

Informe del Ponente General

Sr. Walter Alban, Defensor del Pueblo de Perú

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA CONFERENCIA

Al abrir la conferencia, la Ministra de la Cooperación para el Desarrollo, Anita Bay Bundegaard, nos recordó que ésta se originó hace más de un año cuando se propuso su convocatoria, como una manera de dar seguimiento a los acuerdos de la Cumbre de Río que afirmaron la estrecha relación entre la democracia y los derechos humanos. En efecto, la Declaración de esta cumbre plantea, entre otros importantes aspectos, la necesidad de reforzar la democracia y promover los derechos humanos, erradicando la discriminación, el racismo y la intolerancia.

El respeto de los derechos humanos y la democracia resultan esenciales para el desarrollo económico y social. En buena medida, el afianzamiento de la democracia supone la gobernabilidad. Al mismo tiempo, establecer prácticas de buen gobierno exige transparencia en la gestión pública, apareja la de un eficiente sistema de administración de justicia.

La historia de Europa, América Latina y el Caribe, demuestra lo difícil de la tarea por la democracia. Sin duda, el éxito de esta tarea requiere el desarrollo de instituciones democráticas, como las del Ombudsman, que a través de la protección de derechos y la supervisión de la actuación del Estado contribuye de manera sustantiva al objetivo democrático.

La institución del Ombudsman en Dinamarca data de hace 40 años y desde un inicio ha contribuido a promover esta institución en otros países. Es de esperar que esta conferencia posibilite un importante espacio para el intercambio de experiencias y nos prepare para un buen tránsito entre la cumbre de Río y la próxima de Madrid, en el 2002.

A su turno, Paul Nielson, Comisionado de la Unión Europea para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, hacía referencia a diversos instrumentos como el Tratado de Amsterdam, la Cumbre de Niza o la Carta Europea de Derechos Humanos, como expresión de un proceso en el que se fue profundizando un compromiso con los derechos humanos. Esos antecedentes informan sobre los esfuerzos de la Unión Europea para promover tales derechos, orientando significativos recursos a ese propósito, últimamente en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

En esa perspectiva, la Unión Europea apoya la difusión y el desarrollo de la institución del Ombudsman en América Latina y ha definido estrategias en esa dirección, que incluyen la exigencia de una cláusula de derechos humanos en los convenios de cooperación con cada uno de los países de esta región.

Recordó también que la cumbre de Río selló la asociación entre las regiones de Europa y América, basada en valores y principios comunes tales como la tolerancia y la solidaridad. Allí también se establecieron 11 prioridades para la cooperación entre las que figuran la promoción de los derechos humanos, el acceso a la información y la reducción de la desigualdad social.

Con relación a la institución del Ombudsman, se trata de promoverla como un medio de aportar al desarrollo democrático a partir de su actuación independiente, y en función de su amplia credibilidad. Sin embargo, se presenta con frecuencia una multiplicidad de demandas que pueden generar excesiva presión y sobrepasar la capacidad de actuación del Ombudsman en cada realidad. Por ello, resulta indispensable compartir experiencias y generar redes para fortalecer y acrecentar las capacidades de cada institución nacional. Las Defensorías del Pueblo protegen derechos humanos, pero también contribuyen al desarrollo de la democracia al constituirse en un instrumento de control de la calidad de la actuación de la administración pública.

II. LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA INSTITUCION FIABLE

La primera ponencia central del día lunes, a cargo de don Leo Valladares, abordó este importante tema haciendo referencia a que la institución del Ombudsman podía ser calificada como uno de los más importantes legados del siglo XX para los países de América Latina y el Caribe, recordando al efecto la evolución de la institución desde sus orígenes escandinavos al modelo de la constitución española del 78, hasta su recepción en América Latina, teniendo a Guatemala como el país que la adoptó en primer lugar en la región. En la realidad latinoamericana, la figura tuvo que acuñar características propias que llevaron al ex Ombudsman de México, Jorge Madrazo, a hablar de un Ombudsman criollo. Con estas particularidades se desarrolló prácticamente en toda la región, destacándose recientemente los avances producidos en Chile y República Dominicana.

No obstante el mayor peso que tuvo para su adopción en América Latina su tarea a favor de la protección de los derechos humanos, ha desarrollado una función también muy importante como un medio de control de la administración. Es desde ambas dimensiones que la labor del Ombudsman contribuye al desarrollo de la democracia. La experiencia nos enseña que no bastan las constituciones y las leyes para que los derechos tengan real vigencia.

Las características de la institución la definen como una de origen parlamentario que formula recomendaciones no vinculantes pero que tienen muy importante incidencia en función de su legitimidad social. Es importante reconocer que además de los asuntos que forman parte de su competencia ordinaria, se presentan nuevos retos para ampliar el espectro de su actuación alrededor de temas como el acceso a la justicia, lucha contra la pobreza y los derechos económicos y sociales.

Un reto actual parte de la constatación importante de que a pesar de los avances de la institución, ésta aún no es suficientemente conocida. Tenemos aquí una tarea prioritaria. Muchas veces las demandas al Ombudsman escapan al campo de su competencia y son planteadas por desconocimiento de su función. Recientes encuestas evidenciaban que cerca de un 40% de las quejas provenían de ese desconocimiento. Pero no se trata sólo de dar a conocer la figura entre la ciudadanía, sino también entre los propios funcionarios y servidores públicos, quienes deben

conocer a cabalidad sus deberes de función. Un reconocimiento especial en esta tarea merece el Instituto Interamericano del Derechos Humanos.

Otro reto importante está referido a evitar reproducir en sus actuaciones, y sobre todo en el trámite de las quejas, los procedimientos y formas que caracterizan la actividad jurisdiccional. Resulta indispensable desarrollar procedimientos más flexibles y ágiles, orientados a una pronta y satisfactoria solución del problema que motiva la queja.

En lo que toca a la función de supervisión de la actividad estatal, el ombudsman busca aportar a prácticas de buen gobierno y transparencia, y en esa medida, a la lucha contra la corrupción. En América Central, y específicamente en Honduras, se desarrollan programas de vigilancia social para el manejo de recursos públicos, como ocurre con las auditorías sociales que tiene lugar en ese país. Estas experiencias marcan el paso importante de una democracia formal a una de activa participación ciudadana. El Ombudsman contribuye así también al desarrollo de una cultura democrática y a un empoderamiento de los ciudadanos respecto del Estado y sus instituciones.

Es necesario reparar que existen campos o problemas de orden general que no forman parte original de su mandato pero que con frecuencia demandan su atención. Problemas como deuda externa o políticas económicas pueden ser abordados desde su constante preocupación por proteger los derechos de todas las personas, generando de esa manera dudas sobre eventuales excesos en el cumplimiento de su función.

En la actualidad la institución del Ombudsman en la región afronta como problemas principales los siguientes:

- Riesgos de politización y pérdida de independencia. El desarrollo de la figura en una primera etapa ha generado con frecuencia suspicacias entre los políticos que se sienten así tentados para elegir como Ombudsman a una persona que no incomode. Es por eso importante tener presente que el Ombudsman no debe buscar ser querido por todos sino respetado.
- Falta de recursos económicos.
- Burocratización, crecimiento descontrolado

Finalmente, se trazó un perfil de las características que debe reunir la persona del Ombudsman, destacándose la paciencia, probidad, independencia, prudencia y humildad, entre otras. De cualquier manera, queda claro que el éxito de la institución se vincula decisivamente a la idoneidad de la persona del Ombudsman.

En esta materia el trabajo de comisiones concluyó señalando la importancia de cautelar la independencia de la institución del Ombudsman manteniendo una clara separación de su actuación respecto de los gobiernos y la injerencia de éstos en el manejo de su presupuesto.

De otro lado, la cooperación internacional resulta clave para el buen funcionamiento de la institución, entendida no solamente como el aporte de recursos sino en función de establecer una red de soporte y respaldo a la labor que desarrolla cada Ombudsman local.

En lo que toca al trámite de las quejas, la actuación del Ombudsman debe cuidar de proteger la identidad de los recurrentes. Sus procedimientos deben ser rápidos y eficaces teniendo presente que constituye un reto superar la resistencia de las autoridades para colaborar con esa actuación.

Es importante establecer un buen registro de las acciones y actuaciones de la institución. Los buenos archivos y registros son base de la rendición de cuentas que el Ombudsman debe brindar a través del Parlamento. Ello contribuye además a una actuación transparente.

Con igual propósito, el Ombudsman debe utilizar un idioma sencillo, de fácil acceso y entendimiento, y en el mismo sentido, sus recomendaciones deben ser claras para una buena recepción por parte de la administración.

Es muy importante brindar protección frente a amenazas y ataques al personal que labora en las oficinas del Ombudsman. La experiencia indica que este aspecto no siempre es tomado con la prioridad que merece.

Finalmente, se hizo el señalamiento de que los locales del Ombudsman deben ser de fácil acceso y que no se presten a confusión con los del gobierno

III. INTRODUCCION A LOS PROBLEMAS COMUNES A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS INSTITUCIONES DEL OMBUDSMAN EN LA TRAMITACION DE LOS CASOS

Las presentaciones de Morten Kjaerum y Gonzalo Elizondo en este tema hicieron referencia a la distinción entre la figura del Ombudsman y las instituciones nacionales de derechos humanos. La primera está bastante más extendida en Europa (solo faltaría Italia) en tanto que las segundas existen solamente en 9 países europeos. El Ombudsman investiga casos y cuenta al efecto con atribuciones especiales. En cambio las instituciones nacionales de derechos humanos cumplen un rol de monitoreo. En ellas participan además instituciones y personalidades de la sociedad civil, en tanto el Ombudsman solo mantiene vínculos con esas instancias pero no confunde su carácter estatal. El Ombudsman surge generalmente de los textos constitucionales en tanto que las instituciones nacionales de derechos humanos surgen del Parlamento.

De otro lado, en lo que se refiere a la figura del Ombudsman en América Latina, no obstante los avances anotados no debemos perder de vista las dificultades y enormes riesgos o resistencias que acechan su desarrollo. Se puede citar al efecto los ejemplos de República Dominicana y Chile, a los que podemos sumar los casos de Paraguay, Brasil y Uruguay.

El gran reto de la institución del Ombudsman es crear una cultura democrática inclusiva para que los derechos tengan efectiva vigencia y definan una práctica de accountability. La experiencia indica que las redes no son solamente posibles sino necesarias, por eso es importante que los actuales esfuerzos incluyan a los países del Caribe a lo que se suma la participación de los Ombudsmen europeos.

IV. LAS RELACIONES ENTRE LOS OMBUDSMAN Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS CON LA CIUDADANIA, LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

La presentación de la Defensora del Pueblo de Bolivia puso el énfasis en señalar a los medios de comunicación social como un instrumento esencial para el trabajo del Ombudsman. El ejercicio

de la magistratura de la persuasión exige una vinculación permanente con los medios de comunicación, aun cuando no se pueden desconocer algunas tensiones que suelen presentarse a partir de los intereses de quienes controlan las empresas de comunicación. Así como se defiende la libertad de expresión, el Ombudsman debe procurar orientar los contenidos de estos medios en favor de la vigencia de los derechos sobre todo en lo que se refiere a mujeres y niños o al tratamiento a los pueblos indígenas. Resulta paradójico que en un momento de la historia en que los medios de comunicación integran al mundo permanezcan sectores tan profundamente marginados o excluidos.

En lo que se refiere a la relación con los ciudadanos, la formulación o interposición de quejas supone un ciudadano que conoce sus derechos y los demanda para poner a prueba al Estado, si existe y si es capaz de responder.

Los ciudadanos tienden a identificar sólo los derechos civiles y políticos pero es necesario ampliar ese espectro hacia los económicos y sociales, dada la indivisibilidad e integridad de tales derechos. El conocimiento y ejercicio de los derechos humanos demanda una estrategia de formación hacia la población y a los propios funcionarios y servidores públicos.

De otro lado, es necesario desarrollar una tarea formativa y de atención a la ciudadanía que pueda diferenciar a los distintos sectores de la sociedad para posibilitar un tratamiento especializado, más aún en países pluriculturales

La actuación del Ombudsman supervisando a la administración exige un rol proactivo. La institución debe construir su propia identidad frente al conjunto del aparato estatal. Ello exige una actuación del Ombudsman abierta, pública y trascendente, tratando de llegar al fondo de los problemas, más allá del caso individual. Su actuación debe permitir la identificación de las causas y las prácticas recurrentes que generan la vulneración de derechos. Experiencias con las Fuerzas Armadas a través de cursos y talleres han dado excelentes resultados reduciendo el nivel de quejas por violaciones de derechos a personal subalterno o civiles.

Las reflexiones de la Comisión que trabajó este tema incidieron en destacar cómo para el ciudadano vulnerable el Defensor del Pueblo constituye el último canal de participación. Se enfatiza el rol mediador entre sociedad civil y Estado, haciéndose evidente que en realidades en las que existen enormes dificultades de acceso a la justicia, las personas recurren al Ombudsman para encontrar salidas y éste debe encontrar la manera de aportar a su solución.

Las relaciones con los medios son necesarias y positivas pero hay que tener cuidado con los contenidos de algunos programas de TV de contenido discriminatorio o violento. Al respecto se destacó que la actuación pública del Ombudsman tiene también una dimensión pedagógica.

V. EL OMBUDSMAN, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y EL PARLAMENTO. INDEPENDENCIA DE LAS MISMAS.

La presentación del Ombudsman de Dinamarca se refirió a un problema común de los Ombudsman, el de ser fácilmente blanco de ataques o encontrarse en medio de una lucha entre grupos políticos. Existe en este sentido un dilema: el Ombudsman cuenta con poderes otorgados

por el Parlamento, pero debe mantener su independencia respecto de éste. El marco constitucional en el que se mueven nuestras instituciones determinan su grado de independencia, pero siempre existirá un riesgo de interferencia por parte de otros poderes.

El contexto histórico es importante para definir las características del trabajo que desarrolla el Ombudsman.

Cuatro puntos importantes:

- En la relación con los ciudadanos, a propósito de las quejas recibidas, el Ombudsman debe basar su actuación en la ley pero también en el sentido común. Tiene que ir a lo sustantivo.
- En su relación con el Ejecutivo, debe utilizar toda oportunidad para proteger los derechos humanos promoviendo el buen gobierno y estableciendo confianza en su actuación a fin de que sus consejos sean reconocidos y respetados.
- Debe cuidar su relación con los medios, las organizaciones no gubernamentales y el sistema judicial.
- En su relación con los políticos. Una palabra. Consistencia cuando establecen comunicación y sustenta su actuación en valores que no pueden prestarse a confusiones o distorsiones.

La Comisión correspondiente insistió en el tema de la independencia, aludiendo de manera especial a la cuestión del presupuesto propio y predefinido. A las formas de elección y a los riesgos de una destitución ilegal o abusiva. Se concluyó, sin embargo, en que la independencia proviene de la calidad personal del Ombudsman y su actuación en el cargo.

VI. LA DETENCIÓN PREVIA

El ponente Ombudsman de Antigua y Barbados señaló que de acuerdo a la constitución y la ley se permite la detención previa en determinados casos y por 48 horas. En emergencias este lapso puede ser aún mayor. También es permitida la detención de enfermos mentales en hospitales, clínicas u otras instituciones adecuadas.

Para fines del mes de agosto habían en Antigua y Barbuda un total de 164 personas en prisión cuya capacidad es de 150. En términos generales se respetan los estándares mínimos de Naciones Unidas para el trato a los internos. Ello puede explicar el reducido número de quejas presentadas en esta materia ante el Ombudsman.

En conclusión, en opinión del ponente, en ciertas condiciones la detención previa es necesaria para salvaguardar el interés de la ciudadanía. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los detenidos son también titulares de derechos humanos y que deben ser considerados inocentes hasta que se pruebe su responsabilidad.

VII EL PAPEL DE LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO/ INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN CONEXIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS INMIGRANTES.

En esta materia se destacó la necesidad de que todo ombudsman debe promover normas mínimas

para el tratamiento de migrantes. En este sentido se propuso considerar entre otros aspectos los referidos a:

- El derecho al trabajo para los migrantes, en contraposición a diversos sectores que encuentran en la desprotección de esta población una manera de obtener mano de obra barata.
- Promover la doble nacionalidad de las personas migrantes como un medio de garantizar en su favor una debida protección a sus derechos fundamentales.
- Adoptar las medidas e iniciativas necesarias orientadas a promover la inclusión e integración en el país receptor de la población migrante, procurando para ella la vigencia de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales.
- Valorar la importancia del trabajo desarrollado a través de la red para la protección de los migrantes a través de los acuerdos adoptados por las Defensorías del Pueblo de Argentina, Bolivia y Perú. Esta experiencia debe dar lugar a más amplias modalidades de cooperación entre las instituciones del Ombudsman.

VIII COMBATIENDO LA DISCRIMINACIÓN:

Existen dificultades para una definición, pero habría que partir de considerar la discriminación como cualquier diferencia ilegítima en perjuicio de la dignidad humana, sea que esta provenga de factores como la edad, género, raza, cultura, discapacidad o estatus de permanencia en un determinado país, tratándose de refugiados.

Se llamó aquí la atención acerca de la necesidad de que la selección del propio personal de las oficinas del Ombudsman pudiera expresar la realidad social en cada lugar.

Conclusiones:

1. Cabe subrayar la importancia del sistema educativo en la cuestión contra discriminación, por lo que corresponde promover iniciativas que contribuyan a adoptar en los programas educativos, en sus diferentes niveles, los contenidos contra toda forma de discriminación o xenofobia.
2. De otro lado, corresponde promover los convenios contra la discriminación 111 y 162 a través de su suscripción, ratificación y ejecución por parte de los diferentes Estados. Asimismo, se requiere elaborar programas imaginativos contra la discriminación que cubran un amplio espectro de actividades.
3. Se deben aunar esfuerzos a fin de que los Estados apoyen los documentos que en la actualidad se encuentran en proceso de preparación en los diferentes sistemas de protección de los derechos humanos, como ocurre con los referidos a asuntos indígenas.
4. No hubo consenso respecto a la conveniencia de obtener en cada país que la legislación penal comprendiera el racismo como delito, pero sí en evaluar esta posibilidad y, en todo caso, promover iniciativas que sancionen esta práctica a través de mecanismos alternativos al sistema penal.
5. Finalmente, los participantes coincidieron en la necesidad de que la institución del Ombudsman adoptara una actitud proactiva en materia de la lucha contra la discriminación.