

I

El desarrollo de las funciones del Estado, tan acelerado en los últimos años, ha hecho insuficientes los tradicionales medios de protección de los derechos de los gobernados frente a la administración. Los instrumentos más elementales, como las reclamaciones ante representantes populares en algunos países, los recursos administrativos, y la más sofisticada institución de la justicia administrativa se han manifestado insuficientes para una debida y pronta protección, lo que ha producido cierto escepticismo entre los juristas, habiendo llegado a afirmar un distinguido administrativista español —Jesús González Pérez— que existe una radical antinomia entre justicia y administración.

Por eso, durante los últimos años, en los países del sur de Europa que transitaron a la democracia después de largos regímenes autoritarios y en América Latina en donde el proceso de democratización se inició en la década pasada, ha llamado la atención una vieja institución escandinava: el *ombudsman*, palabra que viene del sueco *imbud* y que significa representante, comisionado, protector, mandatario, etcétera, instituido para controlar el ejercicio del poder y limitar la arbitrariedad administrativa. Esta institución alcanzó por primera vez consagración constitucional en Suecia en el año de 1809 y tuvo una aplicación muy benéfica y positiva como un medio jurídico de prevención de conflictos entre las autoridades administrativas y los ciudadanos, es un mecanismo de solución rápida que no tiene necesidad de acudir a la vía judicial, funciona igualmente como contralor y vehículo de señalamiento público de los defectos de la administración. La institución se ha propagado rápidamente por muchas partes, por lo que

no es una exageración que René Legrand le llame una “institución universal”.

La función específica del *ombudsman*, defensor del pueblo, comisionado o procurador de los derechos humanos, es la de fiscalizar a la administración pública, o en un sentido más amplio en algunos países, fiscalizar la actividad administrativa, judicial e incluso militar.

Sus funciones pueden ser las siguientes: 1. Discutir, disentir, innovar: plantear discusión amplia sobre la gestión administrativa en orden a su perfeccionamiento; 2. Investigar y publicar comportamientos administrativos considerados defectuosos; 3. Investigar las denuncias que se pongan en su conocimiento, las que pueden ser presentadas sin ninguna formalidad; 4. Recomendar privada o públicamente a los funcionarios que corresponda la modificación de un comportamiento administrativo objetado; 5. Criticar, censurar y amonestar: en ejercicio de una represión de tipo moral, sin aplicación de sanciones disciplinarias, lo que puede hacerse en forma privada o pública; 6. Iniciar acciones o recursos judiciales en los casos en que a su juicio los tribunales puedan encontrar una solución a la cuestión, a falta de legitimación particular; 7. Iniciar acciones o recursos administrativos ante los tribunales competentes en la misma situación del caso anterior; 8. Elaborar un informe anual público de su función.*

La *Internacional Bar Association* lo ha definido como

una institución incluida en la Constitución y/o creada a través de un acto de la legislatura o parlamento y encabezada por un alto funcionario público, independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, que recibe quejas de ciudadanos agredidos por la administración pública, sus funcionarios y empleados, o que actúa de acuerdo a su propia decisión y que tiene el poder de investigar, recomendar acciones correctivas y emitir informes.

En resumen, podemos indicar que el *ombudsman*, defensor del pueblo, comisionado, procurador de los derechos huma-

* Gordillo, Agustín, *Problemas del control de la administración pública en América Latina*, Madrid, 1981.

nos, es un funcionario establecido en la Constitución o en la ley, designado por el Legislativo con una mayoría calificada, sin vinculación con los partidos políticos, que tiene una autonomía completa en su gestión y con la función de fiscalización de la administración. Conoce de quejas presentadas por el público, sin formalidades especiales, contra la defectuosa o injusta actividad de la administración. Sus facultades se limitan a la investigación, crítica, recomendación y publicidad de su actividad que no tiene carácter jurisdiccional, y en este sentido, sus resoluciones no obligan a los funcionarios y no llegan a producir la anulación o revocación de los actos de las autoridades administrativas. Por eso, la influencia que la institución ha tenido en los países en que ha funcionado se deriva del prestigio de su titular y de su actividad. Como señala Víctor Fairén Guillén, rescatando una vieja terminología romana, su buen funcionamiento le ha otorgado *autoritas*. Vinculado a esto, se significa la publicidad de sus actos en forma permanente como mecanismo de control, y en esta misma línea se encuentra el informe anual, en el que se hace un balance de su actividad, así como en algunos casos que lo ameritan, informes extraordinarios. Su finalidad está en lograr un desenvolvimiento correcto de la actividad administrativa y la tutela de los derechos de los administrados.

Es una institución complementaria de los sistemas y procedimientos de control jurídico del poder público, en especial de la administración, que actúa como un mecanismo sencillo, sin formalismos, expedito, sin poderes de revisión. Su objeto es doble: *a.* colaborar para un adecuado funcionamiento de la actividad administrativa y, *b.* tutelar los derechos de las personas frente a la administración. Es un delegado del Congreso, pero actúa con autonomía, y su nombramiento por mayoría calificada le da mayor representatividad e independencia. Por otro lado, es un órgano eficaz en la promoción y protección no sólo de los derechos civiles y políticos sino de los derechos económicos, sociales y culturales, propiciando una actitud positiva del poder público para hacerlos efectivos. Además, en los procesos de constitucionalización y democratización, como el que vivimos en muchos países de América

Latina, en el tránsito de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, una institución como ésta sirve como instrumento catalizador de conflictos y mediador en el proceso de instauración de las nuevas instituciones. Y, finalmente, en un mundo cambiante su función se amplía en el marco social.

Existe una serie de funciones implícitas que no están establecidas en la Constitución ni en la ley, pero que resultan del entorno social, especialmente una función permanente de mediación en conflictos sociales de diversa naturaleza. En la década pasada, el centro de interés lo constituyó el proceso de democratización y abandono de regímenes autoritarios; en esta década, la tendencia se orienta hacia la búsqueda de honestidad y erradicación de la corrupción y de la impunidad. En esta línea, la institución también ha colaborado y puede seguir colaborando, atendiendo o implementando las atribuciones que la Constitución de la República le asigna.

II

Existe, como hemos señalado, el modelo histórico del *ombudsman* europeo, que tiene funciones específicas del control de la legalidad de la administración, pero sin mención específica a la protección de los derechos humanos.

En el tránsito de la institución a los países del sur de Europa y principalmente a la región de América Latina, se produjo el nacimiento de un nuevo modelo, vinculado a los desarrollos constitucionales de las transiciones democráticas y al fin de los regímenes autoritarios. El nuevo modelo agrega dos elementos fundamentales a la figura clásica: por una parte, se le otorgan funciones explícitas y prioritarias en la defensa de los derechos humanos, sin dejar de tener las competencias globales de control no jurisdiccional de los actos de la administración pública; y, por otra, se le otorga competencia para transferir los expedientes al Ministerio Público para que pueda iniciar, cuando procede, o enriquecer, en su caso, los procesos judiciales cuando existen hechos delictuosos que ameritan persecución penal. Victoria de Avilés, procuradora

de los Derechos Humanos de El Salvador, afirma que a esta figura así concebida se le puede llamar el aporte centroamericano al *ombudsman* de los derechos humanos, ya que fue en esta región en la que por primera vez se adoptó la institución. El *ombudsman* de Centroamérica

emerge como una institución del Estado que defiende los derechos humanos de la sociedad civil frente a los actos arbitrarios o ilegales del propio Estado. Se trata inclusive de un desarrollo del derecho constitucional centroamericano que incorpora al sistema de garantías de la legalidad democrática una instancia no jurisdiccional que complementa al principio de la división de poderes.*

Además, debemos agregar como elemento nuevo de la figura latinoamericana la función de promoción y de educación. Y esto no es imaginable en los *ombudsman* europeos, ni siquiera en el español (que fue el modelo que tomamos quienes intervenimos en la nueva ingeniería constitucional de la transición).

Su característica esencial sigue siendo la de ser un protector de los derechos de la sociedad civil frente a las actuaciones de los órganos del Estado, y en el cumplimiento de esta función no realiza una actividad neutral o de arbitraje entre los habitantes y el Estado, sino por el contrario, debe comprometerse con la defensa de aquéllos y garantizar el ejercicio de sus derechos. Lo que por supuesto no excluye que cumpla funciones de intermediación, de buenos oficios, para solucionar problemas en beneficio colectivo. Por esto se convierte en una figura pacificadora.

Se ha configurado una función implícita, como se ha apuntado antes, que no se encuentra establecida expresamente en la Constitución ni en la ley, y es la función de mediación en conflictos. La oficina del Defensor del Pueblo se convierte, por la dinámica social, en una oficina de diálogo: diálogo entre la propia oficina del defensor y las instituciones del Estado; entre los habitantes y las autoridades; y en algunos

* "Estamos al servicio de la sociedad civil", *IDEELE*, Lima, núm. 87, junio de 1996, p. 7.

casos entre grupos de habitantes en conflicto, por ejemplo, entre propietarios y campesinos, entre grupos religiosos en disputa, o entre empresarios y comunidades.

Debe señalarse claramente que el papel del *ombudsman* es de crítico y fiscal constructivo de la actividad administrativa del Estado, y que su papel no es el de “contradictor efectista” del gobierno, lo que corresponde a la oposición política representada por los partidos políticos dentro y fuera del parlamento. Su tarea consiste en realizar un control no jurisdiccional, una crítica constructiva para mejorar el funcionamiento de la administración, no para debilitarla y menos para destruirla. Al decir de Jorge Maiorano, defensor del pueblo de Argentina, “no debe ser una figura cosmética o estética, sino por el contrario, una figura seria y objetiva. No debe caracterizarse por su efectismo, sino por su eficiencia... puede colaborar con la crítica o criticar con la finalidad de colaborar en la solución de los problemas”.* Esto se orienta a lograr que: se atiendan reclamos de los habitantes; se modifiquen prácticas o conductas administrativas deficientes y tradicionales; y, además, sirva de medio para que la sociedad en su conjunto participe como agente de control social, porque una de sus funciones básicas implícitas es la de promover una cultura de la participación, función que subyace en todas sus competencias y acciones. Promover una cultura de participación de la sociedad, para que los habitantes reclamen sus derechos y denuncien violaciones. En el fondo, al realizar esta función, se está promoviendo una cultura de paz, una democracia participativa. El *ombudsman* de Puerto Rico ha acuñado una frase con la que se convoca a los habitantes a la participación: “no se queje si no se queja”.

Debe insistirse en un aspecto esencial de la institución: su trabajo debe desarrollarse profesionalmente y con eficacia, pero cuidadosamente dentro del marco de sus competencias, teniendo siempre presente que es una institución del Estado, pero que es totalmente independiente del gobierno, y que se

* “Ser sensibles con el ser humano”, *IDEELE*, Lima, núm. 87, junio de 1996, pp. 4 y 5.

vincula (por las competencias que se le asignan) con la sociedad en general y especialmente con la parte de la sociedad más desprotegida.

No es administración pública en el sentido clásico que “tiene al expediente como el centro de su actuación”,* sino por el contrario, es una institución solidaria, de servicio público, que tiene al ser humano como objetivo último. En el fondo es una oficina de servicio social al servicio de la comunidad. Fue creada para beneficio directo de la sociedad civil y se le debe conducir con una profunda actitud de respeto hacia la gente con problemas, hacia los pobres en general, con un gran sentido de solidaridad y debe ayudar a solucionar los problemas particulares que se le presenten, pero sin olvidar las causas estructurales, las cuales debe tender a superar. En este sentido, en cuanto a la protección de los derechos económicos y sociales de naturaleza colectiva, se aplica un procedimiento de “verificación y observación preventiva” y en cuanto a poblaciones en situación de riesgo (mujeres, niños, tercera edad, detenidos, refugiados) se realizan procesos de verificación de situaciones con carácter preventivo, formulando recomendaciones de carácter general e implementando programas de promoción.

Un aspecto igualmente fundamental es el que se refiere a la contribución que la institución tiene en la lucha contra la impunidad y en el respeto del régimen de legalidad. La legitimación que se le atribuye para acudir a los órganos de la justicia constitucional ha significado un elemento de gran importancia, ya que el defensor ha acudido ante el Tribunal Constitucional en muchas oportunidades atacando acciones de los órganos legislativo y ejecutivo, para mantenerlos dentro del marco de constitucionalidad, en defensa de los ciudadanos. Por otra parte, la deficiencia de los órganos de seguridad y policía, del Ministerio Público y de la administración de justicia, ha producido una indefensión general y ha fortalecido el régimen de impunidad. Los defensores del pueblo pueden contribuir en esa lucha tan necesaria a través de sus

* Maiorano, Jorge, *idem*.

expedientes de investigación, individualizando a los responsables, haciendo uso de los recursos de información y censura pública, interponiendo acciones ante la justicia constitucional y trasladando a los jueces y fiscales los expedientes concluidos que conllevan responsabilidad penal.

III

En América Latina, y en Centroamérica en especial, la década pasada no fue una década perdida, al menos desde el punto de vista constitucional. Se inició el periodo de transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, que surgen como democracias formales. En la mayoría de los países fue de gran riqueza institucional y en Guatemala especialmente se dio fin al régimen de exclusión política que se inició en 1954, se modernizó el entramado institucional, se produjeron importantes reformas constitucionales y se dictaron importantes leyes de garantías constitucionales de excelente factura.

En esta línea se promulgó la Constitución vigente de 1985, que con razón ha sido calificada por algunos constituyentes como una Constitución humanista, porque más de la mitad del texto se dedica al tratamiento extensivo de los derechos humanos, formulando un catálogo muy amplio, y porque dedica un capítulo especial a las garantías constitucionales y a la defensa del orden constitucional.

En su preámbulo y en muchos artículos dispersos en el texto se encuentra su "fórmula política". Se subraya la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social y al Estado como responsable de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz, con la decisión expresa de impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernantes y gobernados procedan con absoluto apego al derecho. Se subraya la intención de constituir un sistema democrático en el que se respete la dignidad humana y se ponga en lugar preferente la garantía de sus derechos, de los derechos humanos. Y tam-

bién se expresan los valores superiores que informan el ordenamiento jurídico constitucional: la dignidad de la persona humana, la libertad, la igualdad, la seguridad, la justicia, el bien común y la paz, que se desarrollan en varios artículos de su parte dogmática. Aunque no se afirma explícitamente, de la interpretación de todo el texto constitucional se infiere que los constituyentes pretendieron constituir un Estado social y democrático de derecho.

Este conjunto de valores, principios y normas que se recogen en la ley fundamental constituyen el “techo ideológico” que orienta y debe dirigir el comportamiento del Estado, de sus funcionarios, de la colectividad y de las personas; fundamenta el régimen político, vincula todos los poderes y fija criterios para la adecuada interpretación y aplicación de la Constitución. Promover la realización de estos valores, principios y normas es la obligación que surge del contexto de la ley fundamental.

Toda esa filosofía constitucional se concreta en el excelente catálogo de derechos que la Constitución reconoce y que constituye un todo armónico y completo. Se comprenden en él los derechos de la primera generación, entre los que están los derechos civiles, que establecen determinados ámbitos de acción que fijan espacios libres de actuación a los habitantes, garantizando una esfera de iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado. Los derechos políticos o de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública y decidir sobre el régimen de gobierno y designación de gobernantes, es decir, permiten su acceso a la función pública. Los de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales constituyen pretensiones que los individuos y los grupos pueden hacer valer frente al Estado y que implican el poder de exigir determinadas prestaciones. Y los de la tercera generación o derechos de solidaridad, son aquellos de “vocación comunitaria”, surgidos ante las exigencias de la coyuntura histórica, frente a los problemas del medio ambiente, del desarrollo y de la paz.

Como lo ha declarado la Asamblea General de las Naciones Unidas, todos ellos son interdependientes, ya que la real existencia y vigencia de cada uno requiere del reconocimiento de los demás. Y sólo pueden existir efectivamente cuando tenga vigencia real un Estado de derecho, “limitados en su ejercicio por los derechos de los demás y las exigencias de la convivencia social, de acuerdo con pautas que resulten de la ley dictada en función del interés general, sin discriminación de ninguna especie”.

Aunque los derechos civiles siguen siendo los más vulnerados, las denuncias de violación de las otras categorías aumentan significativamente, aumento determinado por la crisis económica y social que vivimos y la legitimidad cada vez mayor de las instituciones de derechos humanos a donde se puede acudir en petición de protección. En este sentido, debemos recordar las afirmaciones del doctor Héctor Gross Espiell, experto relator de Naciones Unidas, quien afirmó lúcidamente que no basta que

el gobierno no viole directamente los derechos humanos; debe impedir que se violen; debe ejercer todo el poder constitucional de que dispone para impedir dichas violaciones y tener la actitud necesaria para garantizar, en los hechos, la paz y la seguridad. Y esto es lo que no se ha logrado. A esta carencia fundamental se suma la existencia de cambios importantes en las condiciones materiales negativas en el campo económico y social, y la subsistencia de una sociedad fundada en una cultura de la violencia, incompatible con el equilibrio armónico de los derechos humanos, y pese a los limitados esfuerzos del gobierno democrático, condicionado e impotente, la situación de los derechos humanos, más allá de la normativa jurídica, no ha logrado progresos sustanciales. La carencia grave en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, genera situaciones propias para la violación de los derechos civiles y políticos. La situación está determinada por las convulsiones sociales, producidas por el subdesarrollo que mantiene al país en una estructura socioeconómica injusta. Dicha estructura refleja grandes desigualdades y continúa estando determinada por la herencia del pasado, agravada en parte por los desequilibrios causados por el proceso de modernización en que se va entrando.

IV

En América Latina se inició hace algunos años una tendencia hacia la adopción de la institución del *ombudsman*. Debe rescatarse la importancia del Primer Coloquio Hispanoamericano sobre “El Proyecto de *ombudsman* para América Latina”, que se celebró en Caracas en julio de 1983, ocasión en que se fundó el Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*, que hasta la fecha realiza importante labor de promoción y colaboración con las instituciones nacionales. Se aprobó allí la que se llamó *Declaración de Caracas*, en la que apunta que “el progreso de la democracia requiere la contribución de las ideas y el saber de ciudadanos libres en pleno ejercicio de sus derechos humanos” y que “la lucha por tales derechos en América Latina no es patrimonio de un país, un partido, un dirigente, una institución o una autoridad, sino obligación de todos los ciudadanos de cualquier país del continente” y que “los derechos humanos son constantemente violados en grados diversos, en muchos países de América Latina”. De esta reunión surgió la idea de crear un *ombudsman* latinoamericano, con la misión primordial de luchar por la vigencia y protección de los derechos humanos, más allá de la simple vigilancia de legalidad.

Dentro del irrepentible aire público que se respiró en Guatemala después del golpe de Estado de 1982, en el que se inició el camino hacia la transición, se produjeron distintos eventos y discusiones públicas sobre el futuro del país y sobre la nueva organización constitucional. El Colegio de Abogados jugó un papel importante y organizó varias Jornadas Constitucionales para discutir la legitimidad de la Constitución derogada y el contenido del nuevo texto. En las primeras jornadas encontramos un antecedente de gran valor, y es la ponencia que presentó Edgar Alfredo Balsells Tojo, que se llamó “Hacia una efectiva protección de los derechos humanos en Guatemala”, en la que propuso la incorporación en la nueva Constitución, que ya se discutía, de “un órgano que sea capaz de evitar la constante violación a las garantías ciudadanas y que a su vez pueda enderezar los remedios legales que en forma de recursos o procesos restablezcan, en su caso,

los derechos vulnerados” con el nombre de procurador de los derechos humanos. La reunión acordó recomendar “la creación del procurador de los derechos humanos, como órgano jurídico para la defensa y protección de los derechos contenidos en la Constitución”.

Y en las segundas jornadas del mismo Colegio, hice la proposición de que

en la nueva Constitución debería fortalecerse el sistema de garantías constitucionales, incorporando la institución del defensor del ciudadano, complementaria de los sistemas y procedimientos de control jurídico del poder público y en especial de la administración, como un mecanismo sencillo, sin formalismos, expedito, sin poderes de revisión. Su objeto es doble; asegurar un adecuado funcionamiento de la actividad administrativa y tutelar los derechos de las personas frente a la administración. Sería un delegado del Congreso pero con autonomía; constituiría una forma eficaz de control parlamentario indirecto y permanente que colmaría la laguna formada en este aspecto por la formación de mayorías parlamentarias oficialistas que han desvalorizado su función de control y por su nombramiento por mayoría calificada se induciría a arreglos que le darían mayor representatividad e independencia. Por otro lado, sería un órgano eficaz en la promoción y protección, no sólo de los derechos civiles y políticos, sino de los derechos económicos, sociales y culturales, propiciando una actitud positiva del poder público para hacerlos efectivos. Y finalmente, en los procesos de constitucionalización y democratización, en el tránsito de regímenes autoritarios democráticos que parece ser una tendencia en varios países y posiblemente en nuestro país, una institución como ésta serviría como instrumento catalizador de conflictos y mediador en el proceso de instauración de las nuevas instituciones.

Estos dos eventos realizados en el año de 1984 constituyen el antecedente directo de la adopción de la institución en Guatemala. Y nosotros insistimos ante el cuerpo constituyente en el proyecto de reforma constitucional (en sus líneas generales) que presentamos por encargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en ese mismo año.*

* Vid. García Laguardia, Jorge Mario y Edmundo Vázquez Martínez, *Constitución y orden democrático*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1984, pp. 196 y 197.

Es la Constitución guatemalteca que se aprobó el año siguiente (1985), promulgada en el tránsito del régimen —y debemos subrayar este antecedente prestigioso de nuestro constitucionalismo—, la primera Constitución de América Latina que reconoce la institución del *ombudsman*, defensor del pueblo, defensor de los habitantes, con la suprema atribución de procurar la vigencia de los derechos humanos, con el nombre de “Procurador de los Derechos Humanos”. Se le creó como un comisionado del Congreso de la República, encargado de la defensa de los derechos humanos reconocidos en el texto y en los tratados y convenciones aprobados por el país, que actúa con absoluta independencia y que, además de la atribución de supervisor de la administración pública, tiene la función constitucional de defensor de la Constitución.

El artículo 275 constitucional fija seis atribuciones básicas del procurador que son:

1. Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos;
2. Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
3. Investigar toda clase de denuncias que sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos;
4. Recomendar privada y públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
5. Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;
6. Promover acciones y recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente.

Y en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto Ley 32-87 de mayo de 1987, se fijan otras atribuciones que se refieren a programas de promoción y enseñanza de derechos humanos, con especial interés en investigaciones, campañas de divulgación y publicaciones; relación con instituciones orientadas a la misma actividad; participación en eventos internacionales; divulgación del informe anual; elaboración del presupuesto y funciones administrativas internas.

Sus auxiliares naturales son los medios de comunicación social. Es importante señalar que un porcentaje muy alto de expedientes que se tramitan en las oficinas del procurador surgen de noticias que se originan en los medios. También son auxiliares importantes las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, las asociaciones profesionales en asuntos de su interés y todos los ciudadanos, que deben aumentar cada vez más (y de hecho aumentan) su nivel de participación política y social, y que cada vez más acuden a las oficinas correspondientes en busca de orientación y protección. El señalamiento de hechos contrarios al marco protector de los derechos fundamentales y de las denuncias de violación de derechos humanos que corresponde a esas instituciones y personas se relaciona íntimamente con la función de proceso, investigación y resolución de las mismas, que corresponde al procurador.

Es importante subrayar que la función del defensor del pueblo no es denunciar simplemente, sino procesar las denuncias, investigarlas y dictar las resoluciones de acuerdo con las evidencias; el respeto de las autoridades a las decisiones del defensor del pueblo es indispensable para que la institución se fortalezca y sea eficaz.

Hace falta una explicación reiterada y extensiva de la filosofía de la institución, que los habitantes muchas veces no comprenden cabalmente, como una magistratura de conciencia, de persuasión y de influencia, cuyas resoluciones, como ha establecido nuestro Tribunal Constitucional —Corte de Constitucionalidad—, sólo tienen la “autoridad que les otorga el prestigio de su emisor y la sabiduría y moderación de sus decisiones”.

La figura del *ombudsman*, del defensor del pueblo, tiene una legitimación esencial en el sistema democrático y juega un papel especial en los procesos de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, como el que se recorre en los últimos años en la región.

El control de la actividad gubernamental y de los órganos del poder en defensa de los derechos de los habitantes es una coronación necesaria para la realización del Estado de de-

recho y el fortalecimiento de las nuevas instituciones. Como el defensor del pueblo debe resolver sobre situaciones concretas, sobre hechos reales, a menudo conflictivos y en realidad siempre conflictivos, sus competencias son altamente participativas, lo colocan en continuo contacto con los problemas reales de la sociedad, sus aspiraciones, sus necesidades y sus conflictos. Su capacidad de influencia es de la mayor trascendencia. Y su actividad debe desarrollarse con la máxima firmeza, como hemos apuntado, pero también con la máxima prudencia, que ya desde Platón implicaba sabiduría y fortaleza. Su legitimación democrática es evidente al tener la función de ejercer el control de la actividad de los organismos del Estado, dentro de los parámetros que la Constitución fija, en busca de la realización del ideal de justicia que su “techo ideológico” formula.

Y su función debe ejercerse sin arrogarse competencias que corresponden a otros órganos, sin exagerar su papel de protagonista natural en el marco descrito, y con profundo respeto para ellos. No es un juez y tampoco es un órgano legislativo, ni una autoridad administrativa. El deficiente funcionamiento de las administraciones públicas de la región y de los sistemas judiciales hace despertar, justificadamente, expectativas en el ciudadano común sobre sus competencias. Su indefensión ante las otras instituciones lo hace dirigirse al *ombudsman* en busca de protección y resolución de sus demandas y compromisos. Pero el defensor del pueblo es sólo un órgano de control, un luchador en defensa de los habitantes, y su objetivo prioritario es colaborar en la construcción de una sociedad más libre y más justa en su propia nación y por reflejo en la comunidad de naciones. En este esfuerzo todos los actores sociales y políticos tienen su papel y como lo apuntó Joaquín Ruíz Giménez, el primer defensor del pueblo de la España democrática, “la articulación normativa de los pasos hacia ese horizonte, corresponde en cada Estado democrático a los partidos políticos representados en los Parlamentos” y el avance en esta dirección está condicionado al ritmo de los cambios sociales y de los factores económicos e incluso culturales, que unas veces dificultan y otras posibilitan las reformas legales

necesarias para que ese impulso trascendente a los textos jurídicos sea fiel al espíritu de cada Constitución y de los pactos internacionales.

Por esto, el defensor del pueblo está empeñado en una tarea colectiva: defender la construcción y vigencia de un auténtico Estado de derecho. Lamentablemente, los valores, principios y normas que fundamentan ese Estado de derecho y que se encuentran enunciados en las Constituciones, no han sustentado la mayoría de las acciones de los funcionarios y mucho menos, la actuación de los diversos sectores de la sociedad que, como grupos de presión, influyen el comportamiento gubernamental. De tal manera que el pacto social que significa la Constitución, no ha podido cobrar verdadera vigencia para los habitantes que se debaten en una situación que refleja lo contrario de las decisiones del constituyente.

Recientemente, en una reunión en Barcelona, en conmemoración del décimo aniversario de la institución del *Sindic de Greuges* de Catalunya, homólogo regional del defensor del pueblo de España, Jacobo Soderman, *ombudsman* parlamentario de la Unión Europea, afirmaba que “el papel del *ombudsman* no consiste simplemente en supervisar la legalidad o implementar los derechos humanos”; lo más importante, afirmaba, “es verificar que la administración pública, la judicatura y la administración de las leyes se haga de manera competente y sana” y que en el mejor de los casos “el *ombudsman* es sólo un instrumento suplementario para conseguir esta meta”. Y relató una anécdota que ilustra muy plásticamente los problemas que las nuevas instituciones tienen en nuestros países y en otros de tradición autoritaria, y es la siguiente:

A finales del gobierno de Gorbachov, vino de visita a Finlandia una delegación parlamentaria soviética para estudiar el trabajo del *ombudsman*. Después de haber presentado información durante largas horas, se produjo un silencio. Y por razones de cortesía, consideré correcto preguntarles acerca de sus problemas. El portavoz de la delegación soviética respondió: ¿Problemas? ¿De qué problemas me pregunta usted? Nosotros tenemos un solo problema. ¡Y es que a nadie le importa un comino la ley!

Sin embargo, en el esfuerzo por construir la democracia y el Estado de derecho, la figura del *ombudsman* juega un papel especial. En América Latina existe hoy un movimiento generalizado para fortalecer la institución donde existe y crearla donde aún no se ha adoptado. Asimismo, existen movimientos regionales para crear asociaciones de funcionarios afines. En Centroamérica se creó el Consejo de Procuradores de Derechos Humanos de la región, y en Antigua, Guatemala, creamos la Federación Latinoamericana de Defensores del Pueblo o Procuradores de Derechos Humanos.

Como ha afirmado Marten Oostin, *ombudsman* de Holanda,

el *ombudsman* debe estar consciente de que los demás organismos persiguen los mismos objetivos y de que el buen gobierno no sólo depende de la existencia y la labor de su institución. No obstante y al mismo tiempo debe estar firmemente convencido de que su contribución a la democracia es esencial: tan esencial, que de hecho una democracia sin *ombudsman* sería inconcebible.

V

En el mes de agosto de 1997, la institución del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala cumplió diez años de existencia. Y es pertinente hacer un balance de su actividad.

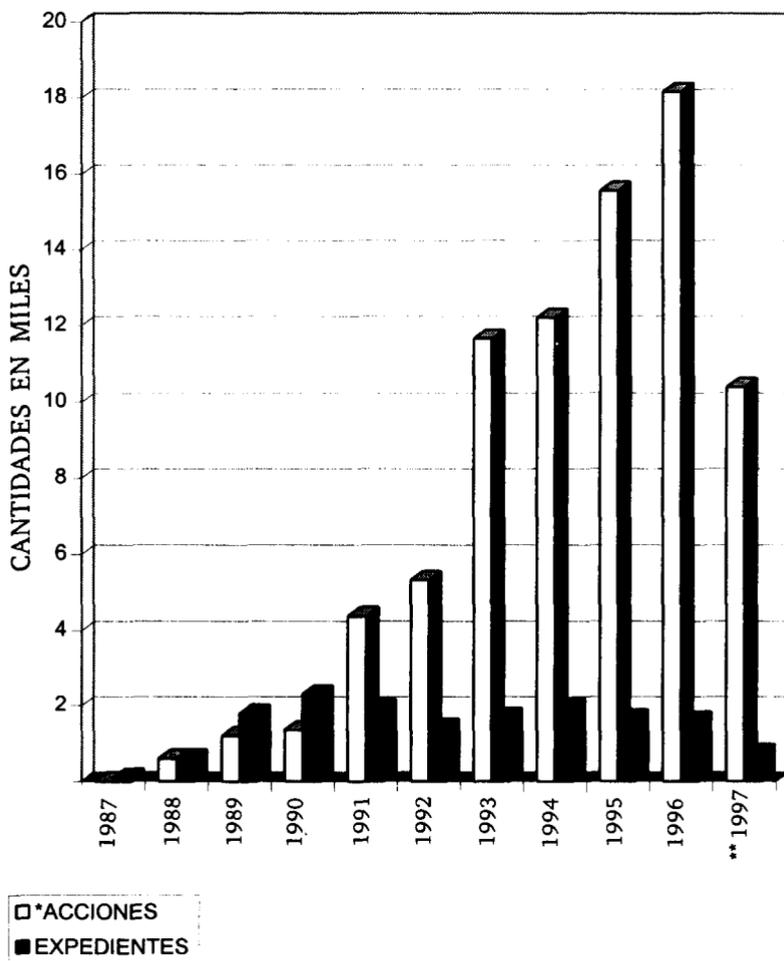
Aunque las estadísticas no reflejan fiel o cabalmente toda la actividad desarrollada, sí son un indicador importante que nos permite concluir que la gestión ha sido exitosa y que la nueva institución ha tomado carta de naturaleza entre las figuras del actual constitucionalismo latinoamericano.

En este periodo se atendieron un total de 96,534 denuncias, cuyo volumen aumentó año con año. Si en 1987, cuando el procurador inició su trabajo, solamente recibió 111 denuncias, en el último año completo de 1996, recibió 19,763. Las denuncias recibidas no siempre se convierten en expedientes bajo investigación porque el procurador realiza importantes funciones de orientación y prevención. Así, expedientes resueltos y bajo investigación en ese mismo periodo fueron 15,748, indicando que si en 1987 se resolvieron 99 expedientes, en

1996, la cifra fue de 1,594, y que en 1994 —año en el que se conoció el mayor número— fueron 1,950. Por áreas de derecho violado, en derechos individuales fueron 8,485; sociales 4,462; económico-sociales, 1,160; y derechos cívico políticos 1,160. Y se emitió un total de 13,370 resoluciones; el año en que se emitieron menos resoluciones fue en 1987, solamente 118; y el año en el que más resoluciones se dictaron fue el de 1994, con 3,093. En las gráficas que a continuación se incluyen aparece el dato sobre el respectivo derecho violado y analizado.

En el Departamento de Promoción y Educación el trabajo también fue muy significativo, como aparece en las gráficas que adelante se incluyen: la población atendida en el sector formal, no formal y de fuerzas de seguridad fue de 747,121 en conferencias, y de 251,960 en seminarios, para un total de 999,081. Además, se hicieron representaciones en el programa especial de Teatro Popular en Derechos Humanos, que atendió a una población de 47,450 personas. En programas radiales especiales se transmitieron 5,119 horas en 181 radio-difusoras que cubrieron todo el país.

DENUNCIAS ATENDIDAS A NIVEL NACIONAL REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997



* Orientadora, mediadora y preventiva.

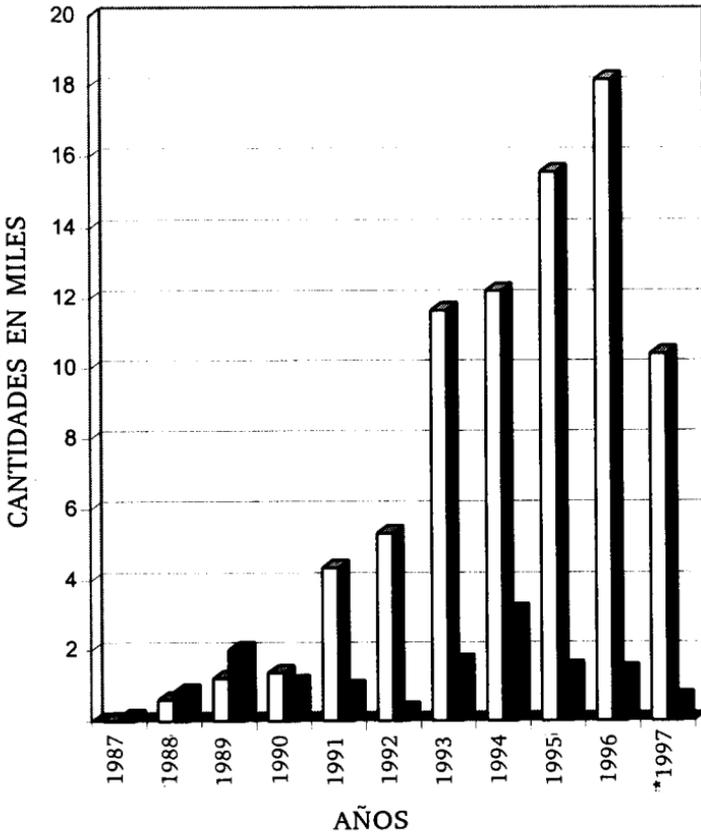
** Del 1o. de enero al 3 de junio de 1997.

EXPEDIENTES RESUELTOS Y BAJO INVESTIGACIÓN POR ÁREA DE DERECHO VIOLADO REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997

AÑOS	ÁREAS DE DERECHOS				TOTAL
	Individuales	sociales	económico sociales	cívico políticos	
1987	61	5	33	0	99
1988	297	195	99	0	591
1989	334	1,112	338	0	1,784
1990	1,598	243	312	148	2,301
1991	1,212	219	225	276	1,932
1992	910	287	78	145	1,420
1993	833	598	125	136	1,692
1994	975	473	133	369	1,950
1995	947	517	112	74	1,650
1996	912	549	125	8	1,594
1997*	406	264	61	4	735
Total anual	8,485	4,462	1,641	1,160	15,748

*Del 1o. de enero al 3 de junio de 1997.

CASOS RESUELTOS A NIVEL NACIONAL REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997



□ *ACCIONES
■ RESOLUCIONES EMITIDAS

*Orientadora, mediadora y preventiva.

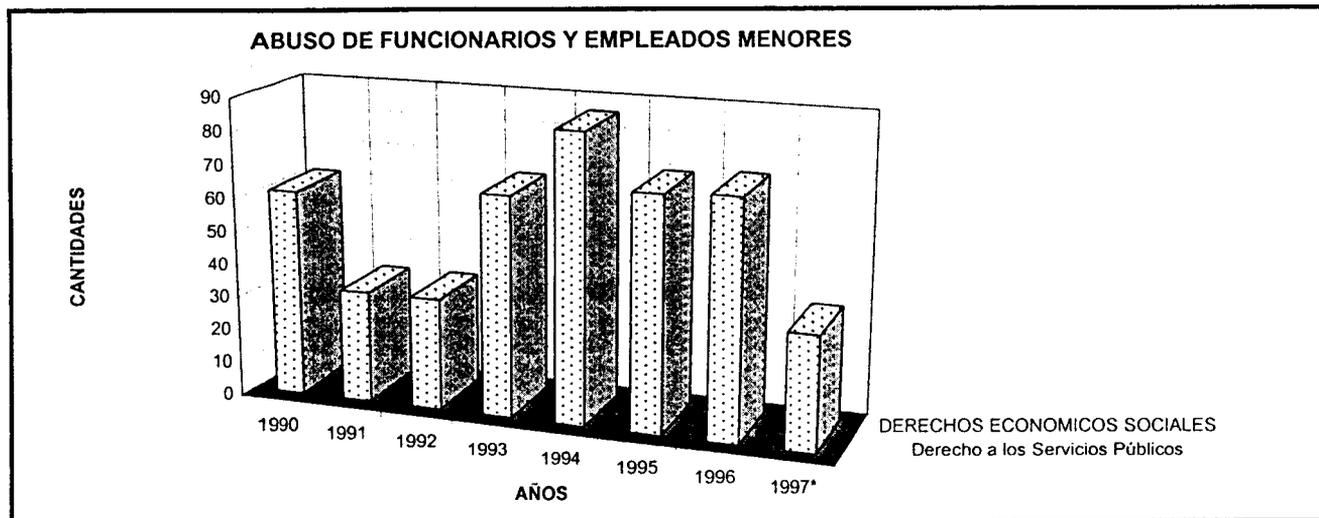
CASOS RESUELTOS A NIVEL NACIONAL REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997

AÑOS	ACCIONES*	RESOLUCIONES EMITIDAS	TOTAL DENUNCIAS
1987	12	106	118
1988	590	808	1,398
1989	1,190	2,011	3,201
1990	1,345	1,053	2,398
1991	4,363	906	5,269
1992	5,310	293	5,603
1993	11,647	1,660	13,307
1994	12,206	3,093	15,299
1995	15,554	1,459	17,013
1996	18,169	1,377	19,546
1997**	10,400	604	11,004
TOTAL	80,786	13,370	94,156

* Orientadora, mediadora y preventiva.

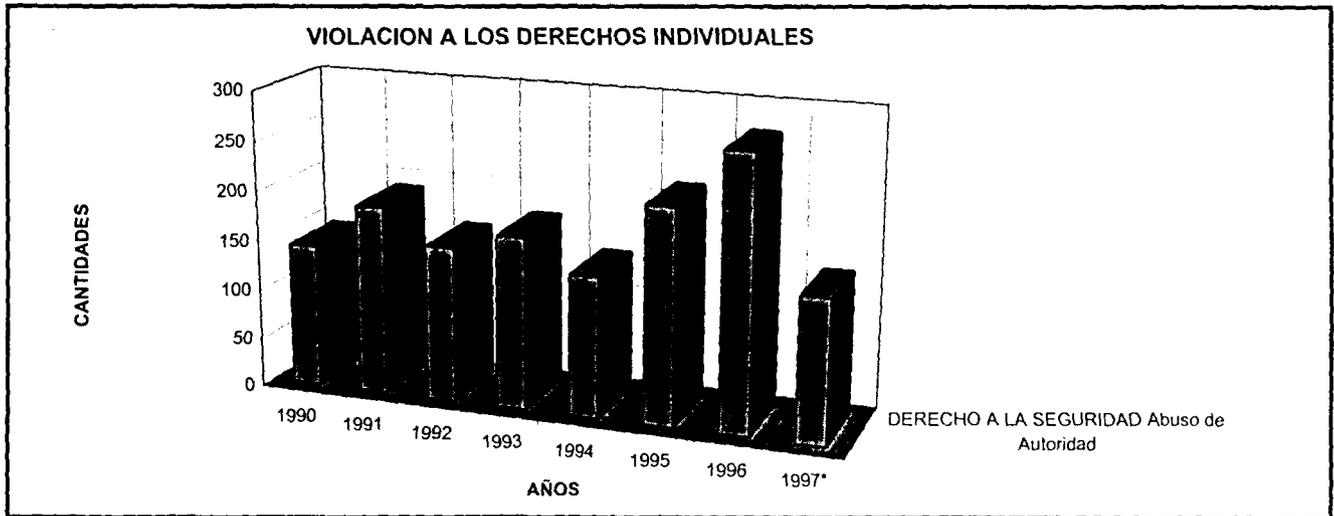
** Del 1o. de enero al 30 de junio de 1997.

AÑOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	TOTAL
DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES									
Derecho a los Servicios Públicos	62	33	33	66	86	70	71	34	455



* Los Datos de 1997 corresponden al periodo de enero a junio.

AÑOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	TOTAL
DERECHO A LA SEGURIDAD									
Abuso de Autoridad	144	189	156	173	142	215	273	144	1,436



* Los Datos de 1997 corresponden al periodo de enero a junio.

Derecho de petición en materia política													
Acceso a la función pública													
Subtotal cívico políticos				148	276	145	136	369	74	8	4	1,160	
Total económico sociales	33	99	338	460	501	223	261	502	186	133	65	2,801	

* En 1987, 1988 y 1989, solo existe el dato global de toda la república por áreas.

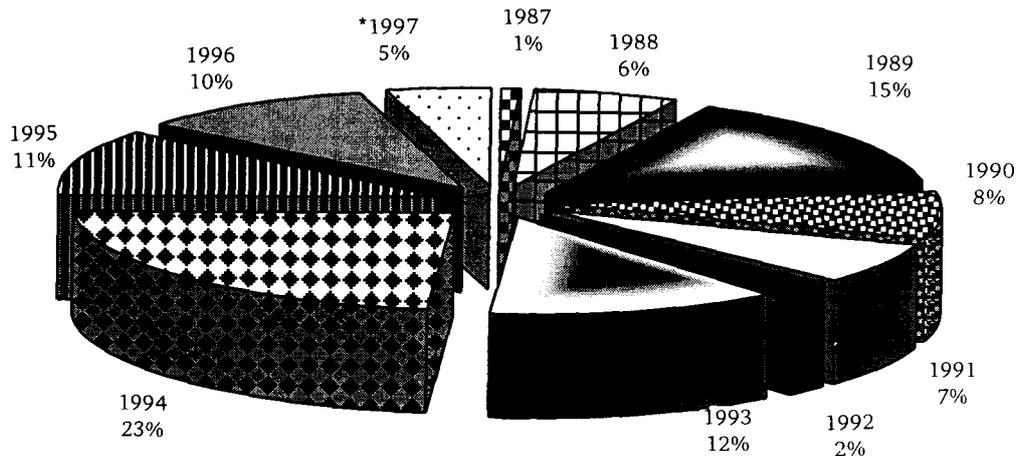
** Del 1o. de enero de 1997 al 30 de junio de 1997.

EXPEDIENTES RESUELTOS Y BAJO INVESTIGACIÓN POR ÁREA DE DERECHO VIOLADO REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997

ÁREAS	1987*	1988*	1989*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997**	Total por derecho
Área de derechos económicos sociales	33	99	338									470
Derecho al desarrollo económico social						45	56	7	15	16	12	151
Derecho a la vivienda				123	109		2	13	18	18	8	291
Derecho del consumidor y usuario				127	83		1	27	9	20	7	274
Derecho a los servicios públicos				62	33	33	66	86	70	71	34	455
Subtotal económicos sociales	33	99	338	312	225	78	125	133	112	125	61	1,641
Deberes y derechos cívico políticos				148	276		134					558
Reclutamiento militar						33		303	64	7	3	410
Reclutamiento militar irregular de menores						112		66	5		1	184
Deberes y derechos políticos							2					2
Libre participación									2	1		3
Derecho a elegir y ser electo									3			3

RESOLUCIONES EMITIDAS. REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997

Año	Resoluciones Emitidas
1987	106
1988	808
1989	2,011
1990	1,053
1991	906
1992	293
1993	1,660
1994	3,093
1995	1,459
1996	1,377
1997*	604
Total	13,370



* Del 1o. de enero al 30 de junio de 1997.

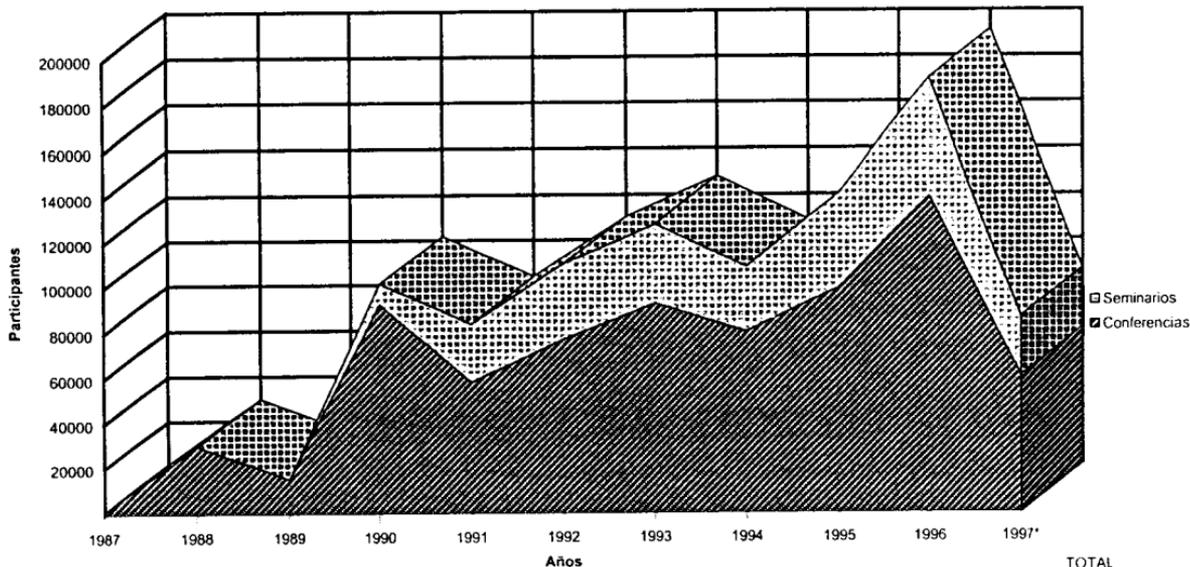
EXPEDIENTES RESUELTOS Y BAJO INVESTIGACIÓN POR ÁREA DE DERECHO VIOLADO REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997

ÁREAS	AÑOS											Total por derecho
	1987*	1988*	1989*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997**	
Área de derechos individuales	61	297	334									692
Derecho a la vida				588	456	290	187		7	14	12	1,554
Muerte extrajudicial							9	287	223	173	66	758
Derecho a la seguridad				108	122	156	185	25	25	10	8	639
Abuso de autoridad				144	189	156	173	142	215	273	144	1,436
Amenazas				210				180	177	175	46	788
Derecho de acción									3	1	2	6
Derecho de detención legal				140	112	107	57		1			417
Desaparición forzada				146	28	66	56	60	83	45	16	500
Detención legal				42	71			56	45	30	23	267
Derecho a la integridad						26	7	36	32	15	6	122
Tortura								18	9	12	1	40
Derecho a la dignidad					164	72	58		6	4	7	311
Derecho a la libertad								45	5	15		65
Derecho a la igualdad						23	47		2	2	2	76

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Departamento de Promoción y Educación

Población atendida



	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	TOTAL
Seminarios	0	0	0	9,178	25,520	33,447	35,585	28,787	42,441	51,340	25,662	251,960
Conferencias	1,037	30,000	15,000	92,693	58,242	77,013	92,710	80,149	99,182	140,337	60,758	747,121

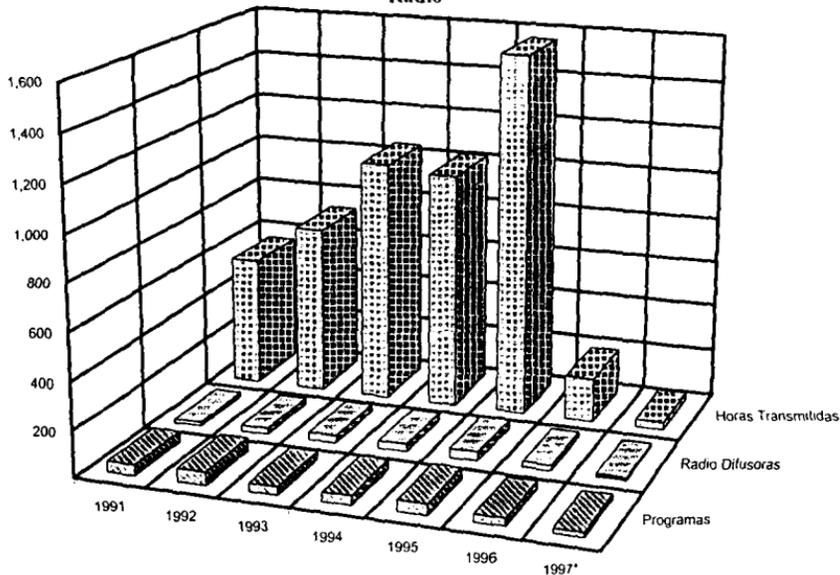
* Del 01/01/97 al 30/06/97

Total : 999,081 participantes

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Departamento de Promoción y Educación

Radio



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	TOTAL
Programas	46	56	36	41	48	33	20	280
Radio Difusoras	17	26	33	33	38	23	11	181
Horas Transmitidas	553	728	1,042	1,017	1,560	187	33	5,119

* Del 01/01/97 al 30/06/97

Derecho de defensa							45	3	13	2	63
Derecho del detenido								2	2	1	5
Sistema penitenciario								9	7	6	22
Derecho a la inviolabilidad de la vivienda							5	6	6		17
Derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, documentos y libros						1		7	2	1	11
Derechos de libre locomoción							10	5	16	2	33
Derecho de asilo					6	21					27
Derecho de petición							34	45	59	25	163
Derecho de libre acceso a los tribunales y dependencias del Estado								1	3	2	6
Derecho a la información sobre los actos de la administración pública								7	5	3	15
Derecho de reunión y manifestación											
Derecho de asociación								8	8	3	19
Derecho de libre emisión del pensamiento							15	10	11	7	43
Libertad de religión					8	20					28
Derecho a la propiedad privada							17	10	8	8	43
Derecho de autor o inventor											

Derecho a la libertad de industria, comercio y trabajo				220	70		3		1	3	2	299
Derecho al debido proceso											11	11
Total individuales	61	297	334	1,598	1,212	910	824	975	947	912	406	8,476

* En 1987, 1988 y 1989, solo existe el dato global de toda la república por áreas.

** Del 1o. de enero de 1997 al 30 de junio de 1997.

EXPEDIENTES RESUELTOS Y BAJO INVESTIGACIÓN POR ÁREA DE DERECHO VIOLADO REPÚBLICA DE GUATEMALA 1987 A 1997

ÁREAS	1987*	1988*	1989*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997**	Total por derecho
Áreas de derechos sociales	5	195	1,112									1,132
Derecho al deporte							1	1		1	2	5
Derecho a la cultura						2	8	5	1			16
A la identidad cultural									1	3		4
Preservación del patrimonio cultural									8	8	2	18
Derecho a la protección de la familia						2	193	140	1	1		337
Menores				81	57	101	36		125	102	70	572
Mujeres											5	5
Tercera edad									5	4		9
Discapacitados												
Derecho de las comunidades indígenas						18	30	13	15	5	2	83
Derecho a la educación						22	64	52	68	106	55	367
Derecho a la salud				26	5	30	66	57	27	29	22	262

Seguridad social						1			22	32	21	76
Asistencia social									19	34	10	63
Derecho al medio ambiente				42	65	42	55	47	99	80	51	481
Derecho al trabajo				44	49	69	145	158	126	144	24	759
Otras				50	43							93
Totales sociales	5	195	1,112	243	219	287	598	473	517	549	264	4,462
Total anual	99	591	1,748	2,301	1,932	1,420	1,683	1,950	1,650	1,594	735	15,739

* En 1987, 1988 y 1989, solo existe el dato global de toda la república por áreas.

** Del 1o. de enero de 1997 al 30 de junio de 1997.

DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN

POBLACIÓN ATENDIDA 1987 A 1997*

Conferencias	Total
Formal	578,624
No formal	144,083
Fuerzas de seguridad	24,114
Subtotal	747,121
Seminarios	
Formal	85,804
No formal	138,686
Fuerzas de seguridad	27,470
Subtotal	251,960
Total	999,081
Teatro	
Gran total	1,046,531

RADIO

	Total
Programas	280
Radio difusoras	181
Horas transmitidas	5,119

* Del 1o. de enero al 30 de junio de 1997.

DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN POBLACIÓN ATENDIDA

Conferencias	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	Total
Formal	1,037	30,000	15,000	78,347	54,266	49,353	64,890	53,902	69,397	117,143	45,289	578,624
No formal				14,346	3,976	21,191	22,981	24,484	25,366	21,945	13,794	144,083
Fuerzas de seguridad						6,469	4,839	5,763	4,419	1,249	1,675	24,414
Subtotal	1,037	30,000	15,000	92,693	58,242	77,013	92,710	80,149	99,182	140,337	60,758	747,121
Seminarios												
Formal					9,285	5,952	14,316	7,265	15,294	17,722	15,970	85,804
No formal				320	7,036	27,210	20,617	19,661	24,560	29,910	9,372	138,686
Fuerzas de seguridad				8,858	9,199	285	652	1,861	2,587	3,708	320	27,470
Subtotal				9,178	25,520	33,447	35,585	28,787	42,441	51,340	25,662	251,960
Total	1,037	30,000	15,000	101,871	83,762	110,460	128,295	108,936	141,623	191,677	86,420	999,081

Teatro					400			5,617	2,221	36,347	2,865	47,450
Gran total	1,037	30,000	15,000	101,871	84,162	110,460	128,295	114,553	143,844	228,024	89,285	1046,531

RADIO

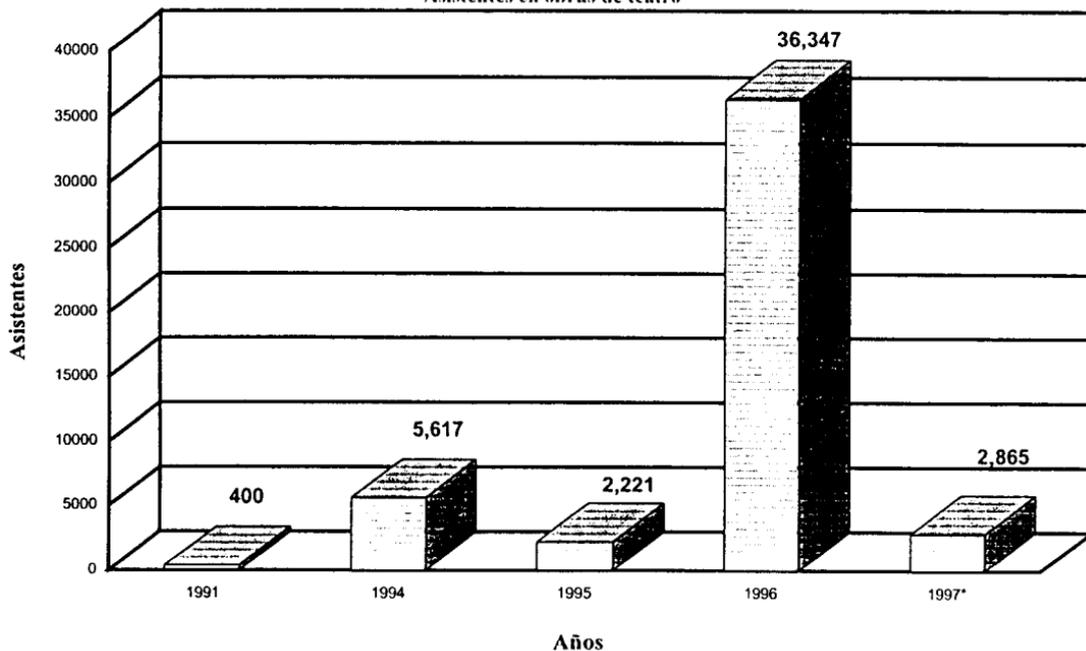
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	Total
Programas					46	56	36	41	48	33	20	280
Radio difusoras					17	26	33	33	38	23	11	181
Horas transmitidas					533	728	1,042	1,016.5	1,560	186.5	33	5,119

* Del 1o. de enero al 30 de junio de 1997.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Departamento de Promoción y Educación

Asistentes en obras de teatro



Total : 47,450 asistentes

* Del 01/01/97 al 30/06/97

Estas gráficas merecen algunos comentarios adicionales:

A. La oficina abrió sus puertas a la población en agosto de 1987. Como se puede observar en las gráficas, durante los últimos meses de ese año, por ser una institución de reciente creación y por desconocer su existencia la mayor parte de la población, se recibieron únicamente 111 denuncias. A partir del año siguiente, 1988, fue incrementándose el número de denuncias, y así se llega a 1990, cuando la acción educativa de la institución empieza a tener mayor auge. Se iniciaron los primeros programas con objeto de dar a conocer a la población para qué se había creado la institución y cómo podrían hacer uso de la misma; es por ello que se observa un aumento considerable de las denuncias recibidas. Cabe agregar que entre 1990 y 1992, se establecen las Auxiliaturas Departamentales en todas las cabeceras del interior de la República, situación que también contribuye al incremento de las denuncias.

Un ascenso notablemente elevado de denuncias se empieza a producir a partir de 1993 hasta la fecha (1997), ya que la institución goza de una mayor credibilidad, además de contar con una infraestructura que, con las limitantes del caso, le permite brindar una mejor atención a los habitantes. Es importante hacer notar que a partir de 1993, mediante un cambio de política institucional, se inició un proceso de aceptación de todo tipo de denuncias, además de realizar una investigación y estudio de cada una de ellas, en la mayor parte la oficina realizó otras acciones no menos importantes, a efecto de proteger los derechos de las personas y de prevenir las violaciones.

Estas acciones son las siguientes:

Primera. Función orientadora. En muchos casos una denuncia no está bien encaminada y no existe una violación a un derecho fundamental, sin embargo, de no ejecutarse acciones correctas puede llegarse a ese extremo. Por tal razón, cuando una denuncia no contiene una violación a un derecho, pero existe el riesgo, esa denuncia no se desestima simplemente ni se rechaza de plano. La oficina, por medio de sus diferentes departamentos y defensorías, orienta a la persona y le ins-

truye acerca de qué acciones y ante qué autoridades puede hacer valer sus derechos.

Segunda. Acción preventiva. Cuando en una denuncia se estime o advierta el riesgo o peligro de que se produzca una violación a las libertades y derechos de las personas, la oficina actúa de inmediato con objeto de que ese riesgo o peligro no se produzcan y de esa manera la persona queda protegida, sin esperar a que el daño sea causado y, en muchos casos, sea ya irreparable. Esta función es muy importante, pues la experiencia ha demostrado que las acciones ejecutadas a tiempo y en forma preventiva por el procurador dan como resultado una efectiva protección y salvaguarda de muchas personas, especialmente en los casos de los grupos más desprotegidos de la población, como son las mujeres y los niños.

Tercera. Función mediadora. Muchas veces se producen conflictos por diversas razones en los que se ven involucrados sectores que mantienen posiciones y ejecutan acciones que dan como resultado graves perjuicios a las partes en conflicto. La historia reciente nos habla de ocupaciones de fincas, toma de oficinas públicas, manifestaciones que devienen en actos violentos, diferencias entre grupos religiosos, etcétera. En estos casos la Oficina del Procurador ha jugado un papel muy importante, puesto que en muchas ocasiones la mediación ha permitido resolver pacíficamente y en forma positiva estos problemas. Recordamos específicamente el caso de una diferencia entre el ministro de la Defensa y diputados de izquierda, que lo acusaron de ser responsable del acoso especial de que eran objeto. En la oficina se reunieron bajo la mediación del procurador, el ministro de la Defensa, en representación del ejército, y sus asesores y jefes subalternos, con la bancada completa del Frente Democrático Nueva Guatemala, y llegaron a un arreglo que solucionó el conflicto y dirimió sus diferencias en forma amigable.

Así, la función mediadora resulta verdaderamente valiosa para encarar la situación que vive el país y para solucionar los diferentes problemas o conflictos de carácter colectivo que a menudo se presentan.

B. Como se observa en las gráficas incluidas en este trabajo, resalta fundamentalmente la atención de denuncias relacionadas con violación a los derechos individuales, pero también destaca que éstas fueron decreciendo en forma paulatina, aunque insuficiente en un bajo porcentaje a partir de 1993 y 1994. Esto se debió, en parte, a que se emitieron muchas resoluciones en las cuales se responsabilizó de violaciones a funcionarios de las fuerzas de seguridad, esto motivó a que se cambiaran actitudes y a que se iniciara un proceso de reducción de estas violaciones; también debe tomarse en cuenta la profundización del proceso de transición y el fortalecimiento de todas las nuevas instituciones.

En las gráficas también se observa el incremento de las denuncias de violaciones de derechos sociales y económico-sociales a partir de 1993. Muchas de las denuncias relacionadas con estos derechos son de carácter colectivo que afectan a diferentes grupos sociales, y es que un gran porcentaje de la población se ve afectado por la ineficiencia del Estado al no garantizar ese tipo de derechos.

C. Como hemos apuntado, el proceso de conocimiento, aceptación y credibilidad de la institución fue un factor importante para que paulatinamente creciera en su infraestructura y en una mejor eficiencia en la protección y defensa de los derechos humanos; además de que destaca el cambio de política institucional a partir de 1993, en la que se incrementaron los esfuerzos y se le dio mayor fluidez a la emisión de resoluciones.

VI

Los desafíos de la institución. A diez años de existencia y funcionamiento (que se cumplieron en agosto de 1997), cuatro de los últimos bajo nuestra responsabilidad, es necesario hacer una reflexión sobre sus problemas y perspectivas, todas vinculadas al proceso dentro del cual le tocó desenvolverse.

A. Balance. Diez años son insuficientes para evaluar una institución en países en los que, como el nuestro, el desarrollo

político corre a la par del económico-social y cultural, pero en aquéllos países, también como el nuestro, en donde los acontecimientos de gran trascendencia se suceden casi en forma impredecible, el periodo sirve de termómetro para explicar y, en su caso, justificar la existencia de la entidad.

Cuando la Asamblea Nacional Constituyente, en 1985, creó la institución y la incluyó en la nueva Constitución de la transición, no se podía asegurar, menos aun garantizar el éxito de sus propósitos. Sin embargo, el devenir histórico no sólo le concedió la razón, sino que —a pesar de todos los tropiezos— esta nueva figura ha salido adelante. Nosotros mismos, que participamos en esa nueva configuración, abrigamos siempre temores sobre el futuro desarrollo de las nuevas instituciones.

Fuimos pioneros en el derecho constitucional latinoamericano cuando elevamos a esa categoría al defensor del pueblo, al *ombudsman* guatemalteco, y ello nos compromete, pues varios países, sin saber lo que sucedería en Guatemala, procedieron a incorporar a sus nuevos textos constitucionales esta figura, y algunos otros, lo han incorporado a su régimen jurídico a través de legislación ordinaria.

Lo cierto es que en estos países, los esfuerzos por mantener en alto la bandera del respeto de los derechos humanos por medio del *ombudsman*, ha disfrutado de aceptación, credibilidad y respaldo de la ciudadanía. Ello demuestra que lo que se hizo no fue una simple imitación de instituciones europeas, ni un ejercicio simple de ingeniería constitucional, sino que, aun cuando los fundamentos y las razones podrían haberse tomado de otros países donde el sistema democrático estaba consolidado o en proceso de transición, este nuevo ente nació en un ambiente propicio para constituirse en uno de los baluartes que contribuye firmemente a la instauración de un Estado de derecho. En pocas palabras, el análisis nos permite asegurar que el saldo es positivo.

B. Crear esta institución en nuestro ordenamiento constitucional, en un país donde no existían las condiciones para hacer efectivos los derechos humanos, donde el imperio del derecho naufragaba en el irrespeto a la ley, donde el clima

de violencia era el signo diario de la convivencia, y donde se sufría un grave conflicto armado de larga data y campeaba la cultura de la confrontación, era soñar lo imposible, casi lo irrealizable.

A pesar de todo, en estos diez años de experiencia del defensor del pueblo, las cosas han cambiado. Se logró mantener el orden constitucional erigido en 1984 y 1985. Se superó un visible intento de golpe de Estado, sin mencionar otras intentonas menos espectaculares. Las elecciones practicadas lucen como supuestos de la voluntad del pueblo expresada en las urnas. El Tribunal Constitucional afianza su labor en la búsqueda y consolidación del respeto a la Constitución. Se consiguió lograr consensos para arribar a la firma de la paz, y aun cuando las violaciones a los derechos humanos individuales observan una leve mejoría, se esperan avances en este proceso que camina en la línea correcta.

C. Sin embargo, existen muchos obstáculos por superar, como los que expresamos a continuación en una lista incompleta:

Primero. Debilidad del Estado y clima de inseguridad. Es obvio que a pesar de los esfuerzos realizados la situación delincencial no ha sido controlada; al contrario, cada día es mayor la incertidumbre que abate a la ciudadanía. Pareciera que las agencias gubernamentales encargadas de velar por el orden público son impotentes, lo que conspira contra el sistema democrático. Un considerable sector de la población añora los regímenes de signo autoritario y dictatorial, pensando erróneamente que sólo un régimen de esta naturaleza puede abatir el clima de inseguridad y desconfianza existente en el país. Sobre esto, las críticas se advierten más agudas contra el sistema de administración de justicia, el órgano encargado de ejercer la acción pública penal y los diferentes organismos de seguridad.

A la figura del procurador de los derechos humanos se le trata de involucrar en este tipo de acusaciones, cuando en forma inconsciente o premeditada, equivocadamente, algún sector lo acusa de defender a los delincuentes. Reiteradamente se ha sostenido y demostrado con hechos que el procurador no es una institución que ampara la delincuencia, al contra-

rio, actúa en defensa del orden democrático y del respeto a la ley. Pero como quiera que sea, este clima de inseguridad está afectando la gobernabilidad del país y poniendo en grave riesgo el proceso de consolidación democrática.

Segundo. Incapacidad del Estado frente a las demandas sociales. Si bien es cierto que lentamente avanzamos en la defensa de los derechos individuales, poco adelantamos en la protección de los derechos económicos y sociales. Todos los índices apuntan a que se agudiza la pobreza y se castiga a nuevas capas de población. Frente a esto, el Estado no muestra capacidad para abatirla, aun gradualmente. En educación, salud, trabajo y vivienda, en vez de mejorar se observa un empeoramiento de la situación.

La pobreza y la falta de trabajo en el campo producen la migración a la ciudad y, como consecuencia, aumentan los anillos de miseria que circundan las grandes ciudades, especialmente la capital, los cuales sin duda constituyen un fermento de estallido social. Al respecto, el Estado, por intermedio del gobierno, carece de políticas claras y definidas, en manos de grupos conservadores que han logrado obtener victorias en las últimas consultas electorales. Por una parte, confundidas dentro del maremágnum de ideas extraviadas en lo que ha sido llamado neoliberalismo, sus dirigentes abdican cada día en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, presuponiendo equivocadamente que las leyes del mercado resolverán la situación. Por otra parte, el gobierno ha suscrito varios acuerdos de paz, donde la orientación es diferente y explícitos los compromisos. Esto demuestra la poca coherencia para abordar el problema económico social del país. Por consiguiente, esta debilidad del Estado hará que en un momento determinado, si no hubieren visos de solución a la demanda social, el problema de la gobernabilidad del país se verá más afectado y con ello las incidencias repercutirán en el sistema democrático.

Tercero. Debilidad del Estado frente a la diversidad étnica y cultural. En varios países de América Latina, entre ellos especialmente Guatemala, existe un amplio abanico étnico y cultural. Esto hace que desde la Conquista —1524— fuertes

sectores de población indígena permanezcan al margen de la actividad política y social. Generalmente estos sectores son los más pobres y la mayoría de sus miembros analfabetos. Una democracia plena se basa en la igualdad de derechos. Y aun cuando todas las constituciones democráticas tienen plasmada esta garantía, en la realidad se advierte el fenómeno de que estas grandes masas de población sólo son manipuladas para la farsa electoral, careciendo de conciencia de para qué sirve la emisión de su voto. Si el sistema no se preocupa de superar este hecho, jamás se logrará el establecimiento de una democracia participativa y menos aun la integración de la totalidad de sectores para estructurar un modelo de país.

Cuarto. Fragilidad del Estado frente a la corrupción. Al igual que la delincuencia, como se expuso antes, la corrupción administrativa, y de otros niveles, también está carcomiendo la base moral de las instancias de gobierno. Es un fenómeno difícil de atacar, ya que para encararlo no basta con poner en vigencia leyes de control o de probidad, ni aumentar las penas por delitos derivados de ilícitos cometidos por funcionarios y empleados. En países de largas dictaduras, cuando posteriormente se establecen gobiernos democráticos que permiten la corrupción, algunos sectores erróneamente añoran la época anterior en la que, según sus corifeos, no se producían estos desmanes en la conducción de la vida pública y en el quehacer administrativo. Sin embargo, transcurrido un tiempo y cuando la democracia airea el pasado, invariablemente se descubre que esas dictaduras fueron tan o más corruptas que los sistemas de participación popular. Pero la democracia se hace más vulnerable al ataque de sus enemigos, cuando se ve imposibilitada de combatir la corrupción.

Quinto. Debilidad del Estado frente a la gobernabilidad. Para que el modelo democrático sea eficaz, la gobernabilidad debe ser consustancial y se precisa que el ciudadano perciba la legitimidad del sistema, es decir, que éste representa intereses colectivos y que dicho modelo lo incluye a él como integrante del mismo. Ello implica que se hagan reales los principios de libertad, igualdad y seguridad. Generalmente priva la idea equivocada de que sólo los gobiernos de fuerza saben

governar y, al contrario, los regímenes democráticos no son capaces de conducir al país dentro del marco del orden y la seguridad ciudadana. Ello, obviamente, no es cierto. El sistema democrático debe contar con los medios y mecanismos adecuados para hacer cumplir la ley y, concomitantemente, que se respeten los derechos humanos. Así, llegamos a otra conclusión fundamental: democracia y derechos humanos son consustanciales.

Para que exista gobernabilidad dentro del sistema democrático, por lo menos se debería proceder tomando en cuenta que la plena vigencia de un Estado de derecho garantiza el efectivo respeto a los derechos humanos.

El Estado de derecho provee el marco de seguridad que el individuo requiere para actuar con libertad y desarrollar sin temor sus actividades. Pero al Estado de derecho no hay que tomarlo sólo como garantía de la seguridad individual, sino también colectiva, para disminuir el riesgo de la arbitrariedad. “El gobierno debe ser de leyes y no de hombres”, es una vieja fórmula que no termina de perder vigencia, por cuanto que, tanto gobernantes como gobernados deben estar sujetos al ordenamiento jurídico.

Para la vigencia de un Estado de derecho es necesaria una eficaz administración de justicia. En buena medida, la estructura valorativa y normativa de los derechos humanos cobran eficacia y validez sólo desde el momento en que los reclamos concretos por violaciones a sus disposiciones son resueltos efectivamente por las instancias jurisdiccionales a través de mecanismos procesales previstos para el efecto.

Pero también se debe tener en cuenta la participación ciudadana, que es indispensable para el desarrollo de una buena gobernabilidad. Los gobernantes deben estar conscientes de que no ejercen sus funciones en el vacío, y que sus decisiones son causa y efecto de las aspiraciones de los gobernados, quienes deben tomar parte activa del cuerpo social y político del país. Y que es indispensable para el logro de la paz social, lograr el consenso necesario.

VII

Diez años después. La labor desarrollada por el procurador de los Derechos Humanos durante estos diez años, sólo ha sido posible por haber desarrollado sus tareas con entrega y valentía. Además, porque la institución siempre se mantuvo dentro de los márgenes de independencia y sin sujeción alguna a organismo o autoridad, y porque sus actuaciones siempre fueron consecuencia de las demandas de la población.

Duro y largo ha sido el camino recorrido, sobre todo si se piensa en las grandes dificultades resultantes de la indiferencia, incompreensión y poca sensibilidad encontrados en algunos funcionarios de gobierno o representantes de algún sector que todavía no han logrado comprender la filosofía que inspiró la creación de esta institución.

A pesar de ello, los resultados están a la vista. Transcurridos diez años, el procurador de los Derechos Humanos tiene presencia en la vida nacional, mantiene en alto grado su credibilidad y la población en general sabe que existe una oficina donde puede ventilar sus quejas o denuncias. Aquí también el balance resulta ser positivo: se cuenta con defensor del pueblo y sus derechos.

A pesar de la poca atención que se le ha prestado al procurador en las instancias de gobierno responsables de proveer los recursos necesarios para el funcionamiento, subsistencia y crecimiento de la institución, siempre salió adelante, tratando de optimizarlos y acudiendo al espíritu de sacrificio, con la colaboración y buena voluntad de todas las personas que prestan sus servicios en la institución. Se deben agradecer especialmente, en este aspecto, las ayudas de la comunidad internacional para sacar adelante muchos programas y proyectos, que sin ese apoyo nunca se hubieran podido realizar.

En el futuro habrá que plantear una nueva agenda, que mantenga al defensor del pueblo a la altura de los acontecimientos nacionales en este proceso de transición y de cambio. Sobre la base de lo expresado anteriormente, puede configurarse con precisión que la institución debe seguir honrando el tramo recorrido, pues por un lado hay una experiencia

acumulada, y por el otro, queda tanto qué hacer para constituir lo que en muchos años no se ha hecho.

Debe seguir manteniendo y fortaleciendo la autonomía de la institución para que continúe siendo la conciencia crítica del pueblo y el vigilante activo en la protección de los derechos humanos. Asimismo, debe conseguir el apoyo y acompañamiento de otros sectores de la sociedad que persigan iguales o similares objetivos. Debe esforzarse por mantener y acrecentar la ayuda y el respaldo de la comunidad internacional para hacer crecer la institución.

Poner mayor énfasis y redoblar sus esfuerzos para tutelar los derechos económico-sociales y culturales, hacer más efectiva la supervisión de la administración pública y, en general, sistematizar sus recomendaciones y resoluciones por medio de la unidad de seguimiento respectiva.

Conducir la oficina con la característica prudencia de un magistrado de conciencia, pero al mismo tiempo con coraje y patriotismo, para elevar el sentimiento y la convicción de que el proceso de democratización aunado al de conciliación nacional, son los pilares para lograr el respeto y ejercicio de sus derechos individuales, económicos, sociales y culturales.

VIII

Una acotación personal. Los diez años de funcionamiento de la oficina tuvieron tres direcciones con distinto estilo. El primer procurador nombrado fue el maestro penalista Gonzalo Menéndez de la Riva, catedrático de muchas generaciones de estudiantes de las facultades del país. Por razones de salud renunció al cargo y en su lugar fue designado el licenciado Ramiro de León Carpio quien concluyó el periodo del maestro Menéndez de la Riva y fue reelecto para otro periodo que no pudo terminar. El intento de golpe de Estado que trató de ejecutar el presidente Jorge Serrano Elías, interrumpió de nuevo el ejercicio normal de la función. Habiéndose logrado controlar el golpe de Estado, se restauró el orden constitucional y de conformidad con el dispositivo de la norma fundamental

se eligieron nuevas autoridades superiores y el licenciado de León Carpio fue electo por el Congreso de la República como presidente constitucional de la República, dejando vacante el cargo de procurador de los Derechos Humanos. Fue así como el Congreso me llamó para ocupar el cargo, debiendo de abandonar mi posición de magistrado de la Corte de Constitucionalidad, la que había tenido un importantísimo papel en la crisis, al dictar una histórica sentencia declarando inconstitucionales los actos del presidente Serrano Elías y fijado las líneas para la restauración institucional. La situación crítica en que se produjo la elección del Congreso posiblemente influyó en que no hubo necesidad de cabildos o arreglos especiales para que la mayoría calificada del Congreso fuera completada, y por supuesto que no hubiera necesidad de rechazar cualquier insinuación de componenda con las diferentes fuerzas representadas en el Parlamento, ninguna de las cuales tenía mayoría. Con total independencia y transparencia nos hicimos cargo de la nueva responsabilidad y con esa legitimidad y el apoyo de la opinión pública ejercimos el cargo por el tiempo que nos correspondió: cuatro años y cuarenta y cinco días.

Reconocimos la importantísima labor realizada por el licenciado Menéndez de la Riva, en una difícil etapa fundacional, y por el licenciado De León Carpio en una etapa de crecimiento e involucramiento en el proceso democrático en peligro. Toda la infraestructura construida por ellos fue respetada y se concluyeron todos los programas en desarrollo, ampliando las actividades y realizando nuevos programas, buscando fortalecer la institucionalización definitiva del procurador de los Derechos Humanos, lo que se logró. El personal fue respetado y con apoyo de la comunidad internacional realizamos importantes programas de capacitación. Entregamos la oficina intacta y fortalecida.

Muchas veces me han preguntado sobre los momentos más difíciles e importantes de mi gestión. El trabajo fue muy grande como consta en los informes que se presentaron al Congreso de la República y la acción fue dirigida a muchos campos. Haciendo una reflexión retrospectiva podría resumir tres

estados de ánimo que en grado límite tuvimos que soportar: el miedo, la angustia y la alegría.

El miedo lo sufrimos el día que la embajadora de los Estados Unidos nos solicitó por teléfono que la recibiéramos en nuestra casa. A pesar de manifestarle, por elemental cortesía institucional, que con mucho gusto iríamos a donde ella estuviera, insistió en que la recibiéramos en nuestra casa. Sin preámbulo alguno inició la conversación indicando que había un complot muy adelantado por grupos terroristas de derecha para asesinarme, con objeto de crear confusión y caos, lo que podría aprovecharse por los enemigos del proceso democrático. Tuvimos que redoblar nuestras elementales medidas de seguridad y durante quince días no salimos de nuestra casa, desde donde despachamos y concedimos las audiencias más importantes.

La angustia la sentimos en grado límite, cuando nos tocó personalmente asistir a la exhumación de los cadáveres de campesinos indígenas en la aldea Plan de Sánchez en el Departamento de Baja Verapaz, en nuestra investigación sobre los cementerios clandestinos. Un nudo se nos hizo en la garganta cuando los antropólogos forenses iniciaron el macabro descubrimiento. Decenas de osamentas fueron apareciendo y entre ellas la de una joven mujer que todavía llevaba en sus espaldas la pequeña osamenta de su hijo, quien entre los dedos tenía un pequeño muñequito de plástico. Recordamos cómo en una reunión reciente en San Salvador en la que intercambiamos experiencias los *ombudsmen* de diversos países, la funcionaria de Canadá explicó que en el año anterior, en su país, la mayor cantidad de denuncias investigadas en su oficina se referían al mal trato que se daba a los discapacitados. Por supuesto que esa angustia se convirtió en coraje y responsabilidad, porque agotada la investigación dictamos una resolución el 2 de septiembre de 1996 en la que declaramos, después de amplias consideraciones:

I. Que las masacres cometidas en contra de los habitantes de las comunidades de las Aldeas Chichupac, Río Negro y Plan de Sánchez Raxtuj, todas del municipio de Rabinal, Departamento de

Baja Verapaz, constituyen un acto típico de Crímenes Contra la Humanidad; II. Que existe una violación a los derechos fundamentales de vida, integridad, seguridad, dignidad, libertad, justicia y paz de los habitantes, comunidades y familias de las aldeas ya indicadas. III. Que señala como responsables de esos gravísimos hechos, en forma directa, a las autoridades civiles y militares que en la fecha de ejecución de los actos ejercían funciones y jurisdicción en el lugar de los hechos, así como a los integrantes de las Patrullas de Autodefensa Civil y Comités Voluntarios de Defensa Civil y Comisionados Militares que participaron en los sucesos; IV. Como responsables se señala también a los gobiernos de la República, a la fecha en que sucedieron los hechos y a los Ministros de la Defensa Nacional y de Gobernación de esos gobiernos...

Pero también sentimos la alegría más intensa cuando se nos notificó por el Tribunal Constitucional, nuestra Corte de Constitucionalidad, que había sido declarada con lugar nuestra acción de amparo contra el alza ilegal de las tarifas eléctricas para los usuarios de toda la República, alza que impedimos judicialmente durante todo el término de nuestro mandato. Y que había sido declarada con lugar la acción de inconstitucionalidad contra la disposición gubernativa que pretendía la privatización de la enseñanza media de la República para entregarla a la dirección y administración de "entidades civiles". Todo esto en ejercicio de la competencia explícita de actuar en defensa de la Constitución.

*Capitanía General San Cristóbal. Antigua Guatemala,
Febrero de 1998.*