



# M e m o r i a

primer congreso de la federación  
iberoamericana de defensores del  
pueblo, procuradores, comisionados  
y presidentes de comisiones públicas

## de Derechos Humanos



COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS

NACIONAL CONTRA  
VIOLENCIA

MEMORIA

PRIMER CONGRESO DE LA FEDERACIÓN  
IBEROAMERICANA DE DEFENSORES DEL PUEBLO,  
PROCURADORES, COMISIONADOS  
Y PRESIDENTES DE COMISIONES PÚBLICAS  
DE DERECHOS HUMANOS

15 al 19 de abril de 1996, Querétaro, México



COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
MÉXICO, 1996

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	7
AGENDA DE TRABAJO .....	9
SESIÓN INAUGURAL	
Discurso de inauguración a cargo del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos .....	17
Palabras del licenciado Enrique Burgos García, Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro .....	23
Palabras pronunciadas por el Embajador José Ayala Lasso, Alto Comisiona- do de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos .....	27
Palabras pronunciadas por el licenciado Jorge Madrazo, Presidente de la Fe- deración Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comi- sionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos y Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos .....	31
CONFERENCIAS MAGISTRALES	
La relación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con los <i>Ombudsman</i> y las Instituciones Nacionales de Promo- ción y Protección de los Derechos Humanos. JOSÉ AYALA LASSO .....	39
El Defensor de los Derechos Humanos frente a la justicia constitucional. RODOLFO PIZA ESCALANTE .....	49

Primera edición:  
ISBN: 970-644-038-0

© Comisión Nacional  
de Derechos Humanos  
Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice,  
C.P. 10200, México, D.F.

Diseño de portada:  
Verónica Vázquez Orozco

*Impreso en México*

¿Qué determina la Institución del <i>Ombudsman</i> ? Una perspectiva comparada a nivel mundial. MARTEN OOSTING .....	67
El papel del <i>Ombudsman</i> dentro de la Unión Europea. JACOB SÖDERMAN ..	81
Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. FRANCIS AMAR	91
Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: el modelo canadiense. MAXWELL YALDEN .....	99
CEREMONIA DE CLAUSURA	
Mensaje del doctor Marten Oosting, Presidente del Instituto Internacional del <i>Ombudsman</i> y <i>Ombudsman</i> Nacional de Holanda .....	109
Mensaje del doctor Fernando Álvarez de Miranda, Defensor del Pueblo de España .....	111
Mensaje del licenciado Jorge Madrazo, Presidente de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos y Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México .....	117
Declaratoria de Clausura a cargo del licenciado Enrique Burgos García, Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro .....	119
RELATORÍA .....	123

## PRESENTACIÓN

Cuando los días 4 y 5 de agosto de 1995, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, fueron aprobados los Estatutos que daban vida a la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, los titulares de nueve organismos públicos defensores de Derechos Humanos fundadores teníamos la gran ilusión de que la naciente agrupación pronto pudiera entrar en funcionamiento y, de inmediato, se convirtiera en un foro para fomentar las relaciones de cooperación y el intercambio de experiencias entre los *Ombudsman* iberoamericanos.

Hoy, unos meses después de aquella fecha, puedo manifestar que ese propósito inicial se ha cumplido y que comienza a dar sus frutos gracias a una serie de acciones que fueron puestas en marcha:

En octubre de 1995 se publicaron los Estatutos de la Federación, los cuales fueron distribuidos ampliamente en todos los países de Iberoamérica con la finalidad de difundir los objetivos y fines que persigue nuestra organización.

En el mismo mes, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de los propios Estatutos, se estableció una oficina de la Federación Iberoamericana que operará en las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México por el tiempo en que su titular ocupe el cargo de Presidente de la Federación.

Estas dos acciones permitieron que se conociera más sobre los *Ombudsman* que se encontraban en funcionamiento en la región; sobre sus particularidades y los retos que enfrentan en su quehacer cotidiano; y posibilitó, asimismo, advertir los esfuerzos que se realizan en varios países a fin de dar vida a esta Institución; en suma, facilitó el mutuo conocimiento de las instituciones hermanas que, en diferentes latitudes, comparten la noble tarea de defender a los gobernados frente al ejercicio abusivo del poder público.

La respuesta de los *Ombudsman* nacionales y regionales ante la convocatoria lanzada con la difusión de los Estatutos, fue de gran entusiasmo; más de 40 de ellos manifestaron el deseo de incorporarse de inmediato a la recién creada Federación Iberoamericana e iniciar, todos juntos, el camino que lleve a la consolidación de la Institución en el continente.

En atención a esta entusiasta acogida, y de acuerdo con lo que establece el marco normativo que regula la actuación de la agrupación, se decidió la celebración

del Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos y se propuso la ciudad de Querétaro, en México, como sede para su realización. Debo reconocer que no pocos fueron los obstáculos de índole económica que hubieron de superarse para que, finalmente, en la semana del 15 al 19 de abril se dieran cita en esa histórica ciudad los representantes de más de medio centenar de instituciones especializadas en la materia.

La ocasión lo ameritaba y por ello se invitó a un muy selecto grupo de expertos en el tema, quienes provenientes de diversos países del mundo, compartieron con los asistentes sus conocimientos sobre la defensa de los Derechos Humanos que se realiza a través de la participación de las llamadas Instituciones Nacionales y de los *Ombudsmen*.

Dentro del marco único que brindó este Congreso, en el que por vez primera coincidieron los más altos representantes del movimiento de los Derechos Humanos a nivel internacional y regional, fue posible iniciar, en un ambiente de franco respeto y cordialidad, un diálogo constructivo y enriquecedor. Analizadas y aprobadas las solicitudes de afiliación que se presentaron en dicho Congreso, hoy en día la Federación Iberoamericana cuenta con 52 miembros. Esperamos que en un futuro no muy lejano, sean más, muchas más, las instituciones que abriguen los mismos ideales que hoy nos reúnen en esta organización.

Por todo ello y tomando en cuenta la altísima jerarquía de los ponentes generales y de los participantes en el Congreso de Querétaro, se ha decidido publicar esta Memoria, en ella el lector podrá conocer los pormenores bajo los que se desarrolló tan memorable evento. Podrá analizar, de primera mano, las opiniones y enseñanzas que se recogen en los trabajos presentados; en suma, conocerá el entusiasmo y los ideales que nos animan a todos los miembros de la Federación para seguir en nuestra diaria lucha hasta lograr el pleno respeto al Estado de Derecho.

Hubiera sido una actitud injustificable de nuestra parte no compartir con los lectores las experiencias y enseñanzas que se recogen en las páginas de esta Memoria. Todos los miembros de la Federación Iberoamericana deseamos que la semilla que aquí se presenta, pronto pueda germinar en el terreno fértil y a la vez agreste que caracteriza a Iberoamérica.

Ciudad de México, septiembre de 1996

*Lic. Jorge Madrazo*

*Presidente de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos*

## AGENDA DE TRABAJO

15 al 19 de abril de 1996, Querétaro, México

15 DE ABRIL

Mañana. Sesión privada

11:00 hrs. Reunión privada de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

Salón Gobernadores.

13:30 hrs. Almuerzo buffet. Hotel sede.

Tarde. Sesión privada

17:00 hrs. Reunión privada de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos.

Salón Gobernadores

Noche

20:00 hrs. Cena de recepción para los participantes del Congreso. Hotel sede.

Salón Mayor

16 DE ABRIL

7:00 hrs. Desayuno buffet. Hotel sede.

Mañana. Sesión pública.

10:00 hrs. Inauguración del Congreso en el Teatro de la República, Querétaro.

*Oradores:* Licenciado Enrique Burgos García, Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

Embajador José Ayala Lasso, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.



Licenciado Jorge Madrazo, Presidente de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos.

*Declaratoria de inauguración* a cargo del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

13:30 hrs. Almuerzo buffet. Hotel sede.

Tarde. Sesión pública.

15:00 hrs. Conferencia magistral a cargo del señor Embajador José Ayala Lasso, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

*Tema:* La relación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con los *Ombudsman* y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

*Moderador:* Licenciado Jorge Madrazo.

Sesión de preguntas y respuestas.

Salón Mayor

Receso

17:30 hrs. Conferencia magistral a cargo del doctor Rodolfo Piza Escalante, ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.

*Tema:* El *Ombudsman* frente a la Jurisdicción Constitucional

*Moderador:* Doctor Jorge Mario García Laguardia

Sesión de Preguntas y respuestas.

Salón Mayor

Noche

20:00 hrs. Cena buffet. Hotel sede.

17 DE ABRIL

8:00 hrs. Desayuno buffet. Hotel sede.

Mañana. Sesión pública.

10:00 hrs. Conferencia magistral del doctor Marten Oosting, Presidente del Instituto Internacional del *Ombudsman*.

*Tema:* ¿Qué determina a la institución del *Ombudsman*? Una perspectiva comparada a nivel mundial.

*Moderador:* Doctor Adolfo de Castro

Sesión de preguntas y respuestas

Salón Mayor

Receso

12:00 hrs. Conferencia magistral del doctor Jacob Söderman, *Ombudsman* del Parlamento Europeo

*Tema:* El papel del *Ombudsman* dentro de la Unión Europea.

*Moderador:* Doctor Rodrigo Alberto Carazo

Sesión de preguntas y respuestas

Salón Mayor

Receso

13:30 hrs. Almuerzo buffet. Hotel Sede

Tarde. Sesión pública

15:00 hrs. Conferencia magistral del doctor Francis Amar, Delegado General para América del Comité Internacional de la Cruz Roja

*Tema:* Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos.

*Moderador:* Doctor Jaime Córdoba Triviño

Sesión de preguntas y respuestas

Salón Mayor

Receso

17:00 hrs. Conferencia magistral del doctor Maxwell Yalden, Presidente de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos.

*Tema:* Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: el Modelo Canadiense.

*Moderador:* Doctor Jorge Luis Maiorano

Sesión de preguntas y respuestas

Salón Mayor

Receso

Noche. Sesión privada.

19:30 hrs. Ceremonia solemne para los visitantes distinguidos, ofrecida por la Presidencia Municipal de la ciudad de Querétaro.

*Oradores:* Licenciado José Antonio García Ocampo, Presidente de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos.

Licenciado Jesús Rodríguez Hernández, Presidente Municipal de la ciudad de Querétaro.

21:00 hrs. Cena en honor de los participantes ofrecida por el licenciado Adolfo Ortega Zarazúa, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro.

Centro Histórico de Querétaro.

18 DE ABRIL

8:00 hrs. Desayuno buffet. Hotel sede.

Mañana. Sesión privada.

10:00 hrs. Debate general y relatoría.

Salón Mayor

12:00 hrs. *Clausura*. Sesión pública.

*Oradores:* Doctor Marten Oosting, Presidente del Instituto Internacional del *Ombudsman*.

Doctor Fernando Álvarez de Miranda Torres, Defensor del Pueblo de España.

Licenciado Jorge Madrazo, Presidente de la Federación de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos.

*Declaratoria de Clausura* a cargo del licenciado Enrique Burgos García, Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

13:00 hrs. Rueda de prensa.

14:00 hrs. Almuerzo buffet. Hotel sede.

Tarde. Sesión privada.

18:00 hrs. Sesión privada del Comité Directivo de la Federación Iberoamericana de Defensores, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos

Salón Gobernadores

Noche

20:30 hrs. Cena buffet. Hotel sede.

19 DE ABRIL

Mañana

8:00 hrs. Desayuno buffet. Hotel sede.

10:00 hrs. Traslado de los congresistas extranjeros a la ciudad de México.

Tarde

13:00 hrs. Recorrido de los congresistas extranjeros por las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, D.F.

Coctel en su honor.

15:00 hrs. Traslado al hotel en la ciudad de México.

SESIÓN INAUGURAL

16 de abril de 1996. Teatro de la República,  
Querétaro, México



DISCURSO DE INAUGURACIÓN A CARGO  
DEL DOCTOR ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN,  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Muy distinguido señor Gobernador del Estado de Querétaro;  
Licenciado Enrique Burgos García;  
Señor licenciado Jorge Madrazo Cuéllar,  
Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;  
Señor Embajador José Ayala Lasso,  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;  
Señoras y señores Defensores del Pueblo,  
Procuradores y Comisionados Públicos de Derechos Humanos;  
Señoras y señores:

Con gran gusto los acompaño en el inicio de este importante Congreso que reúne a *Ombudsman* de América Latina, España y Portugal, así como a participantes y observadores de otras naciones y diversos organismos internacionales. Me es muy grato dar a todos ustedes la más cordial bienvenida a México.

Hace casi ocho décadas, en este mismo recinto se debatió y aprobó la Constitución que rige a nuestro país, y que fue la primera Ley Fundamental de nuestro siglo en conjugar las libertades esenciales del individuo con los derechos sociales. De ahí la pertinencia de efectuar esta ceremonia en el Teatro de la República y de aprovechar y agradecer la hospitalidad del pueblo y del Gobierno de Querétaro.

Es motivo de especial beneplácito recibir al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En nombre del pueblo y del Gobierno de México expreso al Embajador Ayala Lasso nuestro profundo aprecio por la misión que desarrolla en todo el mundo. Precisamente porque México tiene un profundo compromiso con esa misión y la respalda a plenitud, deseo aprovechar su presencia aquí, y también como resultado de la entrevista que tuvimos el día de ayer, señor Embajador Ayala Lasso, para comunicarle que el Gobierno mexicano ha decidido hacer una aportación extraordinaria al fondo recientemente creado de contribuciones voluntarias y actuaciones de campo de las Naciones Unidas. Con ello que-

remos apoyar la pronta activación de las labores para casos de emergencia en materia de Derechos Humanos. Dicha aportación extraordinaria ratifica nuestro afán de participar en la promoción universal de los Derechos Humanos.

En México, la lucha por conformar un Estado de Derecho fuerte, justo y eficaz y por lograr el cabal respeto a los Derechos Humanos está enraizada en nuestra historia constitucional y social. No obstante esa lucha constante, estamos conscientes de que en ocasiones hay una grave distancia entre la norma y la realidad; de que aún arrastramos vicios y atrasos en la procuración e impartición de justicia; de que subsisten insuficiencias en la preservación de la seguridad pública y la protección de la tranquilidad y el patrimonio de los ciudadanos.

Hoy, una demanda muy sentida de la población es conciliar la plena vigencia del Estado de Derecho con la observancia irrestricta de los derechos de cada persona y el respeto a su dignidad. Los mexicanos queremos vivir en un país de leyes, donde la norma rija efectivamente nuestra convivencia social, política y económica, donde nadie pueda sentirse por encima del Derecho y todos vivamos con la certidumbre de tener acceso a una justicia imparcial, transparente y expedita.

Por eso, desde el inicio de mi gobierno una tarea fundamental ha sido promover y alentar una honda transformación a nuestros sistemas de justicia y seguridad pública. A través de una profunda reforma constitucional, hemos sentado las bases para vigorizar el Poder Judicial de la Federación, para dotar de genuina autonomía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ampliando sus atribuciones y para fortalecer el equilibrio republicano entre los Poderes del Estado y garantizar la constitucionalidad de las leyes. Esa reforma, asimismo, ha sentado las bases organizativas para que los jueces y magistrados tengan las condiciones de independencia y estabilidad para actuar imparcialmente, con honestidad e invariable apego a la ley.

Esa reforma sienta las bases para que la ciudadanía cobre confianza de que la justicia no se inclinará en favor del poder político o económico, no tolerará la impunidad y se impartirá con objetividad.

Se trata de una transformación que entraña tareas arduas y permanentes, así como un inquebrantable compromiso con el fortalecimiento del Estado de Derecho.

La solidez en la transformación de nuestro sistema de justicia se sustenta en que está avanzando a partir de la Constitución, el reforzamiento de las leyes y el respeto a los Derechos Humanos.

Así como estamos claramente conscientes de nuestros retos en materia de procuración e impartición de justicia y seguridad pública, también sabemos que es preciso perseverar en el fortalecimiento de la defensa de los Derechos Humanos.

El gobierno de la República nunca ha pretendido ni jamás pretenderá esconder los problemas reales que tenemos en la observancia de los Derechos Humanos.

Es perfectamente legítima la preocupación que suscita cualquier acto que obstruya el ejercicio de las libertades ciudadanas, y es totalmente justificada la indignación ante cualquier violación de los Derechos Humanos.

Reafirmo que la violencia es absolutamente reprobable, provenga de quien provenga, y que no es recurso válido para impedir conflictos, resolver diferencias ni reivindicar agravios o intereses. Es responsabilidad ineludible de cada orden de gobierno, velar porque en la esfera de sus atribuciones legales se cuide con particular esmero la prevalencia de las garantías individuales y los Derechos Humanos; ello es consustancial al desempeño de todo cargo público.

Todos debemos redoblar el esfuerzo para que quienes tienen la misión de vigilar el orden público, proteger la vida y los bienes de la población y procurar la justicia, lo hagan con la preparación, la prudencia y el profesionalismo necesarios y observando cabal respeto a los derechos señalados y a la libertad de expresión, así como a la dignidad de las personas.

Hemos hablado clara, objetiva y honestamente acerca de estos problemas y, a la vez, hemos comprometido nuestra más firme voluntad para atenderlos.

Estos problemas, ustedes lo saben muy bien, de ningún modo son exclusivos de México; países con un importante desarrollo y con largas tradiciones democráticas enfrentan problema análogos, incluso más graves, acentuados por el racismo y la discriminación.

Es responsabilidad de cada Estado garantizar los Derechos Humanos de todos quienes se encuentren en su territorio, indistintamente de su condición migratoria.

El gobierno mexicano ha elevado repetidamente su más firme protesta ante la violación de los Derechos Humanos de nuestros connacionales en territorio norteamericano. Nos ofende el atropello a su dignidad y nos agravia profundamente que sean víctimas de tratos vejatorios y de actos intimidatorios que atentan contra su integridad física y que, inclusive, han llegado a significar la pérdida de la vida.

Sabemos del clima político y de las motivaciones que están propiciando estos atropellos; por eso, hemos reforzado las labores de protección que, conforme al derecho internacional, realizan los consulados mexicanos, y empleamos con energía todo recurso legal y diplomático para que ninguna violación quede impune y evitar su recurrencia.

Hoy reitero que seguiremos defendiendo, con entera convicción y decisión, a nuestros compatriotas, y procuraremos, por todos los medios, que se revisen los métodos empleados por las autoridades locales en los casos de detenciones de indocumentados.

Asimismo acudiremos a los organismos internacionales de Derechos Humanos para que examinen los casos y hagan las recomendaciones pertinentes.

Adicionalmente aceleraremos nuestras gestiones para lograr la pronta vigencia de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la ONU.

En breve remitiré, al Senado de la República, la solicitud para que México la ratifique.

He dado instrucciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores para exhortar al gobierno norteamericano a hacer lo propio, a fin de que ese instrumento internacional coadyuve a que se respeten los derechos y la dignidad de quienes emigran al exterior.

Señoras y señores:

A los mexicanos nos asiste la convicción de que el compromiso con la observancia de la ley y el compromiso con la defensa de los Derechos Humanos son indisolubles; no puede privilegiarse uno a costa de otro; es imposible el pleno despliegue de los derechos individuales si no se garantizan la seguridad y la tranquilidad del entorno social en que aquellos deban ejercerse.

Así, un propósito central del gobierno es diseñar normas, implantar prácticas institucionales y alentar conductas individuales, que armonicen los derechos de cada individuo con los derechos del conjunto de la sociedad.

Hace ya casi seis años que se inició en nuestro país el establecimiento de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos, como instrumentos complementarios para asegurar el respeto a las prerrogativas fundamentales de todo individuo.

Hoy, esas Comisiones Públicas se han extendido y fortalecido hasta constituir el Sistema de *Ombudsman* más grande del mundo.

La labor de las comisiones ya llega a todas las regiones del país; el reto, ahora, como lo señaló el Presidente de la Comisión Nacional, consiste en elevar y consolidar su eficiencia en la protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Por eso, con particular interés hemos venido recibiendo y examinando los planteamientos formulados por la Federación que agrupa a las Comisiones Públicas, a fin de incorporar a nuestra legislación nuevos procedimientos para facilitar la eficacia y oportunidad de sus actividades y reforzar la autonomía y transparencia con que deben actuar.

Estoy cierto de que los responsables de los 33 Órganos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos de la República mexicana se beneficiarán grandemente con el intercambio de experiencias con los distinguidos ponentes y

asistentes a esta reunión y avanzarán a una mejor colaboración internacional para promover los derechos y la dignidad del ser humano.

Con esta certeza me complace, hoy 16 de abril de 1996, declarar formalmente inaugurado el primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos.

Deseo que sus trabajos sean muy exitosos en bien de los Derechos Humanos de las naciones iberoamericanas.

Muchas gracias.

PALABRAS DEL LICENCIADO ENRIQUE BURGOS GARCÍA,  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO  
DE QUERÉTARO

Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León,  
Presidente de la República;  
Ciudadanos representantes de los Poderes  
Legislativo y Judicial del Estado;  
Ciudadano Presidente Municipal;  
Licenciado Jorge Madrazo Cuéllar,  
Presidente de la Federación Iberoamericana de los Defensores del Pueblo,  
Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas  
de Derechos Humanos;  
Señor Embajador José Ayala Lasso,  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;  
Señor Secretario de Gobernación;  
Señores Procuradores de Justicia;  
Distinguidos asistentes:

En esta ciudad que lleva la impronta de la cultura hispana, labrada con mano indígena que dejó volar, casi inadvertidamente, su imaginación en la figura de músicos de piedra, ángeles de alas cristianas y rostros de la América inmemorial; en esta ciudad mestiza como nuestra raza, raza cósmica como la pensó Vasconcelos; aquí se reúnen hoy, al filo del milenio, hombres y mujeres de Iberoamérica para hacer posible, tal vez, el sueño de José Martí, quien rezaba: “todo nuestro destino está en poner alma a alma y mano a mano a los pueblos de nuestra América Latina”.

Alma a alma, mano a mano, en la forja de patria, en la conquista de identidad. Mas, no se trata ya de esa identidad obsequiada por la lengua común, por el pasado compartido por esos misteriosos vasos comunicantes que nos vuelven uno en medio de una diversidad proliferante. Se trata del presente y del porvenir, de aquella identidad esencial por la que han luchado y luchan nuestros pueblos, pues si algo ha de singularizarnos, que sea la capacidad de defender nuestros derechos, Dere-

chos Humanos que las constituciones de América Latina proclamaron en el amanecer de nuestras independencias.

Tal ha sido una de nuestras decisiones fundamentales: vivir cobijados por el Estado de Derecho. Aunque ha sido difícil su cumplimiento, hemos persistido en ello.

En esa decisión nos reconocimos, en ella residió nuestra esperanza de países soberanos. Pero la independencia no trajo consigo la descolonización. Nuestros Estados nacionales se formaron con lentitud, y la democracia ha sido una constante de anhelos y luchas, más aún, busca todavía los caminos de su consolidación.

Une a nuestros pueblos no sólo la cultura, sino también la rebeldía contra la opresión. Quienes, como nosotros iberoamericanos, padecieron la tiranía, aprecian mejor que nadie el valor de la libertad, y no solamente ésta, también la seguridad jurídica y, más recientemente, los derechos sociales.

El constitucionalismo iberoamericano de hoy ambiciona algo más que la protección de los viejos derechos que consagraron nuestras constituciones durante el siglo pasado, bajo la influencia de las declaraciones francesa y norteamericana.

Justamente aquí, en esta ciudad, la Constitución mexicana de 1917 señaló —perdónenme ustedes esta alusión orgullosa— un curso nuevo, pues añadió a los derechos individuales una amplia gama de derechos sociales.

Desde entonces, las constituciones de América Latina incorporaron disposiciones semejantes, de suerte que son, hoy en día, cuerpos normativos integrales. Así, pues, nuestra decisión fundamental prevalece, como prevalecen también los instrumentos tutelares. No nos ha faltado imaginación. Originales y eficaces han sido nuestras visiones del *hábeas corpus*, como el mexicano juicio de amparo. Y, sin embargo, nuestras democracias, para ser plenas, abren otros caminos para vigilar el respeto a los Derechos Humanos.

Si la concepción del *Ombudsman* comienza a arraigar entre nosotros, débese no sólo a la complejidad de nuestras sociedades urbanas que reclaman instrumentos ágiles y confiables, sino también al crédito ganado por los hombres y mujeres honestos que presiden estos nuevos organismos. Así como se enriquece la sustancia de los derechos, se multiplican los medios tutelares. Eso habla de nuestro carácter, de nuestra voluntad indeclinable de cifrar nuestra identidad en valores universales que, asumidos con nuestra idiosincrasia, abonen el bienestar individual y colectivo.

Es ésta la hora de darle cabal vigencia al humanismo jurídico, más allá de la doctrina liberal que se limitaba a poner freno al poder en nombre de la libertad; más allá de la doctrina estatista que veía en la intervención del Estado el aseguramiento de la soberanía popular.

Es la hora, por tanto, de analizar cómo, en el universo republicano, se pueden sintetizar individuo, colectividad y derecho; cómo pueden convivir la libertad, la

participación, la justicia social, como elementos todos de un humanismo jurídico integral que ha de traducirse en un sistema de garantías para nuestros pueblos.

Sólo si estamos de acuerdo en estos postulados humanistas y éticos, podremos encaminar nuestra lucha contra los exclusivismos y contra la barbarie. Este humanismo jurídico, que por fortuna ha resurgido en nuestro hemisferio, no es una quimera; es la guía de nuestros acuerdos políticos fundamentales, de nuestra tarea, tarea común y trascendente que involucra a todos, al Estado en su conjunto, a gobiernos y a organizaciones civiles, tarea y compromiso irrenunciable que apuntale el horizonte del hombre del tercer milenio.

Nos distingue, pues, que Querétaro sea escenario para este foro. Les doy la bienvenida en nombre del gobierno y del pueblo de esta Entidad Federativa y también como un ciudadano más que, formado en ese humanismo, cree en el derecho como en la fuerza de la razón transformadora de nuestras sociedades.

Muchas gracias.

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL EMBAJADOR  
JOSÉ AYALA LASSO, ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Excelentísimo señor Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;  
Señor Gobernador;  
Distinguidos representantes de los Poderes Legislativo y Judicial;  
Señor licenciado Jorge Madrazo;  
Distinguidas autoridades;  
Damas y caballeros:

Me siento sumamente honrado al tomar la palabra en la sesión inaugural de este Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos.

Que mis primeras palabras sean de agradecimiento y felicitación al señor licenciado Jorge Madrazo, Presidente de la Comisión Nacional Mexicana de Derechos Humanos, por haber organizado este Congreso.

La presencia del excelentísimo señor Presidente de México, en esta ceremonia inaugural, es al mismo tiempo una clara demostración de la voluntad de su Gobierno de trabajar por la constante promoción y protección de los Derechos Humanos y un símbolo de la importancia creciente que en todas partes se reconoce ahora a la noble causa de luchar por la afirmación y defensa de la dignidad humana.

Vivimos en una época en la que se habla con frecuencia de la decadencia del Estado y de la crisis de las ideologías. Estos dos fenómenos pueden ser analizados desde muchos puntos de vista; pero, en síntesis, son la expresión de un desajuste entre las aspiraciones esenciales y trascendentes del ser humano y la forma en que las instituciones e ideas han servido para reflejarlas y llevarlas a la práctica.

De alguna manera estamos viviendo una época en la que se atisba un retorno hacia el humanismo, hacia una concepción antropocéntrica de la sociedad, en la que en la medida de las cosas debe ser el ser humano.

No es ésta ni puede ser una concepción egoísta sino, por el contrario, se basa en la aceptación de los conceptos de solidaridad e interdependencia que frente a las

tragedias que ocurren en el norte o en el sur, en el este o en el oeste, nos lleva a identificarnos con las víctimas del genocidio, en Ruanda, o en Bosnia y Herzegovina, con las poblaciones indígenas discriminadas, con los trabajadores migrantes y las minorías; con las mujeres y los niños cuyos derechos no se respetan y, a veces, ni se reconocen.

Esta solidaridad e interdependencia, que surgen como corolarios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se nos recuerda que todo ser humano nace igual en dignidad y derechos, se expresaron en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por consenso en 1993.

Ahí se aceptó que la responsabilidad primordial en la promoción y protección de los Derechos Humanos corresponde a los Estados; pero se reconoció, además, que la comunidad internacional tiene un interés legítimo en la temática de los Derechos Humanos.

En el desarrollo de este espíritu de Viena, la Asamblea General de la ONU acordó por consenso, a fines de 1993, establecer la función de alto comisionado para los Derechos Humanos. Ésta fue también la expresión del reconocimiento de que hay temas que han adquirido en la actualidad, lo que se llama un valor global.

Si la tecnología de la información ha contribuido a que el mundo sea actualmente una aldea, la misma ha servido para identificarnos a todos como elemento constitutivo de la sociedad universal y avanzar en la problemática del análisis y solución de los temas globales.

El tema que me fuera confiado, el mandato que me fuera confiado por la comunidad de naciones, es tan amplio como complejo. Debo trabajar como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la promoción y protección de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales y por la realización del derecho al desarrollo.

Para que mis actividades puedan tener éxito, será necesario celebrar una gran alianza que confiera la misma orientación a las actividades de todos aquellos que nos hemos empeñado en esta causa. El papel que corresponde desempeñar a las instituciones nacionales es insustituible; a ellas incumbe una actitud de vigilancia y de previsión, su trabajo refleja y contribuye a fortalecer la capacidad nacional de autocritica y hace posible la adopción de medidas correctivas necesarias.

Es muy grato observar que en Iberoamérica hay una corriente positiva en favor de la creación y del fortalecimiento de instituciones nacionales.

Es igualmente digno de celebrarse que los representantes de esas instituciones, gracias a la hospitalidad del gobierno y pueblo mexicano, estén hoy reunidos en la acogedora y hermosa ciudad de Querétaro, y que vayan a examinar, entre otros temas sustantivos, la manera de coordinar sus acciones y de cooperar entre sí para

dar cada día más un mayor contenido práctico a ese legítimo interés de la comunidad internacional relativo a la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Mi oficina hará todo cuando esté a mi alcance para estimular estos contactos interinstitucionales y para fomentar su significado universal.

Mi oficina formula los mejores votos por el pleno éxito de este primer Congreso de la Federación Iberoamericana.

Para terminar, señor Presidente, permítame recordar el valor simbólico extraordinario que tiene esta ciudad de Querétaro y el recinto en el que nos encontramos reunidos. Aquí se produjo el nacimiento de la Carta Magna de México con todo su profundo y trascendental contenido social; y permítanme que aquí recuerde también que un distinguido mexicano universal nos dio una definición exacta y futurista de la paz y del respeto al derecho ajeno; el respeto de los Derechos Humanos nos dará la oportunidad de crear sociedades justas, pacíficas, progresistas, tolerantes y libres.

Muchas gracias.



PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL LICENCIADO  
JORGE MADRAZO, PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN  
IBEROAMERICANA DE DEFENSORES DEL PUEBLO,  
PROCURADORES, COMISIONADOS Y PRESIDENTES  
DE COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS  
Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS

Señor Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León,  
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;  
Señor Dr. José Ayala Lasso,  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;  
Señor licenciado Enrique Burgos García,  
Gobernador del Estado de Querétaro;  
Muy distinguidas personalidades de la mesa de honor;  
Destacados *Ombudsman* de Iberoamérica;  
Señores Embajadores;  
Señores observadores internacionales;  
Señoras y señores:

En nombre de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de las comisiones públicas de Derechos Humanos, me resulta especialmente satisfactorio dar a todos ustedes la más cordial bienvenida a este nuestro primer Congreso.

Altamente honrados con su visita, los recibimos con enorme entusiasmo. Es muy significativo que esta ceremonia, con la cual se ponen en marcha los trabajos de esta conferencia, sean encabezados por el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien, en todo momento, animó e impulsó la celebración de esta reunión de *Ombudsman* y de Defensores de los Derechos Humanos de América Latina, España y Portugal. Muchas gracias, señor Presidente. Sabemos que ésta es una nueva muestra de su vocación y su compromiso en la causa de la defensa de derechos fundamentales del hombre.

Al inaugurarse este Congreso, se inicia también una nueva etapa en el desarrollo organizacional de los *Ombudsman* de la región iberoamericana. Visto en retrospectiva, este importante momento no es más que el resultado de múltiples esfuerzos que, para alcanzar este propósito, se han dado en el pasado reciente.

sí, la idea de conjuntar a los defensores del pueblo, procuradores y comisionados públicos de Derechos Humanos de Iberoamérica, con esquemas nuevos, respetuosos de la autonomía de las instituciones y con capacidad para desenvolver con eficacia la cooperación internacional, surgió a mediados de 1994, en Costa Rica. Provechando importantes experiencias previas, en la llamada Declaración de San José se acordó estudiar la creación de un modelo de colaboración institucional que permitiera desarrollar, de manera eficiente, las tareas propias del *Ombudsman* para la búsqueda común del pleno respeto y observancia de los Derechos Humanos en nuestros respectivos países. En Madrid, España, y en La Antigua, Guatemala, avanzamos en este objetivo hasta llegar a determinar la creación de esta Federación Iberoamericana, cuyos estatutos y provisión de cargos directivos alcanzamos el 5 de agosto de 1995, durante la conferencia celebrada en Cartagena de Indias, Colombia.

La institución ha sido debidamente alumbrada y hoy formalmente inicia su fase de crecimiento y expansión. A los nueve *Ombudsman* fundadores, se sumarán casi cincuenta decenas más que han solicitado ya, de manera oficial, su incorporación, y nuevas adhesiones con seguridad serán aprobadas dentro de esta nuestra primera asamblea. Recibimos con beneplácito, de esta manera, a nuevos defensores de ámbito nacional, así como a los *Ombudsman* estatales, provinciales y regionales autónomos de España, Argentina y México.

La familia del *Ombudsman* latinoamericano está creciendo aceleradamente. En Nicaragua, Panamá y Bolivia pronto entrarán en funcionamiento las defensorías del pueblo; representantes de estos países se encuentran entre nosotros, así como observadores de Venezuela, de Chile y de Cuba, en la persona del Fiscal General de la República. También nos hacen el alto honor de acompañarnos *Ombudsman* de Canadá y de Texas, Estados Unidos, con lo que se enfatiza nuestra presencia y perspectiva continental.

El tema central de este primer Congreso es el de la cooperación en el ámbito de la defensa de los Derechos Humanos, a través de la participación de las llamadas instituciones nacionales y de los *Ombudsman*. De ahí la altísima jerarquía de nuestros ponentes generales, empezando por el excelentísimo embajador José Ayala Lasso, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el señor Marten Oosting, *Ombudsman* de Holanda y Presidente del Instituto Internacional del *Ombudsman*; del señor Jacob Söderman, *Ombudsman* del Parlamento Europeo; del doctor Rodolfo Piza Escalante, representante del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, instancia en la que, al mismo tiempo, funge como Secretariado Técnico de nuestra Federación; del señor Francis Amar, Delegado General para América del Comité Internacional de la Cruz Roja, quien ex-

plorará las conexidades entre el derecho internacional humanitario y los Derechos Humanos, y del señor William F. Pentney, representante del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Canadá y coordinador del Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

En este Congreso, por vez primera, coinciden en un mismo tiempo y en un mismo espacio los más altos representantes del movimiento de los Derechos Humanos a nivel internacional y regional con los voceros a nivel mundial de las instancias de coordinación del *Ombudsman* y de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Qué bueno que sea en tierras mexicanas donde se haya construido el escenario para este encuentro original del que, estoy seguro, surgirán acuerdos por demás significativos.

Este Congreso ha sido posible por el apoyo económico e impulso organizativo de la Unión Europea, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Gobierno del Estado de Querétaro y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esta misma Entidad Federativa, quienes con enorme entusiasmo quisieron sumar su esfuerzo al de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. A todos ellos les expreso mi gratitud emocionada y sincera.

Pronto se cumplirán cinco décadas de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A lo largo de los 48 años transcurridos, se ha afirmado y fortalecido la convicción de que el respeto de los derechos fundamentales del hombre no es una cuestión exclusiva de cada Estado nacional, sino un asunto del interés general de la comunidad internacional.

En la evolución de este proceso de internacionalización de los Derechos Humanos, especialmente a partir del último lustro, ha hecho su aparición en los foros internacionales un tercer actor, ciertamente distinto de las delegaciones de los gobiernos nacionales, pero también diferente a los Organismos No Gubernamentales, hace ya un buen tiempo reconocidos por la ONU. Este tercer actor son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, muchas de las cuales funcionan en nuestros países bajo la naturaleza y las modalidades del *Ombudsman*. Estas instituciones no son parte del gobierno y, por ende, no lo pueden representar internacionalmente. La independencia y autonomía del *Ombudsman* frente a los poderes públicos y frente a cualquier organización de la sociedad son un principio rector. De ahí que no se nos pueda ubicar en ninguno de los dos extremos hasta ahora reconocidos.

Es nuestra convicción que es mucho lo que nosotros podemos aportar en los foros internacionales. Finalmente, cumplimos nuestra tarea de defensa de Derechos Humanos en nuestros países de una manera técnica y jurídica, con indepen-

dencia y autonomía, poniendo en juego exclusivamente intereses humanitarios que no admiten subordinación alguna a pretensiones políticas, tendencias ideológicas o credos religiosos. De ahí la urgencia en la definición de un estatus internacional que, sin confundirnos, nos garantice también una voz autónoma e independiente, como a nivel interno se nos reconoce.

Así como en el plano nacional hemos afirmado que el *Ombudsman* sólo puede existir en la concurrencia de elementos democráticos suficientes, asimismo expresamos que sólo en el esquema de la democratización de los organismos internacionales es concebible la participación de los *Ombudsman* nacionales. En el panorama internacional resulta indispensable eliminar la sobrepolitización de la causa de la defensa de los Derechos Humanos, así como las propuestas e intentos injerencistas y de selectividad. Los Derechos Humanos no pueden utilizarse como pretexto para lesionar la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos. Sólo en la profesionalización, en el trabajo estrictamente técnico y en el interés exclusivamente humanitario tiene futuro, sentido y razón de ser el esfuerzo de la comunidad internacional para asegurar el respeto de los derechos, de carácter universal, del hombre. Estoy seguro que en este Congreso surgirán importantes propuestas sobre el particular.

En la actualidad 76 países del mundo, es decir, casi un 40% de aquellos que son miembros de la Organización de las Naciones Unidas cuentan con instituciones del *Ombudsman*. No cabe duda de que, en este panorama tan amplio, existen diferencias y características peculiares. En América Latina, sin embargo, la mayoría de los *Ombudsman* enfrentamos problemas similares, producto de entornos igualmente similares. El *Ombudsman* latinoamericano aparece entonces como un *Ombudsman* criollo que debe atender quejas de una naturaleza y de una gravedad distintas de aquellas que caracterizan, por ejemplo, a las instituciones análogas de Europa.

Las insuficiencias de nuestras economías, la complejidad de nuestras composiciones sociales, los rezagos de nuestros sistemas democráticos producen un *Ombudsman* especial, forjado a golpes de cincel y de martillo, hecho en la lucha cotidiana, expuesto a la polémica y al debate permanentes, sujeto a la crítica no siempre propositiva y enriquecedora, y sí generada, muchas veces, por la fragilidad de la cultura de los Derechos Humanos, por la desinformación y la ignorancia y por la preexistencia de los intereses de quienes se oponen al cambio, al progreso social y al avance democrático.

Los *Ombudsman* latinoamericanos hemos aprendido de nuestras circunstancias, y hoy también podemos enseñar a las instituciones análogas de Europa cómo encarar la defensa de los Derechos Humanos ante las repetidas expresiones de

discriminación, racismo y xenofobia que dolorosamente se presentan en el viejo continente, entre otros ámbitos geográficos. Por desgracia, la transgresión de los valores y de los principios de la dignidad de la persona pareciera estar asociada a las miserias humanas. De aquí que ningún país del mundo pudiera alardear de que en su territorio no se cometen violaciones a los derechos fundamentales del hombre.

En cualquier caso, las violaciones a los Derechos Humanos deben ser siempre una notable excepción y tienen que reprocharse, con energía y con vigor, a través de procedimientos ágiles que permitan la reparación de los daños, la atención de las víctimas y el castigo de los responsables. Sólo de esta forma es posible avanzar en el ámbito de la credibilidad social y en la confianza de que se vive en un verdadero Estado de Derecho.

Vivir siempre bajo el imperio de la ley ha sido la declaración repetida del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de México; en esta afirmación creemos profundamente y, desde nuestra trinchera, trabajamos con ahínco para hacerla posible dentro del área de nuestras responsabilidades. Ésta es una tarea que compete a todos los *Ombudsman* que en el mundo existen y, a partir de ella, colaboramos en el fortalecimiento del Estado de Derecho y, por ello, también, en el progreso democrático.

En la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México estamos convencidos de que la violencia es la fuente más importante de transgresión a los derechos fundamentales tanto de carácter individual como colectivo, con doliente frecuencia y fecundidad el mensaje de la violencia penetra en nuestros hogares y familias, trastocando los valores y los intereses en los que se funda la convivencia civilizada. A nuestros niños y jóvenes se ofrecen ejemplos y prototipos que representan el desconocimiento despechado de la ley, la intolerancia, el odio, la guerra, la impunidad, la cultura de la muerte, todo lo que significan los antivalores de los Derechos Humanos; por ello, a partir de ahora iniciaremos una campaña tendiente a corregir el estado actual de las cosas. Con respeto y consideración, invitamos a los Organismos de Defensa de Derechos Humanos de las Entidades Federativas y a los sectores públicos, privado y social del país a que se sumen a esta tarea, especialmente nos dirigimos a los medios de comunicación, electrónicos e impresos, para que atiendan esta convocatoria que estaría exclusivamente basada en la aceptación libre y voluntaria en el respeto y en el consenso. Entre todos podemos proponer con energía el mensaje de respeto a la ley, a la tolerancia, a la honestidad, a la amistad, a la armonía, a la paz, en fin, a la cultura de la vida.

Las instituciones de defensa de Derechos Humanos presentes en esta conferencia sabemos de los retos y las metas que nos son comunes, y somos conscientes de que en la colaboración interinstitucional tenemos mejores posibilidades de éxito.

Lo debemos alcanzar no en aras de una satisfacción personal y caprichosa, sino porque es exigencia legítima de nuestros pueblos. Así lo demandan quienes son víctimas de las guerras, los que sufren la persecución, los pobres y desheredados, las mujeres y los niños, los indígenas, los discapacitados, las personas de la tercera edad, los reclusos, los trabajadores migratorios, las víctimas de los delitos y las comunidades que, con razón, se duelen de la inseguridad pública y de la impunidad. A los *Ombudsman* nos toca, también, proponer fórmulas que en nuestras sociedades hagan posible la armonización de los derechos individuales y los derechos colectivos. En fin, sin pretender ser la panacea que todo lo resuelve, nos toca contribuir, bajo la circunstancia histórica en que vivimos, en el propósito común de nuestro pueblos por ser cada día más justos, más libres y más tolerantes.

## CONFERENCIAS MAGISTRALES

Querétaro, México  
16 y 17 de abril de 1996

LA RELACIÓN DEL ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS  
CON LOS *OMBUDSMAN* Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES  
DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS

José AYALA LASSO

I. LA IMPORTANCIA DE LA LABOR DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES

Considero que éste es un encuentro de trascendental importancia para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, para la figura del Defensor del Pueblo y para Iberoamérica en general. Tengo el honor de acompañarlos hoy para dar viva fe de mi compromiso invariable con ustedes y con la noble tarea que cumplen, para dar ímpetu a sus actividades y para subrayar mi afán, como latinoamericano, de colaborar con nuestra región para obtener un mejor futuro de respeto y protección de los Derechos Humanos.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos existen con un solo propósito: promover y proteger los derechos y las libertades de todas las personas sin distinción de raza, sexo, religión, origen étnico o de cualquier otro género.

Todos aquí entendemos perfectamente que los Derechos Humanos no son meramente aspiraciones: son derechos investidos de fuerza jurídica. A nivel internacional, éstos se manifiestan por medio de tratados y convenciones; a nivel nacional, a través de instrumentos como las constituciones políticas y las leyes estatales y locales.

La función central de toda Institución Nacional de Derechos Humanos, llámese Comisión, Defensor del Pueblo, *Ombudsman* o Procurador, es traducir en efectos prácticos los compromisos jurídicos nacionales e internacionales adquiridos por los Estados.

La promoción y protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales pueden estar asegurados en la Carta Política de un Estado, en un sistema judicial efectivo, en la actividad de sindicatos laborales vigilantes y muchos otros mecanismos similares, pero el papel de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos posee características particulares que las vuelve indispensables. Las instituciones nacionales no sustituyen a las agencias de gobierno, a los poderes ejecutivos, judiciales o legislativos, a los comités, a las entida-

des religiosas, a los partidos políticos o a las Organizaciones No Gubernamentales, etcétera, sino que, por el contrario, complementan la labor de éstas y son socios importantes insustituibles en la tarea de promover y defender los Derechos Humanos.

La capacidad que muchas de las instituciones aquí representadas poseen para recibir información y responder a denuncias de violaciones de Derechos Humanos, nos ofrece un buen ejemplo de esta relación complementaria. Es cada vez más evidente en los últimos años, aún en los países de mayor desarrollo, que las cortes son en la práctica inaccesibles para grandes sectores de la población debido al alto costo que implica acudir a ellas. Incluso en los países donde se han registrado efectivos programas de asistencia legal, sólo unos pocos dedican recursos para el trámite de casos relativos a abusos de Derechos Humanos.

Existe, en consecuencia, la necesidad práctica y demostrada de crear un mecanismo que facilite la atención de denuncias sobre violaciones de Derechos Humanos, de manera informal, rápida y a bajo costo.

Me siento alentado al advertir que la esencia cuasijudicial de muchas de las instituciones nacionales que son miembros de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, las hace no simplemente más accesibles, sino también las dota de una capacidad para resolver denuncias más rápidamente y con menor formalidad y demora que en las cortes. Es especialmente importante que las instituciones nacionales puedan dirimir conflictos a través de la conciliación o el arbitraje, porque aparte de ser más económicos que los tradicionales, estos mecanismos están más al alcance de aquellos grupos que han sido tradicionalmente desamparados y que muchas veces se sienten intimidados por el proceso que supone la vía de las cortes comunes. Permítanme decir que en América Latina, como en muchos lugares en el mundo; para algunos pueblos o comunidades indígenas, la conciliación de disputas es, desde un punto de vista cultural, un mecanismo más apropiado para resolver violaciones de Derechos Humanos.

## 2. LIMITACIONES DE LOS MECANISMOS INTERNACIONALES EXISTENTES

El cargo que tengo a honra ocupar es una creación de la Comunidad de Naciones que responde a la voluntad universal de asegurar que los Derechos Humanos sean un tema central en las relaciones internacionales. Desde que fuera adoptada la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, se ha desarrollado un amplio conjunto de leyes y estándares que cubren casi todas las actividades humanas. Sobre esa base jurídica se ha construido una red de mecanismos de Derechos Hu-

manos, internacionales y regionales, tendientes a asegurar que se respeten y se cumplan dichos instrumentos internacionales.

Si bien es cierto que estos mecanismos son importantes y deben ser ampliados y reforzados cada vez más, es necesario reconocer que la protección de los Derechos Humanos es esencialmente un deber nacional que compromete la responsabilidad de cada Estado.

Debemos enfrentar las limitaciones actuales de los sistemas internacionales y regionales. Por ejemplo, los procedimientos de denuncia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas no podrán conocer sino una modesta parte de todas las violaciones de Derechos Humanos que se cometen. Asimismo, los investigadores o inspectores internacionales tampoco podrán hacer más que llamar la atención a situaciones donde existen problemas de Derechos Humanos.

Es por ello que la capacidad de un Estado para cumplir su responsabilidad de promoción y protección de los Derechos Humanos dependerá en buena medida de la efectividad de las instituciones nacionales. A este efecto se requiere, como mínimo, un Poder Legislativo pluralista y responsable, un Ejecutivo sometido al control parlamentario y una función judicial que sea auténticamente independiente e imparcial.

Estas Instituciones básicas requieren ser respaldadas por otros mecanismos. El desarrollo a nivel nacional de una "cultura de Derechos Humanos" depende de una poderosa y dinámica sociedad civil que aliente la creación de grupos comunitarios, que no simplemente tolere sino fomente la diversidad y que cuente con medios de comunicación libres y responsables.

Como ha demostrado el valioso trabajo que todos ustedes cumplen, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos son un mecanismo especialmente efectivo para proteger las libertades individuales. Hoy se usa tal expresión para referirse a una entidad creada por un gobierno —mediante la constitución política; por ley o por decreto— con el propósito específico de promover y proteger los Derechos Humanos. Actualmente existe una variedad de estructuras institucionales que se enmarcan dentro de este contexto.

## 3. PRIMERA CONFERENCIA TRICONTINENTAL DE INSTITUCIONES NACIONALES (ISLAS CANARIAS)

Varios de ustedes participaron en la "Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos" y en la "Quinta Conferencia Europea de Defensores del Pueblo", agrupados bajo denominación genérica "Canarias 95" que se celebró, hace algunos meses, en Tenerife.

Los conclusiones de esa reunión abordan temas que ustedes tratan diariamente y son fundamentales para los Derechos Humanos:

- La protección de los niños;
- El debido reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas;
- La igualdad de los derechos de la mujer;
- La adopción por parte de los Estados de una legislación que reconozca adecuadamente los derechos de los migrantes;

A un nivel más amplio, las conclusiones también se refirieron:

- A la cooperación entre las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y
- A un reconocimiento apropiado de las instituciones nacionales en los foros internacionales de Derechos Humanos como, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Sobre este último punto, de especial importancia para mi trabajo, haré algunos comentarios más adelante.

#### 4. COOPERACIÓN TÉCNICA DE LAS NACIONES UNIDAS

Es oportuno recordar en esta reunión que, en 1995, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pidió al Secretario General que asignara prioridad a los pedidos de Estados miembros interesados en recibir cooperación para el establecimiento y fortalecimiento de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. En efecto, desde que asumí mis funciones como Alto Comisionado para los Derechos Humanos, he prestado particular atención a este tema, apoyando en toda oportunidad a las instituciones que ustedes representan y a las del resto del mundo.

Desde hace un año tengo en mi oficina a un muy calificado experto, el ex Comisionado Federal de Derechos Humanos de Australia, colaborando directamente conmigo sobre el tema de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Durante estos últimos seis meses hemos podido así atender pedidos de distintos países, asesorándoles sobre:

- El establecimiento de nuevas instituciones nacionales;
- El fortalecimiento de instituciones existentes, y
- La legislación concerniente a instituciones nacionales,

La semana anterior, mi asesor se encontraba trabajando en la 52a. sesión de la Comisión de Derechos Humanos, para que las instituciones nacionales gocen de un estatus especial que les permita participar en reuniones internacionales de Derechos Humanos. A pesar de ciertas resistencias encontradas, tengo fe en que dichas gestiones tendrán éxito. Ustedes recordarán que uno de los puntos de mayor importancia subrayados por la declaración final de la reunión celebrada en Tenerife decía:

Dado su carácter de instituciones de mediación entre la población y los órganos del poder, solicitamos que la ONU reconozca la labor de los Defensores de Derechos Humanos y que la ONU y sus correspondientes organismos regionales les otorguen el estatus específico que les capacite para actuar autónomamente en foros internacionales de Derechos Humanos.

Les puedo asegurar que mi oficina hace todo lo posible para que este pedido reciba respuesta positiva.

#### 5. LOS PRINCIPIOS DE PARÍS

En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suyo un conjunto de principios relativos al estatus, los poderes y el funcionamiento de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a fin de alentar y guiar su establecimiento.

Estos principios, identificados como los "Principios de París", son reconocidos mundialmente como los parámetros que fijan los poderes y las funciones de las instituciones nacionales. Estos principios señalan que una institución nacional deberá: ser independiente y tener un mandato lo más amplio posible; funcionar de manera regular y efectiva; ser pluralista y representativa en su composición; estar dotado de financiamiento adecuado, y ser accesible al público.

Estos principios son una guía útil no sólo para establecer nuevas instituciones nacionales, sino también para reforzar las ya existentes. Les encarezco que los tengan muy en cuenta en la labor de sus respectivas organizaciones y también cuando examinen modos de perfeccionar la tarea de sus instituciones, para asegurar que cumplan, en la forma más efectiva, su objetivo de promover y proteger los Derechos Humanos.

#### 6. LAS INSTITUCIONES NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

La manera más rápida y dinámica de cómo han evolucionado las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en Améri-



La Latina es de vital importancia para el continente americano y puede servir de ejemplo.

En efecto, los avances obtenidos en esta región se observan con mucho interés en otras partes del mundo. En este sentido, me refiero no sólo al establecimiento y rápida proliferación de instituciones nacionales, sino también a la creciente cooperación que, en la materia, se hace patente en este hemisferio.

El hecho de que hoy se esté celebrando esta importante reunión es un claro testimonio del reconocimiento de que la protección de los Derechos Humanos requiere de cooperación y diálogo en todos los niveles. Felicito estos esfuerzos y ruego votos porque todas las instituciones aquí representadas continúen cosechando éxitos en la importante tarea de promover y proteger los Derechos Humanos en toda América Latina.

#### 7. RELACIÓN CON OTROS MECANISMOS

Es deseable que las instituciones nacionales establezcan vínculos con entidades similares de la región, como ya sucede en América Latina. A ustedes los invito a ir más allá todavía y les sugiero entablar relaciones de trabajo con instituciones de otros continentes y zonas geográficas. En todas las latitudes, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos son creaciones relativamente nuevas y, por ende, se hace necesario un diálogo, un intercambio de ideas y de experiencias, una actitud de permanente solidaridad y mutuo apoyo que beneficiará a todos.

La cooperación también se debe impulsar a nivel internacional. En el marco de las Naciones Unidas, por ejemplo, se organizan regularmente encuentros internacionales de Comisiones Nacionales o entidades similares. Varias de las instituciones hoy presentes han participado en estas reuniones. La Comisión Nacional mexicana es, naturalmente, miembro del Comité de Coordinación Internacional de Instituciones Nacionales. Estoy seguro que la Comisión mexicana continuará cumpliendo su importante papel protagónico, bajo la acertada dirección del licenciado Jorge Madrazo Cuéllar.

Tengo plena fe en que el desarrollo de relaciones bilaterales, regionales e internacionales más estrechas entre las instituciones nacionales les servirá para fortalecerse y redundará en beneficio de todos los pueblos.

#### 8. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE MÉXICO

Señor Presidente, con su venia, deseo dedicar unas pocas palabras a nuestro anfitrión, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.

Desde que asumí mis funciones como Alto Comisionado he seguido de cerca el trabajo de la Comisión mexicana, convencido de que cumple una excelente labor, gracias al amplio mandato que le ha sido conferido.

Hay una serie de actividades recientes sobre las que deseo hacer algunos comentarios. La primera de ellas se refiere al trabajo en materia de los Derechos Humanos de la mujer. Me fue grato conocer que la Comisión ha organizado varias actividades específicas destinadas a mejorar la situación de Derechos Humanos de la mujer en México. Felicito, de manera especial, el anuncio hecho por el Presidente de la Comisión, de que realizará un estudio sobre la compatibilidad de las leyes federales y estatales mexicanas con las obligaciones jurídicas internacionales que emanan de la Convención de la Condición sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Del mismo modo, felicito a la Comisión Nacional por el papel activo que ha jugado en el tratamiento del delicado, pero importantísimo, tema de la violencia en el seno de la familia. Según la Declaración de Viena de 1993, los Derechos Humanos de la mujer "son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos universales". Es obligación compartida de mi oficina y de las instituciones nacionales asegurar que ese compromiso se haga realidad para las mujeres en todo el mundo.

Deseo también expresar mi enhorabuena a la Comisión por el programa de protección y la educación de los niños acerca de sus derechos y por el examen que ha iniciado de la legislación interna mexicana para asegurar que se sujete a los convenios internacionales en la materia.

En este foro no puedo dejar de referirme a un tema de señalada importancia para México y la región en general: las poblaciones indígenas. Precisamente cuando celebramos en el marco de las Naciones Unidas el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas, debemos tomar mayor conciencia de que es nuestra obligación no sólo defender los originarios de América sino impulsar, en alianza con ellos, un proceso de desarrollo que les garantice el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. En esta materia es también digno de encomio la actividad que ha cumplido la Comisión mexicana.

Deseo informarles que la semana anterior, en Ginebra, la Comisión Nacional de Derechos Humanos discutió el borrador de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. Confío que ese documento se apruebe en el futuro inmediato, pues contribuirá sustantivamente para alcanzar la deseada meta de un mejor porvenir para las comunidades y pueblos indígenas en todo el mundo.

Otro asunto digno de mencionar es el papel difícil y políticamente sensible que está cumpliendo la Comisión Nacional con relación a la situación de los Derechos

Humanos en Chiapas. Es un hecho positivo que se reconozca que una Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene un papel importante que jugar para resolver estas dificultades. Aliento a la Comisión para que siga adelante en su compromiso recién anunciado públicamente por su Presidente, licenciado Jorge Madrazo, de efectuar “investigaciones serias, objetivas, técnicas y de largo alcance, basadas en la autonomía e independencia, cuyos resultados serán de conocimiento público”.

En efecto, es esencial que la Comisión goce de la necesaria autonomía y tenga la capacidad de hacer efectiva su autoridad para que el gobierno aplique plenamente las decisiones que ella adopte.

Finalmente, deseo también felicitar a la Comisión Nacional por el contenido y el alcance de sus programas de educación pública. Los Derechos Humanos tienen poco sentido para quienes no conocen su existencia e ignoran los mecanismos creados para protegerlos. Considero que la Comisión mexicana ha tenido importantes iniciativas al educar no sólo al pueblo sino también a los educadores, a los funcionarios de gobierno, a los trabajadores sociales y a todos cuantos están asociados en la lucha por los Derechos Humanos. La Comisión deberá continuar este trabajo vital y compartir sus experiencias y conocimientos en la materia. Así estará contribuyendo a dar mayor eficacia a la Década para la Educación para los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General.

#### 9. DINAMISMO, FLEXIBILIDAD Y COORDINACIÓN

Distinguidos delegados:

Estoy convencido que la labor de las instituciones nacionales es de notable importancia por todas las razones que he mencionado hoy. Por ello, deseo compartir con ustedes mi visión sobre los retos que tendremos en el futuro inmediato.

Las Naciones Unidas se encuentran en una encrucijada. Enfrentamos grandes desafíos para asegurar que los mecanismos y órganos existentes respondan a la situación mundial que evoluciona tan rápidamente. En muchos casos, podemos responder sólo luego de que se han producido terribles violaciones de Derechos Humanos: genocidio, “limpieza étnica”, indecibles atrocidades, que es difícil imaginar que hayan podido ocurrir a fines del siglo XX. Mi oficina debe enfrentar nuevos retos —a veces muy urgentes— cada semana.

Estoy firmemente convencido de que debemos concentrar los esfuerzos privados y los de la comunidad mundial para identificar medidas oportunas de prevención y para construir una cultura de tolerancia, armonía y respeto por los Derechos

Humanos. El papel de ustedes es esencial en esta lucha pues, en mi concepto, las instituciones nacionales son el mecanismo más idóneo para construir esa cultura.

Permítanme señalar que en las paredes de la Asamblea General de la ONU está colocada una placa de mármol en la que consta inscrita la mejor definición de la paz, la de Benito Juárez: “la paz es el respeto del derecho ajeno”.

Reconozcamos y respetemos los Derechos Humanos de nuestro prójimo: así estaremos creando sociedades tolerantes, justas, libres, democráticas y progresistas.

Muchas gracias.

## EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Rodolfo PIZA ESCALANTE

### INTRODUCCIÓN

Para corresponder al honor de representar ante este Congreso al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, voy a tratar de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema que se me ha asignado: “El *Ombudsman* frente a la jurisdicción constitucional”, pero tomándome la libertad de rebautizarlo “El Defensor de los Derechos Humanos frente a la justicia constitucional”, por tres razones en las que, por cierto, me va buena parte de mi planteamiento mismo:

En primer lugar, porque me parece que la denominación de *Ombudsman*, tan generalizada y aceptada universalmente que yo también la repito alguna vez, no refleja la realidad de lo que es y de lo que queremos que sea en América Latina el Defensor de los Derechos Humanos...

Es usual, como dije, que se haga gravitar el desarrollo de la institución alrededor de la figura del *Ombudsman*, la cual, como ustedes saben, se originó en Suecia en 1713, con un Procurador —*Konungens Högsta Ombudsman* hasta 1719, luego *Justitie-Kansler* o Canciller de Justicia—, más tarde se incorporó en la Constitución de 1809, como *Justitiae Ombudsman* o Comisionado de Justicia, y a lo largo de esta segunda mitad del siglo XX ha venido extendiéndose progresivamente al mundo entero.<sup>1</sup> Parece, pues, explicable que también en América Latina demos al Defensor el origen y hasta la denominación escandinavos, no sólo por la resabida seducción eurocentrista, sino, sobre todo, por esa especie de complejo de inferioridad que nos aqueja, por lo general, a los hispanoparlantes, empujándonos a creer que la civilización tiene que hablar en inglés o en francés... o en alguna otra lengua extraña, y a buscar fuera de nuestro ambiente y de nuestra cultura las

---

<sup>1</sup> Especialmente, gracias a su divulgación en la obra notable de André Legrand, *L'Ombudsman scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration*, París, 1970. Vide Álvaro Gil-Robles, *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, Madrid, 1981.

raíces de lo que muchas veces ya teníamos, incluso desde antes... y hasta con mejores alcances.

La verdad es que, sin contar con el antiguo precursor romano, el *defensor civitatis*, o con el interesante Sahib-al-Mazalim musulmán,<sup>2</sup> el primer Defensor de los Derechos Humanos en sentido moderno se estableció y funcionó, precisamente, en España con el Justicia Mayor de Aragón,<sup>3</sup> ya desde 1265, plenamente hasta 1592 y formalmente, aunque disminuido, hasta 1707;<sup>4</sup> asimismo, todavía más cercanamente con los Procuradores coloniales de nuestro común Derecho indiano, desde los albores del siglo XVI, cuando la institución escandinava apenas se empezaba a gestar en la figura del Gran Sénéchal (Drotzen);<sup>5</sup> o con la creación del llamado Procurador General, que funcionó, al lado de los Cabildos —Ayuntamientos—, en todas las colonias de España, desde 1519 hasta la Independencia; mismo que en algunos momentos y lugares se llamó también Procurador General de los Indios —título atribuido, principalmente, al obispo de Chiapas, Fray Bartolomé de Las Casas, llamado con justicia el “Apóstol de los Indios”, a los que defendió con fiereza frente a la servidumbre de las encomiendas, los repartimientos, los corregimientos y las mitas— o, en otras provincias coloniales Procurador Sín-

<sup>2</sup> Especie de juez “de extraordinarias y excepcionales atribuciones, nombrado por el sultán para la especial tarea de oír y sustanciar las quejas de contrafuero o agravio de autoridad y empleados públicos” (Rivera; en general, utilizo la excelente monografía de Rolando Vega Robert, *El Defensor de los Habitantes*, San José, 1993).

<sup>3</sup> En su homenaje, aún se llama Justicia de Aragón al Defensor de esa comunidad autónoma. En verdad lo fue, a pesar de que autores como Álvaro Gil Robles (*El Defensor del Pueblo*, Civitas, Madrid, 1979) le nieguen incluso su condición de antecedente, porque únicamente estaba llamado a defender los derechos de los nobles. La verdad es que ni era tanto así, ni el argumento me parece sólido; con el mismo tendríamos que negar la validez, por ejemplo, de la *Magna Charta* inglesa, de 1215, o de los *Estatutos de Oxford*, de 1258, dados para garantizar específicamente los derechos de los barones del reino, o de la menos reconocida pero más antigua y generosa declaración de derechos fundamentales de los Fueros de Aragón, de 1181.

<sup>4</sup> Creado, al impulso de los reyes de Aragón Pedro I y Alfonso el Batallador, por las Cortes de Ejea en 1265, añadiéndolo a los “Fueros” originales de 1181, ejerció efectiva y eficazmente su función principal de protector de los derechos de los súbditos frente al poder, si bien, como se dijo, todavía a favor, específicamente, de los nobles y eclesiásticos, y no contra el propio rey, cosa por lo demás común con otros instrumentos de los cuales se acepta derivarse modelos actuales de protección de los Derechos Humanos. El Justicia Mayor fue gravemente disminuido por Felipe II, sometiéndolo a su nombramiento y control, en las Cortes de Tarazona, en 1592—luego de haber ejecutado, el 20 de diciembre de 1591, a su titular, Juan de Lanuza, acusado de traición... aunque más bien parece que por haber amparado a Antonio Pérez, secretario del rey en desgracia, quien después conspiró contra él—; y, por fin, fue formalmente suprimido, bajo el reinado de Felipe V, al abolirse los Fueros, en 1707.

Desde luego, estas referencias al Justicia Mayor y a los Fueros de Aragón no pretenden ser más que ejemplares, sin desconocer otras instituciones importantes, por ejemplo, en Cataluña, o, fuera de España, el movimiento de las “cartas pueblas” que se dio, sobre todo en Francia a lo largo del siglo XII, ni lo que significó para la defensa del Derecho y de los derechos de sus súbditos, en general, el reinado de Luis IX, San Luis, especialmente en su segunda etapa, después de su gravísima enfermedad, en 1244, y hasta su muerte, en 1270, sobre todo con la creación de tribunales independientes y letrados, la abolición de las “ordalías” o “juicios de Dios” y la vinculación de los procesos a principios de igualdad entre las partes y sujeción al Derecho.

<sup>5</sup> Gil-Robles..., *El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)*, 2a. ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981, pp. 37 ss., esp. 38.

dico, precursor de los posteriores Síndicos Municipales; instituciones todas éstas que constituyen, a mi juicio, el antecedente más autóctono del actual Defensor iberoamericano.<sup>6</sup>

En segundo lugar, he escogido hablar del Defensor de los Derechos Humanos porque, desde su nacimiento y a lo ancho de los diversos ordenamientos que lo han incorporado—con diversos nombres—, su misión esencial es precisamente defender los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, es decir, aquellos derechos y libertades que se reconocen a todo ser humano por su sola condición de tal, como “inherentes a su intrínseca dignidad”—para decirlo con las palabras textuales de la Declaración Universal de Derechos Humanos—; y porque, en mi caso personal, uno de los propósitos que me he impuesto para dialogar con ustedes es el de insistir en que no empecé la variedad de cometidos que se hayan confiado o se confien al Defensor, por lo menos formalmente, y la aun mayor de las tareas que de hecho venga realizando, quiera realizar o se espere que realice en algunos ordenamientos de nuestra América, porque es necesario retomar el sentido de su misión esencial—de Defensor de los Derechos Humanos, específicamente—, que lo explica, lo justifica y, por ende, lo constriñe... y no sólo por esto, sino también porque estoy convencido de que toda otra misión que se le asigne, o se le asigna, interpreta y aplica en función de aquellos derechos y libertades fundamentales, termina causando un debilitamiento del esfuerzo que el Defensor encarna en favor de la persona humana.

En este sentido, quizás el ejemplo más claro de una compleja y, por ende, mala definición es el del Defensor de los Habitantes de mi país, Costa Rica, al cual su Ley atribuye, en general, la protección de “los derechos e intereses de los habitantes”—los cuales podrían ser y han sido interpretados, a mi juicio, erróneamente, como comprensivos de derechos fundamentales y derechos e intereses no fundamentales—, así como la fiscalización de la moral, la justicia y la legalidad en el

<sup>6</sup> La Ley I, Título XI del Libro IV, dictada en 1519, en tiempos del emperador Carlos V, disponía: “Declaramos que las Ciudades, Villas, y Poblaciones de las Indias puedan nombrar Procuradores, que asistan a sus negocios y los defiendan en nuestro Consejo, Audiencias y Tribunales para conseguir su derecho y justicia, y las demás pretensiones, que por bien tuvieren” (*Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1973, tomo II, p. 101).

Otra función, aún más específica, era la de asistir a la repartición de tierras de acuerdo con lo que disponía la Ley VI, contenida en el Título XII del Libro IV de la Recopilación, al expresarse que: “Al Repartimiento de las vecindades, caballerías, y peonías de tierras, que se hubieran de dar a los vecinos. Mandamos que se halle presente el Procurador de la Ciudad, o Villa donde se ha de hazer” (*id.*, p. 103).

Las ciudades, villas y poblados de las Indias podían nombrar a un Procurador con la finalidad de que velara por los intereses, derechos y la justicia del pueblo frente al Poder Real. Como una función específica, asistía “Al Repartimiento de las vecindades, caballerías, y peonías de tierras, que se hubieran de dar a los vecinos” (*ibid.*, p. 103).

funcionamiento del llamado sector público—equivalente, a su vez, a toda la administración centralizada y descentralizada del Estado, si bien no, en el caso del Defensor costarricense, a los poderes Legislativo, Judicial o Electoral, excluidos de su esfera de control—;<sup>7</sup> atribución esta última interpretada con frecuencia como una especie de control, no sólo oficioso—lo cual no estaría mal—, sino también genérico, incluso desvinculado de la defensa específica de los derechos y libertades fundamentales y hasta de los “derechos e intereses de los habitantes”, en general, derechos, libertades o intereses que sólo muy forzada y artificiosamente podrían entenderse como los de la totalidad de los habitantes del país, porque si son de “los habitantes”, no del Estado o de la sociedad en su globalidad, tienen que estar investidos en determinadas personas o grupos de personas claramente individualizables.<sup>8</sup>

Por lo demás, he preferido soslayar la denominación bastante generalizada de Procurador—nuestro propio moderador la ostenta—<sup>9</sup> para optar, en su lugar, por la de Defensor, porque la primera, sobre todo si no se califica, tiende a evocar, en nuestro continente, funciones hasta cierto punto contradictorias con las del Defensor, como son las de abogado del Estado, o las de fiscal o las de ministerio público “penal”, mientras que la segunda denominación apunta claramente a su específica misión de “protector”, podría incluso decirse que de “ministerio público”, pero de los Derechos Humanos, frente y contra el propio Estado, el gobierno, la sociedad, en fin, el poder, público o aun particular.

En tercer lugar, una última aclaración preliminar: a pesar de que en el título se me encomienda la relación del Defensor con la jurisdicción constitucional, y de

<sup>7</sup> Los poderes Judicial y Electoral—Corte Suprema de Justicia y Tribunales de Justicia, en función jurisdiccional; Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral—por norma expresa [Ley del Defensor—hoy Defensoría— de los Habitantes de la República núm. 7319, del 17 de noviembre de 1992 (vigente 10 de marzo de 1993), artículo 12].

<sup>8</sup> Defender los derechos o intereses no fundamentales implicaría, amén de un trabajo irrealizable por su volumen, una serie de complicaciones, como la de tener que poner a un lado los derechos disponibles—renunciables—, que sólo a su titular incumbe defender; los no disponibles, por su parte, generalmente ya se encuentran tutelados por otras instituciones—en Costa Rica, por ejemplo, el Patronato Nacional de la Infancia—. A su vez, fiscalizar la moralidad, la justicia o la legalidad en el funcionamiento de la administración pública, sin acepción de derechos, libertades o intereses concretos de personas determinadas, de carne y hueso, equivaldría a suplantarse con el Defensor, con pésima técnica y sin ninguna utilidad por cierto, a los Tribunales de Cuentas, Contralorías y otros órganos semejantes de tutela y jerarquía impropia de la administración por la administración... sin contar con que, de hecho, precisamente por la incapacidad del ser humano para resistir esa especie de “seducción” del poder por el poder—la cual existe en todas partes, por herencia del mesianismo absolutista en el que siguen atrapados tantos sedicentes “demócratas”, pero más todavía en nuestro continente, que añade a aquélla la herencia de su precolombino “caciquismo” indígena—, el ejercicio de una fiscalización oficiosa termina por convertirlo en un Defensor de la administración en contra del ciudadano, o por lo menos indiferente ante sus limitaciones y problemas.

<sup>9</sup> La mesa la presidió el doctor Jorge Mario García Laguardia, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala.

que incluso algunos constitucionalistas equiparan los conceptos de justicia y jurisdicción constitucionales, prefiero sustituir la referencia a esta última por la de justicia constitucional, para aludir, con ella, a todas las formas de administración de justicia—es decir, de ejercicio de la función jurisdiccional del Estado—, que tienen por objeto o producen como resultado la actuación del Derecho de la Constitución, comprendiendo, así, no sólo la justicia constitucional que se realiza por una jurisdicción constitucional especializada o especial y mediante específicos procesos constitucionales—en general, la llamada justicia constitucional “concentrada”—, sino también la que se cumple en la jurisdicción común—la llamada justicia constitucional “difusa”, justicia sin jurisdicción constitucional, difundida en todo el aparato judicial—.

En lo que hace al Defensor, me parece evidente que si su cometido esencial es, precisamente, el de defender los derechos y libertades fundamentales, nada hay que permita suponer que su participación en la administración de la justicia constitucional, como ministerio público de los Derechos Humanos, haya de limitarse a la jurisdicción constitucional propiamente dicha, y no extenderse, como corresponde, a cualquier orden, administrativo, político o jurisdiccional, en que esos derechos y libertades fundamentales deban o puedan defenderse, incluyendo toda la justicia constitucional, en el más amplio sentido del concepto.

Puesto que el propósito de mi intervención es el de compartir con ustedes mis reflexiones sobre esta posición del Defensor de los Derechos Humanos frente a la justicia constitucional, tengo que hacer algunas precisiones sobre el sentido y alcances de ésta, particularmente en el ámbito iberoamericano que hoy nos convoca, lo mismo que respecto de los del Derecho de la Constitución que constituye su objeto y el efecto necesario de su actuación.

Todo esto adquiere una relevancia especial tratándose de la misión, cometidos y funciones del Defensor, y no sólo para determinar la posición que le corresponde frente a la justicia constitucional, sino incluso para valorar sus posibilidades, deberes y responsabilidades en cualesquiera otras dimensiones de su actividad, ya que la extensión e intensidad de unos u otros dependen, a mi juicio, en buena parte de cómo se organice, se interprete y se ejerza la propia justicia constitucional y, por medio de ella, de cómo se conciba el Derecho de la Constitución que la misma actúa o tiende a actuar, y uno de cuyos atributos esenciales son, precisamente, los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, los cuales son, al mismo tiempo, por definición, derechos y libertades constitucionales.

En este contexto, creo que puede tenerse por evidente que si bien la posibilidad misma de un Defensor de los Derechos Humanos a la altura de las expectativas que lo impulsan, está condicionada, desde luego, por su creación y organización, inves-

y competencias formales—legales o constitucionales—, no obstante, lo que era que sea y lo que haya de ser se alcanzará mucho menos—si es que algo—nada más que esa mera estructuración formal, que por la calidad de la persona que se le da—y de quienes la acompañen—, por las garantías de imparcialidad y jerarquía de que se le rodee y por la “ideología” que aliente tanto su actuación como las autoridades sometidas a sus efectos y, en general, la posición de todos los poderes públicos y de los propios ciudadanos, en todo lo que concierne a su competencia, valga decir:

- a) Por cómo conciba, entrañablemente, el Defensor su propia misión: un Defensor que se vea a sí mismo como un mero contralor o fiscal de la moralidad o de la legalidad de la administración, es muy posible que cada vez más se involucre en la defensa de esa administración—como ella sea o como él considere que debe ser—, alejándose de su cometido principal de defender a las personas puras y simples, cuyos derechos e intereses, merecedores de protección como los que más, a menudo colisionan con los que aquélla o el propio Defensor entienden, sobre todo porque es demasiado frecuente y atractiva la creencia, absolutamente inaceptable en el Derecho de los Derechos Humanos, de que los intereses públicos deben prevalecer sobre los derechos y libertades fundamentales de las personas, o de cualquier persona—los Derechos Humanos no pueden condicionarse por las que García de Enterría llama certeramente “cláusulas generales de apoderamiento de los intereses públicos”, porque esto significaría, sencillamente, que los primeros, que por definición no son creados ni otorgados por la sociedad, mucho menos por la autoridad, estarían, sin embargo, al arbitrio de esta última, la cual podría limitarlos y eventualmente suprimirlos, en aras de “su” interpretación del interés público—;<sup>10</sup> un Defensor que no sepa distinguir o valorar correctamente los derechos y libertades fundamentales que constituyen su razón de ser, frente a los derechos o intereses no fundamentales que, como tales, sí están subordinados a los intereses públicos, son limitables y en ciertos casos hasta prescindibles y, sobre todo, dependen para su gestión de la acción de sus propios titulares, corre el riesgo inminente de no saber qué es lo que tiene que defender, ni frente a qué, ni frente a quién.

- b) También por cómo se defina, se conciba y se interprete el propio Derecho de la Constitución y, en general, el Derecho de los Derechos Humanos aplicable en el ámbito de su cometido. La verdad es que una de las rémoras más grandes que han retardado, en el mundo entero, el desarrollo del Estado democrático de Derecho, ha sido precisamente la falta de una sincera y profunda convicción de que el Derecho de la Constitución no es ni puede seguir siendo interpretado y aplicado como un orden negativo y extraordinario, que sólo sirve para distribuir las competencias públicas y, si acaso, inspirar la obra del legislador, determinando, a lo sumo, una nulidad excepcional de las leyes u otras normas o actos incompatibles con él; no puede seguirse acudiendo a criterios transnochados como los de la presunción de legitimidad de la legislación común, o de que interpretar y aplicar el Derecho de la Constitución no forma parte esencial de las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales, en la misma—en realidad, en mayor—medida que interpretar y aplicar todo el ordenamiento formal, pero no realmente inferior.

- c) Finalmente, por cómo se conciba la propia justicia constitucional; por cómo la conciban el propio Defensor, los poderes y autoridades públicas, los ciudadanos y, sobre todo, los operadores mismos de esa justicia constitucional: los jueces del orden común y, por encima de todos, los jueces constitucionales, de cuya imparcialidad, capacidad, honradez, compromiso y coraje va a depender, a fin de cuentas, la eficacia del Derecho de la Constitución y del Derecho de los Derechos Humanos en general.

De esto último saldrá, en definitiva, la respuesta al meollo de la cuestión planteada en mi intervención: la extensión e intensidad de la actividad del Defensor, en el sentido específico de su misión fundamental de defender los derechos y libertades fundamentales de la persona humana ante la justicia constitucional. Porque, como veremos a continuación, mi tesis es la de que, sin ningún menoscabo de la importancia indiscutida del Defensor en la sociedad democrática contemporánea, cualquiera que sea su régimen o realidad jurídica, política o social, el acento principal de su función debe ajustarse, en cada ordenamiento, a la respuesta que se dé, precisamente, a las ideas, valores y conceptos concretos que prevalezcan en cada sociedad:

- a) Respecto del sentido y alcances del Derecho de la Constitución y del Derecho de los Derechos Humanos aplicable, y b) sobre todo, del papel que

<sup>10</sup> García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Tratado de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1984.

deba jugar y juegue para garantizar su vigencia y supremacía la justicia constitucional.

#### DERECHO DE LA CONSTITUCIÓN Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Para contestar ambas cosas, me parece útil examinar si hay en nuestros ordenamientos —y si lo hay cuál— una especie de “modelo” común de Derecho de la Constitución y de justicia constitucional que nos permita algunas conclusiones más o menos generalizables; un “modelo” propio, pues, de nuestras naciones americanas de ascendencia hispánica y portuguesa, aunque admita —como los otros— una variedad de soluciones concretas. La verdad es que lo que reclama que reconozca un determinado “modelo” no es la univocidad, ni siquiera la uniformidad de los diversos sistemas singulares que de él se desprendan —en tal caso no habría del todo “modelos”—, sino el hecho de que sus miembros respondan a ciertas ideas, fines, criterios, principios y valores comunes, generalmente compartidos y no reductibles a los demás.

En este sentido, creo que debemos comenzar por superar la tesis simplista según la cual hay dos, y solamente dos “modelos” paradigmáticos de justicia constitucional: el estadounidense o “difuso”, como dije, difundido en todos los tribunales, en el ejercicio de su respectiva jurisdicción común, llamados a interpretar y aplicar el Derecho de la Constitución, en los casos concretos sometidos a su conocimiento, de la misma manera que lo hacen con la legislación ordinaria, aunque conociéndole el rango superior que le corresponde, por definición; y el europeo “concentrado”, en el que un Tribunal Constitucional especializado —o especial— concentra el monopolio de la interpretación y aplicación del Derecho de la Constitución, al menos en su modalidad de control de constitucionalidad en sí o, al menos, de constitucionalidad de las leyes.<sup>11</sup> En lo que se refiere, a su vez, a los mecanismos de garantía de los derechos y libertades fundamentales, éstos tampoco pueden reducirse a los mismos dos modelos, como se pretende a menudo, con una mucha mayor simpleza todavía.

La verdad es que en ambas dimensiones de la justicia constitucional —la de control de la constitucionalidad y la de garantía de los derechos y libertades fundamentales— hay, a mi juicio, un tercer modelo, verdaderamente autónomo, en cuan-

<sup>11</sup> Sólo conozco un ejemplo en el que, por jurisprudencia mayoritaria de su Tribunal Constitucional —en Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia—, su monopolio excluye no sólo, como en Europa, la desaplicación y, *a fortiori*, la anulación de la ley o actos con valor de ley, sino también, como en alguna parte, la de normas de rango infralegal —como los reglamentos ejecutivos o autónomos de la administración central—.

to que está fundado en sus propios valores, principios y criterios, suficientes —y más que suficientes— para considerarlo como un género en sí mismo —*sui generis*—, no sólo irreductible a cualquiera de los otros dos, sino también inubicable como fórmula intermedia o mixta entre ambos; incluso valga decir que anterior, en el tiempo, al llamado modelo “europeo”, frente al cual nuestra América ibérica presenta ejemplos clarísimos de jurisdicción constitucional concentrada —*verbi gratia* en Venezuela y Costa Rica— muy anteriores a su primera institución en Europa —con la Constitución austriaca de 1920, obra personal del genio de Hans Kelsen— y aun al nacimiento mismo de su ilustre creador.<sup>12</sup>

Con otras palabras: no se trata, desde luego, de la originalidad por la originalidad, sino de percatarnos de que hay, objetivamente, en medio de la diversidad de los varios sistemas de justicia constitucional en la América ibérica esas ideas, fines, criterios, principios y valores comunes, básicamente compartidos, que no pueden reconducirse lógicamente a uno u otro, ni a ambos de los dos modelos reseñados.

Comencemos por una distinción general: en América Latina ciertamente se debe reconocer la presencia del modelo estadounidense o “difuso” de justicia constitucional, siguiendo los lineamientos de sus mismas ideas, criterios y fines —es el caso, por ejemplo, de Argentina—; pero no la del modelo europeo o “concentrado”, en el sentido de que, si bien con algunas coincidencias que podrían inducir esa conclusión, la verdad es que ni son todas posteriores a él, como para que pudiera pensarse que de él se copiaran o tomaran, ni, sobre todo, responden a las mismas ideas, fines, criterios, principios y valores.

En efecto, lo cierto es que en las diversas manifestaciones concretas de la justicia constitucional a lo largo y a lo ancho de nuestro subcontinente, incluso sin excluir los sistemas más típicamente vinculados a uno u otro de los dos modelos citados, hay en ellos principios y rasgos comunes que no pueden derivarse de una simple imitación.

Por encima de todo, me parece que hay una característica común verdaderamente toral, tanto que sobre ella se construye en Iberoamérica todo el edificio de la justicia constitucional —y del propio Derecho de la Constitución—: me refiero a la idea de que hay, al lado de los derechos y libertades fundamentales comunes, un verdadero “derecho fundamental autónomo”, por ende, exigible por sí mismo, al Derecho de la Constitución y, junto a éste, a garantías específicas, específicamente constitucionales, de la supremacía y vigencia de la Constitución, entendida esta última, a su vez, como norma e ideario supremos del orden social, dotados de la es-

<sup>12</sup> En Venezuela, por lo menos desde la Constitución de 1830; en Costa Rica, desde la de 1869, pero incluso con un importante antecedente en la de 1825.



bilidad de un texto rígido —solamente reformable por órganos y mediante procedimientos especialmente agravados—, de la claridad de su contenido —no sujeta a los vaivenes de la interpretación legislativa, administrativa o judicial— y aun de la certeza de su amplitud, acaso extenso y detallado —aun al riesgo de pecar de rigidez reglamentista—, entre otras cosas porque los iberoamericanos hemos tenido que aprender a desconfiar profundamente de nuestros gobernantes, lo cual hace que nos resulte particularmente atrayente la definición del Estado democrático de Derecho como aquel en que la voluntad subjetiva de los gobernantes es reemplazada por la racionalidad objetiva de la ley —la extensión inusitada de nuestras constituciones no es obra de la casualidad ni de la torpeza de sus redactores—.

Yo creo que es precisamente este rasgo de nuestra cultura constitucional —la convicción de que existe un derecho fundamental, autónomo, al Derecho mismo de la constitución y, por ende, a la legalidad y legitimidad constitucionales de todo el ordenamiento jurídico y de todos los actos y conductas de los detentadores del poder, quienesquiera que éstos sean— lo que hace de la justicia constitucional iberoamericana —sobre todo, de la soñada— un modelo *sui generis* que no puede reconducirse a uno u otro, ni a ambos de los dos considerados como paradigmáticos.

En términos generales, considero que, por encima, como dije, de sus diferencias singulares, los sistemas iberoamericanos de justicia constitucional se caracterizan, además:

- a) Por la idea de que, dado que, como dije, la legalidad y legitimidad constitucionales son por sí mismas un derecho fundamental autónomo de todos los seres humanos, el Derecho de la Constitución es de orden público esencial, exigible por todos con la más amplia legitimación, y aun imponible de oficio; de allí que, por ejemplo, en un gran número de Estados iberoamericanos se reconozca una verdadera acción popular, tanto para interponer los remedios de garantía de los derechos y libertades fundamentales —en general, los recursos de hábeas corpus y de amparo—, cuanto para la misma acción directa de inconstitucionalidad —como ocurre, notablemente, en Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Venezuela, Perú y, en algún grado, en todos los demás—.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> En Costa Rica, por ejemplo, uno de los sistemas menos generosos en lo que a legitimación concierne, la acción de inconstitucionalidad —ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia— puede interponerla cualquier interesado —en realidad, quien sea titular de un derecho subjetivo o, al menos, de un interés legítimo, y, por excepción, aun de un simple interés—, pero siempre que haya invocado la inconstitucionalidad en un procedimiento administrativo o proceso judicial, incluso de amparo o hábeas corpus, “como medio de amparar el derecho” —o interés— que pretenda lesionado (artículo 75.1, Ley de la Jurisdicción Constitucional);

- b) Por la coexistencia de remedios paralelos, al acceso de todo interesado, en general: por un lado, los de una justicia constitucional “difusa”, ante cualquier tribunal, en los casos sometidos a su conocimiento, y, simultáneamente, los de un control de constitucionalidad “concentrado”, ante una jurisdicción constitucional especializada —tribunal o sala constitucional independiente, fuera o dentro del Poder Judicial—, o por lo menos especial —por lo general, la propia Corte o Tribunal Supremo de Justicia—; los primeros, para garantizar, en los casos concretos, la vigencia y supremacía de Derecho de la Constitución y de los derechos y libertades fundamentales de toda persona sometida a la jurisdicción estatal, inclusive con la desaplicación de las leyes u otros textos o actos incompatibles con él; los segundos, para depurar definitivamente el ordenamiento de tales normas o actos espurios y, de paso, garantizar, sobre la base del valor vinculante *erga omnes* de la jurisprudencia constitucional, la estabilidad y uniformidad de la interpretación y aplicación, tanto del propio Derecho de la Constitución, como de la legislación ordinaria en conformidad con él.<sup>14</sup>

- c) Por la convicción de que, en realidad, la soberanía nacional no puede ser delegada ni está “depositada” en ninguna autoridad personal, sino sólo en la propia constitución, mediante la cual el soberano organiza, legitima y limita toda otra autoridad, toda legalidad y toda legitimidad, y en la cual descansa la supervivencia misma de la democracia, del Estado de Derecho y de la libertad y derechos fundamentales de los seres humanos, quienes constituyen, a su vez, la única justificación y razón de ser del Estado, del Derecho y del orden constitucional; por lo tanto, por la convicción de que garantizar la vigencia y supremacía del Derecho de la Constitución es tarea de todos, y del propio Tribunal Constitucional en particular, aun de oficio si fuere necesario.<sup>15</sup>

sólo que legitimándose también para interponer la acción directamente, por excepción que casi se convierte en regla, a cualquier persona cuando no haya en el asunto perjudicado directo, o se trate de intereses difusos o que atañan a la colectividad en su conjunto —esto último entendido jurisprudencialmente como legitimación corporativa únicamente— (artículo 75.2 *id.*); todo esto, desde luego, independientemente de la legitimación de los poderes públicos, del contralor, procurador y fiscal generales de la República, y del Defensor de los habitantes, en lo que atañe a sus esferas respectivas de competencia (artículo 75.3 *ibid.*). Sobre esto, *vide* mi trabajo “Legitimación democrática y justicia constitucional”, en *Libro Homenaje a Eduardo Ortiz*, 1994, y en el *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Medellín, 1995.

<sup>14</sup> En Costa Rica, Ley de la Jurisdicción Constitucional núm. 7135, del 11 de octubre de 1989 (vigente el 19 de octubre 1989), artículo 13.

<sup>15</sup> Es notable el caso de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala frente al intento de golpe de Estado del Presidente Serrano.

En lo que se refiere a las garantías de los derechos y libertades fundamentales, es asimismo identificable en los ordenamientos constitucionales iberoamericanos una orientación general, que difiere radicalmente, tanto de la europea como de la estadounidense. En general, en los sistemas de justicia constitucional de nuestro subcontinente se pueden identificar los siguientes rasgos principales comunes:

- a) Las garantías se ejercen a través de uno o dos remedios específicos, que engloban todas las posibilidades: los llamados recursos de hábeas corpus y de amparo, o de amparo genéricamente, según los casos: el primero, para garantizar específicamente la libertad y la integridad personales, que plantean algunas exigencias singulares; el segundo, para garantizar los demás derechos fundamentales.<sup>16</sup>
- b) El reconocimiento, para efectos de tales recursos, de que los derechos amparables son todos los fundamentales, valga decir —en la acepción precisamente iberoamericana que, por cierto, también difiere, por ejemplo, de la española—, no son sólo los llamados derechos “civiles y políticos”, sino también los “económicos, sociales y culturales”; más correctamente, no sólo los derechos “de libertad” —o autonomía—, sino también los “de participación” y los “de prestación” —o derechos a la acción del Estado—; y no sólo los claramente identificables como “derechos subjetivos” plenos, es decir, como situaciones individualizadas como exigibles en sí mismas, sino también los reflejos o reaccionales, al modo de los intereses legítimos del derecho administrativo, aunque no restituibles plenamente en sí mismos, por lo menos habilitan a sus titulares para accionar oponiéndose a cualquier norma o acto que ilegítimamente los suprima o restrinja, que los otorgue con discriminación o inclusive que los omita o retarde injustificadamente; y no sólo los reconocidos como tales por la Constitución o, en su caso, por el Derecho Internacional aplicable, cualesquiera otros derivables o derivados de la intrínseca dignidad del ser humano, consagrados o no por otras normas, consuetudinarias o de la legislación común —por ejemplo, los derechos de la personalidad, las condiciones del derecho de propiedad, los elementos de la libre contratación o los requerimientos del debido proceso y los principios generales de la legalidad penal o disciplinaria—, los cuales se reconocen normalmente como fun-

damentales aunque sólo estén consagrados en los códigos civiles, penales, administrativos o procesales o, en general, en la legislación común; o aun indirectamente, por la aplicación de las normas de competencia constitucional —como el derecho de todo ciudadano a no pagar los tributos que no sean específicamente establecidos por la ley, o, en general, la reserva de ley que resulta de las competencias privativas atribuidas al parlamento por la constitución; o incluso sólo reconocibles mediante una generosa inducción de las condiciones de la cultura actual, como sería, por ejemplo, el derecho fundamental a enterrar y saber dónde se encuentran los cuerpos de los propios deudos, violado gravemente en los casos de desaparición forzada de personas—. <sup>17</sup>

- c) El otorgamiento de los recursos de garantía, no sólo frente a los actos de las autoridades públicas, sino también frente a las omisiones y amenazas de ellas o aun de particulares —cuando éstos se encuentren, de derecho o de hecho, en posiciones de poder que les permitan imponer inmediatamente su voluntad a otros seres humanos—; todo ello prácticamente sin ninguna excepción —hay algunas, sin embargo, en ordenamientos particulares, como la exclusión que en Costa Rica se hace de los actos jurisdiccionales del Poder Judicial y de las actuaciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral; sobre las primeras he venido, hasta ahora en solitario, salvando sistemáticamente mi posición—.
- d) Sobre todo, la naturaleza absolutamente universal, informal y sumaria, inicial e “interdictal” de las garantías constitucionales, en el sentido de que se confieren a cualquier persona, a su favor o al de un tercero, sin necesidad de ninguna vinculación personal con la víctima —incluso nuestra Sala Constitucional ha conocido y acogido peticiones de menores de edad y de las que ha tenido que deducir pretensiones de amparo nada claras—; de que no requieren de ninguna formalidad, ni de patrocinio letrado; de que son procedentes inmediatamente contra los actos lesivos, sin necesidad de agotar contra ellos remedios judiciales —en Costa Rica, ni siquiera administrativos—, ni tampoco precluir su utilización posterior; y de que tienden específicamente a garantizar y, en su caso, reestablecer aun situaciones de hecho, o a proteger a personas en sus derechos meramente procesales

<sup>16</sup> Por ejemplo: Constitución de Costa Rica, 1949, artículo 48 (reformado en agosto, 1989), y Ley de la Jurisdicción Constitucional, artículo 20.

<sup>17</sup> Casos de Manfredo Velázquez y Saúl Godínez contra el Estado de Honduras, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1968-1969.

—al debido proceso, legal y constitucional— frente a toda sanción, penal o administrativa, u otro perjuicio, aunque al cabo sus pretensiones pudieran resultar en el fondo infundadas al cabo de los procedimientos debidos —en Costa Rica, todavía más, la sentencia estimatoria de hábeas corpus o de amparo impone forzosamente al Estado el pago de las costas y la indemnización de los daños y perjuicios causados al amparado, aunque el acto lesivo no fuera ilegítimo ni ilegal; y hasta puede hacerlo solidariamente contra el funcionario responsable, en lo personal, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, a juicio del tribunal—.

#### EL DEFENSOR, MINISTERIO PÚBLICO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Hay en todas las concepciones del Defensor de los Derechos Humanos, dondequiera que se ha establecido o propuesto, una característica que puede considerarse universal: el Defensor no es un juez, ni un órgano de administración activa, ni siquiera uno de tutela o de jerarquía impropia, sino un simple “magistrado de influencia” —nada más, pero nada menos—, cuya autoridad depende, precisamente, de no tener tal “autoridad”, sino tan sólo el prestigio formal de su cargo, el prestigio material de su magisterio técnico y moral y el respaldo, normalmente silencioso, de las personas por cuyos derechos y libertades fundamentales haya partido sus lanzas. Es, por lo demás, un funcionario dependiente del Poder Legislativo, pero no como subalterno, delegado o asesor parlamentario; pero su función —forma de actividad— es fundamentalmente “de mediación”, “de persuasión” y sólo en último grado “de denuncia” ante las autoridades administrativas o judiciales competentes para actuar o, por fin, ante el propio Poder Legislativo al cual debe informar con periodicidad.

De todo esto, y del análisis comparativo de los distintos regímenes de nuestro mundo iberoamericano, me parece que pueden destacarse siete “funciones” principales, a saber:

- a) Una primera, *de investigación*, indispensable para todas las demás, con acceso irrestricto a todas las dependencias y documentos de la administración pública o, en general, de los órganos y entidades sujetos a su inquisición.
- b) Una segunda, *de persuasión* y, en su caso, “mediación y conciliación”, la cual tiene por objeto “prevenir” los conflictos entre los ciudadanos y los detentadores del poder y es, por cierto, la que histórica y lógicamente le

caracteriza mejor, como “magistratura de influencia” para colaborar en el alivio de los infortunios que sufran las personas en sus derechos y libertades fundamentales frente al poder, sin reemplazar a los poderes y autoridades constituidos.

- c) Una tercera, *de censura*, incluso pública, contra los funcionarios que injustificadamente rehúsen reconocer sus errores, corregir sus entuertos o modificar para el futuro su conducta lesiva a los derechos o intereses de los ciudadanos —estos últimos entendidos, desde luego, como derechos y libertades fundamentales de todos, en condiciones de igualdad y sin discriminación.
- d) Ante el fracaso de las anteriores, y sólo entonces, una cuarta, *de denuncia* de los funcionarios negativos, incapaces o negligentes para corregir los actos o conductas señalados, ante sus superiores, la opinión pública o el Poder Legislativo; función que comprende también una *de acción* ante los tribunales de justicia, específicamente de justicia constitucional, que yo he llamado “de ministerio público de los derechos y libertades fundamentales” y sobre la cual me queda algo que decir.
- e) Una quinta función, independiente de las anteriores, si bien complementaria y, de cierto modo, remate de las dos anteriores, *de información y asesoramiento* al Poder Legislativo, fundada justamente en otra de las dimensiones fundamentales de la competencia del Defensor: la de ejercer su influencia ante el poder de representación normal por excelencia, el cual sí está capacitado y apoderado, mediante su doble función de fiscalización política y de legislación, para ejercer las competencias compulsivas y reguladoras de que carece por sí mismo el Defensor, quien, por esto mismo, no debe limitarse a informar al parlamento de su gestión y de sus éxitos y fracasos en el ejercicio de su “magistratura de influencia”, sino también complementarla con su asesoramiento sobre las medidas, normativas u otras, que a su juicio resulten necesarias para corregir las deficiencias de la administración —con mayúscula, en acepción orgánica— o de la administración —con minúscula, en su sentido funcional—.
- f) Desde luego, una función permanente y general, la más eficaz y perdurable, pero también, por desdicha, la de más largo plazo, función *de promoción y educación*, no sólo entre los funcionarios públicos, sino también

entre la población en general; los primeros para que conozcan, comprendan y cumplan sus deberes para con los segundos; éstos para que conozcan, ejerzan y reclamen sus derechos, sobre todo frente a los primeros; y entre todos para que conozcan, divulguen y desarrollen el Derecho de la Constitución y el Derecho de los Derechos Humanos, con conciencia y convicción de sus alcances —lo cual, me atrevo a asegurar, es absolutamente insólito entre nuestros gobernantes y gobernados, funcionarios y gendarmes, políticos y simples ciudadanos, incluso profesionales en derecho, jueces y magistrados, cuando se trata de algo más que la mera retórica de los Derechos Humanos—.

g) He dejado para el final, no por ser la última cronológica ni lógicamente, sino por ser la que concluye mi participación, la función que he llamado *de Ministerio Público de los Derechos Humanos* para ejercer, precisamente, una acción jurisdiccional activa y positiva ante los órganos de la justicia constitucional en general —es decir, tanto los de una jurisdicción constitucional propiamente, como los de la jurisdicción común que y en cuanto tengan por objeto o produzcan por resultado la actuación del Derecho de la Constitución o del Derecho de los Derechos Humanos—, en busca de la corrección, sanción y reparación de las violaciones de los derechos y libertades fundamentales de las personas, en el más amplio sentido del concepto —derechos de libertad, de participación, de prestación, etcétera, tanto si son reconocidos expresamente por la constitución positiva, como implícitamente por virtud de la cada día más innegable fuerza normativa universal del Derecho internacional de los Derechos Humanos, incluso en el Derecho interno—.

Esta última función, *de Ministerio Público de los Derechos Humanos*, tiene, a mi juicio, no sólo una trascendencia mayor que las demás del Defensor, porque es capaz de lograr resultados más eficaces por encima de las veleidades y desafíos del poder común, sino también una connotación de especialísima utilidad para la propia justicia constitucional, ante la cual puede y debe presentarse guarnecida con la mayor objetividad, capacidad y credibilidad de un organismo público creado específicamente para defender los mismos derechos y libertades fundamentales que constituyen la razón de ser del Estado de Derecho, de la democracia y de la libertad.

En este sentido, me parece importantísimo tener presente que, cuanto más amplia, accesible y poderosa sea la justicia constitucional, tanto mayor debe ser el

peso que, en el cúmulo de sus funciones, dé el Defensor a la función de Ministerio Público de los Derechos Humanos, por lo menos subordinando a ella la que me he permitido ubicar como la cuarta, de denuncia pública, a condición, desde luego, de que se le reconozca —como prácticamente a todas— la necesaria legitimación para accionar ante los órganos jurisdiccionales respectivos, tanto en las acciones de justicia constitucional difusa disponibles, como, principalmente, en las de una jurisdicción constitucional especializada o especial, y, dentro de ésta, tanto en las vías de protección de los derechos y libertades fundamentales como en las de garantía de vigencia y supremacía del Derecho de la Constitución, por supuesto en cuanto estas últimas constituyan — como constituyen con frecuencia — vehículos también para la protección de aquellos mismos derechos y libertades, particularmente los difusos y los colectivos —que siguen siendo individuales, en la medida que, como humanos, son investidos en cada persona singular, pero que se difunden o comparten entre los miembros de colectividades o categorías similares—.

## ¿QUÉ DETERMINA LA INSTITUCIÓN DEL *OMBUDSMAN*? UNA PERSPECTIVA COMPARADA A NIVEL MUNDIAL

Marten OOSTING

Señoras, señores,  
Estimados colegas y amigos:

### INTRODUCCIÓN

Quiero comenzar felicitando a ustedes, compañeros Defensores del Pueblo de los países iberoamericanos, por la decisión que adoptaron el año pasado de unirse en una propia y nueva organización. Esta decisión marca el importante desarrollo que ha experimentado América Latina en el último decenio, desde que se creó en esta zona la primera institución del *Ombudsman*, o Defensor del Pueblo, en Guatemala, en 1986. A partir de aquel entonces, numerosos países latinoamericanos han seguido el mismo camino, mientras que otros han tomado las iniciativas necesarias para poder instaurar una institución del Defensor del Pueblo. En este orden de ideas, deseo recordar también la gran dedicación de la que dieron muestra los dignatarios de la institución del Defensor del Pueblo en España para fomentar la realización de un órgano semejante en América Latina. El hecho de que vuestra Federación se denomine “Iberoamericana”, subraya la fraternidad que se ha originado de este modo. El desarrollo más importante de la institución del *Ombudsman* en América Latina encuentra su punto culminante en octubre de este año con la celebración del Sexto Congreso Mundial del Instituto Internacional del Ombudsman en Buenos Aires, que tendrá por anfitrión a nuestro incansable colega y amigo, Jorge Maiorano.

Vuestra Federación puede desempeñar un importante papel para propulsar la realización de la institución del *Ombudsman* en los países latinoamericanos que no disponen todavía de semejante organismo. A este respecto pienso, en primer lugar, en los países que ya han incorporado entretanto en su Constitución la institución del *Ombudsman*, pero que aún han de llevar a cabo la legislación orgánica requerida, como son Bolivia y Paraguay. Además de eso, pienso también en aque-

llos países que han de recorrer todavía un largo camino para llegar a tal meta, como Brasil y Chile, a pesar del activo papel del capítulo chileno del *Ombudsman*.

Por otro lado, vuestra Federación puede ser importante también para ustedes mismos como centro para el intercambio de experiencias y, con ello, para promover la profesionalización de la labor de ustedes y de vuestros colaboradores. Por último, existe la importante función de la mutua solidaridad, de la que puede emanar un apoyo, en particular hacia aquellos colegas que se ven obligados a realizar su trabajo en circunstancias extremadamente difíciles.

Mis felicidades se extienden más allá de la decisión de ustedes de unirse en una nueva Federación. El hecho de que pudo crearse esta Federación, con tantos miembros ya en América Latina, constituye de por sí un exponente del importante y agradable desarrollo en su región y continente en conjunto, durante los últimos 10 a 15 años, en el sentido de la democratización y estabilidad política, así como en el rechazo de la violencia. Al expresarme en estos términos, me hago perfectamente cargo de que no todos los países han progresado tanto en esta evolución, y que habrán de recorrer a menudo un largo y difícil camino para alcanzar tales objetivos. Porque muchos países aún se encuentran en una situación de desarrollo. En este proceso desempeñan ustedes en su tarea de Defensores del Pueblo un papel fundamental, en especial en cuanto a la protección de los Derechos Humanos.

Deseo expresar igualmente mi agradecimiento por la invitación que se me ha enviado, en mi calidad de Presidente del Instituto Internacional del Ombudsman, para participar en este Primer Congreso de vuestra Federación. Hago votos porque mi presencia sea considerada como la expresión de la solidaridad de vuestra Federación con la comunidad universal de los Defensores del Pueblo. En este orden de ideas, desempeña una función clave su Presidente, el licenciado Jorge Madrazo, quien, en su calidad de representante de esta zona, es un estimado miembro del Consejo de Administración del International Ombudsman Institute (IOI). Deseo agradecerle a él, de manera muy particular, la hospitalidad que nos brinda aquí en Querétaro, una de las ciudades más hermosas de la República.

En este contexto, mis pensamientos se remontan hacia el magno Congreso celebrado en la ciudad de México, en noviembre de 1991, en el cual se dio a conocer, de manera tan evidente, la entonces aún joven Comisión Nacional de Derechos Humanos. Guardo aún muy gratos recuerdos de tal encuentro. Al respecto deseo mencionar con agrado el papel inspirador de Jorge Carpizo, el primer Presidente de la Comisión Nacional. Entretanto, la Comisión ha experimentado un desarrollo imponente, como se desprende, entre otras cosas, de los extensos informes mensuales. No cabe duda de que esto ha inspirado también la realización de semejantes

comisiones en los Estados mexicanos. Me es sumamente placentero comprobar que todas ellas también se han asociado al IIO.

Tras ésta, un tanto prolongada introducción, llego ahora a mi ponencia propiamente dicha. Como representante de la comunidad mundial de Defensores del Pueblo, he elegido hablar sobre el desarrollo de la institución del *Ombudsman* en el mundo a través de una perspectiva comparada.

#### EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIÓN DEL *OMBUDSMAN* EN EL MUNDO ENTERO

En 1955, Dinamarca obtuvo su institución del *Ombudsman*. Antes le habían precedido Suecia en 1809 y Finlandia en 1919. A partir de Dinamarca, la institución del *Ombudsman* empezó a desarrollarse por el mundo. Los primeros países que siguieron después fueron Noruega y Nueva Zelanda, en 1962. A mediados de 1983, la institución del *Ombudsman* fue elevada a nivel nacional en 21 países, y en otros seis países a nivel regional. Ahora, en 1996, son ya 75 los países que poseen semejante organismo: 27 en Europa, 16 en África, 14 en América Latina (con inclusión de la zona del Caribe), ocho en Asia y en la zona asiática austral y del Pacífico. Y, por último, ocho en las provincias del Canadá, cinco Estados en los Estados Unidos de América, así como Puerto Rico y Guam. Además, la Unión Europea tiene su *Ombudsman* europeo desde el 1 de septiembre de 1995 que es, por tanto, el primer *Ombudsman* del mundo a nivel supranacional.

Así, pues, se trata —también al exterior de la América Latina— de un desarrollo y una diseminación imponentes del *Ombudsman* por el mundo entero, a veces con otras denominaciones. En todos los casos se trata de un cargo público, que se caracteriza por su independencia y amplias atribuciones de investigación, así como por su labor pública. El *Ombudsman* es, por lo general, directamente asequible al ciudadano; la institución ha sido creada para beneficio de ese ciudadano, como una previsión de protección contra la administración pública. El *Ombudsman* tiene la misión de salir en defensa del derecho de los ciudadanos con respecto a un “buen gobierno” (*good governance*). Ocupa un lugar propio al lado de otras entidades de derecho público de control externo sobre los poderes públicos, como el parlamento y el juez.

Es bastante general la característica de que el *Ombudsman* realiza su trabajo sin tener la facultad de adoptar decisiones de derecho vinculantes, como las que tiene el juez. A primera vista, esto parece ser una grave deficiencia, una imperfección. Sin embargo, si le fuera permitido al *Ombudsman* decidir con obligatoriedad de derecho, él sería uno de tantos jueces. Toma su propiedad, entre otras cosas, precisamente del hecho de que no es ningún juez. El *Ombudsman* suele ser más flexi-

ble y tiene más libertad de acción que el juez quien, como se sabe, está sujeto a su derecho procesal.

Para disponer de influencia son importantes también más factores que el de la facultad de decidir con obligatoriedad de derecho. En primer lugar se trata de características institucionales del cargo como tal, como se han dado en la legislación sobre el *Ombudsman*, de preferencia con un fundamento en la Constitución. De capital importancia en este aspecto es una garantía legal de la independencia del *Ombudsman* y la concesión al *Ombudsman* de atribuciones de investigación por parte del legislador. Estas atribuciones son instrumentos imprescindibles para la búsqueda de la verdad en su investigación, de tal suerte que si es necesario pueda sacar a flote lo que está sumergido. La facultad de investigación por iniciativa propia constituye una parte importante de su armadura.

Sin embargo, con estas características se ha proporcionado únicamente la base de poder formal para el *Ombudsman*. Huelga decir que sea suficiente; si se establecieran sólo estas características, la administración pública tendría todavía demasiado margen para ignorar al *Ombudsman*. Por consiguiente, se necesitan más cosas.

“Más cosas” significa adquirir lo que es un concepto clave para el funcionamiento efectivo de toda institución del *Ombudsman*: autoridad. Precisamente porque la base de poder formal del *Ombudsman*, comparada con la del juez, conoce en un punto una restricción evidente; el *Ombudsman* puede tener, finalmente, sólo influencia si dispone de autoridad. La autoridad se refiere a la facultad de un actor para conseguir hacerse oír y obtener imitación con otro que, formalmente visto, tiene la libertad de no hacer caso al actor en cuestión. La autoridad es un poder conferido por otros. El propio actor —en nuestro caso el *Ombudsman*— tendrá que crearse él mismo esta capacidad y mantenerla continuamente. El poder del *Ombudsman* descansa en tres pilares, por lo menos.

El primer pilar es la calidad del trabajo. El *Ombudsman* tendrá que hacer un uso activo y creativo de sus atribuciones de investigación, su método de trabajo habrá de caracterizarse por su independencia, imparcialidad y franqueza, y sus juicios y posibles recomendaciones deberán tener fuerza convincente. La labor del *Ombudsman* conoce una propia profesionalización.

El segundo pilar y el tercero son, respectivamente, apoyo político y franqueza e interés por parte de los medios de difusión. Debido a su trabajo, el *Ombudsman* contribuye a la franqueza de la administración pública, lo que es un modo de responsabilidad que es esencial en una comunidad democrática. Como mecanismo de realimentación (*feedback*) reviste importancia para la calidad de la autoridad pública en su trato con los ciudadanos.

## FORMULACIÓN DE PREGUNTAS

Como ya he señalado, contemplaré el desarrollo de la institución del *Ombudsman* en el mundo a partir de una perspectiva comparada. La pregunta central al respecto es: ¿qué es lo que determina la institución del *Ombudsman*? Para ello examinaré los factores que revisten importancia para la realización y la misión de este organismo en un país determinado, para la manera en que debe desempeñar ese cometido y para las funciones que puede desempeñar de este modo. Para responder a esta pregunta, abordaré las expectativas a partir de las cuales se establece la institución del *Ombudsman* y en las circunstancias en que ello tiene lugar. El entorno social y político-administrativo es determinante en alto grado para la realización y la puesta en marcha de la institución del *Ombudsman* en el país en cuestión. En este punto existen grandes diferencias entre los países que han instituido entretanto este organismo. Los clasificaré, en forma global, en dos grupos: por una parte, los países que se han desarrollado ya durante largo tiempo en un Estado democrático de Derecho y, por otra, las nuevas democracias.

Desgraciadamente no existen publicaciones en las cuales pueda contemplarse, de forma comparada a nivel mundial, la institución del *Ombudsman*, según la situación reinante en 1996. Esto significa que la descripción y análisis en esta ponencia se basan en mis impresiones, obtenidas en una larga serie de contactos internacionales, y en mi experiencia como dignatario en Holanda. Mi exposición es, a la fuerza, muy esquematizada; me hago perfectamente cargo de que con ello no trato con justicia todas las situaciones específicas.

## VIEJOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS DE DERECHO

Primeramente voy a referirme al *Ombudsman* que tiene por entorno el viejo Estado democrático de Derecho. En los 40 años pasados, la institución del *Ombudsman* se creó en numerosos países que en un momento dado ya conocían un desarrollo, a menudo prolongado, como Estado Democrático de derecho. El *Ombudsman* llegó allá como complemento de instituciones ya existentes desde largo tiempo, cuya acción protectora para el ciudadano se consideraba por lo visto insuficiente. Ejemplos de ello son las instituciones del *Ombudsman* en la mayor parte de los países, en especial en la parte norte y occidental de Europa, en Israel y en algunos países de la Comunidad de Naciones (*Commonwealth*), como Nueva Zelanda (el primer país fuera de Escandinavia que creó su *Ombudsman*, en 1962), en el Canadá (con un *Ombudsman* en la mayoría de las provincias) y Australia. En la mayor parte de estos países, el *Ombudsman* es designado por el Parlamento. Cuando se habla del



“clásico” *Ombudsman*, según el ejemplo escandinavo, ése es el *Ombudsman* parlamentario.

Se trata en este aspecto de comunidades que pueden describirse como “estados del bienestar” (*welfare state*), con un gobierno que desempeña tareas en un amplio horizonte. Conocen una democracia parlamentaria y elecciones generales periódicas, con una extensa participación. El sistema administrativo-político como tal es más bien estable. El orden constitucional es un conjunto de *checks and balances* (medios para mantener el equilibrio de fuerzas y poderes). Esto significa que existe amplia experiencia con la práctica de que cada ejercicio de poder público está sometido a responsabilidad y control. La noción del Estado de Derecho—que los poderes públicos solos no crean derecho, sino que ellos mismos están subordinados al derecho— forma parte de la cultura administrativa. La violación de los clásicos derechos fundamentales por parte del poder público es más bien una excepción. Por lo general, existe una previsión legal en cuanto a la publicidad de administración. Los medios de comunicación social gozan de libertad y son pluriformes.

Merced a la enseñanza y a los medios de comunicación, así como por el apoyo eventual de una cadena de previsiones intermediarias, los ciudadanos están bastante enterados de sus derechos con respecto a los poderes públicos, y de los caminos a lo largo de los cuales pueden ver realizados sus derechos. Bajo la influencia de la comparación con organizaciones que trabajan bajo las condiciones del mercado, ha aumentado la noción de que también las organizaciones estatales, en el desempeño de sus tareas—en especial las que corresponden a la prestación de servicios— tienen que cumplir con exigencias que van orientadas hacia la clientela. Debido a todo ello, ha disminuido la aguda verticalidad que existía en esos países, todavía a principios de este siglo, entre autoridad y “súbdito”, en favor de cierta horizontalidad en su relación mutua.

La llegada del Defensor del Pueblo significó en esta situación que él debía adjudicarse un lugar reconocible y propio en el seno del sistema administrativo político existente. Las Entidades Estatales no tenían que acostumbrarse sólo a la existencia de un nuevo “perro guardián”, sino aprender a descubrir también que el *Ombudsman* puede contribuir, como copensador, de manera importante en la calidad relativa a la protección de la tarea que les ha sido encomendada. La labor del *Ombudsman* en estos países se refiere, visto desde el aspecto de cantidad, sobre todo a deficiencias, imperfecciones, de grandes organizaciones estatales burocráticas en la ejecución de la legislación, a menudo complicada, del estado del bienestar (*welfare state*). En los países de habla inglesa se suele emplear al respecto el término de “mala administración”. Algunas de las deficiencias que saltan a la vista en este orden de

ideas son el trámite prolongado de solicitudes/peticiones y un déficit de información en cuanto al estado de la cuestión. Además del trabajo en el terreno del trato factual de la autoridad pública, el *Ombudsman* puede tener una misión en juzgar ciertas órdenes de cumplimiento en concordancia con la Ley y en sentido común y equidad. Esto último depende también de la delimitación de sus atribuciones con respecto al juez y, más en particular, también, de la cuestión de que si en el país en referencia existe un juez administrativo aparte (como, por ejemplo, en Francia y Holanda) o si no existe (como, por ejemplo, en Dinamarca y en los llamados países de la Comunidad de Naciones). También se da una variación entre los países hasta el punto de que el volumen de la tarea estatal en el “estado del bienestar” no es en todas partes igual. Así, por ejemplo, la asistencia sanitaria, los correos, las comunicaciones y los transportes públicos en un país están organizados públicamente, debido a lo cual el *Ombudsman* es competente, mientras que en otro país esto ha sido encomendado, o transferido entretanto, a organizaciones privadas.

Además de los contactos con organizaciones estatales, con frecuencia anónimas, el ciudadano en los países en referencia sostiene con frecuencia también contactos directos, personales—a menudo sin querer— con las autoridades. Esto suele darse por excelencia, en el dominio del mantenimiento del derecho jurídico y la seguridad, por ejemplo. Competencia del *Ombudsman* en el terreno de la Policía y del Ministerio Público, significa competencia de control con autoridades que están acostumbradas, desde antiguo, a ejercer control sobre otros.

#### NUEVAS DEMOCRACIAS

La institución del *Ombudsman* se ha establecido también en las últimas décadas en países que menciono aquí con el término colectivo de “nuevas democracias”. Se trata de países que se encuentran en la situación de haber experimentado una revolución política, con la cual se puso fin a un periodo de régimen dictatorial o autocrático. En dicho periodo no existía una verdadera representación popular, elegida con base en elecciones libres y abiertas, como en una comunidad pluralista. La noción de un conjunto de *checks and balances* (medios para mantener el equilibrio de fuerzas y poderes, a la que me he referido antes) es ajena a un régimen autocrático. Esto mismo se refiere a la idea de un Estado de Derecho. Los derechos fundamentales de los ciudadanos en un sistema dictatorial son realmente, cuando no formalmente, limitados o incluso suspendidos. No existe (en absoluto) libertad de prensa. La violación de los clásicos derechos fundamentales tiene lugar a gran escala—y a veces con impunidad— y puede adoptar formas serias en lo

concerniente a la falta de respeto con la autoridad para el derecho a vida, integridad corporal y *habeas corpus*. El ciudadano conoce al poder público sobre todo como entidad de represión, respecto a la cual su dependencia viene a ser más o menos total. Esta dependencia se refiere no sólo a derechos civiles, sino también a necesidades primarias de la vida, como ingresos, alimentos, vivienda, sanidad y enseñanza.

Unas veces precede a un periodo de dictadura, no de democracia, otras veces el país en cuestión no conoce en este aspecto casi ninguna tradición. Unas veces se trata de un país en el cual la situación económica era razonable en la época de la revolución, o bien en el cual el desarrollo económico fue favorable a partir entonces, otras veces se trata de un país en desarrollo —cuyas circunstancias económicas y sociales deben ser mejoradas con urgencia— en el cual existen graves situaciones de atraso de partes importantes de la población, o donde el mejoramiento de la posición de la población autóctona, o de (otras) minorías, solicitan atención y esfuerzos especiales. En todos los casos, sin embargo, se trata de un nuevo comienzo, en el cual el país se ve situado ante la tarea de tener que construir un nuevo orden político y social.

Al establecerse en tal país la institución del *Ombudsman*, la expresión de la voluntad política de los nuevos dirigentes —la asamblea legislativa y los nuevos líderes— es que se tome en serio la edificación de un estado democrático de derecho. Con frecuencia son regímenes presidenciales, con un jefe de Estado elegido directamente. La influencia de éste sobre el nombramiento de un *Ombudsman* es considerable, por lo general, en tanto que el *Ombudsman* también le informa a él. En los casos en que el parlamento, en proporción, es (todavía) débil, un *Ombudsman* que esté vinculado de manera primaria con el parlamento sería menos efectivo. Visto de este modo, el desarrollo de la institución del *Ombudsman* por el mundo obliga a adaptar la imagen que era determinada en alto grado hasta la fecha por el modelo clásico del *Ombudsman* parlamentario del noroeste de Europa.

También en las nuevas democracias tiene el *Ombudsman* la tarea de salir en defensa de los derechos de los ciudadanos sobre la buena administración, con respeto por las exigencias, tal como éstas rigen para la autoridad en un Estado de Derecho, y libre de abuso de poder y corrupción. A menudo posee, además, también una tarea educativa de importancia. Ésta va dirigida a informar a los ciudadanos sobre sus derechos con respecto a la autoridad, así como a contribuir para el fomento de la participación de los ciudadanos en la vida social en general, y en la administración pública muy en especial: participación popular. Un buen punto principal en este aspecto se halla con los ciudadanos vistos en colectividad: el pueblo. Esto se manifiesta bien en la denominación que se le ha dado a la institu-

ción en España y en un número de países hispanoamericanos de América Latina: “Defensor del Pueblo”.

En muchas democracias nuevas —en especial en América Latina, pero también en las repúblicas ex comunistas de Europa— el *Ombudsman* desempeña una tarea primaria en el terreno de los Derechos Humanos. Esto se desprende del término “Procurador de los Derechos Humanos”. Esta tarea primaria es comprensible: si no se garantiza (todavía) que cada ciudadano pueda sentirse seguro frente a la autoridad, quedará mancillado, pues, es el requisito más elemental de la jerarquía de normas que rigen para los poderes públicos. Ante tal situación, la protección, la defensa, de estos derechos solicita la máxima atención, de suerte que es comprensible que el *Ombudsman* no llegue todavía a tratar otras deficiencias de la autoridad, como se conciben con frecuencia bajo el concepto ya mencionado de “mala administración”. En algunos otros países —como ocurrirá en África— un punto principal en la protección del ciudadano es el que se refiere a combatir la corrupción en el aparato estatal.

Ejemplos de la creación de la institución del *Ombudsman* en una nueva democracia se dan en numerosos países. En este orden de ideas no tienen que pensar ustedes únicamente en su propio continente, que conoce una cantidad de claros ejemplos de países donde se instituyó el organismo del *Ombudsman* tras un periodo de dictadura (militar), opresión o guerra civil. Europa, en especial, conoce numerosos ejemplos de las nuevas democracias a que me refiero. En primer lugar, Portugal que después de la llamada revolución de los claveles obtuvo un *Ombudsman*, en 1976, con el nombre de “Provedor de Justiça”. Y, España, que tras la muerte de Franco, la nueva Constitución dio la bienvenida al “Defensor del Pueblo”, en 1982. De fecha más reciente es la institución de defensores del pueblo en un número de antiguos países comunistas de Europa central y oriental: Polonia, Lituania, Eslovenia y Hungría. Y en varios otros de estos países se han puesto en marcha los preparativos necesarios para lograr este cometido.

Por último, no puede dejarse de mencionar en este contexto la República de Sudáfrica. Allí, la institución del *Ombudsman* con el nombre de “Public Protector” se ha incorporado en la Constitución para la nueva Sudáfrica, que se halla ahora en preparación. El primer dignatario inició sus actividades el 1 de octubre de 1995.

#### OTRAS FORMAS

No todos los países en los que se instituye o se ha instituido el *Ombudsman* pueden ser debidamente clasificados en esta bipartición.

Así, hay países con un *Ombudsman* que son una cierta mezcla, hasta el extremo de que si bien a partir de un pasado colonial poseen las instituciones democráticas parlamentarias de la antigua madre patria en Europa occidental, no obstante han decaído fuertemente, visto según la idea de un Estado democrático de Derecho, después de haber adquirido independencia. No pocas veces se encuentran también en la situación de un país en desarrollo. Cabe pensar en este sentido en algunos países de África (como Tanzania, Nigeria y Zambia) y Asia (como Paquistán, algunos Estados de India, Sri Lanka y la Nueva Guinea Papúa) que, como antiguas colonias británicas, forman parte ahora de la Comunidad de Naciones británica. También pueden incluirse algunos países francófonos de África (como Gabón, Madagascar, Mauritania y Senegal, así como Mauricio, que después de pertenecer a Francia luego fue colonia inglesa). Debido a las difíciles circunstancias económicas en que se encuentran muchos de estos países y dadas ciertas características de sus sistemas administrativo-políticos, estos países pueden ser comparados hasta cierto punto —en cuanto a los problemas relativos a la institución del *Ombudsman*— con las nuevas democracias mencionadas anteriormente. A veces, sin embargo, muestran tal quebrantamiento de las instituciones democráticas y una inestabilidad social y administrativo-política, que no disponen de las condiciones que se requieren para que un *Ombudsman* pueda funcionar debidamente en su calidad de inspector independiente de la administración pública. Después de todo, la institución del *Ombudsman* supone un orden democrático, por más que éste se encuentre a veces en un estado de desarrollo. Si se carece del mismo y si se trata en realidad de una administración dictatorial, el *Ombudsman* corre entonces el riesgo real de ser considerado o usado indebidamente como una identificación de un sistema que, contemplado desde un punto de vista de Estado democrático de Derecho, sólo merece desaprobación.

Específica es igualmente la situación que se da en la parte oriental de Asia. Taiwan, por ejemplo, un país cuya tradición democrática es relativamente joven, posee una institución de *Ombudsman* con la denominación de “Control Yuan”. Como resultado de antigua tradición china de control sobre la autoridad, esta institución es uno de los cinco poderes del Estado. En esta calidad desempeña un papel de control independiente con respecto al Poder Ejecutivo. A diferencia de lo que es usual con la institución del *Ombudsman* en otros lugares, el Control Yuan cuenta también con importantes atribuciones disciplinarias con respecto a quienes caen bajo la jurisdicción de su competencia. Por lo que a esto último se refiere, existe una semejanza directa con el poder similar del Ministro de Supervisión de la República Popular China. Este Ministerio está abierto a las quejas de los ciudadanos con respecto a la autoridad, pero dispone de un lugar evidente como parte de

un sistema de control jerárquico dentro del propio poder público, como ha conocido China desde la antigüedad. También países como Japón, la República de Corea y Malasia cuentan con entidades para resolver quejas de ciudadanos, que forman parte de la propia autoridad. A medida que la independencia interna de estas entidades es mayor, se aproximan más a la institución del *Ombudsman*, como organismo externo e independiente para la resolución de quejas.

#### LA INFLUENCIA DEL ENTORNO

Antes me he referido al efecto que ejercen las circunstancias en cada una de las categorías de países que he distinguido, en lo que se refiere a la tarea y a la función de la institución del *Ombudsman* en el país en cuestión. En el primer caso se trata sobre todo de la defensa del *ciudadano*, de contribuir al desarrollo ulterior del Estado democrático de Derecho, como suplemento de las instituciones existentes con una prolongada tradición. En el segundo caso se trata en especial de la protección del *pueblo*, de ayudar a fundar una democracia todavía joven, en armonía con otras, a menudo igualmente jóvenes, instituciones, que se ven situadas ante la misma tarea.

Las circunstancias que reinan en el país en cuestión repercuten, sin embargo, también en el funcionamiento real de la institución del *Ombudsman*. También en este aspecto se manifiestan diferencias entre las dos categorías de países.

Así, en un Estado democrático de Derecho más antiguo, y más o menos estable, el *Ombudsman* tendrá que conquistarse a raíz de su llegada en primer lugar una identidad con respecto a las instituciones existentes más antiguas, y habrá de esforzarse para demostrar que su organismo es una añadidura esencial a lo que ya existía. La administración pública estaba acostumbrada hasta entonces a un control externo con las consecuencias reguladas por la ley, como en el caso de sentencias judiciales. Sin embargo, por regla general, el *Ombudsman* no tiene la competencia de adoptar decisiones vinculantes por derecho. No obstante, no ha sido instituido por nada. Esto significa que el poder público debe desarrollar la disponibilidad de orientarse hacia los argumentos y juicios del *Ombudsman*, y tener conciencia de que en principio no le corresponde ignorarlo ni rechazarlo.

El campo de trabajo del *Ombudsman* consiste en la aplicación de la política de los poderes públicos al ciudadano individual. Por lo general, el centro de gravedad de la atención administrativo-política tiende hacia el terreno de la evolución política y de la toma de decisiones sobre propósitos políticos. Esto es más espectacular; con ello se pueden ganar o perder electores, debido a lo cual proporciona un prestigio mayor que la puesta en práctica de la política. En este último terreno, las

reacciones de los ciudadanos —como las que se dan en forma de quejas— se experimentaron pronto como molestas. Para el *Ombudsman*, todo ello puede incluir cierto riesgo de marginalización en la atención administrativo-política. También el nombramiento de un *Ombudsman* puede incluir riesgos. Tanto cuando es el resultado de una fuerte politización, como cuando se dirige por el deseo de que el nuevo *Ombudsman* no ha de ser demasiado crítico, la requerida imparcialidad se verá amenazada por anticipación. El papel investigador del *Ombudsman* puede verse desprestigiado, asimismo, en el caso de que le limite el presupuesto, de tal modo que no le sea factible desempeñar debidamente su cometido.

En principio, en las nuevas democracias los retos para el *Ombudsman* son diferentes y mayores que en los viejos Estados democráticos de Derecho. Las amenazas y los riesgos, sin embargo, son equivalentes. Esos riesgos guardan relación directa con la fase en que se encuentra el país, con un sistema administrativo-político que todavía ha de encontrar o demostrar su estabilidad, con un sistema judicial que aún sigue delirando a menudo desde el viejo periodo dictatorial, y con un ejército que es un temible factor de poder en las relaciones administrativo-políticas internas. Si la institución del organismo del *Ombudsman* se ha originado de la voluntad y del apoyo de una nueva élite política o un nuevo gobernante, la institución habrá de proveerse después, a la mayor brevedad, de una base más amplia, como una base en la Constitución, y un amplio apoyo social y político. Esto evitará el riesgo de que, al producirse un cambio de guardia político, el *Ombudsman* se vea desorientado. Un riesgo completamente diferente es que la institución del organismo del *Ombudsman* despierte al principio esperanzas en la sociedad que luego no le sea posible realizar. Si, por ejemplo, resulta imposible por el momento conseguir una realización adecuada de los derechos fundamentales sociales por parte del poder público, debido a la situación del erario público, el *Ombudsman* tampoco podrá hacer mucho para mejorar este estado de cosas. Esto podría tener para él un efecto bumerang. Un déficit en la enseñanza (analfabetismo) y un acceso a los servicios de noticias o barreras culturales pueden conducir a que el *Ombudsman*, para una parte determinada de la población, ni siquiera entre en imagen. Semejantes circunstancias pueden dar lugar, por lo demás, a que los ciudadanos en cuestión prescindan de expresar sus quejas por temor o incredulidad. También en este caso se ve amenazado el buen funcionamiento del *Ombudsman* en su calidad de organismo de previsión para todos los ciudadanos y, desde luego, muy en especial para los más débiles entre ellos.

Por otra parte, hay que mencionar también la resistencia que el *Ombudsman* puede experimentar precisamente en las nuevas democracias por parte del poder público.

Si el *Ombudsman* expone un abuso de poder de los funcionarios estatales, éstos lo experimentarán como un gesto amenazador. Ello puede originar una reacción. Un ejemplo es el abuso de poder para conseguir fines políticos, en la forma de una violación de Derechos Humanos por parte de la policía o las fuerzas militares. El *Ombudsman* que proceda contra ello, haciendo públicos los abusos que analizó, corre riesgos personales, junto con sus colaboradores, como desgraciadamente saben muy bien varios de ustedes por propia experiencia. También si el *Ombudsman* analiza formas de abuso de poder estatal en función de una ventaja personal —a través de extorsión, corrupción o formas de clientelismo— y especialmente si el *Ombudsman* consigue penetrar de forma efectiva en tal abuso, ello originará inevitablemente reacciones, como las mostrarse en contra de la investigación, hasta negarse incluso a figurar en la línea de los resultados de la investigación. En caso de que el *Ombudsman* no logre resistir a tales reacciones, corre el grave riesgo de que también por parte de la población le venga como un bumerang, o dicho en otros términos, le muestren hostilidad. Por último, el riesgo de la politización del cargo de *Ombudsman* puede presentarse también en las nuevas democracias y amenazar así esta importante imparcialidad para el ciudadano y la autoridad estatal. Además, la mala situación de las finanzas estatales puede influir también negativamente en muchas democracias nuevas sobre el presupuesto del *Ombudsman* y sobre la posibilidad de realizar debidamente su trabajo.

#### FINAL

Casi todas las instituciones de los Defensores del Pueblo en el mundo tienen menos de 40 años de existencia, la mayor parte de ellas incluso menos de 15 años. Esto significa que se encuentran todavía en pleno desarrollo. A partir de una perspectiva comparada, he señalado cómo ese desarrollo se determina en parte también por el entorno, y también los desafíos y riesgos que se presentan en ese punto. Esto último puede conducir a cierto escepticismo o, incluso, a incredulidad o cinismo, con respecto a las posibilidades de la institución del *Ombudsman* en algunas circunstancias. Si ello diera lugar al punto de vista de que el *Ombudsman* únicamente es posible (real) en países con una tradición establecida de un Estado democrático de Derecho, haría una injusticia al hecho de que precisamente muchas democracias nuevas han procedido directamente a la instauración de una institución de *Ombudsman*. El realismo obliga a abrir los ojos a las restricciones, y a veces amenazas, que se han dado con las circunstancias en los países en cuestión. Pero la noción de la realidad no debe desplazar nunca a los ideales; también una marcha larga se inicia con un paso pequeño.

La diversidad a partir de un punto de vista de entorno conduce a una multiformidad de las maneras de presentarse de las diferentes instituciones de los Defensores del Pueblo, como ya he señalado. Sin embargo, existe concordancia en tanto se trate de una institución que se esfuerce por la posición del ciudadano frente a una autoridad que en cada país, en cualquier lugar del mundo, es polimonopolizadora. Este monopolio varía desde el uso legítimo de violencia hasta el suministro de ciertos servicios. Un control sobre el empleo del poder que tiene la autoridad, es fundamental para contribuir a la confianza que el ciudadano tiene que depositar en la autoridad. Y, al revés, la legitimidad de la autoridad es en definitiva determinante para su efectividad.

Gustoso deseo a los miembros de la Federación mucho éxito en el desempeño de su responsable y difícil tarea en este dominio. Ustedes pueden tener la seguridad de que sus colegas de otras partes del mundo continuarán al corriente con sumo interés, sobre el trabajo que realizan ustedes. El próximo congreso mundial en la República Argentina ofrece una excelente oportunidad para informarles a ellos. ¡Hasta más ver en Buenos Aires!

## EL PAPEL DEL *OMBUDSMAN* DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA

Jacob SÖDERMAN

### PLAN

1. La ponencia se compone básicamente de seis partes. En la primera daré algunos datos sobre la Unión Europea para de este modo facilitar el entendimiento de lo que sigue. En la segunda, me detendré en particular en la labor desempeñada por el Tribunal de Justicia para que la Unión sea una Comunidad de Derecho. Eso me parece esencial dado que la figura de Defensor del Pueblo es impensable en una comunidad que no sea de derecho. En la tercera parte expondré brevemente el Tratado de Maestricht que creó la oficina de Defensor del Pueblo como componente de la noción de la ciudadanía europea, y en la cuarta, les daré parte de algunas de mis primeras experiencias como Defensor del Pueblo Europeo. En la quinta abarcaré la necesidad para el Defensor del Pueblo Europeo de cooperar con sus homólogos nacionales y, finalmente, diré unas breves palabras sobre el futuro de la ciudadanía europea.

### EL ORIGEN DE LA UNIÓN EUROPEA Y ALGUNOS DATOS FUNDAMENTALES ACERCA DE ELLA

2. La Unión Europea está formada por 15 Estados miembros: los seis miembros fundadores son Italia, Francia, los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Alemania. Estos seis Estados habían todos experimentado los pavores de la Segunda Guerra Mundial. En 1951 concluyeron entre sí un tratado por el que sus recursos y sus industrias en carbón y acero, indispensables para un eventual armamento, fueron puestos bajo una administración común. Seis años más tarde, en 1957, concluyeron el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea que es la base de la Unión Europea, en lenguaje corriente decimos simplemente el Tratado de Roma.

Permítanme aquí una breve observación terminológica. Como al origen y después por muchos años se hablaba de la Comunidad Europea, y no de la Unión Eu-

ropea, se ha formado una serie de expresiones que tienen como raíz lo de comunitario. Así, se habla del derecho comunitario, de la construcción comunitaria, del ordenamiento jurídico comunitario, etcétera. Para nuestro entendimiento, hoy en día basta saber que empleo los términos de la Unión, de la Comunidad, de lo comunitario, sin apuntar a alguna diferencia real entre ellos. Para nuestros propósitos, los términos son intercambiables.

En 1973 se adhirieron a la Unión: Inglaterra, Irlanda y Dinamarca y, en 1981, Grecia. En 1986 se adhirieron los dos Estados ibéricos: Portugal y España y, recientemente, es decir, a partir del 1 de enero de 1995, se han adherido igualmente Austria, Suecia y Finlandia. De modo que la Unión Europea cubre hoy en día prácticamente la cuasitotalidad de Europa occidental. Sólo quedan fuera de la Unión Noruega y Suiza, así como Liechtenstein y Mónaco.

3. La Unión se ha dotado de varias instituciones, entre las que es preciso destacar el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

El Consejo reúne en su seno a los ministros de los Estados miembros, uno por cada Estado. El Consejo ejerce un importante papel como legislador, aunque sólo sea de cooperación con el Parlamento Europeo.

La Comisión constituye prácticamente el Poder Ejecutivo de la Unión: adopta las reglamentaciones de ejecución de las normativas adoptadas por el Consejo; vela por la aplicación correcta del derecho comunitario y puede a este efecto interponer recursos ante el Tribunal de Justicia contra un Estado miembro o una institución comunitaria; y la Comisión administra los ámbitos de derecho comunitario que no son directamente administrados por las autoridades de los Estados miembros. Es importante subrayar que la administración diaria de gran parte de las normativas comunitarias está en manos de las autoridades nacionales.

El Tribunal de Justicia garantiza la correcta aplicación e interpretación del derecho comunitario. Lo hace desempeñando básicamente tres actividades. Se pronuncia sobre la legalidad y la interpretación de las normativas adoptadas por las otras instituciones; conoce de las eventuales violaciones del derecho comunitario cometidas por los Estados miembros y responde a cuestiones que le han sido planteadas por jurisdicciones nacionales que están enfrentadas a un problema de derecho comunitario.

4. ¿Se deben incluir en esta breve presentación de las instituciones más importantes de la Unión, la Comisión y el Tribunal de Derechos Humanos? La respuesta es que no, dado que estos dos órganos han sido creados en el marco del Consejo de Europa, organización totalmente distinta de la Unión Europea.

## LA COMUNIDAD DE DERECHO

5. Hoy en día es una evidencia que la Unión Europea sea una Comunidad de Derecho. Pero no siempre ha sido así.

La idea básica del establecimiento del mercado común era crear un mercado donde pudieran circular libremente las mercancías y los factores de producción. De este modo se intentaba promover los intereses económicos de los Estados miembros, como también sus actividades industriales y comerciales.

Pero la cuestión se planteaba de si el Tratado de Roma apuntaba a fines que iban más allá de un mercado común creado por medio de un tratado internacional tradicional. En aquella época se consideraba normalmente al Tratado de Roma como a cualquier otro tratado internacional concluido por Estados independientes y soberanos. Es decir que incumbía al ordenamiento jurídico de cada Estado decidir si las disposiciones del Tratado de Roma podían ser invocadas por los particulares ante las jurisdicciones nacionales. Se ve que la concepción general que se tenía del Tratado de Roma era la tradicional del derecho internacional público.

6. Por dos sentencias ya pronunciadas a inicios de los años sesenta, el Tribunal de Justicia de la Comunidad derrumbó a esta concepción del Tratado de Roma.

Y por las mismas sentencias, asentó los fundamentos para que la construcción comunitaria fuera una verdadera Comunidad de Derecho.

La primera sentencia dio por resultado que pertenecía al mismo ordenamiento jurídico comunitario decidir sobre la invocabilidad de sus reglas ante las jurisdicciones de los Estados miembros. El Tribunal declaró que el derecho comunitario constituía un ordenamiento jurídico propio que confería a los ciudadanos derechos que formaban parte de su patrimonio jurídico.

Queda claro que el Tribunal de Justicia, por medio de esta sentencia, dio el primer paso para el establecimiento de un ordenamiento jurídico. Si el Tribunal hubiera llegado a la conclusión contraria, la consecuencia habría sido que el derecho comunitario pudiera aplicarse de manera desigual de un Estado miembro a otro. Esto habría sido demoledor para el ordenamiento comunitario. Porque es inherente a cualquier ordenamiento jurídico la exigencia que lo igual sea tratado de modo igual —que casos idénticos no sean resueltos de modo diferente—.

En la segunda sentencia el Tribunal desarrolló la labor ya comenzada en la primera. Un juez nacional había planteado, en esencia, al Tribunal la cuestión de qué norma tendría la prioridad en caso de conflicto entre una norma comunitaria y una norma nacional. El Tribunal estableció que, en tal caso, la norma comunitaria

tiene primacía, y de este modo aseguró de nuevo la aplicación uniforme del derecho comunitario.

7. Estas dos sentencias han permitido al Tribunal desarrollar una importante jurisprudencia, en gran parte en beneficio del ciudadano. Pero también comportaban un riesgo; en particular, la segunda sentencia que asentaba la primacía del derecho comunitario. Porque el Tratado de Roma no contenía un catálogo de garantías de derechos fundamentales, como normalmente lo contiene una Constitución nacional; por lo tanto, se planteaba la cuestión de si el derecho comunitario también tenía primacía en caso de estar en conflicto con una norma nacional constitucional.

Le incumbió al Tribunal de Justicia resolver este problema. Y lo resolvió por medio de una incorporación de los derechos fundamentales en el derecho comunitario. En efecto, en una serie de sentencias dictadas en el curso de los años setenta, el Tribunal declaró que los derechos fundamentales formaban parte integrante del derecho comunitario tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

Además, el Tribunal señaló que los tratados internacionales, tales como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, podían ofrecer directrices que deberían orientar al Tribunal. Esta declaración ejerció una gravitación significativa en los fallos del Tribunal, particularmente en el establecimiento del debido proceso administrativo en la actuación de los órganos e instituciones comunitarios. Me refiero, por ejemplo, a las decisiones sobre el derecho al proceso justo y la no retroactividad de las disposiciones penales.

8. Este proceso coadyuvó a desarrollar la base legal de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos de una manera favorable. No obstante, en Europa había numerosas personalidades activas, e incluso gobiernos, quienes sostenían que esto no era suficiente.

Un documento que dio un impulso notable en esta esfera fue la proposición del gobierno de España del 20 de septiembre de 1990. En su propuesta, denominada “la ruta hacia la Ciudadanía Europea”, el gobierno español proclamaba que el ciudadano europeo ocupaba una posición central esencial en el camino hacia la Unión política. El texto español contenía 10 artículos sobre derechos especiales para los ciudadanos europeos.

Asimismo, este documento proponía la creación del cargo de Defensor del Pueblo para garantizar y promover estos derechos. Otro gobierno, en este caso el danés,

respaldó firmemente la creación de la oficina del Defensor del Pueblo Europeo. Surgieron, asimismo, otras proposiciones gubernamentales en las que se instaba a la Comunidad a acceder al “Convenio Europeo para los Derechos del Hombre”.

#### EL TRATADO DE MAESTRICHT

9. Mediante el Tratado de Maastricht, suscrito en febrero de 1992, y que enmendó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se introdujeron las disposiciones que tratan de la Ciudadanía de la Unión, en la Segunda Parte del Tratado, a saber los artículos 8o. al 8o. E. El principio esencial es que se declara ciudadano de la Unión a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

A cada ciudadano se le reconoció el derecho de trasladarse y residir libremente dentro del territorio de la Unión. De la misma manera, se les reconoció el derecho de elegir y ser elegidos en elecciones municipales y en las del Parlamento Europeo en el Estado miembro donde residan. Se estipuló asimismo que un ciudadano europeo debe recibir protección diplomática y asistencia consular por parte de la embajada de cualquier Estado miembro, cuando se encuentre fuera de la Unión, siempre y cuando el país del ciudadano en cuestión no tenga representación diplomática en ese lugar.

El tradicional derecho de petición ante el Parlamento Europeo fue incorporado también al texto del Tratado. Todo ciudadano europeo disfruta del derecho a elevar peticiones sobre cualquier materia relacionada con las áreas de actividad de las Comunidades.

Finalmente, al ciudadano le fue conferido el derecho a acceder al Defensor del Pueblo con relación a casos de administración deficiente en la actuación de los organismos e instituciones comunitarias, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

De este modo, el Defensor del Pueblo Europeo cuenta con mandato únicamente para supervisar la administración de la Comunidad Europea. No tiene derecho a supervisar a las autoridades nacionales, ni siquiera cuando se trate de la aplicación por éstas del derecho comunitario. Este control deberá ser ejercido a nivel nacional por una entidad competente, como es el Defensor del Pueblo del Estado miembro.

#### LA SITUACIÓN ACTUAL EN LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

10. La limitación de la supervisión del Defensor del Pueblo Europeo a la Administración comunitaria todavía no ha quedado clara para el ciudadano europeo. En



efecto, alrededor de 80% de las reclamaciones que se presentan al Defensor del Pueblo Europeo son inadmisibles. Y gran parte de estas reclamaciones inadmisibles lo son porque conciernen a autoridades nacionales, frecuentemente cuando actúan dentro del ámbito del derecho comunitario. De tal modo, de las 500 reclamaciones presentadas desde el verano del año pasado hasta ahora, sólo son admisibles unas 100.

11. Para que la reclamación sea admisible tiene que alegar que haya un caso de mala administración en la acción de las instituciones comunitarias. No es fácil determinar, en términos generales y a la vez útiles, lo que puede constituir un caso de mala administración. Un caso de administración ilegal queda claramente cubierta por la noción de mala administración. Pero la noción es aún más extensa: un caso de mala gestión aunque no ilegal entra igualmente en el ámbito de la noción. Estamos aquí en presencia de un rasgo muy distintivo de la actividad de un Defensor del Pueblo comparada con la de un juez. Éste tiene que limitar su control de la actividad administrativa a un examen de legalidad. Tal limitación no se aplica al Defensor del Pueblo. Por otro lado, está claro que la noción sí tiene sus límites.

12. Buena parte de las reclamaciones admisibles trata del acceso público a los documentos detenidos por las instituciones comunitarias. Otra buena parte tiene que ver con el papel de la Comisión Europea cuando administra directamente o de manera muy intensiva la normativa comunitaria, tal como es el caso en el ámbito de la competencia o de agricultura.

13. El Defensor del Pueblo Europeo posee amplios poderes para poder detectar eventuales casos de mala administración. Las instituciones comunitarias y, en cierta medida, las autoridades de los Estados miembros están obligadas a suministrarle las informaciones y los documentos que requiere. Pero en buena conformidad con las normativas nacionales que rigen la actuación de los defensores del pueblo nacionales, el Defensor del Pueblo Europeo no detiene ningún poder para poder anular o invalidar una decisión administrativa. Si el Defensor del Pueblo constata un caso de mala administración, sus posibilidades de intervención se limitan a poder formular recomendaciones a la institución interesada.

14. Hasta ahora no se ha llevado a cabo una investigación de un eventual caso de mala administración. De modo que no voy a entrar más en detalle en la tramitación de las reclamaciones admisibles.

Volviendo a las reclamaciones inadmisibles, que en gran parte conciernen a la actuación de las autoridades nacionales en la administración del derecho comuni-

tario, me parece que ponen de manifiesto la necesidad de cooperar con los Defensores de Pueblo nacionales.

#### LA NECESIDAD DE COOPERAR

15. En concordancia con el artículo 2o., punto 5, del Estatuto y condiciones generales del ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo Europeo, éste puede aconsejar a la persona de quien proceda una reclamación, que la dirija a otra autoridad. En conformidad con el artículo 5o. del mismo Estatuto, el Defensor del Pueblo podrá cooperar con las autoridades correspondientes de los Estados miembros para salvaguardar de manera más eficaz los derechos e intereses de los reclamantes.

Esta cooperación asumirá una importancia trascendental, toda vez que se trata de proporcionar al ciudadano europeo conocimientos de su derecho a elevar reclamaciones sobre casos de mala administración a nivel comunitario.

En el proyecto de formulario para la presentación de reclamaciones, solicitamos la anuencia del reclamante para trasladar su reclamación a una autoridad pertinente, cada vez que el Defensor del Pueblo Europeo carezca de mandato y la reclamación parezca tener fundamento.

Yo creo que el Defensor del Pueblo nacional sería regularmente esa autoridad pertinente. Espero que los Defensores del Pueblo nacionales coincidan con esta forma de trabajo, por cuanto que ahorraría tiempo a los reclamantes y, así lo espero, facilitaría la protección de sus derechos.

Cabe subrayar que, en esta etapa, la actuación de las autoridades nacionales resulta crucial para una aplicación justa y correcta del derecho comunitario. En consecuencia, es obvio que la supervisión de las autoridades nacionales por instancias nacionales competentes adquiere trascendental significación para los ciudadanos europeos.

#### EL FUTURO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

16. Las disposiciones sobre la Ciudadanía Europea en el Tratado de Roma son pocas. Y para que los Estados miembros llegaran a establecer estas pocas disposiciones, tuvieron que transcurrir casi 40 años de construcción comunitaria.

La Unión Europea y la Ciudadanía Europea no será construida de un día al otro. Y el proceso para que se complete la Ciudadanía Europea es básicamente político no jurídico. Sin embargo, el Derecho puede dar ciertas aportaciones al proceso.

Antes de que exponga estas aportaciones, quisiera hacer unos comentarios personales sobre este proceso político.



Visto desde Latinoamérica, puede ser que Europa aparezca uniforme. Viviendo allá y laborando por la Unión de los Pueblos Europeos, es más bien un reconocimiento de la inmensa pluralidad que existe en el territorio europeo que se impone. En Latinoamérica también hay pluralidad. Pero aquí, por lo menos, están unidos por un pasado hispanoamericano y por los dos idiomas ibéricos: el portugués y el castellano. ¡Si supieran las implicaciones que engendra el hecho de tener 11 idiomas de trabajo!

Pero no hay que lamentar la pluralidad, es algo positivo, enriquece a la existencia humana. En las últimas dos décadas hemos vivido un florecimiento de la pluralidad, en el sentido que muchos regionalismos han surgido o resurgido: dialectos e idiomas que estaban por caer en desuso han vuelto a la familia de idiomas vivos. Y artes, bailes y tradiciones regionales y locales han vuelto a ver la luz del día.

Pero la pluralidad no debe impedir la comunicación con los demás. No debe llevar al narcisismo. Una insistencia en los particularismos puede llevar a un exclusivismo que no debe ser.

Para que se llegue a una Ciudadanía Europea completa, yo creo que es importante hacer llegar a los pueblos el mensaje que la identidad cultural de cada pueblo no está amenazada por la solidaridad entre los pueblos; que el respeto de la pluralidad no impide una empresa común; que la unión no se hará descuidando unos en favor de otros.

18. Otro comentario que quisiera hacer es que la Unión Europea podría hacerse más visible para el ciudadano europeo si abarcara temas más relacionados con la vida diaria del ciudadano, por ejemplo el ámbito de la política social. A pesar de la importante labor realizada por el Tribunal de Justicia en este ámbito y a pesar de la Carta Social Europea de 1989 y el Protocolo Núm. 14 al Tratado de Maastricht sobre la política social, queda mucho por hacer. Iniciativas en este ámbito constituirían un progreso hacia una Unión más humana.

19. Otro tema que se deberá considerar en el proceso es el relativo a los derechos fundamentales. El Tribunal de Justicia ha declarado en un dictamen reciente que en el estado actual del derecho comunitario, la Unión Europea no se puede adherir al Convenio. Una adhesión requiere, por lo tanto, una modificación del Tratado. Incumbirá a la conferencia intergubernamental, recientemente convocada para la revisión del Tratado, estudiar las posibilidades de modificación del Tratado para que la adhesión sea posible. Obviamente, la conferencia también podría establecer un catálogo de derechos fundamentales a incluir en el Tratado mismo sobre la Unión Europea.

20. El Derecho comunitario es un derecho dinámico. La noción de la Ciudadanía Europea igualmente tiene un carácter dinámico, y está en constante evolución. El contenido de la Ciudadanía Europea no puede restringirse al desglose de derechos en virtud de los artículos 8o. al 8o. E de la segunda parte del Tratado.

Por ejemplo, y haciendo referencia solamente al artículo F del Tratado de la Unión, se estipula que la Unión respetará los derechos fundamentales, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario. Además, cualquier discriminación sobre la base de la nacionalidad está prohibida por el artículo 6o. del Tratado de la Comunidad Europea.

21. Se considera asimismo que el derecho a la participación política no se limita a los derechos electorales del Tratado, sino que debe contemplar también las demás libertades (de asociación, de reunión y de expresión) sin las cuales los derechos electorales no podrán ser ejercidos adecuadamente.

22. Un tema tiene particular importancia. Me refiero a las incontables iniciativas tendentes a elevar el grado de transparencia dentro de la administración comunitaria, lo que por cierto está estrechamente ligado al desarrollo democrático en sí. No es sino un derecho democrático elemental el que los ciudadanos puedan observar abiertamente las actuaciones de la Unión Europea o la administración comunitaria en todos los niveles. Numerosas declaraciones y resoluciones de las instituciones demuestran el atamamiento de la Unión al principio de la transparencia. La Comisión y el Consejo han, incluso, adoptado normativas sobre el acceso del público a sus documentos. Y es probable que el Tribunal de Justicia en un breve plazo se pronuncie sobre la cuestión de si el acceso del público a los documentos es un principio de rango constitucional en el ordenamiento comunitario.

23. El Tribunal de Justicia ofrece el mayor interés para el desarrollo ulterior del derecho administrativo europeo a través de su importante jurisprudencia, que no sólo orienta su propia labor jurídica, sino también constituye su tesoro. Sin embargo, como he señalado antes, la mala administración no necesariamente es ilegal, y puede haber casos de mala administración que el Tribunal de Justicia no puede remediar. Para orientar las autoridades comunitarias de lo que es la buena administración en el sentido más amplio del término, sería útil de estudiar las posibilidades para establecer un código de buena conducta administrativa.

24. Finalmente, quisiera de nuevo subrayar que soy consciente de que mediante la creación del cargo de Defensor del Pueblo Europeo, se esperaba adelantar el proceso hacia una Ciudadanía Europea más completa y destacar la conveniencia de no sobreestimar mi papel en este proceso básicamente político.

Estoy convencido de que atendiendo las reclamaciones de los ciudadanos de una manera profesional y eficiente dentro del marco de mi mandato, lograré contribuir a este proceso de la manera más adecuada en el nivel comunitario.

## DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y DERECHOS HUMANOS

Francis AMAR

### EL CICR Y LA DIFUSIÓN DEL DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Se empieza a dar por sentado que el Derecho Internacional Humanitario forma parte integrante del Derecho de los Derechos Humanos (DDH) aplicable en los conflictos armados. Esta evolución comenzó a perfilarse durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, que tuvo lugar en Teherán, en 1968 (Resolución XXIII "Protección de los Derechos Humanos en caso de conflicto armado", Conferencia Internacional de los Derechos Humanos, Teherán, 12 de mayo de 1968). No sólo se estimuló el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario (DIH), sino que también se favoreció una tendencia que consistía para las Naciones Unidas en utilizar cada vez más el DIH en el estudio de diversos temas importantes o de la situación del DDH en algunos países.

En cuanto al DIH, su codificación entró también en una nueva etapa, sobre todo, en la última Conferencia Diplomática (1974-1977), que amplió las perspectivas de 1949 de tres maneras:

En primer lugar, haciendo aplicable el conjunto del DIH en ciertos conflictos hasta entonces considerados de índole no internacional (por ejemplo, guerras nacionales de liberación):

- Posteriormente aprobando el Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales completando así el artículo 3o. común a los cuatro Convenios;
- Por último, introduciendo en los Protocolos ciertas garantías fundamentales que deben respetarse en todo tiempo. Por ejemplo, en el artículo 75 del Protocolo I se estipula que están y quedarán prohibidos los actos tales como el homicidio, la tortura en todas sus formas y las mutilaciones. El artículo 4o. del Protocolo II es otro ejemplo. En el primer párrafo de este artículo se estipula que: "Todas las personas que no participen direc-

tamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor sus convicciones y sus prácticas religiosas”.

Por ello, gracias a una mayor concientización en cuanto a la importancia del DIH para la protección de las personas en periodo de conflicto interno o internacional, por una parte, y gracias a la creciente utilización del DDH en los asuntos internacionales, por otra, estas dos ramas del derecho coinciden en varios aspectos. Pero, aunque existe la posibilidad de aplicar los dos sistemas, así como una zona de convergencia con respecto a las normas fundamentales del trato debido al ser humano, los dos sistemas jurídicos con sus propias finalidades son independientes y no coinciden materialmente entre sí. Por ejemplo, las normas de DIH relativas a la manera (métodos y medios) de conducir las hostilidades no tienen cabida en el Derecho de los Derechos Humanos.

#### Convergencias

Tres principios humanitarios fundamentales permiten establecer un nexo entre el DDH y el DIH:

- *El principio de inviolabilidad del individuo* (respeto de su vida y de su integridad física).
- *El principio de no discriminación* (trato sin distinción alguna fundada en la raza, el sexo, la nacionalidad, el idioma, la clase social, etcétera).
- *El principio de protección jurídica* (derecho a la seguridad de la persona, garantías judiciales, imposibilidad de renunciar a los derechos fundamentales del DDH ni a los reconocidos en los Convenios del DIH, en particular los Convenios de Ginebra y los protocolos adicionales).

#### Divergencias

- El DIH tiene objetivos más limitados que el DDH.
- El DIH es un derecho de excepción, de urgencia, mientras que el DDH se aplica en todo tiempo (guerra o paz).
- El DIH contiene normas para la protección de la persona humana, en situación de conflicto armado, mucho más detalladas y adaptadas a las circunstancias que el DDH.
- El DIH, que es esencialmente un derecho que incumbe la responsabilidad de las partes en conflicto, tiene en cuenta los intereses militares.

- El DDH comporta disposiciones difícilmente aplicables en la práctica a las diferentes categorías de personas afectadas por un conflicto armado (por ejemplo, libertad de reunión y de expresión, o incluso algunos derechos culturales, sociales, etcétera).
- Los mecanismos de aplicación de esas dos ramas del derecho son diferentes, como lo son las instituciones encargadas de desarrollarlos.
- El DDH se desarrolla también a nivel regional por ejemplo la Carta Europea de Derechos Humanos o la Carta Africana de Derechos Humanos, etcétera, mientras que el DIH es universal.

#### INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

##### DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Si el fundamento filosófico del Derecho de los Derechos Humanos admite que cada persona, por el hecho de ser humana, puede beneficiarse, en todo momento de sus derechos y que, por consiguiente, las normas del Derecho de los Derechos Humanos se aplican en todo momento; conviene observar, sin embargo, que en la mayoría de los tratados relativos a los Derechos Humanos se autoriza que los Estados deroguen parte de sus disposiciones en tiempo de guerra o cuando esté amenazada la paz interior.

Exceptuando el “núcleo duro” (derecho a la vida, a no ser objeto de tortura, a no ser sometido a la esclavitud, a la no retroactividad de la ley penal) inderogable en todo tiempo, los otros derechos pueden ser restringidos según las circunstancias.

Los textos jurídicos relativos al DDH, sean regionales o internacionales, han sido redactados en lenguaje corriente. Dado que no se trata de normas estrictas, como en el caso de DIH, sino más bien de conceptos a veces difíciles de comprender (por ejemplo, el derecho de expresión) destinados a regir la relación entre el individuo y el Estado, la aplicación de un derecho de esta índole plantea, no obstante, algunos problemas. De hecho, los órganos encargados de la aplicación de los tratados deberán, en primer término, pronunciarse interpretando el derecho con respecto a los hechos para llegar a una decisión. Si se toma el ejemplo de los derechos sociales y culturales, cabe puntualizar que su aplicación en los Estados Unidos puede diferir de la de un país de África o de Asia.

La interpretación es, en todos los casos, un procedimiento largo que no da cabida a una reacción precipitada en caso de conflicto armado.

En el marco del derecho interno de un Estado, la aplicación del DDH está sometido también a diversos procedimientos. Por ejemplo, un Estado que desea recurrir

al "derecho de excepción" sólo puede hacerlo mediante *un acto ejecutivo* basado en su legislación nacional, en el que se define cómo y cuándo el ejecutivo puede recurrir a éste (derecho de excepción), a fin de limitar los derechos de los individuos en beneficio del interés colectivo (paz interior, supervivencia del Estado amenazado, etcétera).

#### DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Aunque el DIH comporta derechos que garantizan la protección y la asistencia de las víctimas (*victim oriented*), impone, ante todo, normas sencillas y obligatorias a los combatientes. La ventaja de este código de conducta está en que es, en principio, conocido por todos y con antelación, y en que puede aplicarse inmediatamente en caso de conflicto armado. No hay necesidad de interpretación ni de preguntas sobre cómo el DIH debe aplicarse, puesto que no hay restricción posible a su aplicación. El DIH permite responder al problema en el mismo momento en que se plantea.

#### INFLUENCIA RECÍPROCA DEL DDH Y DEL DIH

La distancia registrada en la evolución de estas dos ramas del Derecho Internacional siempre ha condicionado las influencias recíprocas, ya que, a pesar de que el DIH es el heredero de valores religiosos (humanidad) y de códigos militares en los que se reglamenta el comportamiento de los ejércitos en el campo de batalla (honor, respeto del vencido, economía de sangre...), es más difícil comprender el origen del DDH. En realidad, el DDH emana de varias corrientes filosóficas, religiosas o de movimientos sociales. En general, se admite que son las teorías de autores como John Locke, Thomas Paine o Jean Jacques Rousseau las que impulsaron los principales progresos en ese ámbito. Esos autores pertenecían a la escuela del derecho natural: sus reflexiones versaban sobre la relación entre el gobierno y el individuo, intentando definir en su propia mente, lo que habría de constituir el fundamento de una sociedad justa. Sin embargo, la convergencia de objetivos más arriba descrita permitió prever algunos nexos entre los dos ámbitos.

Por ejemplo, en el artículo 3o. común a los cuatro Convenios se sientan normas esenciales que las partes están obligadas a respetar cuando se enfrentan en su propio territorio. Gracias a esta disposición, se amplía el enfoque tradicional del DIH que, en principio, no se preocupaba por las relaciones entre un Estado y sus súbditos.

El acercamiento entre el DIH y el DDH se inició en Teherán, en 1968, durante la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos. Por primera vez, las Na-

ciones Unidas examinaban la cuestión de la aplicación del DDH en caso de conflicto armado. Se aprobó así, tras votación, la Resolución XXIII, en la que se insta al Secretario General a que considere el desarrollo del DIH y examine las medidas necesarias para promover su respeto. Desde entonces este acercamiento ha continuado progresivamente y hoy la membrana que separa aún los dos derechos es cada vez menos hermética, lo que origina, al mismo tiempo, una creciente confusión entre los políticos y los militares.

#### EVOLUCIÓN

Es muy probable que la tendencia actual al acercamiento prosiga en el futuro.

Por ejemplo, la importancia que ha cobrado el DDH a los ojos de la comunidad internacional en estos últimos años se debe ampliamente a la incansable actividad de las ONG implicadas en la defensa de los Derechos Humanos. Varias de ellas han tomado el DIH como referencia para apoyar su acción.<sup>1</sup>

Otro ejemplo que cabe citar es la noción de honor, de respeto de la palabra para los combatientes, conceptos que han influido con creces en el desarrollo del DIH, pero que han permitido su influencia. Hoy, la tendencia consiste más bien en reconocer esta función al DDH, como si fuera necesario responder a una nueva necesidad de valores.

Por último, el creciente interés por el DDH podrá contribuir a la ampliación del ámbito de aplicación del DIH en el marco de conflictos armados internos. Actualmente exceptuados algunos artículos de alcance relativamente limitado que se aplican a los conflictos internos, el DIH surte efectos, sobre todo, a nivel internacional. Ahora bien, cabe señalar que los conflictos internos son los más numerosos y los más mortíferos. Dado que el Derecho de los Derechos Humanos atañe principalmente al comportamiento adoptado en el interior de un Estado, es posible que, en el futuro, las presiones relacionadas con la defensa del DDH propicien nuevas iniciativas que se inspiren en las normas del DIH.

Puesto que el DIH es más restrictivo que el DDH, esta evolución podría orientarse hacia una mejor protección de las víctimas.

En el contexto de conflictos internos, a veces ocurre que el Estado que se enfrenta a una fuerza de oposición no reconoce a ésta un estatuto de beligerante, para no someterse a las obligaciones del DIH. Preferirá mantener la terminología de

<sup>1</sup> La Organización Human Rights Watch utilizó el DIH en varios de sus informes, particularmente en el documento *Needless Deaths 1992*, sobre la Guerra del Golfo.

disturbios interiores y estar vinculado por las normas del DDH, que le dejan una libertad de maniobra, sin duda, más amplia.

#### HACIA LA COMPLEMENTARIEDAD

Puede decirse que el DIH y el DDH forman un conjunto de normas no solamente complementarias para la noción de individuo, sino también coherentes. A algunos especialistas sorprenderá la palabra coherencia, pues no se trata de un término jurídico. Sin embargo, puede utilizarse si se hace referencia a la armonización lograda en la terminología empleada en los Protocolos I y II para definir el núcleo irreductible de garantías fundamentales que constituye la zona de convergencia de los dos derechos. Así, se introdujeron párrafos enteros del Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos en los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra. Tal es el caso del artículo 75 del Protocolo I y de los artículos 4o., 5o. y 6o. del Protocolo II. Toda la negociación de esas disposiciones durante la Conferencia Diplomática sobre el Desarrollo del DIH aplicable en los Conflictos Armados se centró en el problema de la concordancia con los Pactos. Puesto que estas normas son válidas en todas las circunstancias, el uso de los mismos términos es de particular importancia, pues no da pie para una interpretación restrictiva o divergente y reflejar así cierta forma de complementariedad entre los dos derechos, eliminando lo que Jean Pictet denomina una “tierra de nadie” humanitaria.

#### EL CICR Y LA DIFUSIÓN DEL DDH

Cabe observar que, desde que el CICR participa activamente en la difusión del DIH no sólo en las fuerzas armadas sino también entre el público civil, ha contribuido indirectamente a la difusión del DDH. Aunque la trama de base es el DIH, en el se acuña la “relación referencial” complementariedad y divergencia. Así, la difusión del DIH es una sustancial aportación para la protección de algunos Derechos Humanos, sobre todo cuando en esas normas se enuncian las garantías fundamentales de las que se puede beneficiar toda persona en poder de una parte en conflicto.

Sin embargo, la difusión por el CICR del DDH como tal plantea los problemas siguientes:

- Uno de los principios por los que se rige la acción del CICR es la neutralidad. Sin embargo, el DDH es un tema que actualmente está muy politizado a causa de los esfuerzos de las ONG “activistas” en materia de Derechos Humanos, que denuncian las violaciones mediante campañas

de prensa, con objeto de movilizar la opinión pública y ejercer presión sobre el “Estado culpable”.

Si el CICR se implicara activamente en la difusión del DDH, podría fácilmente ser catalogado como “organización de DDH”, “perder” así su neutralidad, principio que no le permite pronunciarse sobre las actuaciones de una u otra de las partes en conflicto, y ello sencillamente con el fin de no perjudicar la acción humanitaria en favor de todas las víctimas.

- El riesgo de confusión de los “cometidos”: el cometido del CICR está claramente estipulado en los Convenios, y esas fuentes son totalmente distintas de las de los Derechos Humanos y de las organizaciones que trabajan en este ámbito.
- El riesgo de incoherencia con respecto al compromiso operacional. De hecho, si el campo de acción del CICR es la labor humanitaria, es coherente que el CICR difunda el DIH. La labor humanitaria permite dar a conocer el DIH *a posteriori*; pero, gracias a una difusión previa del mismo, se logra una mayor eficacia sobre el terreno. Ambos están lógicamente relacionados y forman un todo, cosa que se comprueba.

En cuanto al DDH, el CICR no despliega operaciones en ese ámbito (elecciones, refugiados, educación...); por consiguiente, sería ilógico que diera a conocer el DDH sin estar implicado en la práctica.

El riesgo de confusión de mensajes, ya que aunque se considera que el DIH y el DDH tienden hacia lo mismo a saber, en definitiva, la protección del ser humano, la difusión de dos mensajes diferentes entre un mismo público destinatario del CICR, por ejemplo las fuerzas armadas, puede prestarse a confusión.

— El ámbito de los Derechos Humanos incumbe esencialmente a las Naciones Unidas. Si el CICR se pusiera a difundir el DDH, podría ser considerado como el brazo operacional de las Naciones Unidas.

El problema de la competencia: otras organizaciones se encargan ya de difundir el DDH. Al CICR incumbe el ámbito del DIH, y da a conocer el DDH **solamente** para señalar claramente las diferencias entre los dos sistemas de derecho.

Así, aunque hay cierta complementariedad entre los dos sistemas, se aplican a casos diferentes. Deben enseñarse separadamente, puesto que una mezcla demasiado grande de géneros podría tener consecuencias nefastas e inducir en error a los destinatarios del mensaje. Es fundamental separar los dos sistemas y reducir

al máximo la zona gris. El agente del Estado debe saber siempre en qué sistema actúa.

De hecho, en una situación de conflicto, la aplicación de uno u otro sistema no surtirá los mismos efectos. En el ejemplo de la Intifada, quien tire piedras debe ser controlado por las fuerzas de policía según el sistema del DDH. Pero el agente del Estado que no está realmente seguro de saber en que sistema se encuentra, podría aplicar el DIH. En tal caso, puede considerar que quien tira piedras es un combatiente y, por lo tanto, decidir matarlo.

La aplicación y la aplicabilidad de esos dos derechos deben especificarse en las normas de contrato de las fuerzas de policía y de las fuerzas armadas, a fin de determinar qué tipo de norma se aplica a la situación.

Desde hace algunos años, el CICR integra el DDH en sus programas de formación de las Fuerzas Armadas y, sobre todo, de las fuerzas de seguridad, de reinserción del orden y de policía, con objeto de contribuir a una mejor comprensión del cometido de los sistemas de derecho y conseguir también una actitud más profesional por parte de los agentes del Estado confrontados con los problemas de seguridad de orden interno.

Es necesario también realizar un esfuerzo considerable para formar a todos los difusores del DIH en materia del DDH, que no pueden permitirse conocer su existencia. El difusor debe conocer las convergencias, las diferencias y ser capaz de hacer referencias según el público destinatario y el contexto.

En conclusión, la difusión del DDH como tal no es en interés directo de las víctimas ni del CICR, y si el DDH es integrado, en cierta medida, en la formación, la única materia que difundirá el CICR en las Fuerzas Armadas es el DIH, pues esta difusión forma parte de sus cometidos y respeta los principios de independencia y neutralidad del CICR.

## INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: EL MODELO CANADIENSE

Maxwell YALDEN\*

Se me ha pedido que hable hoy sobre la Comisión de Derechos Humanos de Canadá, sus orígenes, su mandato y de cómo se aplican estos principios.

Quizá la diferencia más importante entre nuestra Comisión y las agencias que representan la mayoría de ustedes es que cuando hablamos de Derechos Humanos en Canadá, no nos estamos refiriendo a aquellos derechos fundamentales como libertad de palabra o el derecho a un juicio justo. Somos afortunados en que la mayor parte de los canadienses dan estos derechos por hecho. Esto sucede a tal grado que estos derechos son manejados por el gobierno canadiense, en su mayoría por el Ministerio de Justicia, o por agencias especializadas que trabajan específicamente con la policía, por ejemplo. También están cubiertos en nuestra Constitución, que garantiza una amplia gama de derechos básicos y libertades a todos los canadienses.

En cambio, cuando hablamos de Derechos Humanos y de las Comisiones de Derechos Humanos, en gran medida hablamos de los derechos de igualdad: el derecho a ser tratado igual sin distinción de sexo, raza, edad, religión, etcétera. En resumen, los Derechos Humanos en el contexto canadiense significan el derecho de protección de la discriminación.

Esto no es muy sorprendente dada la historia de Canadá y los profundos cambios sociales y demográficos que ha sufrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Canadá siempre ha sido un país de inmigrantes; casi un tercio de todos los canadienses tienen orígenes diferentes al inglés o francés. En una época, la gran mayoría de nuestros inmigrantes venía de Europa, sin embargo, esto ha cambiado en años recientes, y hoy en día recibimos la mayoría de nuestros inmigrantes del sur y este de Asia, África y el Caribe. Por ende, más del 9% de todo los cana-

\* En representación del doctor Maxwell Yalden, Presidente de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, el doctor William Pentney, Consejero General de dicha Comisión, pronunció la ponencia magistral.

dienses son miembros de minorías raciales, y en nuestras principales áreas urbanas, como Toronto y Vancouver, esta cifra excede el 20%. Este cambio en nuestra constitución etnocultural no incrementó necesariamente la incidencia de discriminación en sí, de hecho se podría argüir que el Canadá de hoy en día es más tolerante a las diferencias que lo que era hace 50 o 25 años. No obstante, se creó una mayor sensibilidad por parte de los canadienses hacia asuntos de discriminación como nunca antes en el pasado.

De igual manera, actualmente hay mayor sensibilidad hacia la población indígena de Canadá; casi el 4% de los canadienses son descendientes de los primeros pobladores del país. A diferencia de las minorías raciales que mencioné anteriormente, el pueblo aborígen —para emplear el término canadiense— siempre ha estado allí, pero sus asuntos eran ignorados, durante largos periodos de nuestra historia, tanto por el gobierno canadiense como por el pueblo. Han sido, y siguen siendo, los ciudadanos con condiciones más desventajosas de Canadá: han registrado las cifras más altas de desempleo; los ingresos y niveles de educación más bajos, y viven en las circunstancias sociales y económicas más difíciles. Por consiguiente, son más vulnerables a la discriminación que los otros grupos de nuestra sociedad.

Los otros dos temas de igualdad de derechos que concierne a los canadienses son: la situación de los discapacitados y, por supuesto, los derechos de la mujer. En Canadá, al igual que en la mayor parte de los países, los discapacitados han estado marginados por muchos años: se mantenían en casa o apartados en instituciones, se les negaban oportunidades de educación y empleo y no podían integrarse al resto de la sociedad, ya que era inaccesible en términos físicos para ellos. En las últimas décadas, una creciente conciencia sobre los temas de discapacitados presionó a los gobiernos para asegurar que sus derechos fueran protegidos.

La situación respecto a las mujeres es un tanto diferente. El movimiento de derechos de las mujeres en Canadá se ha desarrollado paralelamente al de muchos otros países: las canadienses obtuvieron el derecho al voto al principio del siglo, y con el paso del tiempo surgieron leyes otorgando la igualdad de las mujeres en materia de derecho de propiedad y ley familiar. En las últimas tres décadas, las mujeres ingresaron a la fuerza de trabajo en números sin precedente; hoy en día, 44% de todos los trabajadores canadienses son mujeres.

Sin embargo, a pesar de este progreso, las canadienses aún no han logrado completa igualdad con los hombres, sobre todo en materia de empleo. Aún están mal representadas en trabajos ejecutivos y en profesiones como la ingeniería, sin hablar de la policía, las fuerzas armadas y ocupaciones tradicionales de obreros masculinos. En cambio, las mujeres siguen concentrándose en ocupaciones de

tipo secretarial, de oficina y de servicio, los cuales son subvaluados y mal pagados; de hecho, las canadienses ganan aproximadamente el 70% de cada dólar ganado por los hombres.

#### EL PROTOCOLO CANADIENSE DE DERECHOS HUMANOS

Debido a estos antecedentes, se puede entender que las leyes de Derechos Humanos canadienses se hayan enfocado a los derechos de igualdad. El Protocolo Canadiense de Derechos Humanos —la legislación administrada por la Comisión que encabezo— específicamente prohíbe la discriminación en 10 diferentes rubros: sexo, raza, color, origen étnico, religión, edad, discapacidad, estado civil y discriminación a un sentenciado que haya pagado su condena. En 1992, a raíz de un decisión de la Corte se agregó un onceavo punto, la discriminación relacionada a la orientación sexual.

El Protocolo, que fue adoptado en 1977, abarca el gobierno federal, sus agencias y corporaciones gubernamentales, así como empresas del sector privado que caen bajo esta jurisdicción federal. Éstas incluyen bancos, aerolíneas, radio y televisión y compañías telefónicas. Canadá, como es sabido, es un Estado Federal, con clara división del poder entre los gobiernos federal y provinciales. Los sectores que no están en la jurisdicción federal, como la vivienda, educación, venta al menudeo y manufactura, son abarcados por las leyes de Derechos Humanos provinciales, que son similares en contenido al Protocolo federal.

Lo más importante en términos de nuestra discusión, el Protocolo Canadiense de Derechos Humanos establece el mandato de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos que empezó a operar en 1978. Debe observarse que la Comisión es independiente del gobierno: reportamos al Parlamento Canadiense, no a un Ministro de Gobierno.

Además, aunque el Gobierno nos financia y otorga sueldos a los Comisionados, no interfiere de manera alguna en nuestras operaciones. De hecho, a menudo nos encontramos del lado opuesto del gobierno en casos de la Corte; y regularmente criticamos al gobierno en turno en nuestros informes anuales.

En general la Comisión tiene tres funciones:

- Investigar y tratar de resolver las quejas de discriminación.
- Inspeccionar e informar sobre la situación de los Derechos Humanos en Canadá.
- Participar en la educación pública, investigación, y otras actividades diseñadas para promover el cumplimiento del Protocolo.



También estamos involucrados en asuntos dirigidos a eliminar formas de discriminación "sistémicas", tales como desigualdades de paga entre hombres y mujeres y barreras de empleo a los que se enfrentan los grupos tradicionalmente con condiciones más bajas.

La Comisión misma está conformada por dos Comisionados de tiempo completo, yo y un Comisionado en jefe suplente, y entre tres y seis Comisionados de medio tiempo: actualmente tenemos cuatro. Los Comisionados de medio tiempo vienen de diferentes partes del país y tienen orígenes distintos: por ejemplo, uno de ellos es originario de India; otro es un discapacitado.

Además de los Comisionados, la nómina es de aproximadamente 200 personas en nuestra oficina matriz en Ottawa y en seis oficinas regionales en el país. Nuestro presupuesto anual es de alrededor de 15 millones de dólares canadienses por año (aproximadamente 71.5 millones de pesos mexicanos).

#### EL MANEJO DE LAS QUEJAS

Al igual que en los organismos que muchos de ustedes representan, la función primordial de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos es el manejo de las quejas de los miembros del público. Ciertamente es la función que ocupa la mayor parte de nuestros recursos financieros y humanos, ya que no es discrecional, es decir, si alguien acude a nosotros con una queja, no podemos simplemente rechazar a esa persona por falta de tiempo o personal.

Cada año recibimos alrededor de 40,000 indagaciones del público de las cuales sólo 1,200 resultan quejas. Éstas van desde alegatos de acoso sexual o racial hasta discriminación en la contratación o ascensos; alegatos de desigualdades de paga entre empleados masculinos y femeninos; trato diferencial en la provisión de servicios, por ejemplo, transporte aéreo o servicios de un departamento gubernamental.

Una vez que se establece que la queja, cae dentro de la jurisdicción de la Comisión y se corresponde al tipo de discriminación citado en el Protocolo de Derechos Humanos, generalmente tratamos de resolver el asunto informalmente, discutiendo la situación con las partes involucradas. Si las partes llegan a un acuerdo inmediato, lo que sucedió en casi 100 quejas el año pasado, consideramos el asunto cerrado y la queja no procede.

No obstante, si no se puede llegar a una resolución temprana, el personal de la Comisión investiga las quejas y envía un informe de estas investigaciones a los Comisionados para su junta mensual: los Comisionados consideran aproximadamente 200 quejas por mes. Los Comisionados tienen la opción de desechar la queja debido a falta de pruebas de discriminación, tratar de negociar un arreglo más formal

por medio de procedimientos que llamamos de conciliación o enviar la queja al Tribunal de Derechos Humanos.

Un Tribunal de Derechos Humanos es un cuerpo cuasijurídico con el mandato específico de adjudicar quejas sobre Derechos Humanos. No forma parte de la Comisión y se financia independientemente. Un tribunal tiene el poder de determinar si una acción o política en particular es discriminatoria según el Protocolo Canadiense de Derechos Humanos y, en su caso, dictar un remedio. Un tribunal puede ordenar que un patrón, por ejemplo, pague al quejoso una compensación financiera por sueldos devengados y daños; pero quizá más importante, puede ordenar a un demandado cambiar una política o práctica que le parece discriminatoria. Las decisiones de los tribunales son archivadas en la Corte Federal de Canadá y tienen peso en sus decisiones: un demandado que no cumple con una decisión del tribunal puede ser acusado de desacato en la Corte.

En tanto sólo el 2% aproximadamente de todas las quejas son referidas al Tribunal de Derechos Humanos, las decisiones de éste tienen un impacto significativo en la ley y práctica de los Derechos Humanos en Canadá. Por ejemplo, un tribunal humano ordenó que todos los puestos relacionados con el combate dentro de las Fuerzas Armadas canadienses fueran abiertos a las mujeres; otro ordenó que la agencia federal responsable de las elecciones hiciera accesible a los discapacitados todas las casillas de votación.

#### PROMOVER LOS DERECHOS HUMANOS

Otra área principal del trabajo de la Comisión es promover la conciencia de los asuntos de Derechos Humanos y, al hacerlo, pretende disuadir la conducta discriminatoria. Cada año se distribuyen alrededor de 150,000 ejemplares de nuestras publicaciones a miembros del público, escuelas, Organizaciones No Gubernamentales, sindicatos, conferencias, etcétera. Estas publicaciones van desde un simple folleto acerca de cómo presentar una queja hasta nuestro Informe Anual. También publicamos un boletín informativo en casi 40 idiomas, incluyendo el español, para el beneficio de los inmigrantes recientes y otros cuya lengua materna no es el francés ni el inglés. Nuestras publicaciones también están disponibles en formatos accesibles para gente con problemas visuales, incluyendo braille, audiocasetes y tipos grandes.

El Informe Anual es nuestra publicación más importante. Este Informe se discute en el Parlamento en marzo de cada año y cubre el año calendario precedente. Es tanto un informe administrativo de nuestras actividades como un examen del estado de los Derechos Humanos en Canadá, en el año correspondiente. Mientras



que su propósito principal es informar al Parlamento sobre nuestras actividades, también ha sido un instrumento útil para la educación pública. Se editan y distribuyen alrededor de 8,000 ejemplares del Informe además de un resumen de éste, dirigido principalmente a los medios de comunicación y se imprimen extractos de secciones que puedan interesar a grupos específicos.

Además de nuestras publicaciones, nos esforzamos por divulgar nuestro mensaje a través de los medios de comunicación. En Canadá somos afortunados en tener un alto nivel de conciencia de medios acerca de asuntos de Derechos Humanos: sólo hay que mirar las páginas de los periódicos para encontrar artículos sobre derechos de las mujeres, de las minorías raciales, de los pueblos aborígenes, de los niños, etcétera. Contestamos más de 600 indagatorias de los medios de comunicación el año pasado, y activamente aseguramos que los periodistas estén informados del trabajo de la Comisión.

Con un presupuesto muy limitado producimos lo que se conocen como anuncios del servicio público, tanto para la radio como para la televisión. Estos difusores de Canadá dedican un cierto porcentaje de su tiempo de comerciales para anuncios que se consideran de interés público; afortunadamente, la información sobre Derechos Humanos cae dentro de esa categoría. En tanto que nuestra Comisión paga la producción de los anuncios, el tiempo de anuncio que se nos da es gratis. En los últimos años, hemos producido estos anuncios de 30 segundos sobre temas como los derechos de los discapacitados, mujeres en trabajos no tradicionales, pueblos indígenas y, el año pasado, el papel de las Naciones Unidas en la protección de los Derechos Humanos.

El año pasado también empezamos a utilizar nueva tecnología para divulgar nuestra información. En noviembre de 1995, establecimos un hoja en internet que incluye todas nuestras publicaciones, además de unirnos a otras fuentes de información sobre Derechos Humanos, como los centros universitarios de Derechos Humanos. La Comisión también ha estado involucrada en un proyecto llamado *schoolnet*, por medio del cual se transmite información computarizada a escuelas primarias y secundarias.

#### EVALUACIÓN DEL MODELO CANADIENSE

Objetivamente se puede decir que la Comisión Canadiense de Derechos Humanos cumple los criterios establecidos por los Principios de París para una Institución Nacional eficiente. Es independiente del gobierno, su mandato está claramente establecido en la ley del país y tiene una base de fondos segura, aunque en los últimos años nuestros recursos han sido reducidos, junto con el de las agencias

públicas, a raíz de los esfuerzos para reducir el déficit del gobierno. La Comisión es representativa de varios grupos y distritos geográficos, culturales y lingüísticos que conforman nuestro país, y se esfuerza en ser lo más accesible al público en general.

Esto no significa, sin embargo, que nuestro sistema es perfecto. Constantemente estamos revisando y modernizando nuestros procedimientos para hacerlos más eficientes y efectivos. Por ejemplo, nos preocupa el tiempo que toma procesar cada queja y hemos logrado reducir significativamente tanto el rezago de quejas como el actual tiempo de procesamiento. Hemos introducido un sistema de rastreo computarizado de quejas que nos permite rápidamente inspeccionar el estado de cada queja, y eso facilita el análisis de estadísticas de quejas.

También hemos incrementado nuestros esfuerzos para resolver las quejas lo más pronto posible, para hacer el proceso menos adverso y litigioso. Aún tenemos largas batallas en tribunales y cortes, pero cuando es posible hacemos un esfuerzo consciente para evitarlo.

No importa cuan exitosos sean nuestros esfuerzos, sabemos que siempre habrá lugar para mejorar. Inclusive una Institución bien establecida como la nuestra necesita adaptarse a las condiciones y demandas cambiantes. Es irónico, pero entre más fuertes y más efectivos somos, más altas son las expectativas del público de nuestro desempeño. Y al final le toca al público canadiense juzgar si estamos o no cumpliendo nuestro mandato plenamente.

Espero que estos breves comentarios expliquen adecuadamente lo que hacemos en la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, y que les haya parecido interesante. Por mi parte tengo ganas de conocer a cada uno de ustedes en estos días y aprender más acerca de cómo manejan los asuntos de Derechos Humanos de más importancia para ustedes. Sé que puedo aprender algo en el intercambio, y espero que también tendré algo que ofrecer.

Para concluir, también quisiera agradecerles la invitación a la Comisión Canadiense de Derechos Humanos a asistir a esta reunión, y espero que pronto tendremos la oportunidad de encontrarnos otra vez.

Gracias.

CEREMONIA DE CLAUSURA

Querétaro, México  
18 de abril de 1996

MENSAJE DEL DOCTOR MARTEN OOSTING,  
PRESIDENTE DEL INSTITUTO INTERNACIONAL  
DEL OMBUDSMAN Y OMBUDSMAN NACIONAL DE HOLANDA

Estimado señor Gobernador;  
Distinguidos señores y señoras:

Es para mí un gran placer y un honor ser invitado a esta mesa para decir algunas palabras en esta sesión de clausura. Gustoso haré algunas observaciones, no como conclusiones generales, sino como puntos que me parecen apropiados en esta ocasión. Antes de hacerlo, reitero mi profunda gratitud por la invitación para asistir a este Primer Congreso de vuestra Federación, felicito al Presidente de la Federación, licenciado Jorge Madrazo, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; al Secretario Ejecutivo, licenciado Héctor Dávalos Martínez, y a todos sus colaboradores, por su excelente trabajo para la organización de este Congreso.

Mi primera observación pertenece a la relación mutua y directa entre el *Ombudsman* y la democracia. En este aspecto y en primer lugar es muy importante señalar que el *Ombudsman* es un portavoz particular y directo del pueblo y de los individuos. La confianza y el apoyo directo del pueblo otorga al *Ombudsman* una legitimación democrática única y muy fuerte. En una democracia, el nombramiento del *Ombudsman* por el Parlamento, al menos una influencia decisiva por parte del Parlamento sobre ese nombramiento es la situación ideal, y significa una única legitimación democrática al *Ombudsman*. Cuando la influencia del Jefe de Estado, o del Jefe de Gobierno sobre el nombramiento del *Ombudsman* sea preponderante, se necesitan todas las previsiones constitucionales y legales que puedan garantizar la independencia total del *Ombudsman* —como órgano del Estado— por parte del gobierno. Sin embargo, creo que es muy importante que también en esta situación el *Ombudsman* haga todos los esfuerzos para establecer una relación muy directa con el Parlamento. Un lugar especial a este respecto tiene el Informe Anual, que es una fuente muy rica y muy importante para el Parlamento, para el ejercicio de su papel de controlador democrático sobre el gobierno. Resumiendo este punto, el *Ombudsman* presupone la democracia, o al menos condiciones

democráticas suficientes; por otra parte, el *Ombudsman* contribuye al desarrollo, al fortalecimiento y al mantenimiento de una democracia adulta.

Gustoso deseo que todos los *Ombudsman* aquí y en todo el mundo no olviden esta relación mutua, el ideal que le imprime una democracia real y viva.

Segunda, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos, don José Ayala Lasso, nos informó sobre su trabajo en el establecimiento de instituciones nacionales de Derechos Humanos. El trabajo de ustedes aquí, en América Latina, es un muy buen ejemplo de que no se necesitan establecer tales Instituciones donde ya existe la figura del *Ombudsman* o del Defensor del Pueblo y del Procurador de los Derechos Humanos. Aquí, en México, las Comisiones de Derechos Humanos cumplen el mismo papel, y por eso adoptaron en el idioma cotidiano también el nombre del *Ombudsman*. Creo que es muy importante que vuestra experiencia como *Ombudsman* de los Derechos Humanos —de todos los derechos fundamentales— aquí en América Latina sea ejemplo para todos aquellos que en Ginebra, se preocupan del establecimiento de instituciones nacionales en estos países donde ya no existe semejante condición.

En tercer lugar, gustoso reitero mi invitación a aquellos de ustedes que son *Ombudsman*, pero que no se han afiliado al Instituto Internacional del Ombudsman como miembros votantes. Cuando se es miembro del IIO se garantiza un intercambio directo con colegas de todas partes del mundo, por escrito —por ejemplo nuestra revista internacional del *Ombudsman* y también nuestro *Newsletter*, que también es publicado en castellano— y también directamente en los congresos mundiales como el próximo Congreso en Buenos Aires, en octubre de este año.

Además, creo que vuestra Federación es ejemplo de un paraguas para todos los *Ombudsman* de América Latina, y que podría desarrollarse dentro de la estructura del IIO como capítulo regional, capítulo de América Latina del IIO.

Finalmente, casi todos los presentadores en este Congreso vienen de fuera de su región: de Ginebra, la Unión Europea, Canadá, Holanda. Eso muestra vuestro interés en opiniones y experiencia de otros. Sin embargo, les aseguro que los encuentros con ustedes fueron muy enriquecedores también para los que —como yo— vienen de lejos y de fuera de América Latina. Vuestra experiencia aquí en América Latina puede ser un ejemplo también para otros países, especialmente en el este de Europa y en partes de África y de Asia. Aseguro a ustedes el interés sincero por parte del IIO en su trabajo y de nuestro apoyo cuando sea posible. Admiro mucho la dedicación y el coraje de todos ustedes en el cumplimiento de vuestro cargo en circunstancias muy difíciles. ¡Que continúen decididos en este camino! Con eso, les deseo todo el éxito que necesitan para su trabajo futuro.

Muchas gracias.

## MENSAJE DEL DOCTOR FERNANDO ÁLVAREZ DE MIRANDA, DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA

### LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN IBEROAMÉRICA

Me cumple la satisfacción de dirigirme a ustedes al finalizar este Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, y lo hago no sólo desde mi condición de Defensor del Pueblo de España, sino también en representación de todos los comisionados autonómicos de mi país que han tenido la gentileza de compartir con nosotros estas jornadas.

### AGRADECIMIENTO A LOS ORGANIZADORES

Creo que podemos afirmar que tras estos días de trabajo hemos logrado, entre todos, alcanzar uno de los objetivos que nos animaron a celebrar este encuentro: el acercamiento entre nuestras instituciones, por alejadas que estén unas de otras geográficamente, con el fin de aunar esfuerzos para hacer de los Derechos Humanos una realidad vital.

Porque, lamentablemente, es preciso reconocer que la situación de los Derechos Humanos en Iberoamérica continúa siendo, en la actualidad, altamente preocupante. Y constituye un amargo deber reconocer que en la mayoría de nuestros países se están produciendo profundas quebras de los derechos fundamentales garantizados, paradójicamente, en todas nuestras constituciones. España (y la referencia en primer término a mi país, no es en este caso un lugar de privilegio, sino el reconocimiento de una dolorosa realidad) padece desde hace tiempo el incesante goteo de las acciones terroristas de ETA (organización que secuestra, extorsiona y asesina a ciudadanos indefensos).

En estos momentos se encuentran en curso varios procedimientos judiciales que pretenden esclarecer las posibles implicaciones del grupo GAL en la lucha antiterrorista. Pues bien, con independencia de cuales puedan ser las conclusiones

a las que lleguen las investigaciones judiciales, es indispensable rechazar, sin paliativos, la utilización de procedimientos represivos que violan gravemente la Constitución y exceden del marco de nuestro Estado de Derecho. El fin justifica los medios.

Por lo que se refiere al continente americano, cabe decir que muchos de sus países han experimentado transformaciones importantes durante los últimos años, que les han permitido pasar de las dictaduras militares a los gobiernos civiles, pero desafortunadamente el respeto de los Derechos Humanos no ha alcanzado el mismo ritmo del proceso de democratización. En este sentido, las resoluciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra, en su 56 Período de Sesiones, evidencian que, a pesar de que prácticamente en todos los países de Iberoamérica existen democracias formales y hay un claro predominio del poder civil sobre el militar, son aún demasiado frecuentes las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos fundamentales.

La expansión de la democracia institucional ha brindado a los legisladores de cada Estado oportunidades sin precedentes para promulgar leyes en favor de los Derechos Humanos y crear mecanismos que los garanticen. Sin embargo, todavía no se ha alcanzado este reto. La mayoría de los gobiernos aún tienen que introducir reformas a sus leyes, mediante las cuales tipifiquen como delitos las violaciones más flagrantes a los derechos de las personas, y deberían, además, garantizar el derecho a un procedimiento judicial justo y restringir la competencia de la jurisdicción militar en algunas figuras jurídicas, mediante las cuales se han criminalizado, en muchos casos, las libertades.

Tampoco el tema de la defensa de los Derechos Humanos se ha entendido, en general, como un componente importante en la política exterior de los gobiernos que actúan impulsados más por intereses geopolíticos o comerciales que por razones solidarias y humanitarias.

Por otra parte, los poderes judiciales no han asumido con suficiente firmeza su decisivo papel de defender los derechos fundamentales. Es preciso fortalecer un Poder Judicial exento, imparcial e independiente, capaz de procesar y sancionar a los responsables de las violaciones a dichos derechos y terminar definitivamente con la impunidad de los agresores.

No todas las noticias emanadas de los tribunales fueron malas. En ocasiones jueces y fiscales procesaron a quienes violaban los Derechos Humanos, a pesar de encontrarse sometidos a una presión considerable para que abandonaran las investigaciones.

Recientemente se han concretado pasos muy relevantes para lograr la estabilización política en la región centroamericana; pero la democratización y la pa-

cificación son tareas que, tanto en la actualidad como en el futuro, deben continuar siendo parte del quehacer cotidiano.

A pesar de que, con excepción de Guatemala y Colombia, puede considerarse que han desaparecido conflictos armados en todo el continente, persisten, sin embargo, situaciones de profunda violencia, que tienen sus raíces en el mantenimiento de graves injusticias económicas o políticas.

En Guatemala, la situación de los Derechos Humanos durante 1995 arroja un balance contradictorio, pues si bien han mejorado ciertos indicadores en términos de números absolutos de violaciones y denuncias, el muro de la impunidad con la que actúan los autores de acciones criminales ha seguido retroalimentando el ciclo de la violencia.

No obstante lo cual, hay síntomas de esperanza. Las recientes medidas adoptadas por el gobierno del Presidente Álvaro Arzú introduciendo importantes cambios en el Ejército y en la Policía, así como el anuncio de la firma de un Acuerdo de Paz con la URNG para el próximo mes de septiembre, abren un espacio de luz en el hasta ahora sombrío panorama político guatemalteco.

En El Salvador aún no se han llevado a la práctica la totalidad de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en materia de reforma de la judicatura y existe una falta de capacitación eficaz en el país en materia de Derechos Humanos.

Colombia ofrece uno de los panoramas más inquietantes en este ámbito. El conflicto armado en curso, la continua existencia de grupos paramilitares, la violencia urbana, el fenómeno del tráfico de drogas y la defensa de los intereses económicos derivados de la explotación de recursos naturales, continúan dando pábulo a múltiples formas de violencia que se extienden a todos los sectores de la población.

También en Venezuela las principales víctimas de las violaciones de los Derechos Humanos continúan siendo los indígenas y, en general, la población afectada por la extrema pobreza en barrios marginales de las grandes ciudades.

Estas zonas periféricas que circundan los grandes núcleos urbanos, en las que habitan miles de personas en condiciones infrahumanas, han hecho posible que, por ejemplo, en Brasil se encuentre particularmente extendido el problema de los "niños de la calle". Son niños y adolescentes en situación de riesgo que vagabundean por las calles participando en actividades delictivas. A menudo son víctimas de grupos de exterminio que presuntamente están a sueldo, de comerciantes que se sienten amenazados por la presencia de estas bandas de menores en las calles. Fueron indicios de la participación de policías y ex policías en esos grupos de exterminio. Según una encuesta recientemente realizada, 8,000 de los 31,000 po-

licias del Estado de Río de Janeiro han sido invitados en alguna ocasión a formar parte de los grupos de exterminio.

También en Bolivia persisten importantes impedimentos en la aplicación real de instrumentos de auténtica protección de los Derechos Humanos.

Este análisis de urgencia arroja un balance, en general, nada favorable respecto a la situación de los Derechos Humanos en Iberoamérica, y aunque no cabe negar que se han producido algunos avances, queda mucho por hacer.

Es imprescindible que nuestros gobiernos unan la acción a sus palabras en favor del respeto a los Derechos Humanos. Pese a todas sus solemnes declaraciones, la gran mayoría de los gobiernos continúa violando o ignorando los derechos sociales, económicos y culturales de sus ciudadanos, hasta el punto de estimar que problemas tan graves como la malnutrición, la falta de agua potable, la miseria y las condiciones de vida deplorables (salud, higiene, vivienda, educación, etcétera), no entran en el contexto de los Derechos Humanos.

Es cierto que no todos los derechos fundamentales tienen el mismo grado de compromiso. Hay un núcleo irreductible, un núcleo mínimo exigible a los Estados en todas las circunstancias. Este núcleo esencial está contenido en el artículo 30., común a los Convenios de Ginebra de Derecho Humanitario y comprende los atentados contra la vida, la integridad corporal y la dignidad de las personas y el derecho a un juicio justo y equitativo.

En principio, siempre deberá ser el Estado el que emprenda las acciones necesarias para lograr que se respeten los derechos esenciales de sus ciudadanos y que desaparezcan sus necesidades prioritarias, pero cuando se produzca dejación o haya imposibilidad de lograrlo, es cuando el Estado no puede rehusar arbitrariamente la asistencia internacional.

Existe una conciencia pública internacional en favor de los intereses generales de la comunidad que fue consagrada jurídicamente por la Convención de Viena de 1969. Esta conciencia debería impulsar a las Naciones Unidas para que desarrollen una tarea de consolidación de los mecanismos necesarios para ayudar e incluso forzar a los Gobiernos a respetar los Derechos Humanos. En este sentido, será preciso abordar algunas facetas nuevas, entre ellas, las relaciones con los *Ombudsmen* cuyo estatus y vinculación con las propias Naciones Unidas deberían definirse de manera precisa.

La figura del *Ombudsman*, como institución de garantía de los Derechos Humanos, se ha consolidado en el sistema de Naciones Unidas muy recientemente, y es necesario reconocer que el marco de la relación entre ambos tiene aún muchas lagunas y resulta bastante incompleto.

En el futuro será indispensable definir un nuevo estatus de colaboración y esto dependerá de todo el proceso de transformación de los mecanismos de garantía de

los Derechos Humanos en Naciones Unidas. En este sentido, sería preciso profundizar, a mi juicio, en las siguientes líneas de trabajo:

1. Definición de un estatus específico del *Ombudsman* para su relación con los organismos de Naciones Unidas.
2. Mayor presencia institucional de los *Ombudsmen* en todos los foros convocados por Naciones Unidas para tratar cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos.
3. Que Naciones Unidas pueda considerar a los diferentes *Ombudsmen* como relatores específicos o expertos para informar de la situación de vulneración concreta de los Derechos Humanos en cualquier país.

La configuración de un nuevo orden en el concierto de las naciones, basado en el respeto de los Derechos Humanos requiere la aceptación, por parte de la sociedad internacional, de una gestión colectiva de los valores humanos considerados como principios fundamentales, y es obvio que esto precisa una readaptación del Derecho Internacional. Por nuestra parte, pensamos que vamos en camino a ello.

La ética colectiva reclama que se haga incuestionable la defensa a ultranza de los derechos esenciales de la persona, porque el respeto al hombre supone un paso decisivo en el camino de la civilización.

En el marco de esta línea de cooperación internacional que he venido sugiriendo a lo largo de esta intervención, quisiera concluir, aprovechando mi presencia en este foro, con una propuesta para el próximo año. Gracias al esfuerzo de todos los *Ombudsmen* reunidos en Colombia los días 4 y 5 de agosto, la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, se convirtió en una realidad de gran trascendencia para la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos iberoamericanos. Pues bien, deseo proponer la sede de la institución del Defensor del Pueblo de España como próximo lugar de encuentro para celebrar una reunión de la Federación Iberoamericana en 1997.

Creo que ello nos permitirá seguir avanzando en nuestro esfuerzo y conseguir, mediante un fructífero intercambio de experiencias, que nuestro trabajo se desarrolle de manera más coordinada para alcanzar los ideales que a todos nos animan.

Sólo con la unidad de todos podremos lograr la vieja utopía de conseguir un mundo mejor, en el que desaparezca definitivamente la violencia y pueda realizarse el ideal de la democracia que definió el gran maestro Ghandi como "el sistema en el que el más débil posee las mismas oportunidades que el poderoso".

MENSAJE DEL LICENCIADO JORGE MADRAZO, PRESIDENTE  
DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE DEFENSORES  
DEL PUEBLO, PROCURADORES, COMISIONADOS  
Y PRESIDENTES DE COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS  
HUMANOS Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS DE MÉXICO

Muy distinguido señor Gobernador,  
Señores representantes de los poderes  
Legislativo y Judicial del Estado,  
Señor Presidente Municipal,  
Señor Presidente de la Comisión de Derechos Humanos  
del Estado de Querétaro,  
Señor Procurador, señor Jefe de la Zona Militar,  
Distinguidos amigos *Ombudsman*, señoras y señores:

En este momento, cuando está a punto de cerrarse el episodio del Primer Congreso de la Federación Iberoamericana, los únicos sentimientos que tengo son de gratitud. En primer término a usted, señor Gobernador, por habernos apoyado de tantas maneras para que esta reunión se llevara a cabo, y quiero hacer propicio el momento para señalar mi gratitud también muy especial a la persona que usted comisionó para que fungiera como enlace con la Comisión Nacional y que tantos desvelos tuvo apoyándonos en todo momento. Me refiero al Director del Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, licenciado don Manuel Suárez.

Quiero agradecer muy cumplidamente a los compañeros estudiantes del Tecnológico de Monterrey, Campus Querétaro, y de la Universidad Autónoma de Querétaro, por habernos acompañado durante estos tres días. Espero que algunas enseñanzas y que algunas lecciones les hayan sido transmitidas, y que hayan podido constatar como los *Ombudsman* somos propulsores de la democracia en nuestros países, siendo primero democráticos en nuestra organización y en nuestras discusiones.

Muchas gracias a todos los *Ombudsman* iberoamericanos y de Europa que nos acompañaron, gracias por haber hecho este esfuerzo de trasladarse a la ciudad de México. Discúlpenos si de alguna manera no pudimos atenderles en relación con la alta jerarquía que ustedes tienen y con todas las facilidades y los apoyos que siempre le han brindado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.

Quiero nuevamente recordar que para la organización de este Primer Congreso tuvimos el apoyo de la Unión Europea, qué bueno que de esta manera también puedan abrirse las avenidas de relación entre los *Ombudsman* latinoamericanos y los *Ombudsman* europeos, y este nuevo sentimiento que priva en todos los rumbos de Europa.

Muchas gracias a los amigos de la Comisión Nacional por tantas semanas de desvelos, especialmente de Héctor Dávalos y de José Luis Ramos Rivera, les quedo muy agradecido por su apoyo. Desde luego al señor Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, quien con tanto entusiasmo quiso sumar su esfuerzo al de la Comisión Nacional.

Por lo que ve al futuro, espero que esta reunión de México haya contribuido seriamente a fortalecer los lazos de comunicación entre los Defensores del Pueblo de España, Portugal y de América Latina.

Espero que con esto podamos arribar en octubre próximo a Argentina, con don Jorge Luis Maiorano en una posición mucho más clara y mucho más coordinada, pero, sobre todo, espero que este Congreso le haya servido a los miles y miles de personas que en Iberoamérica son víctimas de la violación de sus Derechos Humanos, de aquellos familiares que han sufrido la pérdida de sus seres queridos en la persecución política, de aquellos que han sido torturados, amenazados, extorsionados, aquellos a los que se les lesiona su dignidad dentro de las cárceles.

Seguramente los ecos del Congreso Constituyente de 1916-1917, que se celebró en esta hermosa ciudad de Querétaro, animaron mucho las participaciones de los *Ombudsman*. Señor Gobernador, estamos profundamente convencidos de que los Defensores del Pueblo no tenemos sólo la tarea de proteger los derechos civiles y políticos, sino que, como usted lo dejara señalado en su discurso de inauguración, debemos tener una honda preocupación por las reivindicaciones de los grupos vulnerables de las sociedades, por los derechos económicos, sociales y culturales. Y ojalá que la voz de Iberoamérica se escuche fuerte ante los organismos internacionales, porque muchos de los problemas que tienen los Estados Nacionales para ofrecer trabajo, vivienda, seguridad, salud, surgen de las injusticias de un mundo en su aspecto internacional.

Una organización internacional que demanda democracia, aunque la plena democracia no haya llegado a su seno. Los *Ombudsman* tenemos que alzar fuerte la voz en nuestros Estados Nacionales, pero tenemos que hacerlo también en los foros internacionales.

Muchas gracias otra vez a todos, y espero que pronto estemos otra vez juntos.

## DECLARATORIA DE CLAUSURA A CARGO DEL LICENCIADO ENRIQUE BURGOS GARCÍA, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Con el permiso de este presidium y particularmente del licenciado Jorge Madrazo, quiero distraer muy brevemente su atención para decirles a todos ustedes, hombres y mujeres, que en esta compleja, difícil y comprometida tarea de defender los Derechos Humanos, hoy se han dado cita para felizmente concluir, con nuevos compromisos y expectativas, pero fundamentalmente como se advierte en lo que aquí se ha dicho con acentuados ideales en esta tarea difícil que ha impuesto el fin del milenio.

Estamos agradecidos en Querétaro porque nos han dado una espléndida oportunidad: la del ser sitio que, como corresponde a los queretanos, brinda hospitalidad a quienes representando una importante expresión de pueblos del mundo, hoy convergen en una tarea por demás relevante.

Decía hace un momento el licenciado Jorge Madrazo que en Querétaro seguramente se abocó aquel Congreso Constituyente de 1916-1917, y es cierto; lo decían prácticamente todos los participantes en la ceremonia inaugural, donde asistía el Presidente de la República.

Tuvimos el privilegio de que en esta tierra prócer se generara un movimiento constitucional, que por vez primera abordó la cuestión social y participó con el mundo de los derechos sociales. Y fue por ello una Constitución original. Pero dicen los tratadistas —y aquí nos honra con su presencia uno de ellos, importante, relevante— que la originalidad no solamente fue por eso, por reconocer derechos sociales y conciliarlos con los individuales, sino por su fidelidad al planteamiento de la sociedad; por la manera en que el constituyente vio y supo transmitir y convertir en documento fundamental los deseos y los anhelos de un pueblo.

Por eso, esos años son un acontecimiento de relevancia en la memoria de los queretanos y, cierto, de los mexicanos.

Algo parecido ocurre hoy: aquí se han dado cita mujeres y hombres que, conociendo las realidades, comprometidos con los anhelos de su pueblo, buscan también propuestas y las fórmulas y se comprometen y, como aquí también se dijo,



lan continuidad a sus esfuerzos. Hay aquí también la originalidad porque todos ustedes —mujeres y hombres— corresponden con fidelidad y nitidez a uno de los mayores compromisos de nuestro tiempo, el reconocimiento, el respeto y la salvaguardia de los Derechos Humanos.

Y como en 1917, con entusiasmo y con compromiso, aquí cierran ustedes esta página dentro del enorme contenido de sus tareas, una página más con la que seguramente volverán motivados, llenos de impulso, de coraje, en el mejor sentido de la palabra, para continuar con esta tarea, que a veces oscila entre el drama, la crudeza de las realidades, pero también oscila con el idealismo. Por eso, en ustedes hay ese sedimento quijotesco en el ser y el actuar.

Aquí se habló de democracia como un componente en el que hay que profundizar y perseverar e insistir, para que haya esa atmósfera en donde prospere el respeto y el reconocimiento a los Derechos Humanos.

Y aquí lo dijo también en México uno de los grandes, Benito Juárez, y hoy es válido reiterarlo: la democracia es el destino de la humanidad futura, la libertad su mejor arma, la perfección posible, el fin adonde se dirige. Y democracia —aquí también lo definió el constituyente de Querétaro— no sólo es una estructura jurídica o un régimen político, sino el compromiso fundamental de insistir en el mejoramiento permanente, económico, social y cultural de nuestros pueblos.

En medio de los contrastes que hoy impone el fin de siglo, en este oscilar al que nos referíamos, hoy —estoy cierto y aquí lo señaló con mucha puntualidad don Fernando Álvarez— está presente aquella antigua expresión que convocó a muchos pensadores, aquello que la utopía hizo pensar la ciudad de Dios de San Agustín o la Atlántida de Moro, o la ciudad del Sol en un “no hay tal lugar” por un “puede haberlo”.

Con un reiterado agradecimiento a esta excepcional reunión y a esta convergencia, tengo el honor, este 18 de abril de 1996, de declarar clausurados los trabajos de este Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos. Que sea para bien de la humanidad.

Muchas gracias.

## RELATORÍA

RELATORÍA DEL PRIMER CONGRESO DE LA FEDERACIÓN  
IBEROAMERICANA DE DEFENSORES DEL PUEBLO,  
PROCURADORES, COMISIONADOS Y PRESIDENTES  
DE COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS

El Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos fue formalmente inaugurado el 16 de abril de 1995, por el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de una ceremonia solemne llevada a cabo en el histórico Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, en presencia de altos funcionarios del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como de miembros del cuerpo diplomático acreditado en México, participantes nacionales y extranjeros del Congreso y distinguidos invitados al mismo.

El Presidente de la República puntualizó en su mensaje que la solidez en la transformación del sistema de justicia de México se sustenta en el reforzamiento de las leyes y el respeto a los Derechos Humanos; mencionó los retos en materia de procuración e impartición de justicia y su preocupación por la seguridad pública, pero destacó que es preciso promover el fortalecimiento de la defensa de los Derechos Humanos. Anunció que en breve remitirá al Senado de la República la solicitud para que México ratifique la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, exhortando al mismo tiempo al Gobierno estadounidense para hacer lo propio. Agregó que a los mexicanos nos asiste la convicción de que los compromisos con la observancia de la Ley y con los Derechos Humanos son indisociables; no puede privilegiarse uno a costa de otro; es imposible el pleno despliegue de los derechos individuales si no se garantiza la seguridad y la tranquilidad del entorno social en que aquéllos deban ejercerse.

Por su parte, el licenciado Enrique Burgos García, Gobernador del Estado de Querétaro, destacó en su intervención que la democracia ha sido una constante de anhelos y luchas en nuestros Estados nacionales, que si algo ha singularizado a nuestros pueblos es la capacidad de defender sus derechos; une a nuestros pueblos no sólo la cultura, sino también la rebeldía contra la opresión; sin embargo, el

Constitucionalismo iberoamericano de hoy ambiciona algo más que la protección de los viejos derechos que consagraron nuestras constituciones durante el siglo pasado, nuestras democracias abren otros caminos para vigilar el respeto a los Derechos Humanos; la concepción del *Ombudsman* comienza a arraigar entre nosotros debido, precisamente, a que las sociedades urbanas reclaman instrumentos ágiles y confiables; este humanismo jurídico es la guía de nuestros acuerdos políticos fundamentales, de la tarea común y trascendente que involucra a todos, al Gobierno en su conjunto, a las organizaciones civiles y a la sociedad, generándose un compromiso irrenunciable que apunte al horizonte del hombre del tercer milenio.

El doctor José Ayala Lasso, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló en su discurso que estamos viviendo una época en la que se observa un retorno hacia el humanismo, hacia una concepción antropocéntrica de la sociedad, en la que la medida de las cosas debe ser el ser humano; el mandato que le fue confiado por la comunidad de naciones, dijo, es tan amplio como complejo; para tener éxito, será necesario celebrar una gran alianza que conlleve la misma orientación a las actividades de todos aquellos que nos hemos empeñado en esta causa; el papel que corresponde desempeñar a las instituciones nacionales es insustituible, a ellas incumbe una actitud de vigilancia, de previsión; su trabajo refleja y contribuye a fortalecer la capacidad nacional de autocrítica y hace posible la adopción de medidas correctivas; en Iberoamérica hay una corriente positiva en favor de la creación y del fortalecimiento de instituciones nacionales de Derechos Humanos.

Jorge Madrazo, Presidente de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, hizo referencia a que el tema central del Primer Congreso del Organismo Central sería la cooperación en el ámbito de la Defensa de los Derechos Humanos, mediante la participación de las llamadas instituciones nacionales y de los *Ombudsmen*; destacó que por primera vez coincidieron en un mismo tiempo y en un mismo espacio los más altos representantes del movimiento de los Derechos Humanos a nivel internacional y regional; el Congreso fue posible por el apoyo económico de la Unión Europea, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Gobierno del Estado de Querétaro y de la Comisión de Derechos Humanos de esa Entidad Federativa, instituciones que con enorme entusiasmo quisieron sumar su esfuerzo al de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México; el Presidente de la Federación les expresó su gratitud. Igualmente, el licenciado Madrazo refirió que en la evolución del proceso de internacionalización de los Derechos Humanos, especialmente a partir del último lustro, ha hecho su

aparición en los foros internacionales un tercer actor, distinto de las delegaciones de los Gobiernos nacionales y de los Organismos No Gubernamentales; este tercer actor son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, muchas de las cuales funcionan como *Ombudsmen*.

Estas instituciones no son parte del Gobierno y, por ende, no lo pueden representar internacionalmente; la independencia y la autonomía del *Ombudsman* es un principio rector, de allí su distinción; en la actualidad 76 países del mundo cuentan con instituciones de *Ombudsmen*; en América Latina estas instituciones enfrentan problemas similares, producto de entornos similares, el *Ombudsman* latinoamericano aparece entonces como un *Ombudsman* criollo que debe atender quejas de una naturaleza y una gravedad distintas de aquellas que caracterizan a las instituciones análogas de Europa. Sin pretender ser la panacea que todo lo resuelve, a los *Ombudsmen* les corresponde contribuir, en la circunstancia histórica en que vivimos, al propósito común de nuestros pueblos por ser cada día más justos, más libres y más tolerantes.

Después de la declaratoria de inauguración del evento, la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos dio inicio a sus trabajos.

La primera sesión incluyó la conferencia magistral a cargo del señor Embajador José Ayala Lasso, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien habló sobre la relación de la oficina que encabeza con los *Ombudsmen* y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Se destacó que América Latina fue la principal promotora de la creación de dicha oficina y que en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 emerge un nuevo espíritu sobre la materia. Se reconoce a los Derechos Humanos un carácter universal, interdependiente, interrelacionado, sin jerarquía entre ellos, en donde se busca el desarrollo de todos por igual. La obligación principal para su protección corre a cargo de los Estados, pero la comunidad internacional tiene un interés legítimo en su observancia.

Las funciones y orientaciones básicas de la oficina del Alto Comisionado para el futuro, que al propio tiempo se convierten en retos, se resumen en cinco aspectos:

- 1) Tener capacidad de respuesta inmediata a casos de emergencia o situaciones de crisis, tal como ocurrió en el problema de Ruanda;
- 2) Ampliar la labor de prevención y promoción de los Derechos Humanos en la comunidad internacional;
- 3) Realizar tareas de cooperación con países en transición hacia la demo-

cracia, a efecto de que alcancen capacidad interna para encargarse por sí solos de la defensa y promoción de los Derechos Humanos;

- 4) Reforzar la protección de los derechos de la mujer y del niño, a fin de que las conquistas en la materia se consigan tanto en el papel como en la realidad,
- 5) Avanzar en materia de derechos de minorías, no discriminación y migración.

Los *Ombudsman* y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos juegan un papel importante en el desarrollo de la materia, pues representan un mecanismo efectivo para la protección y la promoción de una cultura de tolerancia, armonía y respeto por los Derechos Humanos. En esta tarea es importante la participación de los medios de comunicación social que coadyuven de manera libre y responsable en esa labor.

Se hizo un reconocimiento a la tarea de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por su trabajo en México en las áreas de derechos de la mujer, violencia en el seno de la familia, protección de derechos de los niños, población indígena y su actuación en el conflicto de Chiapas.

Se afirmó que el próximo milenio será el de los Derechos Humanos, en el que el hombre vuelva a ser el centro en importancia. En esa dirección deben dirigir su trabajo los *Ombudsman* y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

En el debate se aceptó la idea de que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que revisten la modalidad de *Ombudsman* aparecen como un tercer actor distinto de las delegaciones de los gobiernos y de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos; que en el caso de los *Ombudsman* latinoamericanos, éstos tuvieron que enfrentar requerimientos distintos a los de la institución clásica de origen escandinavo, por lo que se habló de lo que podría catalogarse como el "*Ombudsman* criollo", pues hace todas las funciones que tienen asignadas los *Ombudsman* europeos y, además, protege y defiende los Derechos Humanos. La experiencia de los *Ombudsman* latinoamericanos podría ser aprovechada por los *Ombudsman* europeos, que ahora están enfrentando problemas recurrentes de xenofobia, racismo y discriminación. En todo caso, resulta positivo que todo *Ombudsman*, sin importar el país en el que actúa, se ocupa de la promoción y defensa de los Derechos Humanos, entre los que se incluye la protección de los ciudadanos frente a la mala administración.

Es conveniente una acción conjunta de cooperación entre la oficina del Alto Comisionado y los *Ombudsman*; ambas instancias coinciden en que el diálogo y la concertación deben traer resultados positivos.

Se reiteró que es muy importante asegurar la independencia de la institución del *Ombudsman*, lo mismo mediante un sistema de designación parlamentaria, como uno de carácter ejecutivo. En ese sentido, la solución es crear mecanismos formales para salvaguardar dicha independencia.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos dejó abierta la puerta para continuar explorando, de común acuerdo con los *Ombudsman*, las modalidades específicas para el reconocimiento internacional de estas instituciones, toda vez que representan un tercer actor en los foros internacionales.

Los congresistas coincidieron en la necesidad de que no se dupliquen esfuerzos en el área de la defensa de los Derechos Humanos y que, a partir de las estrategias de la oficina del Alto Comisionado, en los países donde ya existan *Ombudsman*, se busque que éstos realicen una labor efectiva de protección a los Derechos Humanos.

Asimismo, durante el debate de la ponencia magistral se dejó en claro que los *Ombudsman* son instituciones que pertenecen al Estado pero no al Gobierno, y que deben estar dotados de independencia, autonomía, imparcialidad y objetividad, con el propósito de garantizar su permanencia y estabilidad.

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó su interés en continuar una relación estrecha y creciente con los *Ombudsman* y, se dedujo, que sería recomendable que las instituciones nacionales que en el futuro se lleguen a crear revistan el carácter de *Ombudsman*, con todos sus principios y modalidades, a fin de no dispersar sus esfuerzos en la defensa de los Derechos Humanos.

La segunda conferencia magistral estuvo a cargo del doctor Rodolfo Piza Escalante, con el tema "El Defensor de los Derechos Humanos frente a la justicia constitucional". Piza Escalante señaló que si bien la expresión *Ombudsman* está generalizada, en Latinoamérica no refleja lo que pretende el movimiento de los Derechos Humanos. En ese sentido, es preferible caracterizarlo como un Defensor de los Derechos Humanos.

Mencionó que se debe revisar la necesidad de regresar a la tarea de protección y defensa de los derechos fundamentales, ya que su competencia no debe extenderse a derechos que no tengan ese carácter.

La relación del Defensor con la justicia constitucional debe implicar la dotación de los medios jurídicos necesarios para que pueda llevar a cabo su tarea lo mismo frente a la jurisdicción constitucional como a la jurisdicción común. En ese punto, el Defensor debe tener audacia para ver más allá del problema y analizar si de por medio se encuentra la afectación de un derecho fundamental.

Agregó que el Defensor debe mantener la mayor y más fluida relación con los órganos de la justicia constitucional, tanto el Tribunal Constitucional como

os tribunales de la jurisdicción común, a fin de fortalecer las acciones jurisdiccionales de garantía de los derechos fundamentales, cuando su actividad de persuasión directa haya fracasado.

Para el Defensor es particularmente importante el ejercicio de las acciones de *habeas corpus*, *habeas data* y otras que se establecen constitucionalmente, frente a la administración pública y, en general, frente al ejercicio de funciones administrativas por otros órganos públicos o particulares; todo esto, desde luego, en perjuicio de su función principal de acción directa, no jurisdiccional ni ejecutiva, sino persuasiva, ante la respectiva administración y los órganos capacitados para corregirla o disciplinarla.

Aunque el Defensor no debe interferir con el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de los tribunales, sí debe velar activamente porque la administración y la justicia se realice cumplida y prontamente, sin denegación y con respecto a los derechos de defensa y a los principios del debido proceso.

Asimismo, apuntó que, entre las funciones del Defensor del Pueblo destacan la primera de *investigación*; una segunda de *persuasión* y, en su caso, *mediación conciliación* y una tercera de *censura*, incluso pública contra los funcionarios que injustificadamente rehúsen reconocer sus errores.

El expositor señaló que ante el fracaso de las tres anteriores, y sólo entonces, opera una cuarta actuación de *denuncia* de los funcionarios negativos, incapaces o negligentes para corregir los actos o conductas señalados ante sus superiores, la opinión pública o el Poder Legislativo; una quinta tarea, independiente pero al mismo tiempo complementaria, de *información y asesoramiento* al Poder Legislativo y, desde luego, la sexta de *promoción y educación*, no sólo entre los funcionarios públicos, sino también entre la población en general. Por último, indicó la existencia de una séptima función, de *Ministerio Público* de los Derechos Humanos para ejercer, precisamente, una acción jurisdiccional activa y positiva ante los órganos de justicia constitucional en general, y los de la jurisdicción común en tanto tengan por objeto la protección del Derecho de los Derechos Humanos, la busca de la corrección, sanción y reparación de las violaciones de los derechos libertades fundamentales de las personas.

En el debate se reiteró que las funciones básicas del *Ombudsman* son las de garantizar la vigencia de los Derechos Humanos reconocidos en las Constituciones e instrumentos internacionales y controlar la actividad de la administración pública; esto conlleva el velar por el fortalecimiento del Estado de Derecho. No ocupa la amplitud de las tareas a desarrollar; por el contrario, es un motivo de orgullo. Por ello, es tarea del Defensor del Pueblo velar por la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

El *Ombudsman* no debe ser enemigo de la autoridad o del poder público, pero debe actuar siempre bajo los principios de independencia, autonomía e imparcialidad en la defensa del gobernado.

La tercera conferencia magistral la impartió el doctor Marten Oosting, Presidente del Instituto Internacional del Ombudsman, con el tema "¿Qué determina a la institución del *Ombudsman*? Una perspectiva comparada a nivel mundial". En primer lugar, reconoció a la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos un papel importante en la incorporación de la figura en países que aún no la reconocen, así como para el intercambio de experiencias entre sus integrantes.

Si bien el *Ombudsman* no adopta decisiones de derecho vinculantes como las de un juez, si tiene más libertad de acción que éste. Para disponer de influencia frente al gobernante cuenta con la garantía legal de su independencia de actuación y de la facultad de investigación, que son instrumentos imprescindibles para la búsqueda de la verdad. Adicionalmente, necesita de "autoridad", que implica hacerse oír y obtener respuesta favorable a sus planteamientos. La autoridad del *Ombudsman* descansa en tres pilares: a) la calidad del trabajo; b) el apoyo político, y c) el interés de los medios de difusión.

Se hizo una comparación de la institución en dos grupos de países: aquéllos con largo tiempo de vigencia como Estados democráticos de Derecho y países de reciente democracia. En los primeros se incorpora al *Ombudsman* en su concepción escandinava clásica y como complemento de instituciones ya existentes, que no dan debida respuesta a los problemas de la mala administración. En el segundo grupo de países, los Derechos Humanos juegan un papel importante, pues lo que se busca es salvaguardarlos frente al abuso de poder y la corrupción. En cualquiera de los casos, el *Ombudsman* requiere un orden democrático para su cabal desarrollo.

Los retos que enfrentan los *Ombudsman* guardan relación directa con las circunstancias particulares de cada país, a lo que se agrega la fase de desarrollo en que se encuentre su sistema administrativo, político y judicial. Es necesario evitar la politización del *Ombudsman*, que se torna en una amenaza real a su imparcialidad, frente al ciudadano y frente a la autoridad; ante estos retos debe conservarse la credibilidad de la institución.

Es importante destacar que una adecuada labor de educación y de difusión sobre las tareas del *Ombudsman* coadyuva a que los ciudadanos superen su temor y su incredulidad.

En el debate surgió el tema de la imparcialidad y neutralidad con relación a la independencia de la institución. Hubo pronunciamientos en el sentido de conside-

r que la institución está en favor del ciudadano, lo cual implica que no necesariamente se es imparcial. También se mencionó que la independencia debe analizarse en dos situaciones: al investigar procedimientos administrativos, en cuyo caso debe ser imparcial y neutral, y al formular recomendaciones, en donde ya no se es neutral sino un defensor de los gobernados. Se dijo que en adición a la característica de imparcialidad e independencia, la institución cumple con una función de solución pacífica de conflictos, mediante el diálogo con la autoridad y con el ciudadano, además de ser factor de corrección en situaciones de desigualdad real, aunque pueda existir igualdad formal.

La cuarta conferencia magistral estuvo a cargo del doctor Jacob Söderman, *Ombudsman* del Parlamento Europeo, con el tema "El papel del *Ombudsman* dentro de la Unión Europea"; incluyó una mención sobre el desarrollo de la Unión Europea y sobre la creación de la oficina del Defensor del Pueblo como componente de la noción de ciudadanía europea y como resultado del Tratado de Maastricht, suscrito en febrero de 1992.

Se destacó el carácter de la Unión Europea como una comunidad de derecho, es decir con un ordenamiento jurídico propio que confiere derechos a los ciudadanos, que inclusive reconoce una prevalencia, en caso de conflicto, de la norma comunitaria sobre la norma nacional.

El mandato del Defensor del Pueblo Europeo se confiere únicamente para supervisar la administración de la Comunidad Europea, por parte de las instituciones comunitarias; no tiene derecho a supervisar a las autoridades nacionales, ni siquiera cuando se trate de la aplicación por éstas del derecho comunitario. Este control a nivel nacional es competencia del *Ombudsman* de cada país.

Hay obligación de las instituciones comunitarias y de las autoridades de los estados miembros de suministrarle las informaciones y los documentos que requiera. Al final, si se constata un caso de mala administración, se formula la recomendación a la institución involucrada.

Se resaltó la importancia de entablar una cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales para salvaguardar de manera más eficaz los derechos e intereses de los ciudadanos europeos.

Entre los retos del futuro están los que derivan de la pluralidad existente en el territorio europeo, lo que obliga a procurar una comunicación fluida. No se debe sobreestimar el papel del Defensor del Pueblo Europeo en el proceso hacia una ciudadanía europea más completa, pues se trata de un proceso básicamente político.

En el debate se discutió la aparente contradicción por el hecho de que la Unión Europea no puede adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos. Existe

una sentencia del Tribunal de Justicia que establece una modificación a la Convención para que la adhesión sea posible. En esa modificación podría incluirse un catálogo de derechos fundamentales.

La quinta conferencia magistral la impartió el doctor Francis Amar, Delegado General para América del Comité Internacional de la Cruz Roja, con el tema "Derecho internacional humanitario y Derechos Humanos". De entrada, se estableció que hay una convergencia de propósitos de la Cruz Roja Internacional y el *Ombudsman*, que es la de servir al hombre. Sin embargo, si bien el Derecho Internacional Humanitario (DIH) forma parte del Derecho de los Derechos Humanos (DDH) aplicable en los conflictos armados, los dos sistemas jurídicos son independientes y no coinciden materialmente entre sí.

Se enlistaron los aspectos de convergencia y de divergencia entre los dos tipos de derechos; los primeros radican en: a) el principio de inviolabilidad del individuo; b) el principio de no discriminación, y c) el principio de protección jurídica, referido a la seguridad de las personas y a las garantías judiciales.

Los aspectos de divergencia son los siguientes:

- a) El DIH tiene objetivos más limitados que el Derecho de los Derechos Humanos;
- b) El DIH es un derecho de excepción, de urgencia, mientras que el DDH se aplica en todo tiempo (guerra o paz);
- c) El DIH contiene normas para la protección de la persona humana más detalladas y adaptadas a las circunstancias que el DDH;
- d) El DIH tiene en cuenta los intereses militares;
- e) Son distintos los mecanismos de aplicación, así como las instituciones encargadas de desarrollarlos, y
- f) El Derecho de los Derechos Humanos se desarrolla también a nivel regional, como en los casos de la Carta Europea de Derechos Humanos, mientras que el Derecho Internacional Humanitario es universal.

El Derecho Internacional Humanitario incluye derechos que garantizan la protección y la asistencia de las víctimas, y normas sencillas y obligatorias a los combatientes. Su aplicación se da inmediatamente en caso de conflicto armado, es decir, permite responder al problema en el momento en que surge.

La Cruz Roja ha contribuido indirectamente a la difusión del Derecho de los Derechos Humanos entre las fuerzas armadas y el público civil; sin embargo, esa difusión plantea algunos problemas:

- a) El principio de neutralidad que rige la acción del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se enfrenta a la situación de que el Derecho de los Derechos Humanos está politizado. Si el CICR se implicara activamente en la difusión de Derecho de los Derechos Humanos podría ser catalogado como organización de ese Derecho y perder su carácter neutral;
- b) El riesgo de incoherencia con respecto al compromiso operacional, esto es, ante la labor humanitaria del CICR, es coherente que difunda el Derecho Internacional Humanitario, no así en el caso del Derecho de los Derechos Humanos, pues no despliega operaciones en ese ámbito, y
- c) Si el CICR difundiera el Derecho de los Derechos Humanos podría identificársele como brazo operacional de la ONU.

Aunque existe cierta complementariedad entre los dos tipos de derechos, su aplicación se da en casos diferentes, por lo que su enseñanza igualmente debe ser por separado para no inducir a error o confusión a los destinatarios del mensaje.

En el debate salió a relucir la idea de “mínimum humanitario” en casos de conflictos no internacionales, que debe ser observado dentro del Derecho Internacional Humanitario.

La relación de cooperación entre el CICR, y los *Ombudsman* respecto de casos sobre el terreno es oportuna, pero debe desplegarse de manera tal que no afecte el principio de neutralidad que caracteriza al CICR y debe analizarse de manera suística.

Se reconoció la tarea de la CNDH en el conflicto de Chiapas. Es un ejemplo de como el *Ombudsman* rebasó su carácter de mediador para alcanzar un papel protagonista en la búsqueda del respeto al “mínimum humanitario” entre las partes en conflicto. Al *Ombudsman* y no al CICR, en todo caso, compete hacer la denuncia por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Ante un conflicto armado se debe procurar la colaboración entre el CICR y el *ombudsman* sobre la base del principio de neutralidad que debe mantener el primero y el reforzamiento de la labor de difusión.

Entre los retos y preocupaciones que a futuro podría enfrentar el CICR está el analizar situaciones de no conflicto, pero de gravedad humanitaria, v. gr. derecho a salud y derecho a la educación, entre otros.

La sexta conferencia magistral, del doctor Maxwell Yalden, fue presentada por William Pentney, representante de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, con el tema “Las instituciones de los Derechos Humanos: el modelo can-

nadiense”. El punto de partida consistió en que no se puede contar con un modelo único como ejemplo a seguir por todas las instituciones, sino debe ajustarse a la circunstancia de cada país en que se implante.

El trabajo de la institución canadiense gira sobre el tema de la discriminación. Para la protección de otros Derechos Humanos existen instituciones especializadas. Hay cuatro áreas de trabajo de especial preocupación en la Comisión Canadiense: a) problemas raciales; b) protección de la población indígena; c) derechos de personas con discapacidad, y d) derechos de las mujeres.

Las funciones principales de la institución canadiense se refieren a: a) investigar y resolver quejas sobre la discriminación; b) presentar un informe al parlamento, y c) promover labores de educación y capacitación en materia de Derechos Humanos.

En el debate se mencionó el carácter de *Ombudsman* atípico que tiene la institución de Canadá porque, si bien recibe quejas, su labor es reducida con relación al catálogo de Derechos Humanos; en cambio, abarca casos de entes privados. Además, en caso de no resolver el asunto mediante la conciliación, su alternativa es la vía del Tribunal de Derechos Humanos y no la de la recomendación, lo cual vuelve menos ágil el trámite de protección a los particulares.

En materia de derechos de la población indígena, todavía no se tiene una solución legal nacional, pero la línea que posiblemente se siga está dirigida a respetar el derecho consuetudinario de ese grupo vulnerable de la población.

El Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, con objeto de apoyar la formación del *Ombudsman* en los países de la región que no cuenten con esta institución acuerda:

Exhortar a los gobiernos de aquellos países que todavía no han establecido el Defensor del Pueblo, a que impulsen las medidas de orden constitucional y legislativo para la pronta institucionalización de esta figura. En particular, exhorta a los parlamentos de Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá, Uruguay y Venezuela para que tomen estas medidas.

Se resuelve, asimismo, remitir este acuerdo a los Presidentes de las naciones antes citadas.

De igual manera, el referido pleno acordó que:

Tomando en cuenta la problemática multiétnica y pluricultural de América Latina, los Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos deben tomar como trabajo fundamental la relación de los Derechos Humanos con los Derechos Indígenas, promoviendo un canal de expresión de las reivindicaciones jurídicas y comunidades in-



genas y coadyuvando en la defensa de los Derechos Humanos y libertades fundamentales de los habitantes indígenas.

Los *Ombudsmen*, Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos sumarán esfuerzos para exhortar a sus Estados a la suscripción y adopción de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la ONU y de ratificación de instrumentos internacionales sobre la problemática indígena y de minorías discriminadas.

En la sesión del 18 de abril, correspondiente al debate general y relatoría, la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos aprobó la propuesta presentada por el licenciado José Antonio García Ocampo en nombre de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos, en los términos siguientes:

Los *Ombudsmen* del ámbito estatal, integrantes de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos, en sesión plenaria extraordinaria celebrada el día 15 de los presentes, acordaron expresar ante la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, un pronunciamiento para manifestar su inquietud e indignación por la creciente violación de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios indocumentados y solicitar de esta Federación Iberoamericana se haga una denuncia ante la opinión pública internacional de dichas violaciones, con fundamento en lo previsto por el artículo 7o., inciso e, de sus estatutos.

Por tal motivo, recibimos con especial beneplácito la decisión del Presidente de México, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, expresada en el acto de inauguración de este Congreso, en el sentido de acelerar las gestiones de su gobierno para lograr la pronta vigencia de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptada por la ONU; razón por la cual proponemos a los Organismos Nacionales de esta Federación Iberoamericana gestionar ante sus respectivos gobiernos, en aquellos casos que lo hayan hecho, suscribir y ratificar la referida Convención, para lograr su pronunciamiento y, por último, se exprese públicamente la opinión de esta Federación Iberoamericana de que es indispensable que los Estados Unidos de América del Norte suscriban y ratifiquen la Convención antes mencionada, toda vez que es ese país donde, con más frecuencia y saña, se cometen tan reprobables violaciones.

De igual manera, los congresistas recibieron con beneplácito la noticia dada a conocer por el doctor Isaac Hochman, sobre la creación de un Centro de Forma-

ción, Investigación y Desarrollo de la figura del *Ombudsman*, el cual operará conjuntamente con una institución universitaria venezolana y servirá para impulsar esta figura.

Finalmente, la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos considera indispensable continuar fortaleciendo las relaciones de cooperación entre sus propios miembros y los organismos correspondientes de la ONU, de la OEA y de la Unión Europea. Asimismo, se expresó la convicción de que se debe tender a la concentración del esfuerzo y no a su dispersión, haciéndolo siempre con un irrestricto respeto a la autonomía de cada una de las instituciones involucradas.

El Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, fue clausurado el 18 de abril de 1996, por el licenciado Enrique Burgos García, Gobernador del Estado de Querétaro.

#### LOS PONENTES DEL CONGRESO FUERON:

Embajador José Ayala Lasso, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; con el tema "La Relación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con los *Ombudsmen* y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos".

Doctor Rodolfo Piza Escalante, Ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el tema "El Defensor de los Derechos Humanos frente a la justicia constitucional".

Doctor Marten Oosting, Presidente del Instituto Internacional del *Ombudsman*, con el tema "¿Qué determina a la Institución del *Ombudsman*? Una perspectiva comparada a nivel mundial".

Doctor Jacob Söderman, *Ombudsman* del Parlamento Europeo, con el tema "El papel del *Ombudsman* dentro de la Unión Europea".

Doctor Francis Amar, Delegado General para América del Comité Internacional de la Cruz Roja, con el tema "Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos".

William F. Pentney, Consejero General de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, con el tema "Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, el modelo canadiense".



PARTICIPARON EN EL CONGRESO LOS SIGUIENTES  
 OMBUDSMAN IBEROAMERICANOS:

doctor Jorge Luis Maiorano, Defensor del Pueblo de la República de Argentina; doctor Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo de Colombia; doctor Rodrigo Roberto Carazo, Defensor de los Habitantes de la República de Costa Rica; doctora Victoria Marina Velásquez de Avilés, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; doctor Fernando Álvarez de Miranda, Defensor del Pueblo de España; doctor Jorge Mario García Laguardia, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala; doctor Leo José Valladares Lanza, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras; doctor Antonio Naves, Adjunto del Proveedor de Justicia de Portugal; doctor Adolfo R. de Castro, *ombudsman* de Puerto Rico; Señora Lawrence Laurent, *Ombudsman* de Santa Cruz, y licenciado Jorge Madrazo, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.

LOS OMBUDSMAN REGIONALES Y PROVINCIALES AUTONÓMICOS  
 QUE ESTUVIERON PRESENTES EN EL CONGRESO FUERON:

doctor Eduardo Ángel Estrada, Defensor del Pueblo de la Provincia de San Luis (Argentina); doctor Juan Carlos Betanin, Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Zona Norte (Argentina); doctor Norberto Nicotra, Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (Argentina); doctora Pilar Herrera Rodríguez, Adjunta del Diputado del Común de Canarias (España); doctor José Manuel López Sanjaume, Vicealcalde del Pueblo Gallego (España); doctor Arturo Lizon Giner, Alcalde de Greuges de la Comunidad Valenciana (España); doctor Anton Cañellas, Síndic de Greuges de Catalunya (España); doctor Xabier Markiegui Idina, Ararteko del País Vasco (España); licenciado José Silva Badillo, Procurador de Protección Ciudadana en el Estado de Aguascalientes (México); licenciado Antonio García Sánchez, Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (México); licenciado Roberto Fortinador, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur (México); licenciado Carlos Felipe Ortega Rubio, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche (México); licenciada María Elena Rebollozo Márquez, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (México); licenciado Ángel Reyes Navarro, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Colima (México); licenciada Yesmín Lima Adam, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

de Chiapas; licenciado Heliodoro Juárez González, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua (México); doctor Luis de la Barrreda Solórzano, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México); licenciado Jesús Mena Saucedo, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango (México); doctora Mireille Roccatti Velázquez, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (México); licenciado Miguel Valadez Reyes, Procurador de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato (México); licenciado Juan Alarcón Hernández, Presidente de la Comisión de Defensa de Derechos Humanos del Estado de Guerrero (México); licenciado Mario Pfeiffer Cruz, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (México); licenciado Carlos Hidalgo Riestra, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (México); licenciado Manuel Jiménez González, Presidente sustituto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán (México); licenciado Francisco Ayala Vázquez, Primer Visitador de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos (México); licenciado José Guadalupe Ontiveros Caro, Presidente Interino de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit (México); doctor Lorenzo de Anda y de Anda, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (México); licenciado José Luis Acevedo Gómez, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (México); licenciado Sergio R. Flores Ollivier, Director Administrativo de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla (México); licenciado Adolfo Ortega Zarazúa, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro (México); licenciado Fidel Castellanos Álvarez, Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo (México); licenciado Luis López Palau, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (México); licenciado Jaime Cinco Soto, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa (México); licenciado José Antonio García Ocampo, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (México); licenciado Leonardo de Jesús Sala Poisot, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco (México); licenciado Eduardo Garza Rivas, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas (México); licenciada Victoria Morales Cortés, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (México); licenciada Margarita Herrera Ortiz, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz (México), y doctor Jaime A. Cervantes Durán, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (México).

UALMENTE PARTICIPARON EN EL EVENTO LOS SIGUIENTES  
VITADOS DISTINGUIDOS:

doctora Elsa Nocelli (Argentina); doctora Rosario Chacón Salamanca (Bolivia);  
ctor Daniel Jacoby (Canadá); doctora Roberta Jamieson (Canadá); doctor Gerald  
vard (Canadá); Doctora Irene Aguilar (Costa Rica); doctor Juan Escalona Re-  
era, Fiscal General de la República de Cuba; doctor Jorge Mario Quinzio Fi-  
eiredo (Chile); doctor Antonio Rovira Viñas (España); doctor William Hale  
stados Unidos de Norteamérica); Marisse Limonier (CICR); Patrick Zahnd  
ICR); señora Eeva Liisa Myllymaky (Finlandia); doctor Carlos Gallo (Nicara-  
a); licenciada Irene Perurena de Valdez (Panamá), y licenciada Débora de  
rdoze (Panamá).

Esta obra se terminó de imprimir en el mes  
de octubre de 1996 en los talleres de  
REPROMAT, S.A., Presidentes núm.  
189-A, Col. Portales, C.P. 03300.

La edición consta de 1,000 ejemplares y  
estuvo al cuidado de la Dirección de  
Publicaciones de la Comisión Nacional  
de Derechos Humanos.

## COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

### Presidente

Jorge Madrazo

### Consejo

Héctor Aguilar Camín	Carlos Fuentes
Juan Casillas García de León	Sergio García Ramírez
Clementina Díaz y de Ovando	Javier Gil Castañeda
Carlos Escandón Domínguez	Carlos Payán Vélver
Guillermo Espinosa Velasco	Rodolfo Stavenhagen

### Visitadurías Generales

#### Primer Visitador General

José Luis Ramos Rivera

#### Segundo Visitador General

Ismael Eslava Pérez

#### Tercer Visitador General

Miguel Sarre

### Secretarías

#### Secretario Ejecutivo

Héctor Dávalos Martínez

#### Secretario Técnico del Consejo

José Sotelo Marbán

### Directores Generales

#### De la Primera Visitaduría

Eduardo López Figueroa

#### De la Segunda Visitaduría

Óscar Carpizo Trueba

#### De la Tercera Visitaduría

María Alma Pacheco

#### De la Secretaría Ejecutiva

Joaquín González Casanova

#### Administración

Juan Manuel Izábal Villicaña

#### Contralor Interno

Félix Brambila

#### Comunicación Social

Gloria Vázquez Rangel

#### Quejas y Orientación

Enrique Guadarrama López

### Coordinadores

#### De Asesores

##### Asuntos Indígenas

Rosa Isabel Estrada

##### Programa Permanente

para la Selva y Los

Altos de Chiapas

Norma Paulina Montaña Navarro

#### Seguimiento de

Recomendaciones

Francisco Hernández Vázquez

#### Asuntos de la Mujer

Laura Salinas Beristáin

#### Programa de

Presuntos Desaparecidos

#### Director de Cómputo

Víctor Saldaña Carrillo