

# Expansión internacional y atribuciones de estatidad en el Ombudsman

Gabriela Dalla Corte  
Universidad Nacional de Rosario  
Argentina.

## RESUMEN

La hipótesis global de este artículo es que el Ombudsman se inscribe en una recuperación clara de ciertos postulados del Derecho Natural frente a la positividad del ordenamiento jurídico estatal en el cual está inserto como institución oficial, regulada por el Estado. Los temas analizados son la consolidación mundial de esta figura de Derecho público de origen sueco, la ficcionalidad jurídica que ha caracterizado su adopción en ámbitos nacionales, en particular el español, donde ha asumido nombres antiguos o medievales como Defensor del Pueblo (en el sen-

tido de Tribuno de la Plebe), Síndic de Greuges, Justicia, Valedor do Povo o Ararteko. Se estudia también la legitimación del Ombudsman a través de la estructuración de redes de carácter nacional e internacional por fuera de ámbitos estatales (IOI, FIO). El Ombudsman permite comprobar las atribuciones de estatidad del Estado desde el punto de vista de la resolución alternativa de conflictos sociales (aunque individualizados a través de la queja personal) mediante la conciliación, el arbitraje y la mediación.

## INTRODUCCIÓN

Posiblemente uno de los temas más apasionantes en torno a las innovaciones institucionales sea la manera en que las sociedades imitan instituciones extrañas a su configuración jurídica o las resignifican dotándolas de nuevos sentidos. Pero, ¿qué significa imitar instituciones? Se podría considerar que cuando una sociedad se otorga una institución, se da al mismo tiempo como posibles todas las relaciones simbólicas y racionales que esta institución conlleva o engendra. En todo caso, se podría pensar que no debería haber contradicción entre los "fines" de la institución y su funcionamiento real. Lo cierto es que, por lo general, se copia modelos que se suponen legítimos y perfectos por el solo hecho

de que se originan en sociedades consideradas más avanzadas. Esto es lo que ha ocurrido con el Ombudsman, un organismo más conocido en lengua hispana por los nombres de "Defensor del Pueblo", "Procurador" o "Comisionado parlamentario".

No ha existido una sola vía normal hacia la formación de la institución del Ombudsman en el mundo (Maiorano 1996), pero el sentido común nos informa que en la actualidad ha adquirido un rasgo llamativo: la ubicuidad, ya que está en todas partes. Existen Ombudsman en los gobiernos nacionales y locales, en las Universidades, en la prensa, en los bancos. Se trata de un proceso de internacionalización de la cultura legal más que un cambio coincidentemente paralelo e incomunicado entre los diversos países o corporacio-

nes, y constituye un problema central para la Antropología Jurídica que se interese por las atribuciones de estatidad a través del grado de diseminación y propagación de instituciones concretas, de prácticas jurídicas y, en particular, de la paulatina hegemonía del modelo de democracia liberal que monopoliza los cuadros administrativos occidentales. Quizás un concepto que ha ido ganando terreno en la literatura sociológica y política, y en el vocabulario de los medios de comunicación, puede servirnos para entender esta expansión: el de "globalización". La globalización, entendida en términos isomórficos, parece querer explicar la creciente interdependencia entre los países, en especial en el terreno económico, pero también puede servir para entender el grado de imbricación interestatal en relación al Derecho.

La expansión del Ombudsman se da en el contexto de la difusión de instituciones jurídicas de países que se consideran más desarrollados y dignos de imitación, y se produce a partir de un sentimiento, no reconocido explícitamente, de disvalor de las condiciones propias. Este proceso respeta la idea de que los países escandinavos son los más adultos y maduros, al menos democráticamente hablando, y coincide con la generalización del modelo "democrático" capitalista que configura el mundo moderno y ayuda a que subsistan las diferencias mundiales. La conexión global supera los bordes de los Estados, lo que tiene como consecuencia la disminución de las soberanías nacionales, concepto ligado a la noción de poder administrativo impersonal, sin necesidad de ejercer presión conquistadora, violenta o imperialista. La práctica de estos dispositivos debe forzarnos a hipotetizar acerca de la fuerza de la difusión del Derecho, de la diversidad normativa y de la multiplicidad de las experiencias jurídicas en un mundo cada vez más "globalizado", de acuerdo a la terminología actual, o en un universo cada vez más "mundializado".

Dedico este artículo al estudio del proceso de difusión del Ombudsman de gobierno, que se inserta en el marco general de control de la Administración pública como parte del Poder Ejecutivo. Esta es la base de la institución que analizo, y que encuentra su justificación en las fronteras de las ciencias administrativas, pero también en el constitucionalismo liberal y en el marco de la división de poderes que es el principio

capital sobre el que se sostiene la organización constitucional del Estado de Derecho liberal (Sánchez Morón 1991:18-19). En efecto, uno de los principios básicos del constitucionalismo moderno, como sabemos, es la articulación de la garantía de derechos con la separación de poderes en el marco estatalista, bajo el amparo del principio de la soberanía popular y del principio de que los ciudadanos son sujetos de derecho (Caroni 1996:61). La institución del Ombudsman se consolida en torno a la posibilidad abierta por el Estado, de facilitar el acceso de la sociedad civil a las instituciones públicas, y contribuir así a la solución de las demandas ciudadanas propiciando lo que se viene conociendo como «cultura de la reclamación», en la que el Ombudsman, como colaborador crítico del Estado, podría ayudar a superar las situaciones de ineficiencia.

Una de las características centrales del Ombudsman de gobierno es su dependencia respecto del Poder Legislativo, salvo los pocos casos en que forma parte del poder político ejecutivo. Por ello creo pertinente referirme al régimen parlamentario a partir de un autor clave de la literatura política como es Max Weber. En su crítica política a la burocracia y de los partidos, Weber se refirió precisamente a la capacidad del Parlamento para dictar leyes previa deliberación como instrumento decisivo de su poder; pero lo más importante de su planteamiento, para los objetivos de este artículo, es que diferencia entre la política "negativa" de la "positiva". La primera está representada, entre otras cosas, por la ausencia de medios "para hacer más eficaces las quejas de la población frente a la administración", así como la imposibilidad de presentar mociones con fuerza normativa. La segunda, es decir, la política positiva del Parlamento, está constituida por el poder de canalizar las quejas sin que aquél quede situado frente a la administración como un poder enemigo (Weber 1991:154). En síntesis: la positividad de la política parlamentaria es su fusión con el funcionariado que forma parte del Poder Ejecutivo, es decir, de la administración, pero al mismo tiempo su independencia respecto de los dirigentes (Dalla Corte 1999).

Ahora bien, ¿qué interés tiene esta alusión? Max Weber incluyó en la positividad parlamentaria tres aspectos vinculados que hacen su relación con los dirigentes de la administración. En primer lugar, la "selección parlamentaria" de los gobernantes a través del

voto. En segundo lugar, la "responsabilidad parlamentaria" aquellos a través del sometimiento de su actuación al examen de las comisiones legislativas. En tercer lugar, el "control parlamentario de la administración", esto es, la imposición de normas aprobadas por el poder legislativo a una administración siempre reacia a actuar conforme a reglas fijadas por un organismo externo (Weber 1991:155).

Es este tercer elemento el que nos interesa, el del control a la administración, ya que se articula con el anterior, es decir, con la posibilidad de canalizar las quejas ciudadanas contra la administración. Es en este terreno donde el Ombudsman ha ganado un lugar no imaginado en los tiempos en que Weber escribía desde Alemania. Por la sencilla razón de que en Alemania el Ombudsman debió esperar a que acabara la Segunda Guerra Mundial para instalarse en el firmamento político, y sólo en el ámbito militar, el cual, junto con el civil, es uno de los espacios administrativos ocupados por el funcionariado.

El texto de Weber ilumina los límites formales e institucionalizados del Ombudsman en el marco parlamentario, ya que esta figura es uno de los instrumentos más importantes del control de la administración y revierte la negatividad de la dirección política hacia la positividad de su ejercicio de contralor político. Es interesante señalar, sin embargo, que en caso de que exista la política positiva parlamentaria se habla de "Estado popular" por la razón de que los gobernados no se encuentran sometidos a una burocracia todopoderosa ni a un "Estado autoritario", sino a un régimen que depende de su propia elección. En ese sentido, Weber escribió que "se puede odiar o amar el sistema parlamentario, pero no se podrá eliminarlo. Lo más que cabe es reducirlo a la impotencia política" (Weber 1991:156) que es, precisamente, esa política negativa de la que hablamos más arriba y que acompaña al mero carácter burocrático del Estado con ausencia real de la ciudadanía.

El control permanente de la administración queda en manos del Ombudsman con la finalidad de conceder al órgano del cual depende (el Parlamento) de legitimidad pero también de capacidad de decisión. Y es aquí donde adquiere sentido la comisión parlamentaria a la que el Ombudsman se ve obligado a dirigirse

cada año para informar acerca de su actuación como órgano de control. Esta figura logra convertirse en una especie de eje que articula la comisión parlamentaria con la administración, y ha absorbido una atribución que a través de la "interpelación" ejercen los expertos mediante interrogatorios dirigidos a los funcionarios y que Weber denomina "cruzados". La respuesta a las interpelaciones de los representantes parlamentarios ahora son "mediadas" por el Ombudsman.

Esa nueva articulación que ejerce entre dos organismos divergentes exige al Ombudsman compartir un "saber especializado" a ambos lados del propio vínculo, es decir, tanto el de quienes forman parte de la comisión como de quienes se ven controlados por el Ombudsman. En las entrevistas que realicé al personal que forma parte de las oficinas, todos concordaron en los beneficios que supone contar con "conocimientos" administrativos y, de hecho, gran parte de los asesores y las asesoras fueron previamente funcionarios de la administración a la que ahora controlan. Pero, además de poseer un "saber especializado", los funcionarios gozan del "saber de oficio", lo cual excluye a los legos de la posibilidad de conocer los intersticios de la administración y, en el mejor sentido foucaultiano, constituye una forma más de poder que se ejerce, en este caso, por el Poder Ejecutivo, al convertir a ese saber de oficio en un saber "secreto" y profesional. Ahora bien, resulta sugerente la siguiente afirmación del autor:

"Sólo quien puede agenciarse este conocimiento de los hechos independientemente de la buena voluntad del funcionario está en condiciones de controlar eficazmente en cada caso concreto a la administración. Según las circunstancias, entran aquí en consideración examen de las actas, inspección ocular y, en casos extremos, el ya indicado "interrogatorio cruzado" bajo juramento de los implicados, en calidad de testigos, ante una comisión parlamentaria" (1991:174)".

En el seno del Parlamento, la deliberación sólo es posible cuando sus comisiones son capaces de "agenciarse en todo momento y sin dilación el saber especializado y profesional mediante investigaciones propias" (Weber 1991:183). Casi en la mayoría de las Constituciones que han regulado la incorporación del Ombudsman, este último está habilitado para ordenar a la administración que le sea otorgada la información que solicite. No se trata de una mera atribución, sino

de uno de los componentes *sine qua non* de su capacidad de contralor. Mantener en secreto los vericuetos administrativos es lo que resguarda a la administración de todo control; desnudar esos secretos, aunque sea obligatoriamente, significa brindar la posibilidad al Ombudsman de ejercer sus atribuciones y de canalizar las quejas de la ciudadanía con cierta certeza de que podrá hacerlo con las pruebas necesarias.

### La excusa de la modernidad y el sentido institucional

La modernidad es valorada por la difusión de una "cultura de la responsabilidad" basada en la confianza en el Estado como núcleo fundamental de la sociedad democrática. "El Ombudsman", dice el Instituto Europeo del Ombudsman, puede garantizar con su independencia la recuperación de la confianza en el Estado.

*"Puede desarrollar su función de mediador sobre todo en relación con las minorías porque éstas están caracterizadas a menudo por una desconfianza frente al estado y sus instituciones administrativas frecuentemente justificada. Por tanto, la creación de ombudsmen regionales adquiere una importancia primordial. En este caso, el ombudsman tiene que actuar con cuidado, sobre todo cuando trata con minorías, para no ser considerado parte del poco querido aparato de poder estatal".*

Esta argumentación teórica, sin embargo, no explica por qué el Ombudsman se ha expandido de la manera en que lo ha hecho, siendo que se trata de una institución originariamente escandinava, que surgió para un contexto histórico y político concreto, y que, incluso, está rodeada por un vocabulario incomprensible para la mayoría de la población, aunque podemos inferir que posiblemente la desinencia "man" haya permitido a la voz "Ombudsman" su entrada triunfal en el ordenamiento político, ya que muchos desconocen que se trata de una palabra sueca y la asocian directamente a la lengua anglosajona. Cuando en Argentina se empezó a hablar del Ombudsman como sinónimo de De-

defensor del Pueblo, muchos pensaron que su titular sería ser "Superman" (Dalla Corte 2000).

La difusión de la institución se explica por su capacidad de dar respuesta a las demandas de la población que necesita contar con un mecanismo de protección no jurisdiccional, que garantice a los gobernados el pleno respeto de sus derechos frente a la actuación abusiva de las instancias gubernamentales. El Ombudsman realiza investigaciones a partir de las cuales logra esclarecer actos, hechos u omisiones de la Administración Pública, como puede ser la defensa de derechos humanos, la protección de garantías e intereses tutelados constitucional y legalmente, así como el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Concebida como la institución más idónea para controlar la burocracia y garantizar el Estado de Derecho y de Bienestar, la Oficina del Ombudsman es legitimada con su éxito en los países "desarrollados" a partir de su creación en Suecia en el año 1809. América Latina, sin ir más lejos, ha imitado el modelo legal español y portugués<sup>2</sup>. El primer país latinoamericano en introducir el Ombudsman, Guatemala, dio una clara explicación sobre el origen de su Procurador de los Derechos Humanos (como se llamó al Ombudsman guatemalteco): sus políticos se inspiraron en la figura del Defensor del Pueblo de España, creada en 1978<sup>3</sup>. Este diálogo jurídico debe ser tenido en cuenta en un estudio sobre la generalización de prácticas jurídicas y de atribuciones de estatidad. La legitimación del Ombudsman constituye un punto de partida interesante en este debate, porque ha coincidido con el proceso abierto a partir de la Segunda Guerra Mundial al compás de la consolidación de un nuevo modelo de Estado que ha reemplazado al liberal. Me refiero al nuevo modelo que incorpora no sólo los postulados del sistema institucional liberal, sino también la política intervencionista<sup>4</sup>.

Existen otras causas quizás más importantes que

<sup>1</sup> Instituto Europeo del Ombudsman (IEO) <http://www.tiroL.com/eoi>, el énfasis es mío. *Informe del Síndic de Greuges de la Universitat de Barcelona al Consejo Social*, período 1995/1996, Barcelona, p. 7.

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo de Panamá: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>

<sup>3</sup> Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala: <http://www.derechos.org/nizkor/guatemala/pdh/>

<sup>4</sup> *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco, 1989-1994*, s/d lugar edición, Estudios Gráficos Zure, 1994, p. 21.

las estrictamente "internas" a cada país. Habiéndose instalado en el espacio decisional de los países escandinavos, hacia principios de la década de 1960 las competencias del Ombudsman estaban casi plenamente establecidas y el proceso de difusión internacional se puso en marcha, comenzando por el resto de Europa y proyectándose hacia las antiguas colonias en América Latina y de África, así como en Oceanía. Quienes promovieron el proceso expansivo del Ombudsman en las décadas de 1960 y 1970 coincidieron en señalar que se trataba de responder al criterio de eficacia que debe reorientar el funcionamiento de la Administración en los Estados democráticos. En el terreno de la reforma administrativa, éste fue un ámbito particularmente avallado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pero también otros organismos nacionales e internacionales abocados a la redefinición del aparato público. En 1974 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se pronunció a favor de que el Comité de Ministros invitara a los gobiernos de los Estados miembros, que no hubiesen adoptado la institución, a estudiar la posibilidad de designar, tanto a nivel nacional como regional y/o local, a personas que asumieran las funciones correspondientes a los «Ombudsman y Comisarios Parlamentarios existentes» (los modelos sueco, finlandés, danés y noruego eran aquí la tónica).

De acuerdo a este planteamiento, el hecho de no poseer un Ombudsman a nivel nacional representa una "deficiencia democrática" en la posibilidad de ejercer los derechos cuando son infringidos por el Estado. No contar con la figura colocaría a los Estados en una fase "predemocrática". El Ombudsman se configura como mecanismo idóneo para reforzar al Parlamento, ya que completaría y perfeccionaría el entramado institucional. La principal validación de la expansión de la institución en sentido centrifugo es precisamente su origen en países nórdicos con largo recorrido histórico democrático. Esta es la justificación que encontraron las recientes democracias del Bloque del Este y de América Latina. El Ombudsman sirve para un objetivo menos "propio": logra el control internacional por parte de los Estados considerados "desarrollados", "modernos", sobre los que lo son menos, tanto política como económicamente. Pero las causas externas que explican su irradiación no son reconocidas por los especialistas en el tema del Ombudsman, los cuales prelieren

hablar de su "necesariedad" interna con el fin de justificar argumentalmente la instalación y el funcionamiento de la Oficina. En Panamá, por ejemplo, el acto de promulgación de la ley de creación de la Defensoría del Pueblo fue resultado de los acuerdos con la comunidad internacional, aunque hacia fuera se haya resaltado la necesidad de la sociedad de contar con un mecanismo de protección no jurisdiccional frente a la actuación abusiva de las instancias procesales en un Estado de Derecho<sup>5</sup>.

Al finalizar su gestión, el primer Ombudsman nacional argentino relató la sucesión de hechos que desembocaron en el nacimiento de la institución en el país y en su designación como Defensor. Aparecen los nombres de políticos justicialistas pero también los de todos los Ombudsman de España, en especial el de Álvaro Gil-Robles, que viajó a Argentina para entrevistarse con los responsables de gobierno y promocionar la investidura de Maiorano quien, por entonces, era Ministro de Justicia:

*"Debía fundar una institución constitucional atípica, distinta y distante de todo lo conocido; debía hacerlo desde la nada fácil posición de quien había abandonado el Gobierno luego de colaborar cinco años en la primera gestión del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem... debía hacer un uso prudente, pero a la vez firme, de la legitimación procesal que le asigna la norma constitucional; en suma, debía hacerlo todo desde la nada...al unísono había que definir criterios, precisar ámbitos de actuación, capacitar al personal, atender al público, dotar a la Institución de los recursos materiales para cumplir sus funciones, esforzarse por demostrar que la figura no era más de lo mismo"*<sup>6</sup>.

"Debía hacerlo desde la nada" ... este ejemplo de muchos muestra cómo los Estados han ido asumiendo como propia la institución, por necesidades internas, por presión externa, o por simple imitación, y demuestra mi propia tesis: que el Ombudsman constituye un mecanismo que permite a algunos organismos internacionales (como la ONU, o la UNESCO) cono-

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo de Panamá: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>

<sup>6</sup> Quinto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina al Congreso, 1998, Buenos Aires, 26-05-1999, en <http://defensor.gov.ar>, el énfasis es mío.

cer y controlar a otros países sin necesidad de enfrentarse con la mediación que suponen sus poderes ejecutivos y legislativos "nacionales".

En la actualidad existen oficinas tanto en estados con sistemas democráticos firmes como en países con democracias más recientes<sup>7</sup>, y ello a pesar de la resistencia demostrada por los máximos ideólogos de la institución, originarios de países nórdicos, como Donald Rowat, quien escribió que había razones para concluir que el Ombudsman no tendría el éxito en los países en desarrollo, aunque fuera en ellos donde más se necesitaba (Rowat 1968: XXIII). La "autoridad moral" es su fuerza en un entorno hostil. En ocasiones, los poderes nacionales se han visto condicionados de tal manera por las fuerzas internacionales—presión ejercida por el *International Ombudsman Institute* (IOI) pero también por los organismos de la *Organización de Naciones Unidas* (ONU), la *Organización de Estados Americanos* (OEA) e, incluso, los Estados europeos— que han incluido el Ombudsman recortando ostentamente sus capacidades. Para dar idea de este proceso, vale citar que en 1993 existían alrededor de veintiún países con oficinas de Ombudsman a nivel nacional y alrededor de seis países con oficinas a nivel provincial/estatal o regional, mientras que cinco años después, en 1998, la oficina del Ombudsman del sector público había sido incorporada a nivel nacional en más de noventa países del mundo, con la adopción de una gran diversidad de nombres representativos, y también en las instancias regionales, provinciales y locales<sup>8</sup>. La expansión ha involucrado especialmente a América Latina, Europa Central y del Este, como así también en países de África y Asia-Pacífico, regiones donde la transición hacia la democracia se ha acompañado de la reforma del Estado.

La ductilidad del Ombudsman ha favorecido su adaptación a las necesidades de diversos espacios institucionales y geográficos, pero en el proceso de evolución de la Institución se ha producido una gran transformación local. En la actualidad, existen al me-

nos tres sistemas de elección de los Ombudsman de gobierno: el tradicional, que es el parlamentario, otro que es por elección del ejecutivo, y un tercero por el que se designa un "Comisario" al cual acuden los Diputados como mediadores de los ciudadanos, como ocurre en Inglaterra (Ferragina 1991). Estas diferencias acrecientan aún más el problema de las distancias entre el proyecto original y su implantación concreta, es decir, el camino que recorre un ideal jurídico hasta plasmarse y arraigarse. La figura parece ser lo suficientemente flexible como para asumir un campo diversificado de actuaciones que atentan, según algunos, contra la "identidad" de la invención institucional. A pesar de estas críticas, el Ombudsman se prepara con toda fuerza para el siglo XXI con la finalidad de asumir competencias cada vez mayores. Sus diferencias son importantes para analizar su naturaleza y el vínculo establecido con la ciudadanía.

Paralelamente, la institución ha asumido otras capacidades, más relacionadas con los derechos colectivos, con la lucha contra la corrupción y la supervisión del Estado. Esta expansión ha forjado nombres dispares en América Latina, donde los derechos humanos son el *leitmotiv* de la agenda del Ombudsman. Por su gran difusión, graficada a través del cuadro siguiente, hay quienes han llegado a decir que la difusión ha sido incluso más acelerada que la de una religión (Maiorano, "Vers").

<sup>7</sup>Primer Informe Anual del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina al Congreso, Argentina, Tomo 1 del año 1994.

<sup>8</sup>International Ombudsman Institute (IOI): <http://www.law.ualberta.ca/centres/IOI>.

Cuadro Nº 1:  
Grado de difusión del Ombudsman de acuerdo a las regiones  
del International Ombudsman Institute

Europa	Nombre de la institución	Año
Unión Europea	Toma el nombre asumido por cada Estado europeo	Desig. 1995
Albania	Ombudsman Office	1999
Alemania Federal	Comisionado Parlamentario fiscalización de las fuerzas armadas (1956); Petitions Committee of the German Bundestag (1957); Comisionado Parlamentario dependiente de la legislatura del Estado Federado de Renania-Palatinado (1974)	Desde 1956
Austria	Volksanwaltschaft (Oficina del Abogado del Pueblo)	1977- 1982
Bélgica	Ombudsman: federal.	
Bélgica	Walloon Region Ombudsman: regional, francés.	
Bélgica	Ombudsman of the Flemish <i>Community</i> desigrado Ombudsman of the Flemish <i>Parliament</i> - regional	
Federación Bosnia-Herzegovina	Ombudsman of the Sarajevo office; of the Móstar office; Deputy Ombudsman of the Zenica office; of the Tuzla office; of the Biljac office: Office of the Ombudsperson of Bosnia- Herzegovina en Banja Luka	1997- 1998
Gibraltar	Ombudsman of the Overseas British Territory of Gibraltar	1998
República de Chipre	Comisionado para la Administración	1991
Dinamarca	Folketingets (Parlamentario) Ombudsmand (1953).	1955
Eslovenia	Ombudsman de Derechos Humanos	1994
Eslovaquia	Chancellor of justice (con deberes de Ombudsman)	1999
España	Defensor del Pueblo (1978)	1981
Federación Rusa	El Defensor del Pueblo de la Federación de Rusia	
Francia	Médiateur de la République	1973
Grecia	Greek ombudsman office: para fuerzas armadas	1999
Groenlandia		
Holanda	Oficina del Investigations Commissioner	1981
Hungría	Comisionado Parlamentario para los Derechos Humanos	
Gran Bretaña	Comisionado Parlamentario para la Administración jurisdicción sobre Inglaterra, Gales y Escocia.	1967
Gran Bretaña e Irlanda	British & Irish Ombudsman Association	1967
Reino Unido	Parliamentary Commissioner for Administration & Health Service Commissioner	1967
Irlanda del Norte (Ulster)	Parliamentary Commissioner for Administration & Commissioner for Complaints	1969
Irlanda	Ombudsman; en 1999 ha sido aceptado el Ombudsman for Children de carácter independiente.	1984

Irlanda	Ombudsman; en 1999 ha sido aceptado el Ombudsman for Children de carácter independiente.	1984
Islandia	Ombudsman	
Italia	Difensore Civico en regiones y municipios. No existe a nivel nacional. Las primeras regiones fueron Toscana y Liguria.	1975 a 1980.
Lituania	Ombudsman	1999
Malta	Parliamentary Ombudsman Office	1995
Moldavia	Defensor Parlamentario del Centro de Derechos Humanos de Moldavia	
Nueva Escocia	Office of the Ombudsman	
Países Bajos	Ombudsman	1981
Polonia	Protector de los Derechos Civiles	1950
Portugal	Provedor de Justiça	1976
Suiza	Ombudsman	1970
Yugoslavia	Serbia y Montenegro.	1952
Países escandinavos		
Suecia	Riksdagens Ombudsman	1809
Noruega	Parliamentary Ombudsman	1962
Finlandia	Office of the Parliamentary Ombudsman & Office of the Chancellor of Justice	1919

América del Norte	Nombre de la institución	Año
Estados Unidos	Desde 1967	
Nebraska	Office of the Ombudsman	1969
Nueva Jersey	Office of the Ombudsman	1974
Alaska	Office of the Ombudsman	1975
Hawai	Ombudsman	1967
Iowa	Citizen's Aide: Oficina de Ayuda al Ciudadano	1972
Arizona	Citizen's Aide Ombudsman	
Puerto Rico	Ombudsman: Estado Asociado independiente	1977
Oregon	Ombudsman for the City of Portland	
Ohio	Ombudsman, Joint Office of Citizen Complaints	
Canadá	Canadian Forces Ombudsman (no posec nacional)	1999
Provincias	Desde 1967	
Colombia británica	Office of the Ombudsman	1979
Ontario	Office of the Ombudsman	1975
Alberta	Office of the Ombudsman	1967
Quebec	Protecteur du Citoyen	1968
Nueva Escocia	Office of the Ombudsman en Halifax (capital)	1969
New Brunswick	Office of the Ombudsman	1967
Newfoundland	Office of the Ombudsman	1975
Manitoba	Office of the Ombudsman en Winnipeg (capital)	1969

Caribe y América Latina	Nombre de la institución	Año
Antigua y Barbuda	Ombudsman	
Argentina	Defensor del Pueblo de la Nación Argentina	1994
Barbados	Ombudsman Nacional	
Brasil	Ombudsman estatales; municipales: Ouvidor Geral do Estado de Paraná En Río e Janeiro y Sao Pablo el Ombudsman de policía	1995- 1996
Bolivia	Defensor del Pueblo	1994
Colombia	Defensor del Pueblo	1979
Costa Rica	Defensor de los Habitantes de la República	1992
Ecuador	Defensor del Pueblo	1997
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	1998
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	1985
Guyana	Ombudsman Nacional Ejecutivo. Indep. de Gran Bretaña de 1965.	1966
Honduras	Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos	1982
Jamaica	Ombudsman Parlamentario	
México	Comisión Nacional de protección de los Derechos humanos	1990
Nicaragua	Procurador de Derechos Humanos	1996
Panamá	Defensor del Pueblo	1997
Paraguay	Defensora Vecinal de la ciudad de Asunción	1992
Perú	Defensor del Pueblo	1994
Puerto Rico	Ombudsman	
Santa Lucía	Ombudsman	
Trinidad y Tobago	Ombudsman	1994
Uruguay	No figura en la Constitución	
Venezuela	Estatal: Defensor del Pueblo del Estado de Mérida	

África	Nombre de la institución	Año
Botswana	Ombudsman	
Gabón	Médiateur de la République	
Ghana	Comisión de Derechos Humanos y la Administración de Justicia	1967
Gibraltar	Ombudsman	1999
Kenya	Moción de creación del Ombudsman por el National Development Party (NDP)	1998
Malawi	Ombudsman	
Mauritania	Médiateur de la République	
Isla Mauricio	Perteneiente al Common Wealth, indep. 1965. Ombudsman	1968
Namibia	National Ombudsman	
Nigeria	Public Complaints Commission	
Senegal	Médiateur de la République	
Sudáfrica	Office of the Public Protector	1993
Tanzania	Ombudsman Ejecutivo de tipo Colegiado	1966
Túnez		
Uganda	Inspecteur général du gouvernement, et ombudsman	
Zambia	Comisionado para Investigaciones dependiente del Poder Ejecutivo	1973

Asia	Nombre de la institución	Año
Bangladesh	Ombudsman	1998
Corea del Sur	Ombudsman	1994
Filipinas	Ombudsman	1986
Hong Kong, China	Office of the Ombudsman	1968
Macau	Recientemente cedido por Portugal a China	
India	Lokayukta o Comisionado del pueblo: Provincias de Bihar, Maharashtra y Rajashtan	1973
Maharashtra	Lokayukta del Estado de Maharashtra	
Indonesia	Comisión Nacional Derechos Humanos (Komnasham)	1999
Israel	National Ombudsman, State Comptroller & Commissioner for Complaints from the Public	1949 y 1971
Ciudad de Tel-Aviv	Complaint Officer, dependiente del ejecutivo	1966
Ciudad de Jerusalem	Comptroller and Ombudsman of the Municipality of Jerusalem, dependiente del ejecutivo	1966
Pakistán	Wafaqi Mohtasib (Ombudsman federal)	1983
Sri Lanka	Office of the Parliamentary Commissioner for Administration	
Uzbekistán	Office of the Oliy Majlis—Ombudsman of Uzbekistan	
Taiwan	Office of the Control Yuan	

Australasia y Pacífico	Nombre de la institución	Año
Australia		
Canberra City, Capital de Australia (ACT) y del distrito federal	Commonwealth Ombudsman Office también Ombudsman de la ACT y Defence Force Ombudsman (DFO) federal	1976
<i>Ombudsman territoriales y estatales</i>		De 1972 a 1979
South Australia	Ombudsman en Adelaide (capital)	
Queensland	Parliamentary Commissioner for Administrative investigations en Brisbane (capital)	
New South Wales	Ombudsman en Sydney (capital)	
Western Australia	Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations en Perth (capital)	
Victoria	Ombudsman en Melbourne (capital)	
Northern Territory	Ombudsman en Darwin (capital)	
Isla de Tasmania	Ombudsman en Hobart (capital)	
Oceanía	Parliamentary Commissioner for Investigations en Islas Cook, Islas Salomón, Fiji (1970), Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Samoa Occidental, Vanuatu	Desde 1962.

FUENTES: Elaboración propia a partir de ROWAT, Donald (1968: V-XXIV & 7-10); Barra Médica, <http://www.bma.org.mx>, *Primer Informe Anual del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina al Honorable Congreso de la Nación*, del 17/10/1994 al 31/12/1994, Tomo I. SANTISTEVAN DE NORIEGA "Capítulo"; IOI: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>; Commonwealth Ombudsman: <http://www.comb.gov.au/contacts/html>; [www.qgd.qld.gov.au/nma/nma008.html](http://www.qgd.qld.gov.au/nma/nma008.html); Office of the Oliy Majlis—Ombudsman of Uzbekistan: <http://www.gov.uz/oliy/ombudsman/index.html>

En América Latina y el Caribe, el período que va de 1990 al año 2000 se ha caracterizado por un proceso de consolidación de la institución del Ombudsman. El mayor impulso lo dio la organización del VI Congreso Internacional del IOI en la ciudad de Buenos Aires en octubre de 1996. Fue la primera vez que un país de habla hispana cobijaba este evento que el IOI venía organizando en países de Oceanía, Europa, Asia y América del Norte. En efecto, el IOI organiza desde el año 1976 cada cuatro años Congresos Internacionales del Ombudsman en lugares muy concretos y seleccionados cuidadosamente. El primero se hizo en la ciudad canadiense de Edmonton y luego se fueron dando en Jerusalén (Israel), Estocolmo (Suecia), Canberra (Australia), Viena (Austria) y Buenos Aires (Argentina). La VII Conferencia mundial del año 2000 fue un balance del ejercicio del poder gubernamental y del rol del Ombudsman, y el lugar elegido, Durban, en Sudáfrica, era el que restaba para completar el mapa mundial.

Durante el Congreso del IOI de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo de Argentina fue elegido Vicepresidente del IOI, y también fue la primera vez que un latinoamericano llegaba a ocupar ese alto cargo. Dos años después fue nombrado Presidente del IOI siendo que, hasta entonces y desde su surgimiento en 1978, el organismo internacional había sido presidido por Ombudsman nórdicos, hegemonía cuestionada incluso por los propios pares de Europa del Sur<sup>9</sup> lo que demuestra no sólo el predominio de aquellos Estados en la adopción de la institución, sino también su poder en el concierto internacional en ciernes. Así lo manifestó Maiorano, que se presentó como el primer Ombudsman de origen latino, iberoamericano y de la lengua española en presidir el IOI:

*"La majorité du Conseil a reconnu le rôle prépondérant qu'a joué la communauté ibéro-américaine dans ces changements et, sans oublier le passé, elle a misé sur l'avenir. J'espère que tous mes collègues dans le monde, qu'ils soient membres de l'I.O. ou non, comprendront l'ampleur de mon message qui a pour but de donner à l'Institut la possibilité de favoriser l'évolution de cette institution avec une conscience"* (Maiorano "Vers", énfasis mío).

<sup>9</sup> Véase el Informe del Defensor del Pueblo de España, Madrid en <http://www.defensordelpueblo.es>.

El propio beneficiado, el Defensor del Pueblo argentino (a su vez representante del continente americano en el Comité de Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos), relacionó este cambio en la constitución del IOI con la política llevada adelante por la ONU y la UNESCO, y con el interés demostrado por expandir centrifugamente la institución hacia los países del Tercer Mundo. El IOI se está abriendo al mundo, dijo, "and the United Nations has opened its doors to it and the execution of these Memoranda will represent an important contribution to the enlargement and consolidation of the international prestige it has progressively achieved" (Maiorano 1999). En la actualidad, los treinta y tres países de la región de Latinoamérica y el Caribe contienen más de veinte Ombudsman a nivel nacional (Santistevan de Noriega, "Capítulo"). El IOI y la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) explican la lógica expansiva.

El IOI fue creado en 1978 y sus oficinas se encuentran en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta, Canadá. Es una institución supranacional dividida en capítulos regionales, y destinada a unificar, centralizar y difundir, centrífuga y centripetamente, las noticias más importantes sobre la casuística del Ombudsman. Su finalidad es difundirse a través de un controlado flujo de información entre los diversos titulares que han asumido el cargo de Ombudsman en el mundo<sup>10</sup>. Los miembros del IOI con derecho a voto son básicamente las oficinas de Ombudsman del sector público, esto es, el Ombudsman que se ocupa de la administración pública; los otros pueden figurar sólo como miembros asociados. La razón de esta exclusión se halla en el deseo de conservar la pureza de la figura como estricto contralor de la Administración pública (Robertson 1997:149)<sup>11</sup>.

Como dije más arriba, la excusa para esta asociación es la necesidad de protección cuando los derechos del Ombudsman son conculcados por el propio gobierno del que forman parte como instancia de contralor. La finalidad: regular o contrarrestar el poder

<sup>10</sup> Quinto Informe Anual 1998, Presentación al Congreso de la Nación (Cámaras de Diputados y Senadores), Buenos Aires, 26/05/1999, en <http://defensor.gov.ar>.

<sup>11</sup> IOI: <http://www.law.ualberta.ca/centres/IOI>.

de los organismos nacionales, en especial el Ejecutivo. El IOI funciona gracias a un Consultor del Sector Público que durante un tiempo ha sido el neozelandés John Robertson (antiguo Presidente de la organización), que se dedica expresamente a fomentar el desarrollo del "Ombudsman". Robertson, por ejemplo, realiza visitas formales a los países o Municipios que todavía no cuentan con la institución (la ciudad de Santo Andrés, en la conflictiva San Pablo, Brasil, por ejemplo), o dictando conferencias y seminarios (como los que ofreció en la ciudad de Vanuatu, en el Pacífico). La consolidación de bloques instituciones extra o supraestatales, como pueden ser las propias asociaciones internacionales de Ombudsman y, a nivel europeo, el Ombudsman de la Unión, adquiere un sentido preventivo. La figura adoptaría así el perfil de colaborador crítico de la administración agotando sus esfuerzos para perseverar en una gestión mediadora entre la Administración y el ciudadano, como suele acreditar la literatura especializada, pero con el ideal de sobreponerse a estos restringidos límites e imponerse en una esfera superior y valorativa más que ejecutiva. El IOI, más allá de sus debilidades intrínsecas, contiene una de las condiciones más importantes de las asociaciones supranacionales: su constitución como unidad de dominación. Hay quienes ven con buenos ojos este intento de tipo internacionalista que me recuerda bastante (aunque con distancias) al ideal marxista de unidad internacional de los trabajadores más allá de los intereses patriótico-nacionalistas, y que buscan también otras entidades como Greenpeace y Amnistía Internacional. Norbert Elías, por ejemplo, dice que la construcción de fuerzas internacionales puede regular las relaciones interestatales e impedir el resurgimiento de regímenes de tipo totalitario. "Hoy día, las relaciones interestatales que no están reguladas por un monopolio internacional de la fuerza", escribe el autor, "tienden de nuevo a la creación de monopolios particulares de violencia y, en consecuencia, a la constitución de unidades de dominación de magnitud superior" (Elías 1989: 523). La difuminación de las fronteras nacionales respondería a este modelo de unificación y de globalización que sustenta el ideal del Ombudsman, institución que, en situaciones de conflicto, prefiere conectarse y apoyarse en sus homólogos que en el sistema político que le da vida aunque sin desconocer a este último. Norbert Elías habla de la consolidación de una "maquinaria del pro-

ceso de interdependencias" que podría servir como marco de la expansión que analizo y en el que encuentro sentido su, quizás, apocalíptico diagnóstico:

"pueden verse ya los primeros trazos de un sistema planetario de tensiones compuestas por ligas de estados, por unidades superestatales del tipo más diverso, como preludio de las luchas de exclusión y de supremacía sobre toda la tierra, presupuesto para la constitución de un monopolio planetario de la violencia, un instituto político central y de pacificación...se anuncian en la actualidad las tensiones del próximo escalón, las tensiones entre los funcionarios altos y los medios de la administración monopolista, entre la "burocracia" de un lado, y el resto de la sociedad del otro" (Elías 1989:531-532, énfasis mío).

El IOI subsiste gracias a un constante flujo económico proveniente de organismos de carácter internacional: las Agencias, en especial, la Canadiense para el Desarrollo Internacional, la Danesa para el Desarrollo (DANIDA), la Española de Cooperación Internacional (AECI), la Autoridad Sueca para la Cooperación Internacional (ASDI), la Internacional para el Desarrollo (AID) USA; también la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la Comisión de la Unión Europea, además de subvenciones particulares de Francia, Holanda, Noruega, Reino Unido o la República Federal Alemana. El apoyo más sincero, sin embargo, proviene de la ONU y de la UNESCO, también organismos internacionales<sup>12</sup>, y de la Asamblea General de la Organización de Estados americanos (OEA), la cual ha adoptado una resolución sobre la Institución del Ombudsman en el Continente Americano por la cual se compromete a ayudar a la figura para "reforzar la democracia en el hemisferio, así como los derechos humanos, la justicia y los poderes públicos", con independencia del plan político, administrativo y financiero.

<sup>12</sup> Existen otras Organizaciones que difunden las actividades y funcionamiento del Ombudsman como Save the Children (de Inglaterra y los Estados Unidos); Redd Barnet (Dinamarca); Redd Barna (Noruega); Radda Barnen (Suecia); Fundación Konrad Adenauer; Fundación Ford; Fundación Friedrich Ebert; Westminster Foundation for Democracy de Londres, la Banca Mundial.

El IOI se articula también con organismos homólogos pero definidos por otros límites espaciales, como el Instituto Europeo del Ombudsman (IEO), monopolizado por los cuadros de Europa central y del Este; la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), órgano que centraliza el contacto entre América Latina y España; el Instituto Latinoamericano del Ombudsman (ILO); la Asian Ombudsman Association (AOA); la Asociación de Ombudsman Canadienses (COA); la Asociación de Ombudsman Estadounidenses (USOA)<sup>13</sup>; la Asociación del Ombudsman de Dallas, Texas (TOA); o la *Association internationale des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie*, sólo para citar algunos ejemplos de los más conocidos y para mostrar que existe una gran superposición espacial.

La *Federación Iberoamericana de Ombudsman* (FIO)<sup>14</sup>, por su parte, fue resultado del esfuerzo de distintas Oficinas particulares de Iberoamérica y España y de su interés por crear un órgano que integrara intereses diversos con el apoyo de UNESCO y de la AECI. La reunión que marcó el inicio de la fusión iberoamericana se llevó a cabo en San José de Costa Rica, en junio de 1994, con motivo de la primera reunión de Defensores, celebrada bajo los auspicios del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Posteriormente, se celebró una reunión en Madrid en diciembre de ese mismo año, esta vez bajo los auspicios del Defensor del Pueblo de España y del IIDH, en la cual se adoptó la *Declaración de Madrid*, documento que sentó las bases de la futura creación de la FIO y esbozó por vez primera un ambicioso programa de capacitación en Derechos Humanos a nivel iberoamericano. En abril del año siguiente, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala convocó a la Reunión de Antigua-Guatemala, donde se ratificó el compromiso de crear la FIO; formalmente creada en

1995 en la ciudad de Cartagena de Indias, pasó a depender de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El impulso parecía provenir tanto de Latinoamérica como de España, y el propio Ombudsman (Síndic de Greuges) de Cataluña me refirió que:

"En América también había un movimiento en cada país para promover la creación de la institución del Defensor del Pueblo. Estas instituciones necesitan estar incluidas en la Constitución. Hay muchos países que no tenían esta modificación. Por eso hay gente del mundo jurídico y político que cambian sus Cartas Magnas. Hicimos contactos en América. Cuando vimos que se debía tonificar el proceso, creamos la *Federación Iberoamericana de Ombudsman*"<sup>15</sup>.

### Las ficciones jurídicas: el caso español

En España, tanto los teóricos como los responsables de las diversas Oficinas que se han ido configurando en el universo constitucional, podrían haberse conformado con el "horizonte cero" institucional que supone la figura en estudio, pero no es así. Curiosamente, la "fórmula" Defensor del Pueblo se le ocurrió al entonces Presidente de la Alianza Popular, Manuel Fraga, organización de derechas que adoptó luego el nombre de Partido Popular. Durante la investigación me llamó poderosamente la atención el hecho de que casi todos los Ombudsman que entrevistaba necesitaban "filiar" su propia actividad en una densa "genealogía" legítima y legitimadora... y hablo de filiación y genealogía en el sentido foucaultiano, conceptos que acompañan al de "ficción jurídica" y "ficción legal" en un sentido amplio (Dalla Corte 2000).

En la multiplicidad semántica con la que resulta asociada la palabra Ombudsman se ha agregado en las últimas décadas el vocablo "Defensor del Pueblo", que es el que mejor puede desvelar la ficción jurídica para una institución que intenta aparecer como destinada a toda la población, ciudadana o no, pobre o rica, instruida o analfabeta. Se evidencia la superposición de dos analogías: una en torno al lenguaje, y otra, como diría Jorge Luis Borges, en relación al contenido de la institución (Borges 1985). La categoría "Defensor del

<sup>13</sup> La United States Ombudsman Association (USOA) fue fundada en 1977 para dar asistencia a los Ombudsman locales y federales, <http://www.usombudsman.org>

<sup>14</sup> Se trata de la Federación de Defensores del Pueblo y Procuradores de Derechos Humanos, Comisionados, Comisiones Estatales, Oidores (Ouvidores) de Justicia y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de Iberoamérica que, para abreviar, son catalogados de "Ombudsman".

<sup>15</sup> Síndic de Greuges (Ombudsman) de Cataluña, Anton Cañellas i Balcells, entrevista personal el 19-02-1999.

Pueblo" retoma otra similar de la época Bizantina, es decir, la figura del *Defensor Civitatis*, "cívico" o "de la ciudad" (Lobrano 1994)<sup>16</sup>, olvidando que este último era designado por el pretorio o por el pueblo, y que sus funciones consistían en proteger a los humildes contra las exacciones ilegales y atropellos de los gobernadores, poderosos, y autoridades municipales (Salvatore 1994:33-34; Cabanellas 1976:597)<sup>17</sup>, mientras que el Ombudsman depende directamente del Parlamento.

A partir de 1984 el régimen autonómico del Estado Español estipuló la inclusión del Ombudsman aplicando una interpretación analógica de las normas constitucionales (Aradillas 1984:315). En cada una de las Comunidades autónomas, las designaciones de la figura intentan establecer una línea de continuidad conceptual, institucional e histórica con precedentes propios, conocidos tanto por el resto de interlocutores como por el "pueblo" al que el Ombudsman va dirigido. En efecto: los calificativos utilizados en las comunidades autónomas españolas sólo escasamente imitaron la tradición centralista y son sumamente reveladores de la intencionalidad política "regional", porque encuentran su genealogía en el proyecto institucional de filiar las Oficinas del Ombudsman, como comisionados Parlamentarios, con ciertas figuras jurídicas locales, propias de la tradición jurídica de las diversas Comunidades Autónomas que dibujan el panorama cartográfico de la Península<sup>18</sup>. Se han resucitado denominaciones de instituciones jurisdiccionales, a pesar de que no existe correspondencia exacta entre lo que fueron esos cargos en la Edad Media y el actual Ombudsman. Los nombres con que han sido bautizados los Ombudsman de las Comunidades Autónomas de España, creados entre las décadas de 1980 y 1990, son sumamente sugerentes (Biglino Campos 1995; Embid Irujo 1991:47): en el País Vasco se adoptó el término *Ararteko*; en Aragón, el de "Justicia"; en Valencia y Cataluña, "Síndic de Greuges", es decir, Síndi-

co de Agravios; en Galicia, "Valedor do Pobo"; en Castilla y León, "Procurador del Común"; la única Autonomía que ha respetado la designación estatal es Andalucía, cuyo Ombudsman se llama "Defensor del Pueblo andaluz"<sup>19</sup>.

Como vemos, se han tomado analogías en el nombre por supuestas analogías en las instituciones (en las cosas), aunque difieren históricamente. Eric Hobsbawm diría que estos recursos genealógicos son propios de la "invención de la tradición", en el marco de la producción de un vacío en las maneras tradicionales de abastecerse de medios de cohesión social y de la necesidad de crear mecanismos alternativos. Podemos coincidir con Hobsbawm en que, cuando se produce un vacío de autoridad, las tradiciones se infiltran mediante el consentimiento simbólico de una organización social, o de una parte de ella. El espíritu de cuerpos, y la autoconfianza y liderazgo de las élites, requieren el desarrollo de tradiciones. El rasgo rico en consecuencias de estas tradiciones inventadas radica en que, en ocasiones, las organizaciones sociales retoman tradiciones anteriores, a veces en desuso; también llenan el vacío dejado por las tradiciones antiguas y por las costumbres pasadas de moda. En todo caso, la construcción de tradiciones constituye una evidencia de un proceso en construcción permanente en el que las prácticas humanas adquieren un rol central, ostensiblemente visible en las decisiones simbólicas asumidas en el transcurso de su ejecución (Hobsbawm 1983:13-25).

La figura del Ombudsman parlamentario catalán fue planteada por primera vez en el Congreso de Cultura Catalana del año 1975 y en las Bases para la autonomía de Cataluña de Cardona del año 1977. Entonces, se habló del Síndic como una simple "traducción catalana del Ombudsman y de instituciones parecidas" (Bartlett 1998: 50, traducción mía), pero para los ideólogos o miembros de la Sindicatura, el antecedente más cercano se encuentra en el propio territorio catalán, no en Suecia, aun a costa de hundir las raíces genealógicas en la noche de los tiempos del Derecho

<sup>16</sup> También comunicación personal con Giovanni Lobrano, Halle, Alemania, 1998.

<sup>17</sup> Defensoría del Pueblo de Panamá: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>.

<sup>18</sup> X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, Barcelona, 5-6 octubre de 1995, Edición a cargo del Gabinete de Estudios del Síndic de Greuges.

<sup>19</sup> X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, Barcelona, 5/6 octubre de 1995, Edición a cargo del Gabinete de Estudios del Síndic de Greuges. Defensor del Pueblo de España, Madrid: <http://www.defensordelpueblo.es>.

en lugar de rastrear documentalmente un proceso jurídico reciente. Sigamos una entrevista concedida por Anton Cañellas a fines de 1999:

"Si nos remontamos al origen de la institución, podemos encontrar similitudes en la figura de los antiguos "provisors o proveïdors de greuges", propios de la organización política de la Cataluña medieval, quienes intervenían en el proceso de satisfacción de agravios en el seno de las cortes del Principado y que podía producir la asunción de responsabilidad por parte del poder público y la administración en infracciones cometidas en perjuicio de los particulares"<sup>20</sup>.

La necesidad de filiar genealógicamente una nueva institución con un vestigio histórico es tan fuerte que olvida que el Sindic de Greuges actual se inscribe en el sistema moderno del Estado social de Derecho, para defensa de libertades públicas y derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, y no para reparar un mal producido por un agente del poder personal (Font i Rius 1995: 30-39). Esa necesidad proviene de la búsqueda de cierta normalidad institucional histórica, más allá de las rupturas políticas que ha sufrido Cataluña a partir del siglo XVIII y de la supresión de las instituciones de autogobierno, fruto del régimen franquista.

Similar situación a la del Síndic catalán se dio con el "Justicia Mayor" de Aragón, que se legitima a sí mismo designándose con un "nombre histórico" y con el argumento de que se trata del "precedente más lejano de todos los Defensores del Pueblo Europeos". Nacido a finales del siglo XII e inicios del XIII como mediador y moderador en las pugnas y diferencias entre el Rey y la Nobleza de la época, el Justicia Mayor presidía las Cortes de Aragón en ausencia del Rey, tomaba juramento a los monarcas, desempeñaba funciones de Magistrado y asumía la interpretación del Derecho aragonés<sup>21</sup>. Dependía de la nobleza y su función era dictar sentencias ya que poseía capacidad jurisdiccional. Como en el caso catalán, también aquí nos enfrentamos ante un organismo de control judicial (Sánchez

Morón 1991: 19). Otro caso característico es el del Ararteko vasco, que ha intentado fundarse en "tradiciones jurídicas de los reinos pirenaicos" (Embid Irujo 1991: 17). La Comunidad autónoma de Castilla y León adoptó la categoría "Procurador" para acercar la institución a la idea del *Procuratore* del Derecho privado, insinuándose similar estrategia a la de Guatemala.

Lo más importante en esta ficcionalidad es que la institución del Ombudsman ha resignificado la "petición" y la ha convertido en "queja", un tema central para la Antropología Jurídica que se interesa por la articulación de las demandas sociales e individuales. Como sabemos, las ciencias sociales han prestado una larga atención a la petición y la protesta como instrumento de estudio y como insumo analítico. No pretendo reflexionar aquí sobre lo que es posible deducir a partir del contenido de las quejas, sino su rol para reorientar las políticas o para limitar algún tipo de injusticia. En el caso del Ombudsman, esa queja sólo es efectiva en tanto y en cuanto se produzca en los márgenes institucionalizados de la institución, cumpliendo los requisitos formales y procedimentales, y garantizando la individualización, es decir, la asignación de un nombre y de un apellido a la demanda. Es importante señalar que nos encontramos con una figura que pondera tanto los motivos de la queja como la persona que la formula, lo cual convierte a esta instancia en una fuente de gran importancia en cualquier estudio social o político.

Con el Ombudsman, la petición se vuelve una tradición aceptada y regulada, una instancia que, además de satisfacer al quejoso, altera la legislación. Y lo logra porque la queja está aceptada como un mecanismo idóneo, habilitado por parte del Estado. En todo caso, es la clave utilizada a nivel parlamentario para garantizar su hegemonía y su legitimidad, ya que le sirve para conseguir mayor información sobre el vínculo entre la Administración y la ciudadanía.

Para el analista, la queja dice mucho de cómo esa Administración es percibida por quien demanda algún tipo de resarcimiento, y un estudio sobre las condiciones de estatidad debe comenzar por las peticiones, las quejas y las demandas ciudadanas como tema substantivo acerca de la resolución de los conflictos a nivel institucional. El desarrollo de repertorios de ac-

<sup>20</sup> Entrevista al Síndic de Greuges de Cataluña, Anton Cañellas, *La Vanguardia*, Tógas IV (Barcelona, 30-12-1999, p. 5).

<sup>21</sup> Justicia Mayor de Aragón, España: <http://www.eljusticiadearagon.com>.

ción colectiva e individual constituye un peldaño de la formación de la opinión pública, por la cual el Ombudsman se convierte en un órgano que, a pesar de carecer de poder, sí que goza de la capacidad de actuar de manera "ejemplar".

### Conclusiones

La hipótesis global de este artículo es que el Ombudsman se inscribe en una recuperación clara de ciertos postulados del Derecho Natural frente a la positividad del ordenamiento jurídico estatal en el cual está inserto como institución oficial, regulada por el Estado y, en las corporaciones de las que también forma parte, normadas por los organismos institucionales (prensa, Universidad, Federaciones bancarias). La carencia de poder del Ombudsman, es decir, su incapacidad para obligar a terceros, no ocluye un poder de otro tipo: el de condicionar a los poderes de turno a través de estrategias diversas que generan opinión.

¿Puede un Ombudsman incidir en el ordenamiento jurídico? Mi conclusión es que sí, pero quedaría por responder cómo lo logra. Una de las explicaciones puede ser la "acción ejemplar" que desarrolla abriendo una brecha al desplazar el sentido de la ley y descubrir lo que permanecía latente. La acción ejemplar crea nuevas posibilidades frente a imposibilidades que eran admitidas hasta entonces, lo cual implica un cambio de valores. Por ello, el Ombudsman no tiene poder pero condiciona a terceros porque funciona en términos simbólicos como una "acción ejemplar". Esta ejemplaridad crea nuevas posibilidades porque piensa como injusto lo que antes ni siquiera estaba dilucidado como tal, y lo hace a través de conceptos claves del iusnaturalismo como "equidad" y "justicia" (Dalla Corte 1999 y 2000). Estemos o no de acuerdo, en las Defensorías se intenta conceder la palabra a un grupo que hasta entonces no la tenía.

Los temas analizados aquí han sido la consolidación mundial de esta figura de Derecho público de origen sueco, la ficcionalidad jurídica que ha caracterizado su adopción en ámbitos nacionales, en particular el español, donde ha asumido nombres antiguos o medievales como Defensor del Pueblo (en el sentido de Tribuno de la Plebe), Síndic de Greuges, Justicia, Valador do Pobo o Ararteko. Hemos podido comprobar que la legitimación del Ombudsman se ha dado a tra-

vés de la estructuración de redes de carácter nacional e internacional por fuera de ámbitos estatales (IOI, FIO). El Ombudsman permite comprobar las atribuciones de estatidad del Estado desde el punto de vista de la resolución alternativa de conflictos sociales (aunque individualizados a través de la queja personal) mediante la conciliación, el arbitraje y la mediación.

### BIBLIOGRAFÍA

- ARADILLAS, Antonio (1985) *Todo sobre el Defensor del Pueblo*, Prólogo de Joaquín Ruiz-Giménez y Cortés, Barcelona, Plaza & Janes Ed. ISBN: 84-01-33265-6.
- BARTLETT I CASTELLÀ, Enric (1998) *El Síndic de Greuges (Ombudsman de Catalunya)*, Tesis doctoral, Departament de Dret Administratiu i Dret Processal, Programa de Doctorat: Desenvolupament constitucional i administracions públiques, Facultat de Dret, Universitat de Barcelona; director: Joaquin Tomos Mas.
- BEXELIUS, Alfred (1968) "Sweden's Guardians of the Law: The ombudsman of Civil Affairs", en Donald ROWAT (ed.) *The Ombudsman, Citizen's Defender*, 2ª edición, Great Britain, George Allen & Unwin Ltd., ISBN: 0-04-351024-0.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (ed.) (1995) *El procurador del común: Defensor del pueblo y comunidades autónomas*, Jornadas de Estudio, Valladolid, Cortes de Castilla y León, Universidad de Valladolid, ISBN: 84-7762-550-6.
- BORGES, Jorge Luis (1985) "La metáfora" en *Historia de la Eternidad*, Barcelona, Bruguera, ISBN: 84-02-10319-7.
- CABANELLAS, Guillermo (1976) *Diccionario de Derecho usual*, 10ª ed. Buenos Aires, Ed. Heliasta, 4 tomos.
- CARONI, Pío (1996) *Lecciones catalanas sobre la Historia de la Codificación*, Madrid, Marcial Pons, ISBN: 84-7248-359-2.
- DALLA CORTE, Gabriela (2000) "El 'Ombudsman': Expectativas de derechos en el poder con fuerza no vinculante", Tesis Doctoral, Barcelona, Departamento de Antropología, Universitat de Barcelona, inédita.

- DALLA CORTE, Gabriela (1999) "Más allá del espacio jurisdiccional: Ombudsman, Síndic de Greuges y Defensores del Pueblo", en *Antropología Jurídica* (Ignasi Terradas i Saborit (coord.), Tomo IV, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 77-87, ISBN 84-95397-00-5 de la obra completa; ISBN 84-95397-04-8 del Tomo IV.
- DI GIOVINE, A. (1974) "L'ombudsman in Scandinavia", en Costantino MORTATI (a cura) *L'ombudsman (Il difensore civico)*, Torino, Unione Tipografico editrice Torinese, pp. 15-53, ISBN (cart.).
- ELÍAS, Norbert (1989) *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE, 1º ed. 1977, ISBN: 968-16-3011-4.
- EMBED IRUJO, Antonio (1991) *El control de la Administración Pública por los Comisionados parlamentarios autonómicos*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, ISBN: 84-7088-577-4.
- FAIRÉN GUILLÉN, V (1982) *El Defensor del Pueblo-Ombudsman*, Tomo I Parte General, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, ISBN: 84-259-0667-9.
- FERRAGINA, María Rita (1991) *Il difensore civico: ombudsman*, Mannelli-Rubbetino (s/d).
- FONT i RIUS, Josep (1995) "Antecedents històrics del Síndic de Greuges", en *Actes Commemoratius del Xè Aniversari de la promulgació de la llei 14/1984 del Síndic de Greuges de Catalunya*, Barcelona, Síndic de Greuges, pp. 30-39.
- GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro (1995) "Filosofía del Defensor del Pueblo" en Paloma BIGLINO CAMPOS (ed.) *El procurador del común: Defensor del pueblo y comunidades autónomas*, Jornadas de Estudio, Valladolid, Cortes de Castilla y León, Universidad de Valladolid, ISBN: 84-7762-550-6.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Alvaro (1981, 2º ed.) *El control parlamentario de la Administración. El Ombudsman*, Madrid, Colección Estudios Administrativos, 1º ed. 1977, ISBN.84-500-1875-7.
- HOBBSAWM, Eric (1983) "Introducció", en HOBBSAWM, Eric & RANGER, Terence, *L'invent de la tradició*, Barcelona, Eumo Editorial, pp. 13-25, ISBN.84-7602-207-7.
- LOBRANO, Giovanni (1994) *Diritto Pubblico Romano e Costituzionalismi Moderni*, Sassari, Carlo Delfino Ed., 1º edición 1989 (s/d).
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto & MAESTRO BUELGA, Gonzalo (1993) *El Ararteko*, Prólogo del Ararteko Juan San Martín Ortiz de Zárate Oñati, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Eusko Jaurlaritzza (Gobierno Vasco) (s/d).
- MAIORANO, Jorge Luis (1996) "En los umbrales del siglo XXI: ¿Crisis de identidad o evolución?", en *Actas del VI Congreso Internacional del Instituto Internacional del Ombudsman*, IOI, 20-24 octubre 1996, Buenos Aires, Argentina, pp. 59-66.
- MAIORANO, Jorge Luis (1999) "Enlarging Horizons", International Ombudsman Institute, Boletín Vol. 21, Nº 2, President of the IOI, <http://www.law.ualberta.ca/centres/IOI>.
- MAIORANO, Jorge Luis "Vers une institution multiculturelle", Presidente del IOI, en <http://www.law.ualberta.ca/centres/IOI>.
- ROBERTSON, David (1997) *A dictionary of Human Rights*, Europa Publications Limited, British Library Cataloguing, Londres.
- ROWAT, Donald (1968) "Preface to second edition" & "Introduction", en Donald Rowat (ed.) *The Ombudsman, Citizen's Defender*, 2º edición, Great Britain, George Allen & Unwin Ltd., pp. V-XXIV & 7/10, ISBN: 0-04-351024-0.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1991) *El control de las administraciones públicas y sus problemas*, Madrid, Espasa Calpe, ISBN: 84-239-1770-3.
- SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. Capítulo Latinoamericano y del Caribe. Informe Regional, 1996-1997, en Defensoría de Perú, <http://ombudsman.gob.pe>.
- WEBER, Max (1991) "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos (1918)" en *Escritos políticos*, Estudio preliminar de Joaquín Abellán, Madrid, Alianza Editorial, pp. 101-300, ISBN: 84-206-0531-X.
- X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo*, Barcelona, 5/6 octubre de 1995, Barcelona, Edición a cargo del Gabinete de Estudios del Síndic de Greuges.