

EL PAPEL DEL OMBUDSMAN EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS*

Miguel Ángel Osorno Zarco
Comisionado de los Derechos Humanos
del Estado de México

SUMARIO:

I. Breves consideraciones sobre el Ombudsman II. Algunas ideas sobre la democracia III. La figura del Ombudsman y su quehacer en los Estados democráticos IV. Fuentes de información.

I. Breves consideraciones sobre el Ombudsman

Por principio de cuentas me permitiré referir que los orígenes del Ombudsman se remontan al siglo XVI en Suecia y el término significa representante, protector, comisionado. El preboste de la corona fue su antecedente, este funcionario se encargaba de vigilar bajo la autoridad del rey, el adecuado funcionamiento de la administración de justicia en el reino.

Fue a partir de 1713 que se creó la figura del Ombudsman a instancia y bajo el imperio del rey, empero, esta circunstancia ocasionó que se le encomendaran actividades ajenas a su naturaleza original, de tal modo que en 1719 el Ombudsman fue transformado en Justitie Kansler o Canciller de Justicia, con la potestad de intervenir en la administración real y de justicia, considerándosele como un órgano de la Corona.

Más tarde, en el año de 1809, el Parlamento sueco instituyó en su Constitución la figura del Ombudsman, designándose al año siguiente al primer Ombudsman en el mundo. Con características muy particulares desde entonces, la institución sueca ha conservado sus rasgos específicos: es

* Ponencia presentada durante la Reunión Regional Zona Sur de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, el 12 de junio de 2002, en Oaxaca, Oaxaca.

designado por el Parlamento, debe ser una persona de reconocida integridad y destacada por sus conocimientos legales, posee autonomía de los poderes públicos, rinde informes periódicos al Parlamento, emite resoluciones no vinculatorias, hace público su trabajo y sus resoluciones, da celeridad a la solución de los conflictos, es flexible y sus procedimientos no requieren mayor solemnidad, además de que su principal actividad es la de proteger los derechos de las personas.

Debido a las innegables bondades que produjo su existencia, la figura del Ombudsman fue emulada por otros países escandinavos: Finlandia la adoptó en 1919, Noruega en 1952 y en 1954 Dinamarca.

Nueva Zelanda en 1962, fue el primer país no escandinavo que introdujo la figura del Ombudsman en su Carta Magna.

Más próximo a nosotros, España, en 1981, creó la institución del Defensor del Pueblo, con fundamento en el artículo 54 de su Constitución de 1978.

Asimismo, Guatemala fue el primer país latinoamericano que instituyó la figura del Ombudsman en su Constitución, en el año de 1985. De allí en adelante un número creciente de naciones de América Latina incorporó a su vida social, instituciones basadas en el modelo sueco.

En el caso de nuestro país, esto ocurrió hasta 1992, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionada para considerar a los organismos públicos de derechos humanos, aun cuando ya existían antecedentes de tal índole en México.

Como puede apreciarse de lo antes expuesto, el auge de la figura del Ombudsman tuvo lugar durante todo el siglo XX y sigue vigente en la actualidad. Las condiciones particulares de cada país han obligado a efectuar adecuaciones para que la institución se ajuste a la realidad social que predomina en cada caso, por ejemplo, en nuestro país ha existido la preocupación por crear una cultura de respeto a los derechos fundamentales de las personas, por ello las actividades de divulgación han sido incluidas como obligaciones de los organismos públicos de derechos humanos.

II. Algunas ideas sobre la democracia

El término democracia proviene de las raíces griegas demos (pueblo) y kratos (poder, autoridad). De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, tiene dos acepciones: como doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y como el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.

Al igual que en otras cuestiones, puede afirmarse que no existe una definición universal de la democracia. De tal forma que resulta evidente que la mayor parte de las definiciones enfatizan aspectos de ella.

Desde el punto de vista de la doctrina existen diversos tipos de democracia, lo importante a mi parecer, consiste en discurrir que la democracia adquiere una fisonomía particular de acuerdo con las circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes en un país, a lo que deben sumarse factores históricos y culturales.

El término democracia fue creado por los antiguos griegos quienes establecieron esta forma directa de gobierno en Atenas; los hombres adultos se reunían para discutir diversos temas y votaban levantando las manos, este modelo ha sido denominado democracia directa. Con la adopción de la democracia en sociedades más grandes, se dio paso a lo que se denomina democracia representativa, en la cual la población vota por personas que los representarán políticamente para tomar decisiones en su nombre.

Dice Francis Fukuyama que "la historia universal de la humanidad no es otra que el progresivo ascenso del Hombre hacia la racionalidad total y la conciencia de cómo se expresa esa racionalidad a sí misma en el autogobierno liberal"¹. Esta percepción coincide con la idea de Alexis de Tocqueville de que la democracia es un movimiento general de esta época, común a la humanidad de todo el planeta.

Desde el punto de vista político, la democracia es una forma de gobierno en que la sociedad es la que determina el poder del Estado, en 1863, Abraham Lincoln definió a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

¹ Citado por RABASA GAMBOA, Emilio. *¿Por qué la democracia? Transiciones de 1974 a 1990*, México, UNAM, 1993, p. 102.

En el aspecto histórico conviene mencionar que durante la segunda mitad del siglo XX, particularmente en las décadas de los años setenta a noventa, se dio un proceso masivo de transición a la democracia de un gran número de países, lo cual por fortuna se ha visto reflejado en la mejoría de las condiciones de vida de millones de personas en todo el mundo.

Norberto Bobbio habla de la definición mínima de democracia, de acuerdo con la cual inicialmente se entiende por régimen democrático a un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados².

Si bien puede criticarse esta idea por considerarla formalista, lo cierto es que permite distinguir de forma meridiana la democracia del despotismo. De tal suerte que con base en la idea de la vida en sociedad se requiere de un proceso que permita articular los puntos de vista en atención a los intereses de cada individuo, esto es, que cada persona exprese de esta forma su parecer para que quienes resulten investidos con la representación decidan en atención a los intereses de todos y cada uno de los miembros de la colectividad.

Conviene aclarar que la existencia de elecciones por sí mismas no convierten a un país en democrático, para ello se requiere, entre algunas cuestiones más, que los representantes sean elegidos mediante elecciones periódicas y justas, que los representantes elegidos ejerzan efectivamente sus atribuciones, que todos los ciudadanos tengan derecho a voto y que puedan competir por los cargos públicos, que las personas puedan expresarse libremente sobre todos los asuntos políticos, que los ciudadanos puedan organizarse y que el gobierno sea autónomo y que actúe de manera independiente.

Con frecuencia se ha dicho que las personas son los mejores jueces de sus intereses particulares, por este motivo se asevera que es necesaria la igualdad de derechos pues esto hace posible proteger esos intereses. Los críticos de la democracia afirman que no existe mejor forma de minimizar el

² Cfr. BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, 3ª reimpresión de la segunda edición en español. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

abuso de poder político y las demandas de la población que distribuir las equitativamente, no obstante, a nuestro juicio, la democracia es la forma de gobierno y estructura social y económica mejor acabada que se conoce hasta nuestro tiempo, que hace posible la convivencia armónica entre los seres humanos y que da pauta al mismo tiempo para el desarrollo pleno de las aptitudes y capacidades de todas las personas.

La mayor parte de las democracias se basan en una Constitución escrita o una Carta Magna que fundamenta la actividad de sus poderes legalmente establecidos. En cierta forma, tener una constitución escrita garantiza que el gobierno se encuentre obligado a actuar de conformidad con la misma y a respetar ciertos derechos. Esencialmente, la fuerza de una democracia reside en la tutela y vigencia de los derechos fundamentales, derechos que son consagrados y protegidos por la Constitución o Ley Fundamental.

Resulta esclarecedor a este respecto el razonamiento que sobre la democracia ha expresado don Emilio Rabasa Gamboa al decir que: después de todo, la democracia, cuyo fundamento es el instinto primario de la mujer y el hombre por la libertad, ha sido y será el viaje interminable de ambos por una búsqueda sin fin³.

Y acaso, me pregunto yo, ¿La propia existencia humana no es una constante búsqueda para la realización de sus fines?

Retomando las ideas de Bobbio, la democracia se identifica con un conjunto de reglas que hacen posible cumplir dos requisitos, en primer lugar, que las reglas digan quién está a cargo y ha sido autorizado para tomar decisiones y en segundo término bajo qué procedimientos; para este pensador italiano, si existen reglas capaces de responder estas cuestiones, hay democracia.

Robert A. Dahl, autor que coincide con las ideas de Bobbio, al igual que éste, identifica la democracia moderna con un conjunto de reglas e instituciones, pues la existencia de esta suma hace posible distinguir a la democracia del totalitarismo.

³ RABASA GAMBOA, Emilio. *Op. cit.*, p. 112.

Conviene mencionar que para Norberto Bobbio, al hablar de democracia, no basta con el derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un gran número de ciudadanos ni con la existencia de reglas procesales como la de mayoría. Se requiere también, de una tercera condición, es necesario que los que elijan a quienes deberán gobernar, se planteen alternativas reales y puedan seleccionar entre varias opciones; pero además, para realizar esta condición, a quienes eligen les deben ser garantizados los derechos de libertad de opinión, de expresión de opinión, de reunión, de asociación, etcétera., es decir, los derechos y libertades clásicos con base en los cuales se creó el Estado liberal y se edificó la doctrina del Estado de Derecho, del Estado que no sólo ejerce el poder sometido a la ley (*sub lege*) sino que lo realiza dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos "inviolables" del individuo o derechos fundamentales de primera generación, como los conocemos de acuerdo con la clasificación de Karel Vasak.

Abunda Bobbio que cualesquiera que sea el fundamento filosófico desde el cual se consideren estos derechos, son "el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático"⁴.

Pero, continúa nuestro autor, las disposiciones constitucionales que otorgan estos derechos no son propiamente reglas del juego, sino reglas preliminares que hacen posible el desarrollo del juego. Por estas razones, el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. Así, se establece una interdependencia entre el Estado liberal y el Estado democrático en dos vías, primero porque son necesarios ciertos derechos humanos para ejercer correctamente el poder democrático y en la vía opuesta, porque es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de esas libertades o derechos fundamentales. Esto lo ilustra Bobbio con otras palabras: "es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos"⁵.

⁴ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 26

⁵ *Ibidem*, p. 27.

Como se aprecia, el tema de la democracia y sus implicaciones es un asunto sobremedida interesante. A continuación presentaré a ustedes algunas ideas sobre la importancia del Ombudsman en un medio democrático.

III. La figura del Ombudsman y su quehacer en los Estados democráticos

A estas alturas de la historia puede aseverarse sin duda, que el Ombudsman ha encontrado en la democracia el terreno más propicio para el desarrollo de sus actividades. Empero, desde el punto de vista formal, el Ombudsman debe, para conservar intacta su responsabilidad, imparcialidad e independencia, mantenerse al margen de la lucha política que se desarrolla libremente en toda sociedad democrática, en modo alguno es sujeto ni árbitro de la actividad política, este ámbito le es completamente ajeno.

Igualmente, el Ombudsman enfrenta retos de dimensión mayúscula en el contexto democrático, a saber: debe luchar por la consolidación de los principios universales que lo rigen, hablo en este caso de la independencia, la autonomía, la imparcialidad, la racionalidad, la celeridad, la gratuidad, la neutralidad política -que ya mencionamos- y la constitucionalidad, preceptos que consolidan la subsistencia y eficacia de esta institución.

Asimismo, es indispensable que el Ombudsman establezca una retroalimentación con la sociedad a la que se debe, por tal motivo debe fortalecer su vinculación con los más sentidos, legítimos y nobles reclamos sociales.

El respeto irrestricto de la ley es un propósito que debe buscarse en todo momento, propugnar el respeto al principio de legalidad no hace más que fortalecer la vigencia del Estado de Derecho.

Es pertinente decir que por sus particularidades, la figura del Ombudsman observa el respeto a la separación de poderes, por lo cual, en la práctica, debe tener siempre presente que en la democracia tiene perfectamente delimitado su ámbito de acción como órgano de garantía de los derechos fundamentales de la persona frente al Estado, sin caer en la tentación de interferir en los asuntos de competencia exclusiva de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En este sentido es preciso crear y fortalecer una cultura de respeto a los derechos humanos en la población, pero éste es un compromiso social

para el cual se requiere de la participación de todos los sectores sociales; el reconocimiento de la dignidad inherente a nuestra condición humana en nosotros mismos y en nuestros semejantes sólo puede obrar en beneficio de la convivencia social en un plano democrático.

Si bien es cierto que los gobiernos tienen el deber de no vulnerar determinados derechos fundamentales de todas las personas, así como de hacer lo posible por materializar otros, también lo es que la población requiere asumir la responsabilidad de respetar los derechos de los demás, y de participar activamente para realizar sus derechos inherentes. Esta exigencia compartida debe admitirse en aras de la coexistencia pacífica y del propio avance colectivo.

Las transformaciones sociales han dado origen a nuevos problemas, además de acentuar y, en ocasiones, redimensionar algunos ya existentes. Por lo anterior, es evidente la importancia de encontrar nuevos mecanismos e instrumentos que den seguimiento a las acciones de gobierno a fin de que éstas respondan eficazmente a las demandas sociales. Ésta debe ser una de las principales metas del Ombudsman del nuevo siglo.

Por esta razón consideramos trascendental que los Ombudsman sean verdaderos interlocutores que puedan opinar sobre el diseño de las políticas públicas, y más aún, incidir en aquéllas que se relacionan directamente con el desarrollo de los individuos, a fin de que éstas no pierdan su cariz humano.

En el caso de nuestro país, la existencia del Ombudsman como un órgano del Estado que vela por el apego a la legalidad y la búsqueda de la justicia en la actuación de los poderes públicos, es elemento que coadyuva en la búsqueda de condiciones de dignidad para la vida de todos los que habitan el territorio nacional.

Finalmente, debe decirse que la vinculación toral de la democracia con los derechos humanos, estriba en principio en el reconocimiento de la dignidad del ser humano. Así, las personas tienen conciencia de su libertad y por tanto pueden decidir y elegir. Por ello, la democracia, en tanto forma de organización social y política, es el medio que mejor garantiza la vigencia de los derechos fundamentales.

IV. Fuentes de información

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, 3ª reimpresión de la segunda edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel. *10 temas de derechos humanos*, Toluca, CODHEM, 2002.

DAHL, Robert A. *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

RABASA GAMBOA, Emilio. *¿Por qué la democracia? Transiciones de 1974 a 1990*, México, UNAM, 1993

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza editorial, 1987.

TOURAINÉ, Alan. *Igualdad y diversidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Real Academia de la Lengua: <http://www.RAE.es>