

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

**Las Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica y
Panamá: Un análisis comparativo e histórico de las leyes de
creación**

Carlos Enrique Quesada Quesada

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO

2002

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO
AREA DE INVESTIGACIÓN**

San José, 02 de octubre del 2002.-

**Dr.
Rafael González Ballar
Decano, FACULTAD DE DERECHO**

Hago de su conocimiento que el Trabajo Final de Graduación del estudiante:

QUESADA QUESADA CARLOS ENRIQUE

Titulado: "LAS PROCURADURIAS DE DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMA : UN ANÁLISIS COMPARATIVO E HISTORICO DE LAS LEYES DE CREACION. "

" fue aprobado por el Comité Asesor, a efecto de que el mismo sea sometido a discusión final. Por su parte, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Area y lo apruebo en el mismo sentido.

Asimismo le hago saber que el Tribunal Examinador queda integrado por los siguientes profesores:

Presidente: DR. HUGO ALFONSO MUÑOZ QUESADA .
Secretario: LIC. GONZALO MONGE NUÑEZ
Informante: LIC. ROLANDO VEGA ROBERT
Miembro: LICDA. VILMA ALPIZAR MATAMOROS
Miembro: LICDA. GIOCONDA UBEDA RIVERA

La fecha y hora para la PRESENTACION PUBLICA de este trabajo se fijó para el día martes 15 de octubre del 2002, a las 18:00 horas.

Atentamente,



**DR. DANIEL GADEA NIETO
DIRECTOR**

San José, 13 de setiembre, 2002.

Señor
Daniel Gadea Nieto
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor Gadea:

Sirva la presente para saludarlo y al mismo tiempo desearle éxito en las labores que Usted realiza.

Formalmente le comunicó que en mi condición de Director de tesis, he leído el trabajo de graduación titulado "Las Procuradurías de Derechos Humanos en Centro América y Panamá: Un análisis comparativo e histórico de las leyes de creación", realizado para optar por el grado de Licenciatura en Derecho por el estudiante Carlos Enrique Quesada Quesada, el cual cuenta con mi total aprobación, tanto en cuanto al fondo como en la forma.

Sin más por el momento, se despide cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rolando Vega Robert', with a horizontal line underneath.

Licenciado Rolando Vega Robert
Profesor Facultad de Derecho U.C.R.

Cc: Arch.

13 de septiembre de 2002

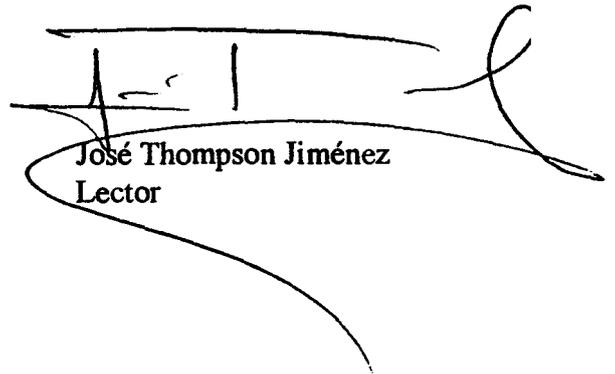
Señor
Dr. Daniel Gadea Nieto,
Director,
Area de Investigación,
Facultad de Derecho,
Universidad de Costa Rica

Estimado señor Director:

Tengo el gusto de dirigirme a usted para hacer de su conocimiento que, en mi condición de Lector de la investigación de la estudiante CARLOS ENRIQUE QUESADA QUESADA, portador del carnet 873038, intitulada "*Las Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica y Panamá: un análisis comparativo e histórico de las leyes de creación*", he revisado el respectivo borrador y encuentro que llena los requisitos de fondo y forma exigidos al efecto, por lo cual le imparto mi aprobación para que pueda continuarse con el proceso respectivo.

La investigación en cuestión efectúa, a partir del análisis comparativo, un repaso de los fundamentos y orientaciones de esta institución en el Istmo centroamericano y Panamá, lo que permite llegar a conclusiones orientadoras no sólo acerca del pasado, sino sobre todo respecto de su futuro.

Aprovecho la oportunidad para enviar a usted mis mejores saludos,



José Thompson Jiménez
Lector

San José, 12 de setiembre de 2002.

Dr.
Daniel Gadea Nieto.
Director del Area de Investigación.
Universidad de Costa Rica.
Presente.

Estimado señor:

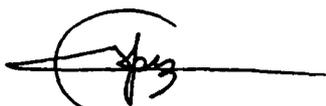
Por medio de la presente me permito comunicarle mi aprobación al Trabajo Final de Graduación del egresado CARLOS QUESADA QUESADA, carnet 873038, titulada " LAS PROCURADURIAS DE DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMERICA Y PANAMA: UN ANALISIS COMPARATIVO E HISTORICO DE LAS LEYES DE CREACION".

Este trabajo cumple con los requisitos de fondo y forma exigidos por la Facultad. El trabajo del señor Quesada es de gran riqueza académica y demuestra no solo sus capacidades investigativas sino un conocimiento profundo en un campo donde se ha desarrollado profesionalmente.

Creo que es un trabajo muy valioso y que merece leerse con atención en aras de buscar el mejoramiento a esta institución en Centroamérica y Panamá.

En mi condición de lectora la apruebo en todos sus aspectos.

Sin otro particular,



Lic. Vilma Alpizar M.

DEDICATORIA

A Javier Quesada, quien en su rol de padre y madre se convirtió en mi mejor amigo.

A Eulalia Quesada, mi madre, a quien la vida me dio la oportunidad de conocerla durante los primeros seis años de mi vida, y de quien, según dicen, herede su carácter y su perseverancia.

A Luis Guillermo y Aniella Quesada, mis hermanos, gracias.

A Mariela y Bianca Quesada, mis sobrinas, la razón de seguir creciendo.

AGRADECIMIENTOS

A José Dimas y Jenny Vargas, por el apoyo de quienes menos esperaba. Muchas gracias amigos.

A Vilma Alpízar, amiga y profesora, quién me inculcó el amor al derecho y de quien he recibido los mejores consejos profesionales.

A Rolando Vega y José Thompson. Gracias por sus aportes.

A Yamileth González, profesora, quien cuando estaba en segundo año de periodismo, en esta misma universidad, transformó mi manera de ver el mundo y por quien me interese por la temática de los derechos humanos. Infinitas gracias.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: RESEÑA HISTÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS..... 8	
SECCIÓN I: BREVE RESEÑA HISTÓRICA.....	8
A. Algunos conceptos básicos:	9
B. Evolución del concepto:	11
a) Orígenes.....	11
b) Violencia y brutalidad	15
C. Evolución normativa.....	18
a) El contrato social	19
b) Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa.....	24
SECCIÓN II. DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SIGLO XIX Y PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX.....	26
A. Las grandes contradicciones	27
B. El nacionalismo extremo y el comunismo.....	30
C. La liga de las naciones.....	33
D. Las Naciones Unidas	37
E. Elaboración de una Carta de las Naciones Unidas ...	39
F. Elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos	43
SECCION III ASPECTOS IMPORTANTES DE LOS DERECHOS HUMANOS	45
A. Internacionalización.	45

B. Progresividad.....	47
C. Violación	48
CAPITULO II: CONTEXTO EN QUE SURGEN LAS PROCURADURÍAS EN CENTROAMERICA Y PANAMÁ	51
SECCION I. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA	51
A. La crisis de los años ochenta	53
B. La crisis económica	57
C. Administración de Justicia	59
D. Los Acuerdos de Esquipulas II.....	61
SECCION II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN.....	67
A. Antecedentes	68
B. Origen en el cabildo	69
C. Origen y evolución del <i>Ombudsman</i> moderno.....	71
SECCIÓN III: INCORPORACIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	79
A. Instituciones nacionales de Derechos Humanos	79
B. Establecimiento de normas para la creación de instituciones nacionales de Derechos Humanos	85
C. Definición de Institución Nacional de Derechos Humanos de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas	90
D. Las instituciones internacionales en la práctica	91
a) Comisiones de Derechos Humanos	92
b) Oficinas de Ombudsman	93
E. Funciones del <i>Ombudsman</i> moderno.....	94

F. Elementos esenciales para el funcionamiento eficaz de las Procuradurías de Derechos Humanos.	96
a) Independencia.....	97
b) Jurisdicción definida y facultades apropiadas.....	99
c) Accesibilidad.....	100
d) Cooperación.....	101
e) Rendición de cuentas.....	103
CAPITULO III: LAS PROCURADURÍAS DE DERECHOS HUMANOS DE CENTROAMÉRICA: COMPARACIÓN JURÍDICA.	
HUMANOS DE CENTROAMÉRICA: COMPARACIÓN JURÍDICA.	105
SECCION I. ANTECEDENTES	105
A. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Guatemala.....	106
B. La Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador	109
C. El despacho del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras.....	111
D. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua.....	113
E. Defensoría de los Habitantes de Costa Rica	116
F. Defensoría del Pueblo de Panamá	121
SECCIÓN II: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE CREACIÓN	125
A. ASPECTOS CONSTITUCIONALES	126
a) Normas de creación.....	126
b) Denominación de la institución.....	128
c) Designación.....	130
d) Procedimiento para la designación	134
e) Incompatibilidades.....	139
f) Duración del cargo.....	140
g) Reelección	142

h) Cese de funciones.....	143
B. Independencia funcional	144
a) Inmunidad y antejucio	148
C) Las competencias de las procuradurías de Derechos Humanos en centroamerica.....	152
a) Educación y Promoción de los Derechos Humanos...	155
b) Supervisión de los deberes de la Administración Pública	157
c) Supervisión de la prestación de los servicios públicos	158
D.Atribuciones de las procuradurías de Derechos Humanos	160
a) Investigación.....	169
b) Mediación	170
c) Elaboración de resoluciones y formulación de recomendaciones.....	172
d) Efectos de las resoluciones.....	175
e) Legitimación para iniciar procesos constitucionales..	176
f) Promoción y Educación en Derechos Humanos	178
g) Iniciativa legislativa	179
h) Elaboración de informes.	180
E. Aspectos de estructura orgánica, funcional y de procedimiento de las procuradurías de Derechos Humanos	182
a) Principios de organización	183
b) Presupuesto	186
c) Principios básicos y reglas generales de los procedimientos de actuación de las Procuradurías de Derechos Humanos.	187

d) Aspectos básicos del procedimiento de investigación de quejas.....	188
e) El deber de cooperación con las Procuradurías de Derechos Humanos.	189
CONCLUSIONES.....	191
BIBLIOGRAFÍA.....	198

TABLA DE ABREVIATURAS

ONU= Organización de las Naciones Unidas.

CODEHUCA= Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica.

ACNUR= Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

FSLN= Frente Sandinista de Liberación Nacional.

ECOSOC= Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

ONG= Organizaciones No Gubernamentales.

FMLN= Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

ONUSAL= Misión de Verificación de las Naciones Unidas para El Salvador.

UNESCO= Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

IIDH= Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

RESUMEN

Quesada Quesada (Carlos Enrique). Las Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica y Panamá: Una Comparación Histórica y Jurídica de las Leyes de Creación. San José, Costa Rica, tesis para optar al título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2002.

Director de Tesis: Licenciado Rolando Vega Robert.

PALABRAS CLAVES

DERECHOS HUMANOS, OMBUDSMAN, EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, NACIONES UNIDAS, INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS, INSTITUCIONES NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS; PROCURADURÍAS DE DERECHOS HUMANOS; COMISIONADO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS; DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES; DEFENSORÍA DEL PUEBLO; ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE CREACIÓN.

La protección de los derechos humanos no ha sido una preocupación reciente, tiene su origen en la existencia misma del ser humano y en su relación con los demás.

La primera forma de estudiar dicha protección nos la ofrecen los tratadistas del tema que han elaborado un concepto, en constante evolución, sobre qué se debe entender por derechos humanos y cómo los mismos han evolucionado a través de la historia. Destacan la presencia de los tratadistas musulmanes, sobre las que se funda el pensamiento cristiano que los seres humanos practican en la actualidad.

Desde un inicio la preocupación sobre la situación de los derechos humanos motivó al cuestionamiento de los puntos de vista, en auge, en cada época particular. Dicha preocupación transformaría no solo el concepto de lo que se entiende por derechos humanos, sino su aplicación práctica a lo largo de la historia.

Eso permitió acabar con la esclavitud; así como con formas de intolerancia religiosa y étnica que llegaría a su cúspide al finalizar la primera parte del siglo XX. Un acontecimiento, la Segunda Guerra Mundial y un hecho, las violaciones de los derechos humanos de la población civil, producto de la persecución religiosa, sexual y racial

durante la misma, marcarían la forma en cómo proteger y defender los derechos humanos.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas y la ratificación de una serie de instrumentos internacionales; desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta los protocolos, tanto de los derechos civiles y políticos; como de los económicos, sociales y culturales, permitirían sentar las bases de un derecho internacional más justo y equitativo para los más vulnerables.

La forma en cómo la comunidad internacional influye, se ve reflejada en esta institución de origen escandinavo *-Ombudsman-*, que se adapta a los distintos marcos jurídicos en la región. Si bien son seis legislaciones distintas, comparten una serie de principios tanto políticos como organizacionales, que permiten corroborar semejanzas entre ellas.

La creación de las Procuradurías o Defensorías de Derechos Humanos en la región, producto en casi todos los casos de la presión internacional, o, en el caso de Costa Rica, como respuesta natural del desarrollo democrático, ofrecieron una esperanza para una región agobiada por los conflictos armados, la intolerancia política y la violación flagrante de los derechos humanos.

Estas instituciones se crean para velar por los derechos de los ciudadanos frente al Estado; fiscalizando el accionar de los mismos a través de resoluciones y recomendaciones que permitan restituir los derechos a todas las personas.

INTRODUCCIÓN

A la entrada del siglo XXI una de las instituciones más importantes creadas en Centroamérica y Panamá ha sido figura del "*Ombudsman*", conocida en la región como Procuradurías de Derechos Humanos, Defensorías de los Habitantes o del Pueblo y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

No importa como se llame esta institución en cada uno de los seis países en estudio, ha mostrado ser un ente necesario en Centroamérica y Panamá, como parte del proceso de consolidación de las democracias en la región.

Centroamérica y Panamá son el mejor caso en que la figura del "*Ombudsman*", de origen escandinavo, ha sabido adaptarse a los diferentes sistemas jurídicos. Manteniendo sus rangos de independencia y control, debe complementar los diferentes sistemas de garantías de los ciudadanos; no solo en lo referente a la fiscalización de la administración pública, sino más ampliamente, en la eficaz protección de los Derechos Humanos.

La democracia necesita de instituciones sólidas para su adecuado funcionamiento, esto supone una vigencia efectiva de los Derechos Humanos. No basta la declaración formal de los derechos fundamentales de la persona en el texto de la constitución, es necesario ampararla con instituciones estatales eficaces.

La situación de extrema violencia que se vivió con los conflictos armados internos en Centroamérica, así como el involucramiento de actores externos, en medio de una política bipolar fueron características en nuestra región en la década de los setentas y ochentas. Lo anterior provocaría una serie de violaciones a los Derechos Humanos más fundamentales, desde el derecho a la vida y el derecho de asociación hasta la violación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Miles de personas perdieron la vida en la región intentando garantizar una serie de derechos inherentes al género humano, violados en la mayoría de los Estados; derechos que suponen una estrecha relación entre las personas y sus Estados. Por ende, la tarea de proteger los Derechos Humanos tiene, en primera instancia, un carácter nacional y es responsabilidad primaria de cada Estado.

De lo anterior se desprende que las Procuradurías o Defensorías de Derechos Humanos son los entes encargados de fiscalizar, directamente, si las instituciones públicas cumplen o no con la debida protección en esta materia.

Este trabajo de investigación y comparación jurídica pretende contestar las preguntas: ¿cómo surgen estas instituciones en la región?, ¿se originaron como iniciativa de los Estados?, o ¿responden más bien a la presión de la comunidad internacional?; además, se pretende demostrar la similitud existente en la parte sustantiva de las leyes de creación de las instituciones en Centroamérica y Panamá.

La hipótesis de esta investigación plantea:

"Las Procuradurías, Defensorías y el Comisionado de Derechos Humanos, surgen en Centroamérica y Panamá, más como producto de la presión de la comunidad internacional, que de las propias iniciativas nacionales".

En el desarrollo del trabajo se pretende hacer un recorrido histórico del concepto de los Derechos Humanos y como éste se va insertando en el lenguaje internacional, del cuál surge posteriormente la creación de estas instituciones.

Para la comprobación de la hipótesis, eje de esta investigación, se elaboró el siguiente objetivo general:

"Comparar las leyes de creación de las Procuradurías, Defensorías y el Comisionado de los Derechos Humanos en cada uno de los países centroamericanos y Panamá, y su relación con los movimientos nacionales e internacionales que contribuyeron a su creación".

Dirigidos al cumplimiento de este objetivo general, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- *Caracterizar el contexto histórico en el que surge la promoción, fiscalización y protección de los Derechos Humanos, como los conocemos en la actualidad, que influirán en el surgimiento de estas instituciones en Centroamérica Panamá..*
- *Describir el papel que jugó la comunidad internacional en la creación de estas instituciones fiscalizadoras.*

- *Identificar las características de la figura del "Ombudsman".*
- *Establecer las semejanzas y diferencias de carácter jurídico entre las distintas leyes de creación de las Procuradurías, Defensorías o Comisionado.*

El trabajo está dividido en tres capítulos. El primero de ellos tratará el desarrollo del concepto de los Derechos Humanos como se conoce en el mundo occidental y su evolución, hasta llegar al concepto que hoy se divulga a través de instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

El segundo capítulo hace un análisis del contexto en el que surgen las Procuradurías, Defensorías y Comisionado; caracteriza la situación de los Derechos Humanos en la región hasta enriquecer el análisis, por país, de las principales causas que motivaron la creación de estos entes fiscalizadores en Centroamérica y Panamá.

El capítulo tercero aporta un análisis comparativo de las distintas leyes de creación de estas instituciones en Centroamérica y Panamá, para obtener semejanzas y diferencias con base en los

instrumentos que ha desarrollado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la creación de las mismas mundialmente.

Para cumplir con los objetivos antes propuestos se planteó *un método de investigación descriptivo y comparativo*, teniendo como fuente principal la recopilación de documentos a través de la participación directa del postulante de este trabajo, así como aquella localizada en las diferentes bibliotecas e instituciones relacionadas con el tema. Se pretende describir cómo surge cada una de las legislaciones que crearon esta figura en Centroamérica, para poder realizar una caracterización jurídica y comparativa.

Durante la investigación se aprovechará el conocimiento del postulante como antiguo Director del Área de Incidencia de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), Organismo No Gubernamental, fundado en 1978 y dedicado a la promoción y protección de los Derechos Humanos en Centroamérica, quien además tenía a su cargo el proyecto de *"Fiscalización del Trabajo de las Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos en Centroamérica"*.

El cargo y la experiencia profesional del postulante facilitaron el traslado a los diferentes países, obteniendo valiosa información documental de las distintas visitas a las instituciones y, en algunos casos entrevistas que facilitaron el acceso a información relevante para esta investigación.

CAPÍTULO I: RESEÑA HISTÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Este capítulo tratará de cómo lo que hoy conocemos como Derechos Humanos es y ha sido una preocupación intrínseca en la historia de la humanidad. Se pretende analizar en la Sección Primera no solo el concepto de Derechos Humanos, sino también cómo ciertos hechos históricos relevantes contribuyeron a enriquecer el concepto; mientras en la Sección Segunda se describe la situación de los Derechos Humanos desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX.

SECCIÓN I: BREVE RESEÑA HISTÓRICA

El concepto de Derechos Humanos como tal es muy abstracto, todos creemos hablar y saber sobre los Derechos Humanos, pero la reflexión ha quedado en manos de los académicos y los tratadistas. En un inicio estos derechos fundamentales no fueron para todos los seres humanos, entre nosotros mismos ha habido divisiones que solo a través de la historia se han cambiado.

A. Algunos conceptos básicos:

A lo largo de la historia han existido diversas expresiones para referirse al concepto de "*Derechos Humanos*". Se le ha conocido bajo la denominación de derechos naturales, derechos innatos, derechos individuales, derechos del hombre, derechos del ciudadano, derechos fundamentales, derechos subjetivos, libertades fundamentales, entre otras acuñadas a través del tiempo.

El concepto de los Derechos Humanos, como se conoce en la actualidad, es relativamente nuevo. Casi no fue usado antes del nacimiento de las Naciones Unidas. Asbjorn Eide, experto en Derecho Internacional, considera que si hubiese que ubicar una fecha para la fundación de los Derechos Humanos, como empezamos a entenderlos en la actualidad, sería el año 1690, en aquella época eran "*derechos naturales*", ligados al concepto de la Ley Natural. De esta expresión se pasó a la noción de "*derechos del hombre*", usada en la

Declaración Francesa de 1789,¹ de la cual se hará referencia posteriormente.

El concepto moderno de Derechos Humanos, como se conoce en la actualidad, es esencialmente un producto de la Segunda Guerra Mundial. Empero, el desarrollo del hombre en los años precedentes hizo una contribución significativa, dando una herencia importante para lo que posteriormente serían las Naciones Unidas.

Por Derechos Humanos se entiende, de acuerdo con el tratadista chileno Máximo Pacheco Gómez:

"Los derechos de toda persona humana por el hecho de serlo y éstos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado, sin ninguna discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural, étnica o sexual. Pero al mismo tiempo quiero destacar que esos derechos son fundamentales, es decir, que se encuentran vinculados con la idea de dignidad de la persona humana"².

¹ Ver EIDE (Asborjn). Desarrollo Histórico de los Derechos Humanos. Ensayo presentado en Curso de Derechos Humanos. Instituto Internacional de Derechos del Hombre "René Cassin", 1998, p.2.

² Al respecto ver PACHECO GÓMEZ (Máximo). El concepto de Derechos Fundamentales de la Persona Humana. En Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Volumen I, San José, Costa Rica. 1998, p. 45.

Esa definición del concepto de Derechos Humanos es importante, porque incluye a la humanidad como un género, sin distinción; se refiere al género humano con sus distintos matices y colores. Pero, además, si bien reconoce la diversidad cultural, queda implícita la idea de que no se debe utilizar la excusa del bagaje cultural para continuar perpetrando violaciones a estos derechos de grupos específicos, como las mujeres y las minorías étnicas.

La definición incluye la no discriminación sexual, donde hay que tomar en cuenta dos aspectos: el género y la orientación; no se debe discriminar por género; es decir si se es hombre o mujer; pero además se debe entender por la no discriminación también la orientación sexual, tanto de los hombres como de las mujeres.

B. Evolución del concepto:

a) Orígenes

En filosofía, la evolución conceptual se inició con reflexiones acerca de la Ley Natural, conocidas en Atenas, Grecia, durante el tiempo de Platón y Aristóteles. Hubo en aquella época un considerable intercambio intelectual entre las sociedades que bordeaban la parte

este del Mediterráneo, incluyendo el norte de África, el mundo Árabe y el sub-continente indio.

Sin embargo, tanto Platón como Aristóteles no formularon el principio de la Ley Natural como dimensión universal, pues sostuvieron que existían algunos hombres que no tenían derechos: los esclavos. Según Aristóteles:

"...el que por una ley natural no se pertenece a sí mismo, sino que, no obstante ser hombre, pertenece a otro, es naturalmente esclavo".³

Los datos escritos acerca de la Ley Natural se concentran principalmente en el pensamiento griego, romano e islámico. Es durante el Renacimiento cuando los filósofos europeos, gracias a la transmisión que dieron los pensadores islámicos, a través de las traducciones, se dieron cuenta del legado de Ley Natural en la antigüedad.

³ Ver la Política, Tomo I, página 539.

Estamos particularmente endeudados con los estoicos griegos, quienes concibieron la Ley Natural de conformidad con la "*correcta razón*" o "*logos*", el cual ellos claman ser inherentes a la mente humana. En Roma, Cicerón también discutió que había una "*ley verdadera, la razón, difundida en todos los hombres, constante y eterna*"⁴.

Esta herencia griega, judaica y romana del pensamiento fue olvidada después de las invasiones bárbaras y germánicas, que pusieron fin al Imperio Romano. En Europa a inicios de la época medieval otros conceptos fueron más importantes; el misticismo y otras preocupaciones religiosas tomaron su lugar⁵.

La herencia de Atenas y Alejandría fue recuperada por algunos filósofos islámicos durante los años dorados del pensamiento islámico; así durante los siglos X y XI, fue particularmente importante lo siguiente:

⁴ Ver EIDE (Asborjn), *op.cit.*, p.47.

⁵ Ver NEWMAN (Frank) y WEISSBRODT (David). International Human Rights: Law, Policy and Process. Introduction to International Human Rights. Anderson Publishing Co. Cincinnati, Ohio, 1996, p. 17.

- " 1. Al-Farabi (Abu Al-Nasr), quien para muchos fue considerado uno de los más grandes filósofos después de Aristóteles, y un gran intérprete del pensamiento de Platón y Aristóteles. Muchos filósofos cristianos y judíos hicieron uso del pensamiento de Al-Farabi, quien continuó con las tradiciones de los maestros helénicos.*
- 2. Avicenna (Abn Ali Al Hosain), quien fue inspirado y quién desarrolló más allá el pensamiento de Platón y Aristóteles, quien además se internó en la teología islámica y el misticismo, dándole una profunda universalidad.*
- 3. Otro pensador importante para los europeos fue el filósofo islámico Averroes (Ibn Mohommed Ibn Roschd), un juez de profesión y experto en Ley Islámica, pero además un gran filósofo. Su mayor preocupación fue la relación entre la razón humana y la divinidad; además Averroes abrió el camino al racionalismo y su contribución fue muy importante para el desarrollo intelectual europeo. Un gran número de filósofos cristianos occidentales fueron inspirados por Averroes, con respecto a que la razón y la filosofía son superiores a la fe y, por lo tanto, el conocimiento se fundó sobre eso.*
- 4. Uno de los filósofos cristianos, inspirado por Averroes, fue Juan de Jandum, quien nació en Francia y murió en Italia. Su pensamiento*

fue tan radical que el Papa Juan XXII lo excomulgó de la Iglesia Católica por hereje en 1327¹⁶.

Desgraciadamente, en el islamismo, el período de la filosofía basada en la razón fue reemplazado por el misticismo teológico, que rechazó todo conocimiento científico y empírico. Similares esfuerzos de represión, en cuanto a la evolución de la ciencia, tuvieron lugar en el mundo cristiano, pero al final no lograron desarrollar su avance. Esto marcaría el declive del pensamiento islámico y el auge del pensamiento cristiano.

b) Violencia y brutalidad

Los primeros cristianos sufrieron persecución durante siglos antes de ser reconocidos y ser actores políticos importantes; infortunadamente, cuando alcanzaron el poder, algunas de las directrices emanadas de los altos jefes de la Iglesia eran eliminar todo aquello considerado pagano y contrario a la doctrina cristiana, teniendo como consecuencia la destrucción de templos, tradiciones y la forma de vida de los paganos.

⁶ Ver EIDE (Asborjn), op cit, p.9.

Las actitudes de intolerancia fueron reforzadas con la confrontación entre el Islamismo y la Cristiandad en el siglo VII de nuestra era. El islamismo se basaba en que su religión era la culminación y la fusión de la vieja y la nueva revelación. Por su parte los cristianos consideraban al Islam como la religión del "*falso profeta*", deferencia que permitió la agresión cristiana contra el Islam de una manera violenta a través de las cruzadas en el Medio Oriente y en la Península Ibérica, impulsadas en su mayoría por el Papado y los reyes seguidores del cristianismo. En este espacio de la historia, no solamente los simpatizantes del Islam, sino también los judíos fueron perseguidos duramente.⁷

En otras latitudes del planeta, después del descubrimiento de América en 1492, uno de los rasgos característicos fue la intolerancia y represión hacia los pueblos indígenas de América desde la conquista, convirtiéndose en otro de los ejemplos del fanatismo religioso cristiano en su afán de expansión como la única y verdadera creencia originada de Dios.

⁷ Ver PACHECO GÓMEZ (Máximo), *op.cit.*, p.52.

Posteriormente, durante la Reforma en el siglo XVI, que trajo como consecuencia la división de la Iglesia Católica y por ende una serie de luchas fratricidas, tanto los luteranos y los católicos trataban de destruir al otro, clamando cada uno que tenía la verdad, continuando con la estela de intolerancia y violencia arrastrada ya durante mucho tiempo de nuestra historia.

Esa intolerancia es practicada hasta bien entrado el siglo XX, ejemplo perfecto es el antisemitismo desarrollado en Europa desde finales del siglo XIX y que llega a la culminación con el holocausto judío, en donde se hace evidente la poca participación de la cristiandad, donde no juega un rol protagónico en la defensa de los creyentes de otra fe, razón por la cual en el año 2002 el Papa Juan Pablo II pidió perdón al pueblo judío, en una histórica manifestación.

A pesar de lo anterior, la doctrina de la Iglesia Católica, en materia de Derechos Humanos, se desarrolló ampliamente en los siglos XIX y XX, especialmente en las Encíclicas de los Papas León

XIII, Pío XI, Juan XXIII, Pablo VI y Juan Pablo II, y con el concilio Vaticano II.⁸

Después de esos acontecimientos de intolerancia y violencia, Europa Occidental empieza a preocuparse por los Derechos Humanos, debido a la brutalidad desplegada hacia las diferentes etnias, pueblos y religiones. Sin embargo, en los siglos XVII y XIX Europa se empieza a preocupar por la situación de los Derechos Humanos en su territorio, que coincide con la revolución industrial y el expansionismo europeo. Es también en esta época cuando surgen las teorías racistas que justifican la superioridad de unas razas sobre las otras, usadas como excusa para la esclavitud, en algunos lugares, y para la persecución racial en otros.⁹

C. Evolución normativa

En el Siglo XVI se articula el llamado "*derecho natural*", no solo en panfletos y libros universitarios, sino en declaraciones públicas que expresaban una serie de compromisos de un nuevo orden político.

⁸ Al respecto ver GÓMEZ ROBLEDO (Alonso), Naturaleza de los Derechos Humanos y su Válidez en el Derecho Internacional Consuetudinario. En Liber Amicorum. Héctor Fix-Zamudio. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Volumen II, San José, Costa Rica, p.788.

⁹ Ver EIDE (Asborjn), op.cit., p. 9.

Entre ellas la Declaración Británica de Derechos Humanos de 1688; la Declaración de Independencia de los Estados Unidos en 1776; la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 y la Declaración de Derechos de los Estados Unidos de América en 1791¹⁰.

Mucho de lo acaecido en este período fue inspirado en la transformación vivida en el mundo, iniciada en Florencia en el siglo XV y extendido rápidamente por la Europa del Renacimiento. En teoría se buscaba el renacer del espíritu clásico de Atenas, gobernado por la figura central del ser humano; sin embargo, en la práctica fue toda una revolución del pensamiento político.

a) El contrato social

El primero en utilizar esta frase, de un modo moderno, fue el calvinista holandés Johannes Althusius, quien en 1603 publicó un estudio sobre principios de política, basado en un estudio sobre las diferentes clases de asociaciones humanas¹¹.

¹⁰ Ver PACHECO GÓMEZ (Máximo), *op.cit.*, P.47.

¹¹ Ver EIDE (Asborjn), *op.ci.t.*, . P.9.

Althusius introdujo la Teoría del Consentimiento¹², como un requisito para las asociaciones políticas e introdujo una posición, que sería desarrollada por otros, particularmente por John Locke más de 80 años después.

En los años siguientes la tradicional teoría de la Ley Natural fue cambiada por la noción de "*Los Derechos Naturales*", propuesta de dos maneras hasta el siglo XVII, la primera es la teoría de la Ley Natural, heredada de los griegos y los romanos, pero transformada por los teólogos durante la edad media, entendida como una Ley Divina por Hugo Grotius, quien escribió su mejor trabajo en 1623 sobre las Leyes de la Paz y la Guerra, fue el primero en atreverse a decir que la Ley Natural sería válida aun si Dios no existiera. Para él, la Ley Natural estaba basada en la razón y no en la revelación divina¹³.

¹² Un antecedente importante del contrato social fue la teoría del consentimiento formulada en 1603 por este calvinista holandés; en esta se enfatiza que el consentimiento constituye un requisito indispensable para construir asociaciones políticas.

¹³ Ver STEINER (Henry) and ALSTON (Philip). International Human Rights in Context: Law, politics and moral. Global snapshots. University of Oxford. International Ltd, England, 2000, p.8.

La segunda se puede ver con la obra de Thomas Hobbes en "*Leviatán*". Quería preparar una receta para la construcción de un Estado Ideal donde la paz y la seguridad pudieran ser alcanzadas. Fue en esta conexión que él introdujo la noción de "*derecho natural*" en contraste con la "*ley natural*". Hobbes tenía una visión muy pesimista acerca del comportamiento de los seres humanos en "*El Estado de la Naturaleza*", esto es antes de que se desarrollara lo que se conocería como el Contrato Social.

En su estado de naturaleza original, existía, de acuerdo con Hobbes, desorden y guerra, por lo que él postulaba que los hombres habían establecido un contrato social entre ellos porque su razón les había indicado que el mejor modo de garantizar su autopreservación era cediendo todo el poder al soberano. El hombre era el lobo del hombre decía el conocido pensador, por lo tanto debía entrar en un contrato social proporcionado por la razón, que aseguraba bienestar y estabilidad, una vez delegado el poder al soberano o concentrados y combinados en una sola institución, ya fuera una persona o una Asamblea¹⁴.

¹⁴ Al respecto ver ODIO ROHMOSER (Edgar). Comentarios sobre John Locke. En Cuaderno de Teoría del Estado, 1998.

La quiebra del pensamiento, relacionado con los Derechos Humanos se presentó con John Locke, escritor de "*Dos tratados de gobierno*" en el siglo XVII.¹⁵ Locke hacía hincapié en la necesidad de lograr un consentimiento como base del gobierno, partiendo de la premisa de que los seres humanos son iguales y, por tanto, nada puede situar a nadie bajo la autoridad de otra persona si aquélla no expresa su consentimiento. De esta manera, aproximadamente en 1680, él se aleja del pensamiento pesimista de Hobbes al asumir, en contraste con éste, que en el Estado Natural los seres humanos habían sido libres e iguales, y que la mayoría de ellos respetaba la Ley Natural.

Locke enfatizó en la necesidad del consentimiento como base del gobierno. Expresó que por naturaleza los seres humanos son iguales y por lo tanto nadie puede poner a una persona bajo la autoridad de otra, excepto con su consentimiento. Locke sale del pensamiento pesimista de Hobbes y considera el estado natural del ser humano como libre e igual. Observando la Ley Natural se protegía el derecho a la vida, la libertad y la propiedad, requería el

¹⁵ Ver EIDE (Asborjn), op.cit., p.9

compromiso de los hombres de hacer lo que fuera necesario para mantener la seguridad de los otros¹⁶.

En su teoría del contrato social, Locke dice que los hombres se han puesto de acuerdo de una manera anónima para vivir juntos como una comunidad, y actuar de manera conjunta para defender sus derechos. Pactan utilizar un modelo de votación de mayoría en la Asamblea Legislativa y otras instituciones. Los propietarios de los medios de producción convienen en pagar los impuestos necesarios para solventar necesidades sociales de salud, vivienda, etc., tributos impuestos a través de sus representantes en la Asamblea Soberana. El eslogan "*No a los impuestos sin representación*", muy bien usados en esa época, reflejaban su pensamiento¹⁷.

John Locke contribuyó significativamente al análisis de la regla del derecho, pero no profundizó sobre preguntas acerca de la democracia y la separación del poder. La soberanía del pueblo era esencial para su construcción, pero él no especificó cómo sería implementada. Sin embargo, contribuyó a desarrollar un concepto de

¹⁶Ver EIDE (Asborjn), *op.cit.*, p. 31.

¹⁷ *Ibíd.* P .33.

responsabilidad del Estado en cuanto a la protección de sus habitantes.

b) Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa

En 1775 la legislatura de Virginia nombró a Thomas Jefferson, como miembro de su delegación al Segundo Congreso Intercontinental en Filadelfia. En 1776 se tomó la decisión de cortar los lazos políticos con Gran Bretaña y Jefferson fue nombrado en el comité que redactaría un borrador que incluirían las razones de las colonias para dicha decisión, lo hizo conjuntamente con Benjamín Franklin y John Adams. Jefferson sería el que redactaría la Declaración de Independencia de los Estados Unidos en 1776¹⁸.

En 1791, los Estados Unidos adoptaron el "*Bill of Rights*" o la Carta de Derechos, adjuntada a la Constitución Política de 1787; si bien una parte de los derechos pretendía asegurar la protección de los Estados en relación con las autoridades federales, es el Artículo I el que contiene los clásicos Derechos Humanos:

- la libertad de religión,
- libertad de expresión y de prensa;

¹⁸ Ver PACHECO GÓMEZ (Máximo), *op.cit.* pp. . 49-50.

- libertad de asociación y el derecho de petición, entre otros.

El Artículo IV estipula:

- el derecho a la privacidad y
- de libertad sobre los arrestos arbitrarios

Mientras los artículos V y VI asuntos relacionados con

- el debido proceso y
- un juicio justo.¹⁹

Como se observa, se incorporan en forma constitucional derechos fundamentales, que serían reconocidos en el nivel mundial en la Declaración Universal de Derechos Humanos más de 150 años después.

¹⁹ Ver EIDE (Asborjn), *op. cit.*, p .10.

El "*Bill of Rights*", empero, no llega tan largo como la Declaración Francesa de 1789. Sin embargo, éste forma parte de un documento constitucional, mientras que la Declaración Francesa no encontró un lugar en la Constitución, sino hasta casi 150 años después, ya que fue insertada como un preámbulo de la Declaración Francesa de 1791, pero esa constitución desapareció con la de 1792, que fue la que abolió la monarquía. La Declaración Francesa no encontró un lugar constitucional, sino hasta la Constitución de 1946; sin embargo, los principios ya estaban sentados²⁰.

SECCIÓN II. DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SIGLO XIX Y PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

En la presente sección se pretende presentar de una manera sintética las razones por las cuales hay un incremento en las violaciones de los Derechos Humanos en Europa Occidental y los Estados Unidos. Además presenta como, a raíz de esas violaciones, se construye el concepto moderno de Derechos Humanos e instrumentos internacionales para su protección.

²⁰ Ver STEINER (Henry) and ALSTON (Philip), *op.cit.*, p. 12.

A. Las grandes contradicciones

Con tres países occidentales, Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, se dio el germen de la "positivación" de los Derechos Humanos. Como paradoja, estos países experimentaron una serie de abusos a esos mismos derechos.

En Gran Bretaña, con el desarrollo de la Revolución Industrial y el auge del liberalismo se dio una brecha social entre ricos y pobres, de grandes proporciones, siendo uno de los peores desastres la hambruna de 1846 en Irlanda - entonces bajo el dominio británico - pues la tierra pertenecía a terratenientes que no la estaban trabajando.²¹

La principal razón del desastre causante de la muerte de más de un millón de personas y de que un número aún mayor de ellas tuviera que salir del país, fue el fracaso durante muchos años de las cosechas de papas. El problema pudo haberse evitado con una política económica y social más intervencionista, pero esta acción era impensable en un tiempo donde el liberalismo económico, junto con

²¹ Ver EIDE (Asborjn), op.cit., p.12

el pensamiento de Adam Smith, dominaba el pensamiento político de la época.

En los Estados Unidos, el mayor problema de los Derechos Humanos era la existencia de la esclavitud. La "*verdad*" proclamada en la Declaración de Independencia Americana "*todos los hombres eran creados iguales*", no era cierta para los negros esclavos estadounidenses. La Corte Suprema de los Estados Unidos emitiría un criterio muy cuestionado, en una resolución sobre Dred Scott (6 de marzo de 1857). El magistrado Roger B. Taney declaró que un negro no podía tener los mismos derechos que un ciudadano estadounidense, como el derecho de acceder a la Corte Suprema de los Estados Unidos. Taney escribió:

*"Los negros (negroes en Inglés) no tienen derechos que los blancos están obligados a respetar"*²².

²² Ver EIDE (Asborjn), *op.cit.*, p.14.

Los esclavos eran propiedad, y las personas garantizaban sus derechos de propiedad a través de la V enmienda, por lo que ni el Congreso, ni la legislación estatal podían privar a una persona de su propiedad. Se advierte como en esta época el “*mundo civilizado*” no estaba preparado para empezar a implementar lo que hoy conocemos como Derechos Humanos.

La decisión mencionada hizo que muchas personas en los Estados Unidos se aliaran contra la esclavitud y contribuyeran en la Guerra Civil²³, donde la esclavitud fue abolida a través de la 30 enmienda de la Constitución Política de 1865 y la 14 enmienda de 1868, que en la sección 1 dice:

"Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos, y sujetas a su jurisdicción, como ciudadanos de los Estados Unidos y siendo éste el país donde residen, tienen los mismos derechos. Ningún Estado debe hacer o implementar ninguna ley que disminuya los privilegios o inmunidades de los ciudadanos estadounidenses, ningún Estado debe privar a ninguna persona de su vida, su libertad

²³Ver EIDE (Asborjn), op.cit., p .18:

*propiedad, sin un proceso legal, ni negar a ninguna persona dentro de su jurisdicción igual protección ante la ley*²⁴.

Procesos similares contra los Derechos Humanos se dieron a fines del siglo XIX en toda Europa, desde Francia con Napoleón Bonaparte y sus guerras expansionistas, hasta Alemania, Italia y España. La Rusia zarista y el Imperio Otomano, fueron también famosos por la represión hacia sus ciudadanos.

B. El nacionalismo extremo y el comunismo

Durante la segunda parte del siglo XIX, un proceso de autonomía nacional empezó a emerger para algunos pueblos europeos en Europa Central y del Este. En la Rusia zarista una primera experiencia con una revuelta democrática fue reprimida, seguida por la famosa Revolución Rusa de 1917, origen de otro régimen totalitario, el socialismo marxista. Régimen que culminó con Mikael Gorbachov, quien dio origen a la "*Perestroika*" y el "*Glasnot*"²⁵

²⁴ Ver NEWMAN (Frank) and WEISSBRODT (David). *op.cit.*, p.122.

²⁵ Perestroika y Glasnot. Términos utilizados para referirse a la época de apertura económica y política en la entonces Unión Soviética.

a finales de los años ochenta del siglo XX y que llevaría a la disolución de la Unión Soviética en 1991.

El nacionalismo y el comunismo representarían los principales retos en materia de Derechos Humanos para la humanidad a finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

"El crecimiento del nacionalismo fue en parte inspirado en el idealismo de Fichte, Schelling y Hegel; sin embargo, las manifestaciones extremas de nacionalismo no ocurrirían sino hasta inicios del siglo XX y fue uno de los factores determinantes para que se diera la Primera Guerra Mundial, pero fue más fuerte a finales de los años 20 y en los años 30"²⁶.

Muchos países crearon sociedades democráticas durante la primera década después de la Primera Guerra Mundial. Al final de los años veinte un movimiento disconforme interno y una desestabilización generalizada, parcialmente a consecuencia de la

²⁶ Ver EIDE (Asbjørn), op.cit., p.14.

gran depresión económica, con altos niveles de desempleo e inflación, serían la detonante de este proceso de nacionalismo.

Esta situación permitió el surgimiento de líderes que usaron el nacionalismo como su plataforma política, en Italia con Benito Mussolini, Adolfo Hitler en Alemania, Francisco Franco en España y en menor grado en otros países de Europa, con la excepción de Francia, Bélgica, Holanda y los países nórdicos.²⁷

La otra tendencia extrema fue el marxismo, ésta encontró su plataforma política en el Manifiesto Comunista de 1848. En esencia, expresa que los derechos del hombre fueron simplemente un instrumento para lo que ellos llamaban burguesía. El Estado, aun en las llamadas sociedades democráticas, solo permitía a las clases altas votar, fue un instrumento para que un Comité de burgueses regularan el funcionamiento del mercado a costa de la clase trabajadora. De ahí que el manifiesto proclamara un proceso histórico inevitable que llevaría a intensificar las contradicciones sociales. En el momento apropiado habría una revolución socialista, donde el Estado sería el dueño y controlaría los medios de producción hasta que las clases

²⁷ Ver STEINER (Henry) and ALSTON (Philip), *op. cit.*, p.39.

sociales hayan desaparecido y donde después no se necesitaría un Estado²⁸.

Sería en Rusia donde este tipo de ideas se pondrían en práctica, con resultados contradictorios y en algunos casos devastadores en materia de Derechos Humanos, como en el período de Joseph Stalin y la política represiva utilizada hacia sus adversarios, que causó la muerte de millones de personas²⁹.

C. La liga de las naciones

Finalizada la Primera Guerra Mundial, nace el primer esfuerzo por crear una organización internacional que buscaría la estabilidad y la paz en el mundo, la mayor parte de los países involucrados en este proceso serían países europeos y latinoamericanos³⁰.

²⁸ Al respecto ver MARX (Karl). Manifiesto Comunista, 1948. En Antología de Lecturas. Curso Teoría del Estado. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1998.

²⁹ Se conoce de las prácticas represivas del Régimen de Stalin que causó la muerte de millones de personas, no solo contrarrevolucionarios, sino de sus propios partidarios.

³⁰ Hay que recordar que para los años veinte ni los países africanos, ni muchos de los países asiáticos, así como las islas del Caribe en nuestro continente eran independientes.

La Liga de las Naciones tomó una serie de iniciativas que estaban relacionadas con la promoción de los Derechos Humanos, pero no estableció ningún sistema normativo al respecto.

Hay que resaltar las siguientes iniciativas:

1. Un sistema de monitoreo para el tratamiento de las minorías³¹; aunque no hubo acuerdos generales sobre las minorías, sí hubo acuerdos especiales, para algunos países que fueron independientes o cuyas fronteras habían sido cambiadas después de la Primera Guerra Mundial.
2. La protección para los refugiados³²; la revolución rusa generó una gran cantidad de refugiados y no existían hasta ese momento mecanismos internacionales para la protección de esa población. Bajo el liderazgo del noruego Fridtjof Nansen, la Liga de las Naciones estableció una oficina para la protección de los refugiados y se hizo mucho para reubicarlos; sería esta oficina la que después de la II Guerra Mundial se convertiría en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

³¹ Ver EIDE (Asborjn), *op. cit.*, p. 15.

³² *Ibíd.* P.16

3. El Establecimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³³, para desarrollar y monitorear la aplicación de normas de protección de los derechos laborales y para crear iguales condiciones de competición en las sociedades industrializadas.

La Liga de las Naciones fracasa porque desde que nació fue una institución débil, por la decisión del Congreso de los Estados Unidos de no formar parte de ella, aunque la había promovido, y se debilitaría aún más con la salida de Alemania, Italia y Japón cuando estos países fueron tomados por líderes nacionalistas, para finalmente desaparecer con la invasión de la Unión Soviética de los países bálticos (Estonia, Lituania, Letonia) y por los esfuerzos de los soviéticos de invadir Finlandia.³⁴

Sería ese afán expansionista el que provocaría la Segunda Guerra Mundial, cuando Alemania invade en 1938 Polonia y luego Checoslovaquia³⁵, guerra considerada como una de las mayores catástrofes en materia de Derechos Humanos para la humanidad; además de las muertes que se dieron en el frente de batalla; la nueva tecnología que se implementó; los bombardeos que se dieron de

³³Ver EIDE (Asborjn), *op. cit*, p .17.

³⁴ Ibid. P.17.

³⁵ Ibid. P.18.

poblaciones civiles; el uso de bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki en Japón.

Esta guerra mundial produjo el exterminio masivo de judíos, gitanos, personas con discapacidad y los homosexuales en Europa en los campos de concentración y exterminio que se instalaron en muchos países de Europa; en Asia los chinos perdieron muchas vidas en manos de los japoneses y en la Unión Soviética se produce un genocidio durante el período de Stalin.

La mezcla de esos acontecimientos marcó la forma para definir los Derechos Humanos en los próximos años.

A partir de este momento, surge el compromiso internacional de los países vencedores al final de la II Guerra Mundial por tratar de establecer un orden internacional sobre nuevos principios en materia de Derechos Humanos.

D. Las Naciones Unidas

La comunidad internacional reaccionaría con horror ante los actos de barbarie durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Esto llevo a que países con gran influencia en el ámbito internacional tomaran decisiones sin paralelo en la historia:

“Introducir un sistema universal de Derechos Humanos en el Derecho Internacional”.

La primera iniciativa la tomó el entonces Presidente de los Estados Unidos, aunque aun no hubiese terminado la Segunda Guerra Mundial, Franklin Delano Roosevelt, en su mensaje al Congreso en enero de 1941 dijo:

“En los próximos días, lo cual lo aseguramos, esperamos formar un mundo basado en cuatro libertades fundamentales:

La Primera es la libertad de expresión y opinión, en cualquier parte del mundo.

La Segunda es la libertad que tiene cada persona para creer en Dios a su manera, en cualquier parte del mundo.

La Tercera es la libertad de querer, que trasladado en términos generales, significa un entendimiento económico el cual asegurará a cada nación una vida saludable, de manera pacífica para sus habitantes, en cualquier parte del mundo, es decir satisfacer sus necesidades.

La Cuarta es liberarse del miedo, que en términos generales, significa una reducción mundial de armamentos hasta el punto de que ninguna nación pueda ser capaz de cometer un acto de agresión física contra cualquier vecino, en cualquier parte del mundo".³⁶

Como se observa, ya hay un conocimiento de parte de los Estados Unidos de los horrores que están ocurriendo en Europa, en especial en los países ocupados por Alemania; también queda claro el compromiso con los Derechos Humanos en general, no solo con lo que se conocerá posteriormente como derechos civiles y políticos, sino también con los derechos económicos, sociales y culturales.

³⁶ Ver PACHECO GÓMEZ (Máximo), *op. cit.*, p.49.

E. Elaboración de una Carta de las Naciones Unidas

La Declaración del Atlántico, hecha por el Presidente Franklin Delano Roosevelt y el Primer Ministro de Inglaterra, Winston Churchill; en agosto de 1941³⁷, reiteraba los mismos compromisos. Unos meses después, representantes de varios gobiernos, tanto del Este como del Oeste se reúnen en Washington, Estados Unidos, el 1 de enero de 1942 para adoptar la Declaración de las Naciones Unidas. Aliados en la Segunda Guerra Mundial, su propósito era definir los objetivos por los cuales estaban peleando. Los gobiernos representados se declararon convencidos de que los objetivos de la victoria sobre los enemigos deberían ser la defensa de la vida, la libertad, la independencia, la libertad religiosa y preservar los Derechos Humanos y la justicia en su propio territorio y en otros³⁸.

³⁷Ver PACHECO GÓMEZ (Máximo), *op. cit.*, p. 49.

³⁸ Ver EIDE (Asbjørn), *op.cit.*, P.15.

Surgieron varias iniciativas. Por ejemplo, un grupo internacional de académicos y diplomáticos se reunieron en 1942 en el Instituto Americano de Leyes, una institución privada en Washington, Estados Unidos, especializada en asuntos de codificación del derecho, para escribir un borrador de una posible Declaración Internacional de Derechos Humanos. Algunas de las culturas representadas en ese grupo incluían estadounidenses, árabes, ingleses, canadienses, chinos, franceses, alemanes no nazis, italianos, hindúes, latinoamericanos, polacos, soviéticos y españoles³⁹.

El grupo completó su trabajo en 1944, pero no lo llevaron más allá en esa época. Sin embargo, esa fue la inspiración en 1947 del primer borrador de la Declaración Universal de Derechos Humanos, realizada por la división de Derechos Humanos de las Naciones Unidas bajo el liderazgo del canadiense John Humphrey⁴⁰.

Otras iniciativas surgieron al finalizar la Segunda Guerra Mundial, una de ellas realizada por los países latinoamericanos como

³⁹Ver EIDE (Asborjn), op.cit., p. 16

⁴⁰ Ibíd. P.17

un seguimiento a la Conferencia Interamericana sobre Guerra y Paz, celebrada en Chapultepec, México, a inicios de 1945.⁴¹

Cuando la conferencia de las Naciones Unidas fue inaugurada en mayo de 1945 en San Francisco, muchos Estados latinoamericanos querían que en el Capítulo de creación de las Naciones Unidas se incluyera la Declaración de Derechos Humanos. Uno de estos fue el borrador preparado por el Instituto Americano de Derecho e introducido por el representante de Panamá. Ni ésta ni otras iniciativas contaron con el suficiente apoyo suficiente, pero se decidió incluir en la carta de fundación un acápite para el establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos.

En la Declaración, se encuentra en el Artículo 1 el propósito de las Naciones Unidas, el cual es:

"Alcanzar la cooperación internacional para resolver problemas internacionales de índole económico, social, cultural o de carácter humanitario, y en la promoción y respeto por los Derechos Humanos

⁴¹ PACHECO GÓMEZ (Máximo), *op.cit.*, p.50.

y/o las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lenguaje o religión..."

Más adelante, en el artículo 55 , dice que las Naciones Unidas deben promover el:

"Respeto universal por y la observancia de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, lenguaje o religión".

La Carta de las Naciones Unidas es una Convención Internacional obligatoria para los estados miembros. De ahí la obligación, bajo la ley internacional, de promover el respeto y la observancia por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales sin discriminación.

F. Elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Carta de las Naciones Unidas no especificaba de qué Derechos Humanos se estaba hablando, eso se dejó a la Comisión de Derechos Humanos, que inicia su trabajo en 1947 para presentar, en el verano de 1948, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un borrador de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que la Asamblea General adoptó el 10 de diciembre de 1948⁴².

La Declaración Universal contiene una amplia variedad de derechos: derecho a la integridad (derecho a la vida, libertad a no ser torturado o maltratado, libertad contra la esclavitud o contra las detenciones arbitrarias); derecho a un proceso justo, libertad de religión, de expresión, de opinión, de información, libertad de movimiento, libertad de asociación, derechos políticos. Pero también incluyó los derechos económicos, sociales y culturales.

⁴² Ver EIDE (Asbjørn), *op. cit.*, p.17.

Esta declaración se convierte en el más amplio espectro de Derechos Humanos jamás adoptado en ningún instrumento, nacional o internacional.

Una vez completa la declaración, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas inicia su trabajo de elaboración de convenciones, las cuales tomaron más tiempo que el necesario. No es sino hasta 1966, que la Asamblea General adopta los dos principales protocolos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴³.

Inicialmente se quería que fuera solo un instrumento, pero por razones políticas e ideológicas se decidió dividir los derechos contenidos en la Declaración Universal en dos Convenciones. Esto ya que los países occidentales deseaban darle un énfasis a la Declaración de los derechos civiles y políticos; mientras los países del antiguo bloque socialista deseaban enfatizar en los derechos económicos, sociales y culturales.

⁴³ Ver BIDART CAMPOS (German) J. Jerarquía y Prelación de Normas en un Sistema Internacional de Derechos Humanos. En Liber Amicorum: Héctor Fix-Zamudio, Volumen I. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 1998. P. 456.

SECCIÓN III ASPECTOS IMPORTANTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Si bien sobre los Derechos Humanos se han escrito gran cantidad de tratados y posiblemente se escribirán muchos más debido a lo complejo del tema; el cual puede ser examinado desde distintos puntos de vista, en la presente investigación se hará referencia sólo a tres aspectos: la internacionalización, la progresividad y la violación.

A. Internacionalización.

Después de la Segunda Guerra Mundial el tema de los Derechos Humanos se internacionaliza. El gran movimiento internacional comenzó después de esa guerra con la Declaración Universal de Derechos Humanos, aunque ya hubiese declaraciones regionales, como el caso del continente americano. En este contexto se crearon Comisiones, Cortes regionales y pactos y protocolos sobre la materia.

En términos generales, se afirma que dicha internacionalización se manifiesta en el hecho de que cada vez son más los Estados que aceptan la competencia de las Comisiones y Cortes, como ha sucedido

en Europa Occidental, Asia, África y en el continente americano, con excepción de los Estados Unidos que siempre se ha mantenido al margen de este tipo de instituciones.

Actualmente los individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales, siempre y cuando se hayan agotado previamente los recursos legales internos, el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un ejemplo. Esto rompió con una de las bases del Derecho Internacional clásico, en donde generalmente los únicos sujetos del derecho internacional eran los Estados.

Para no ahondar en los asuntos de soberanía, hay que decir que en realidad los Estados han delegado o subordinado, en diversos grados, algunos aspectos de su soberanía, entre los que destacan la aceptación de instancias judiciales supranacionales, al reconocerse que los asuntos de Derechos Humanos son de interés de la comunidad internacional o regional; además de que dicha aceptación ha sido de una manera voluntaria por los Estados.

La internacionalización de los Derechos Humanos:

"...es y debe ser, primordialmente, la aceptación de órganos jurisdiccionales, internacionales y regionales, integrados por jueces independientes y probos, que apliquen el Derecho Internacional sin presión de ningún Estado".⁴⁴

b) Progresividad

Los Derechos Humanos poseen una tendencia progresiva. Por ella se entiende que su concepción y protección nacional, regional e internacional se va ampliando irreversiblemente, tanto en la cantidad de nuevos instrumentos internacionales, como en su contenido.

La progresividad se ha favorecido a través de las convenciones sobre Derechos Humanos, las cuales poseen una gran flexibilidad, al permitir a los Estados incluirlas dentro de sus legislaciones nacionales de manera progresiva en el tiempo, con el fin de que adapten su sistema normativa a las exigencias internacionales planteadas en los instrumentos.

⁴⁴ Ver CARPIZO (Jorge). Derechos Humanos y Ombudsman. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 67.

Existen derechos que se van reconociendo y defendiendo progresivamente. Tal es el caso de los derechos económicos, sociales y culturales. Derechos que deben ser respaldados por recursos materiales para poder defenderlos, como sería el caso del derecho al trabajo y el derecho a la vivienda; aunque también hay derechos de exigibilidad inmediata, como los derechos de sindicalización y huelga y el derecho a la salud, en muchas de sus manifestaciones.

La presión es importante para que esta progresividad se vaya dando; esto gracias a la presión de la opinión pública internacional, a la cual han contribuido los medios masivos de comunicación, que con facilidad y rapidez informan que ocurre en el mundo.

C. Violación

Varias Constituciones en sus inicios plantearon limitaciones a los funcionarios públicos, estableciendo qué era lo que no podían hacer; esta fue la idea original de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, por ejemplo. Los Derechos Humanos definen las

áreas que son propias de la dignidad de las personas y que deben ser respetadas por las autoridades y funcionarios estatales.

Las relaciones entre particulares y los actos antijurídicos deben resolverse aplicando la ley, en una relación de igualdad, si no la hay, la ley trata de igualar las desigualdades sociales o económicas. Pero en las relaciones entre los funcionarios públicos, que tienen poder del Estado, y un particular, la relación no es de igualdad, por eso el Derecho debe proteger al particular contra las arbitrariedades del Estado⁴⁵.

⁴⁵ En una situación de desigualdad (no importa cual) una de las partes se encuentra en una posición de superioridad que provoca indefensión a la otra, en este caso se ha planteado la necesidad de una desigualdad compensatoria partiendo del principio de justicia distributiva aristotélica. Concepto esgrimido cuando se tratan temas de discriminación en materias de derecho de familia y laboral y por analogía los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos se crearon, se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad del Estado. Por ello, para la violación de un derecho humano, es necesaria la intervención de un funcionario estatal, en principio.

Este concepto ha ido evolucionando y hoy en la doctrina:

"se admite que a veces la violación no la realiza directamente el funcionario público, sino algún otro agente social que cuenta con la anuencia, la tolerancia o el apoyo de un servidor público, y que en estos casos debe considerarse que sí existe violación de un derecho humano".⁴⁶

⁴⁶ Ver CARPIZO (Jorge), op cit., p.68

CAPÍTULO II: CONTEXTO EN QUE SURGEN LAS PROCURADURÍAS DE DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ.

Las Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica no surgen por casualidad, su nacimiento está intrínsecamente ligado a la historia social y política de la región, caracterizada por las desigualdades políticas, sociales y económicas.

En el presente capítulo se pretende contextualizar cuál es la situación política, social y económica de la región, así como el papel que juega la comunidad internacional para acabar con los conflictos armados en la región y en la creación de instituciones democráticas, entre ellas las instituciones objeto de esta investigación.

SECCION I. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA

Antes de analizar el origen, evolución y desarrollo de las Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica es importante explicar y entender el contexto que marcaría, de alguna u otra forma,

la preocupación internacional por introducir esta figura dentro de las constituciones centroamericanas o a través de leyes específicas.

Es necesario recordar la situación de los Derechos Humanos en Centroamérica a finales de los años setenta y ochenta, que daría origen a los conflictos y posteriores procesos de paz en la región.

La historia de Centroamérica ha sido la historia de la dominación, la opresión y la explotación por parte de los grupos ricos en el poder sobre las mayorías - pobres e indígenas - , excluidas de los beneficios económicos, sociales, culturales y políticos.

Desde la Colonia hasta nuestros días; las clases altas de nuestra región aplican una política de exclusión hacia las grandes mayorías, fenómeno social por todos conocido. Sin embargo, en esta tesis, por aspectos de delimitación, se estudiarán los acontecimientos de finales de la década del setenta y lo acaecido en la década de los ochenta.

A. La crisis de los años ochenta

En el inicio de la década en Centroamérica, se observó un deterioro acelerado en todos los aspectos de la vida política y social. Esto generó un proceso dimensionado por una crisis estructural en prácticamente todos los niveles sociales y en la que estuvo presente la intención de la toma del poder por parte de las fuerzas revolucionarias, presentándose la posibilidad de introducir un cambio radical en las estructuras de poder de esos países o ya introducida, como en el caso de Nicaragua.

El 19 de julio de 1979 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) hace su entrada triunfal en Managua, Nicaragua, luego de varias décadas de guerra civil, producto de las desigualdades sociales. Las características del conflicto se enmarcarían dentro de un ámbito de represión de la Guardia Nacional de Nicaragua hacia la base social del movimiento revolucionario que pretendía derrocar a Anastasio Somoza, dictador del país y caracterizado por una serie de flagrantes violaciones de los Derechos Humanos. Además de un movimiento revolucionario que contaba entre sus bases, no solo a los

desposeídos y explotados, sino a una clase intelectual y media preparada, pero consciente y cansada de tantos años de dictadura.⁴⁷

En los otros países de la región, durante el conflicto siempre estuvo presente la necesidad de cumplir con una serie de reivindicaciones democráticas paliativas de las condiciones de vida, tanto en el marco social como económico, para así asegurar el cumplimiento mínimo de los derechos civiles y políticos de los centroamericanos. La región entra en una lucha revolucionaria, dadas las condiciones de extrema desigualdad y la inexistente voluntad política de parte de los sectores en el poder para solucionar los problemas.

Este momento puede considerarse crítico, ya que cuestionó y amenazó el fundamento mismo de una parte de las sociedades centroamericanas, proceso en que la confrontación armada adquiere un papel protagónico. Se produce en general en Centroamérica, aunque no en cada uno de los países, un enfrentamiento entre el modelo económico de acumulación concentradora, tradicional, y un modelo económico orientado hacia la satisfacción de las necesidades

⁴⁷ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Orígenes Del Conflicto armado en Centroamérica. En Revista Brecha, enero-marzo, 1992, p. 32.

de las mayorías. En otras palabras, hay un enfrentamiento entre el sistema capitalista y socialista de producción.

Se produce una pugna entre las élites tradicionalmente dominantes y las mayorías empobrecidas y marginadas. La amplia participación de las masas en la escena política, pasa a ser la característica del proceso centroamericano en general, a la que se responde de manera inmediata con una represión, también de carácter masivo. Los atentados contra la vida, la integridad física de las personas, la libertad personal, el derecho a la libre expresión, entre otras, se convierten en las vías más importantes para intentar frenar las transformaciones propuestas.

Es necesario ver el surgimiento de esta crisis centroamericana, como producto de la interacción entre factores económicos, sociales y geopolíticos. En relación con esto:

"Centroamérica debe enfrentar la decisión de los Estados Unidos, de recuperar su hegemonía en la región. El triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN); la generalización de los conflictos armados en Guatemala y El Salvador; la aparición de

*formas de lucha armada en Honduras; así como la continuidad de luchas nacionalistas en Panamá significan un fuerte cuestionamiento a su hegemonía en la región”.*⁴⁸

Para las distintas administraciones estadounidenses, la alteración en las estructuras de poder que se estaba viviendo en la región, representaba una amenaza directa contra su propia seguridad, todo lo cual da origen a una serie de políticas, cuya expresión más sistematizada y clara es la concepción del conflicto de baja intensidad.⁴⁹

La estrategia consistía en un apoyo masivo a los regímenes dictatoriales, que se materializó en venta y donación de armas, entrenamiento contrainsurgente, mayor presencia en la región y ayuda económica para sostener las empobrecidas economías.⁵⁰

⁴⁸ Ver Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Análisis geopolítico de la crisis centroamericana. EDUCA, San José, 1991, p.54.

⁴⁹ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Orígenes del Conflicto Armado en Centroamérica. Editorial de Revista Brecha, enero-marzo, 1992, p. 17.

⁵⁰ *Ibíd.* P.17.

B. La crisis económica

La crisis económica de los años ochenta ha sido catalogada como la peor del siglo XX en la región⁵¹ y significó el empobrecimiento de millones de personas en América Central.

Después del relativo sostenimiento económico que Centroamérica experimenta entre 1960 y 1977, antes de que finalizara esta última década se inició un proceso que condujo a sus países a sufrir tasas negativas en el crecimiento económico. Cada uno de los países experimentó momentos diferentes de entrada a la crisis. Nicaragua sufrió estas tasas negativas desde 1978, El Salvador desde 1979. Luego siguieron Costa Rica y Honduras en 1980. Guatemala entró en 1981 y Panamá hasta 1983 empezó a experimentar tasas negativas de crecimiento por habitante.⁵²

Los años 1982-1983 representaron la situación de mayor deterioro que había experimentado el Mercado Común Centroamericano hasta ese momento⁵³. La crisis se expresó en la

⁵¹ LÓPEZ (Ricardo). Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica. Varios autores Centroamérica: política económica y crisis. Editorial DEI. San José, 1986, p. 120.

⁵² *Ibid.* P. 124-125

⁵³ *Ibid.* P.126

disminución del comercio internacional y el empeoramiento de los términos de intercambio, el drástico aumento de los precios de los productos básicos, el aumento del desempleo, la inflación persistente y un significativo aumento de la deuda externa. Junto a esto se produjo un acelerado éxodo de capitales tanto nacionales como extranjeros, como producto del clima de guerra y riesgo imperante en la región.

La economía centroamericana de la década de los ochenta se mantuvo como una "*economía de emergencia*"⁵⁴ en la que las necesidades bélicas se imponen. La ayuda, que viene de los Estados Unidos principalmente, se dirige básicamente a la guerra. Asimismo, la asistencia económica internacional, mucho de la cual también viene de los Estados Unidos, viene a suplir las necesidades acordes con el diseño de la política contrainsurgente en el ámbito regional.

Las profundas expresiones internas de la crisis regional se ven agravadas por las condiciones del mercado internacional. Al interactuar con la crisis política, que en la mayoría de los países, a

⁵⁴ Los Estados Unidos empiezan a donar grandes cantidades de dinero con el fin de que la situación social no se desestabilice más. Según datos del Latin American Working Group (LAWG), organización no gubernamental que hace trabajo de incidencia en los Estados Unidos, la región recibió más de 85 mil millones de dólares en donación humanitaria y armas durante la década de los ochenta.

excepción de Costa Rica, ha adquirido una expresión militar, en la que las estructuras de poder duramente cuestionadas reaccionan con altos niveles de violencia, provoca que el poco capital nacional salga de la región y se dé una marcada ausencia de la inversión extranjera.

C. Administración de Justicia

Los países centroamericanos, víctimas en su mayoría de repetidos abusos en contra de la Constitución y demás institutos jurídicos, vieron la situación agravarse con el enfrentamiento armado. La espiral de violencia se vio acompañada, en particular en los países más afectados por ella, de un creciente deterioro en la ya cuestionada administración de justicia.

La fragilidad del principio de separación de poderes del Estado, es evidente en la mayoría de los países centroamericanos. Por un lado hay falta de voluntad y de poder de parte de los políticos, desde los organismos del Estado para hacer valer la justicia, y por el otro es notable la efectividad de la presión por la vía del terror o de la corrupción sobre los funcionarios, con el fin de obstaculizar el correcto desempeño de sus labores.

Se producen repetidas denuncias que señalan la participación de organismos de seguridad del Estado y del ejército de la mayoría de los países, en graves violaciones de los Derechos Humanos, o más aún en la ejecución de políticas sistemáticas de terror en contra de la población, las cuales se ven confirmadas con la poca capacidad que desarrolla el Poder Judicial para sancionar a los responsables. Cabe ejemplificar la política de tierra arrasada, que utilizó el Ejército de Guatemala.⁵⁵

Durante la década de los ochenta, la estrategia estadounidense para los países centroamericanos que atraviesan situaciones más críticas, en particular Guatemala y El Salvador, contempló la necesidad de restablecer algunas de las funciones de la administración de justicia. Estos esfuerzos, dieron como resultado cambios poco significativos. Por un lado continuó la práctica de las ejecuciones extrajudiciales y de la desaparición forzada de personas, hechos cuya naturaleza aparentemente impide la aplicación de la ley.

⁵⁵ Esta era una táctica contrainsurgente que consistía, de acuerdo con Human Rights Watch-Organización no Gubernamental de protección de los Derechos Humanos, en rodear aldeas, donde supuestamente estaba la base social de la guerrilla, matar a todas las personas, incluyendo ancianos, mujeres y niños, y no dejar que nadie se acercara a la zona, inclusive durante años, hasta que no se eliminaran las evidencias de la operación. Esta táctica fue muy utilizada por el ejército de los Estados Unidos en Vietnam.

Además, las detenciones arbitrarias e ilegales, las faltas del debido proceso, los malos tratos y las torturas en las cárceles continuaron⁵⁶.

D) Los Acuerdos de Esquipulas II

Los Acuerdos de Esquipulas, firmados en la Ciudad de Esquipulas en Guatemala el 8 de agosto de 1987 (conocidos como Esquipulas II) aparecen como producto de una serie de esfuerzos desarrollados desde los primeros años de la década de los ochenta, teniendo como antecedente Contadora⁵⁷, donde desde una visión latinoamericana, alternativa a la política estadounidense en la región se busca encontrar una salida política a los conflictos armados que se desarrollan en la región⁵⁸.

El entonces presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, lanza su plan de pacificación, éste significó un compromiso asumido por los cinco presidentes de Centroamérica. Los acuerdos se dirigen a

⁵⁶ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Informe Anual de la Situación de los Derechos Humanos en Centroamérica. San José, Costa Rica, 1989, p.9.

⁵⁷ Isla panameña donde se realizan distintas conversaciones en la década de los ochentas entre grupos insurgentes de Centroamérica y sus respectivos gobiernos con el fin de dialogar sobre posibles ceses al fuego o marcos generales de los acuerdos de paz; generalmente tenían el aval de varios países considerados garantes o amigos del proceso.

⁵⁸ Al respecto ver Consejo Superior Universitario Centroamericano y otros. Esquipulas, diez años después. ¿Hacia dónde va Centroamérica? EDUCA, San José, 1997.

resolver una serie de aspectos que no solo se relacionan con las expresiones de la crisis política, sino también con la esencia del problema, la democracia y los Derechos Humanos en toda su extensión, tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales. Sin embargo, muchos aspectos del Plan del entonces Presidente Arias estaban encaminados a plantear la salida de los sandinistas del poder; de ahí que los efectos del Plan se hicieran sentir de manera casi exclusiva sobre Nicaragua.⁵⁹

La firma de los Acuerdos de Esquipulas II vino a significar el cuestionamiento de la política estadounidense en la región, en especial en la necesidad de que terminara la utilización del territorio centroamericano para agredir a Nicaragua, así como el abastecimiento militar a la contra, movimiento contrarevolucionario que buscaba derrocar al régimen sandinista, en el poder desde 1979.

Esquipulas II planteó la necesidad de reconstruir la integración centroamericana como un elemento para superar la crisis, lo que significó, en ese momento, una contrapropuesta al proyecto

⁵⁹Al respecto ver Consejo Superior Universitario Centroamericano y otros. Esquipulas, diez años después. ¿Hacia dónde va Centroamérica? EDUCA, San José, 1997, op.cit., p.36.

estadounidense de la instauración de una economía de libre mercado internacional.

El impulso de las elecciones en Nicaragua jugó un papel importante como medio para expulsar a los sandinistas del poder, en contraposición a la política del entonces presidente estadounidense, Ronald Reagan de derrocarlos por medio de la lucha armada.

En el preámbulo del Plan de Paz hace hincapié en el diálogo sobre la violencia.

El Plan firmado el 7 de agosto de 1987 contiene 11 puntos básicos⁶⁰:

- a) La reconciliación nacional;
- b) Exhortación al cese de las hostilidades;
- c) Democratización;
- d) Elecciones libres;
- e) Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales;
- f) No uso del territorio para agredir a otros estados;

⁶⁰ Al respecto ver ARIAS SÁNCHEZ (Oscar). Procedimiento para establecer La Paz firme y duradera en Centroamérica. Presidente de Costa Rica, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica 1987, p. 4.

- g) Negociaciones en materia de seguridad;
- h) Verificación, control y limitación de armamento; refugiados y desplazados;
- i) Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo humano;
- j) Verificación y seguimiento internacional y
- k) Finalmente un calendario de ejecución de compromisos

Para efectos de esta investigación, se analizará el punto concerniente a la democratización, donde:

*"...los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático, pluralista y participativo que implique la promoción y la justicia social, el respeto de los Derechos Humanos... perfeccionamiento de sus sistemas democráticos, representativos y pluralistas...fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos."*⁶¹

⁶¹ ARIAS SÁNCHEZ (Oscar), op cit., p. 7.

Este punto en los Acuerdos de Paz entre los distintos países, pero en especial en Guatemala y El Salvador, es central para discutir las formas de perfeccionamiento de los procesos democráticos y la creación de instancias fiscalizadoras del Estado en materia de Derechos Humanos, es decir las Procuradurías de los Derechos Humanos.

En síntesis, se puede decir que la situación de los Derechos Humanos, en especial de los civiles y políticos, en la región estaban muy deteriorados; la política de Tierra Arrasada que estaba siendo aplicada en Guatemala, donde miles de personas, especialmente indígenas estaban siendo masacrados, como parte de la política de seguridad nacional; las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales y los desplazados y refugiados parecían ser la tónica en la región⁶².

⁶² Al respecto ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Situación de los Derechos Humanos en Centroamérica en los años 80. Un triste recuerdo de la guerra. San José, 1993, pp-32-46.

En El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) estaba presionando al gobierno para sentarse en la mesa de negociaciones a través de incursiones en zonas urbanas, en especial con la ofensiva de octubre de 1989, donde los contrainsurgentes llegaron hasta los alrededores de su capital San Salvador. Para entonces los muertos se contaban por más de 70 mil y los refugiados y desplazados llegaban a los dos millones de personas⁶³.

En Honduras, la política de Seguridad Nacional habría provocado ciento ochenta y nueve desaparecidos, entre ellos tres costarricenses, miles de exiliados y un movimiento popular casi desarticulado⁶⁴. Al mismo tiempo, los demás países de la región vivían, de alguna u otra forma, formas de represión policial que provocaban una serie de violaciones a los Derechos Humanos. Ningún país de la región estuvo alejado del conflicto; Costa Rica, fue el menos afectado afectado en términos de vidas humanas, pero tuvo que hacerle frente a la gran cantidad de refugiados y exiliados centroamericanos, especialmente salvadoreños y nicaragüenses.

⁶³ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Situación de los Derechos Humanos en Centroamérica en los años ochenta. Un triste recuerdo de la guerra. San José 1993, pp 44-55.

⁶⁴ *Ibíd.* pp.-56-60.

SECCIÓN II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DEL *OMBUDSMAN*

Uno de los legados jurídicos más importantes de finales del siglo XX en Centroamérica fue la creación de la figura del *Ombudsman*, conocida en la región como Procuraduría de Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes o del Pueblo o el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, en el caso de Honduras.

No importa cómo se llame esta institución en cada uno de los países de la región, ha mostrado ser necesaria en Centroamérica, como parte del proceso de consolidación de las democracias en la región.

Centroamérica es el mejor caso en que esta figura, de origen escandinavo, ha sabido adaptarse a los diferentes sistemas jurídicos. Manteniendo sus rasgos de independencia y control, debe complementar los diferentes sistemas de garantías de los ciudadanos; no solo en cuanto a la fiscalización de la administración pública, sino en cuanto a la eficaz protección de los Derechos Humanos.

A. Antecedentes

Si bien la figura del *Ombudsman* moderno tiene su origen en la figura escandinava en el año 1713⁶⁵, en nuestra región ya se practicaban una serie de principios legales en el llamado Derecho Indiano, semejantes a esta figura jurídica.

El llamado Procurador de los Indios⁶⁶ durante la época de la conquista española, tenía como objetivo armonizar la condición jurídica de los indios frente al poder de la Corona de Castilla. En este sentido es necesario recordar a Fray Bartolomé de las Casas, fraile dominico que a partir de 1516 y hasta su muerte en 1560, se convirtió en el Defensor de los Indígenas en el siglo XVI cuando fueron víctimas de las encomiendas, los repartimientos, los corregimientos y la mita⁶⁷.

⁶⁵ Al respecto ver FAIRÉN GUILLÉN (Victor). El Defensor del Pueblo-Ombudsman-. Centro de estudios constitucionales. Tomo I Parte General. Madrid, 1982, p.35.

⁶⁶ Al respecto ver VEGA ROBERT (Rolando). El Ombudsman en el contexto internacional y latinoamericano. Revista IVSTITIA, Año 8, # 95 P. 5.

⁶⁷ Ibíd. p.5.

Vega Robert considera que el régimen municipal transplantado de España a las Indias en la Institución del Cabildo, se convierte en la base jurídica para la vida de los aborígenes. Los Cabildos contaban en su integración con un Procurador General, lo que en realidad se constituye en el antecedente más puro del *Ombudsman* en nuestra región, y que evoluciona desde su aparición con los ayuntamientos en 1519 hasta nuestra independencia en 1821.⁶⁸

B. Origen en el cabildo

El Procurador General fue concebido alrededor del año 1519, cuando se declaró que las ciudades, villas y poblaciones de las indias podían nombrar un Procurador. El Procurador General no fue independiente, ya que su ámbito de acción estaba delimitado por el Cabildo, que a la vez era una institución necesaria para la fundación de las ciudades. El Cabildo queda instituido como la base jurídica que les dará a las ciudades su símbolo institucional, y prueba de ello es

⁶⁸Al respecto ver VEGA ROBERT (Rolando). El Ombudsman en el contexto internacional y latinoamericano. *Revista IVSTITIA*, Año 8, # 95, *op. cit.*, p.24

que no existieron en toda la organización jurídica indiana, ciudades que no contaran con uno⁶⁹

La Ley I, Título XI del Libro IV, dictada en 1519, en tiempos del Emperador Carlos V, disponía:

*"Declaramos que las Ciudades, Villas, y poblaciones de las indias puedan nombrar procuradores, que asistan a sus negocios y los defiendan en nuestro Consejo, Audiencias y Tribunales para conseguir su derecho y justicia, y las demás pretensiones, que por bien tuvieren"*⁷⁰.

El Procurador no era en sí un miembro del Cabildo, ya que no tenía ni voz ni voto, pero era en esencia el defensor de los derechos del ciudadano contra todos, ya que vigilaba los derechos de la ciudad, aun contra las resoluciones emitidas por el cabildo.

Según Fernando Volio, citado por Vega Robert, esta figura era lo más parecido a un *"Ombudsman"* moderno que hemos tenido en

⁶⁹ Al respecto ver VEGA ROBERT (Rolando). El Ombudsman en el contexto internacional y latinoamericano. *Revista IVSTITIA*, Año 8, # 95, *op. cit.*, p.25

⁷⁰ *Ibíd.* p.27.

América Latina, es decir aquella institución que facilitará el acceso del ciudadano corriente a los medios titulares de sus libertades.⁷¹

La elección del Procurador se daba por medio de los votos de los regidores y no por cabildo abierto; además al parecer los cargos eran vendidos en subastas públicas; pero a veces éstos eran tan caros que los Gobernadores debían nombrarlos.⁷²

C. Origen y evolución del *Ombudsman* moderno

La palabra *Ombudsman*, se origina de la palabra sueca *Imbud*⁷³, en sueco significa representante, comisionado, protector, mandatario; es decir un representante del pueblo. Es un funcionario nombrado por el parlamento para investigar las quejas de los ciudadanos frente a la actuación de los funcionarios de la administración.

En 1713, el Rey Carlos XII de Suecia ordenó la creación de una representación nombrada por él, llamada la *Hosgte Ombudsmännen*⁷⁴,

⁷¹ Ver VEGA ROBERT (Rolando). Ombudsman. El Defensor de los Habitantes. Antecedentes, Funcionamiento, Perspectivas. Investigaciones Jurídicas, S.A, 1993, San José, p. 28.

⁷² *Ibíd.* p.28.

⁷³ Al respecto ver BASELLS TOJO (Edgar A.). "El Procurador de los Derechos Humanos". *Ombudsman, op.cit.*, p. 24.

⁷⁴ Al respecto véase STEN (Rudolph). "Swedens guardians of the law", en Rowat, P.17. Citado por FAIRÉN GUILLÉN (Víctor) en El Defensor del Pueblo- Ombudsman- op.cit., p.35.

con el fin de vigilar a los funcionarios de su Gobierno. Al crearse el *Hosgte Ombudsmännen* en 1713 tenía como misión:

*"Ejercer una vigilancia general para asegurar el cumplimiento de las leyes y normas estatutarias, así como que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones. Particularmente en asuntos muy graves tales como la traición"*⁷⁵.

Este nombre fue cambiado en 1719 por el de *Justitiekansler*⁷⁶ o canciller de justicia, sin producir ningún cambio en sus funciones: la institución debería seguir siendo el medio general de control de la administración estatal desde el punto de vista de la legalidad, es decir, funciones de control y vigilancia.

Con el paso de los años se dijo que este Canciller no tenía suficiente independencia del Gobierno para proteger eficazmente a sus ciudadanos. Era esto lo que precisamente daría origen al nacimiento del *Ombudsman*.

⁷⁵ FAIRÉN GUILLÉN (Victor), *op.cit.*, p. 36.

⁷⁶ Al respecto véase STEN (Rudolph), *op.cit.* Pág. 18. Citado por Fairén Guillén, Victor, *op.cit.*, p.37.

*"Entre 1766 y 1772 el Canciller de Justicia no fue designado por el rey, sino por los cuerpos representativos de entonces, o sea, por los "Cuatro Estados" o cuatro estamentos representativos, lo cual será fundamental para comprender cómo se nombrarán los Ombudsman en la actualidad. Podemos ver como este Canciller pasó de ser un agente del Rey y de sus consejeros, a una persona de confianza de los Estados"*⁷⁷.

Esta forma de designación duró muy poco, en 1772 se dio un golpe de Estado encabezado por el Rey Gustavo III, obteniendo el poder político, con ello el Canciller de Justicia pasó a ser empleado de confianza del Rey. Durante los años que siguieron hasta 1809, este asumió una posición de lo que hoy llamaríamos un Ministro de Justicia.⁷⁸

En 1809 Finlandia pasa, como consecuencia de la Paz de Friedrikashamm, a ser un Gran Ducado dependiente de Rusia, pero se llevó entre su legado jurídico la Constitución de Suecia de 1772, en la que el Canciller apareció como funcionario real. Contrario a lo que estaba ocurriendo en Suecia donde el *Justitieombudsman* sueco

⁷⁷ FAIRÉN GUILLÉN (Víctor), *op.cit.*, p.36.

⁷⁸ Al respecto véase STEN (Rudolph), *op Cit.* P.22. Citado por Fairén Guillén, Víctor *op.cit.* Pág. 36.

(1809) aparece constitucionalmente⁷⁹, cuyo alcance tuvo una ampliación benéfica y positiva, como un medio jurídico de prevención de conflictos entre las autoridades administrativas y los ciudadanos. En realidad aparece como un mecanismo de solución rápida de estos conflictos para evitar acudir a la vía judicial, así como contralor y vehículo de señalamiento de los defectos de la administración pública.

En la nueva constitución de Suecia de 1809, el *Ombudsman* limitará severamente los poderes reales, al encargársele de la protección del ciudadano contra los abusos del poder estatal.⁸⁰

Por otro lado, el Procurador finés recibiría nuevas normas procesales, en las que además de asegurar la legalidad de los actos de los funcionarios y de los tribunales, debía estar presente en las sesiones de las dos Cámaras del llamado Senado y de la división que actuaba como Tribunal Supremo del Gran Ducado de Finlandia.

⁷⁹ Al respecto véase KASTARI (Modeen). "Finlands guardians of the law", Ob colectiva de Rowat, pág.58 en Fairen Guillén, Victor, *op.cit.*, p.36.

⁸⁰ Ver FERNÁNDEZ (Guido). "El Procurador de los débiles". Editorial. Juricentro. San José, Costa Rica, 1992. Pág.34

Si bien los rusos crearon su "procurador", que había llegado paulatinamente a transformarse en acusador, el finés amplió sus poderes y ascendió a la jerarquía oficial. El representante del Zar en Finlandia era un Gobernador General, a su vez era el Presidente del Senado. El Canciller finés lo asistía para asegurar la observancia de las leyes, que en gran medida continuaban siendo las leyes finesas.⁸¹

Pese a ser un Ducado, el canciller velaba por que el Gobernador cumpliera las leyes. Si el Procurador veía algo irregular, les enviaba

"...un recordatorio; y si no conseguía que se corrigiera el acto ilegal, podía informar del asunto al mismo Zar".⁸²

En el fondo los Procuradores fineses se convirtieron en valuarte de la independencia de Finlandia frente a Rusia. Al darse cuenta de eso, los rusos empiezan a elegir, a finales del siglo XIX, a simpatizantes rusos en este cargo.

Por otro lado, los suecos, al igual que otros estados nórdicos, venían afianzando su Estado, creyendo en éste como instrumento

⁸¹ ROBLES (Gil) y DELGADO (GIL). El Control parlamentario de la administración, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, pp-34 y stes.

⁸² *Ibíd.* pp-38 y stes.

para la realización del bien común, pero reconocen sus limitaciones y excesos cuando los órganos de poder y los individuos que lo ejercitan tienen que escoger entre la ley aplicable y aplicarla con eficacia y prontitud.

Si algo caracteriza a la figura del *Ombudsman* como se conoce en la actualidad, es la división que hace la Constitución de Suecia, entre la autoridad del Rey las otras instituciones del Estado. Al Rey y al Consejo se le atribuyó el Poder Ejecutivo; a los estamentos la exclusiva potestad de crear impuestos; el Poder Legislativo se atribuyó al Rey en Consejo y a los Estados. El Poder Judicial se confió a Tribunales independientes y el Control de los funcionarios estatales pasó a ser ejercido por el *Justitiekansler*, en nombre del Rey y el Consejo y el *Justitieombudsman* en nombre de los Estados.⁸³ Se puede evidenciar la separación de poderes.

La Constitución sueca establecía que el *Justitieombudsman*, independiente de la autoridad del Rey y del Consejo debía ser nombrado como un funcionario "*versado en leyes y que hubiera*

⁸³ Al respecto véase STEN (Rudolph). *op.cit.*, p. 18 y siguientes. En Fairén Guillén, Víctor. *op.cit.*, p.37.

tenido experiencia como juez".⁸⁴ Sus funciones, como principal funcionario del Rey, eran las de representar a la Corona, acusando o haciendo acusar en nombre del Rey en las causas que afectasen a la Corona y a la Seguridad Pública.

La Corona y el Parlamento se hallaron con dos supremos órganos de control de la administración, con atribuciones casi idénticas en principio, pero con la aparición de la "auctóritas", o prestigio moral de los *Ombudsman*, las funciones del Canciller antes descritas fueron poco a poco absorbidas por éste.

Así, el *Ombudsman*, nombrado por el Parlamento, debería no solo controlar a la Administración, sino también hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos y acoger las quejas y reclamos, o sea, debía asegurar los derechos del pueblo frente al Estado.

Característica de este *Ombudsman* fue la desconexión con el poder real y su clara dependencia del Parlamento, el cual no solamente lo elegía, sino que él debía presentar el informe de su

⁸⁴ Al respecto véase STEN (Rudolph). *op.cit.*, p. 18 y siguientes. En Fairén Guillén, Victor. *op.cit.*, p. 38.

actividad fiscalizadora de la administración de justicia e incluso de la Iglesia.⁸⁵

El moderno *Ombudsman*, cuya función es doble, cuantitativa y cualitativa -la de supervisar el funcionamiento de la administración en virtud de los poderes que el Parlamento le ha concedido y la de defender los derechos y los legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquella- se empieza a diseminar desde los países nórdicos hacia otras latitudes.

En 1955 sólo tres países escandinavos la tenían; Suecia, Finlandia y Dinamarca. En 1962 dos países más se les unieron, Noruega y Nueva Zelandia. A partir de allí hoy esta figura se encuentra en gran cantidad de países y estados: Fiji, Francia, Ghana, Guyana, Mauritania, Pakistán, las Filipinas, Inglaterra, Canadá, algunos estados de los Estados Unidos, Australia, Alemania⁸⁶.

⁸⁵ Ver ROBLES (Gil) y DELGADO (GIL), Alvaro. "El Control Parlamentario de la Administración: El Ombudsman". Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977. P. 34 y siguientes.

⁸⁶ Ver ROWAT (Donald). The Ombudsman Plan. 2ed, Londres, George Allen and Unwin, Ltd. 1972. P

En nuestro continente, Argentina, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Puerto Rico; así como Barbados, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago, incorporan la institución en su aparato público como contralor de la actuación del aparato estatal.⁸⁷.

SECCIÓN III: INCORPORACIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

A. Instituciones nacionales de Derechos Humanos

Las instituciones nacionales sólo son un componente de un sistema complejo, de múltiples niveles, creado para la promoción y protección de los Derechos Humanos dentro del sistema de Naciones Unidas.

⁸⁷ Al respecto ver Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Estudios Básicos de Derechos Humanos. El Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos en América Latina. Compendio de Legislación, 1997, p. 3.

En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, los pueblos de las Naciones Unidas se declaran resueltos a:

"preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra..., reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre...y a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad".

En consecuencia, en el Artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas se proclama que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

En los más de cincuenta años que han transcurrido desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Naciones Unidas han intentado estimular una estrategia destinada a alcanzar el objetivo enunciado respecto de los Derechos Humanos en la carta. La base de esa estrategia es el conjunto de normas y

disposiciones internacionales que ahora abarcan casi todas las esferas de la actividad humana.

Sobre esa base legislativa sólida se ha creado una red de mecanismos de Derechos Humanos que tiene por objeto seguir perfeccionando las normas internacionales, vigilar su aplicación, promover su respeto e investigar las violaciones de los Derechos Humanos. La estrategia se refuerza con una gran variedad de actividades de información pública y un programa de asistencia técnica destinado a proporcionar a los Estados ayuda práctica para proteger y promover los Derechos Humanos.

La práctica de las Naciones Unidas se basa en la premisa fundamental de que el respeto universal de los Derechos Humanos requiere el esfuerzo concertado de cada gobierno, cada individuo, cada grupo y cada órgano de la sociedad.

En los últimos treinta años, muchos Estados han firmado y ratificado convenciones internacionales que tienen que ver con los Derechos Humanos, por lo que tienen la obligación de aplicar las

normas internacionales a las que se han adherido en el plano internacional.

Los Derechos Humanos suponen relaciones entre las personas y entre éstas y los Estados. De ahí que la tarea de protegerlos tiene ante todo un carácter nacional y es responsabilidad de cada Estado.

En el plano nacional, se protegen los derechos de manera más efectiva con una legislación adecuada, un poder judicial independiente, la promulgación y aplicación de salvaguardias y recursos individuales, y el establecimiento y fortalecimiento de instituciones democráticas.

Cuando los Estados ratifican un instrumento de Derechos Humanos incorporan directamente sus disposiciones en la legislación nacional o se comprometen a cumplir, por otros medios, las obligaciones contenidas en esos instrumentos. Las normas y disposiciones universales de Derechos Humanos encuentran su expresión en el derecho interno de la mayoría de los países. A menudo no basta con que la ley proteja ciertos derechos, si no prevé

también todas las facultades e instituciones jurídicas necesarias para velar por su realización efectiva.⁸⁸

El problema de la realización efectiva en el plano nacional ha dado lugar, particularmente en los últimos tiempos, a un gran interés y a la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional. La aparición, o en el caso de Centroamérica, la reaparición de los regímenes democráticos, ha centrado la atención en la importancia de las instituciones democráticas para salvaguardar las bases jurídicas y políticas de los Derechos Humanos.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, se ocupó por primera vez de la cuestión de las instituciones nacionales de Derechos Humanos en 1946, dos años antes de que la Asamblea General proclamará la Declaración Universal de los Derechos Humanos como "*ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse*"⁸⁹.

⁸⁸ Al respecto ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). La aplicabilidad del derecho internacional de los Derechos Humanos en el orden jurídico de los estados de Centroamérica. San José, Costa Rica, 1998, p. 21.

⁸⁹ Al respecto ver Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949, preámbulo.

En su segundo período de sesiones, en 1946, el Consejo invitó a los Estados miembros a estudiar:

"...la conveniencia de establecer grupos de informaciones o comités nacionales de Derechos Humanos en sus respectivos países para que colaboren con ellos en el adelantamiento de la labor de la Comisión de Derechos Humanos".⁹⁰

Planteamiento realizado 14 años después, en una resolución del Consejo donde se reconoció el papel que las instituciones nacionales podían desempeñar en la protección y promoción de los Derechos Humanos, e invitó a los gobiernos a que estimularan la formación y el mantenimiento de tales órganos, así como a que comunicaran sus ideas e información sobre el particular al Secretario General de las Naciones Unidas.⁹¹

⁹⁰ Ver Organización de las Naciones Unidas. Resolución 9/II del Consejo Económico y Social, del 21 de junio de 1946, sec. V

⁹¹ Ver Organización de las Naciones Unidas. Resolución 772 B (XXX) del Consejo Económico y Social, del 25 de julio de 1960.

B. Establecimiento de normas para la creación de instituciones nacionales de Derechos Humanos

En los decenios de 1960 y 1970, cuando la labor normativa en la esfera de los Derechos Humanos cobró impulso, las deliberaciones sobre las instituciones nacionales se centraron cada vez más en la forma en que esos órganos podían ayudar a la aplicación efectiva de las normas internacionales.

En 1978, la Comisión de Derechos Humanos decidió organizar un seminario para elaborar directrices relativas a la estructura y el funcionamiento de las instituciones nacionales. Así se celebró en Ginebra, en setiembre de 1978, el Seminario sobre Instituciones Nacionales y Locales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.⁹²

En ese Seminario se acordó que las instituciones nacionales debían tener la función de:

⁹² Al respecto Ver Organización de las Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional #4. 1995. p.21.

- *"Servir de fuente de información sobre los Derechos Humanos para los gobiernos y la población del país;*
- *Contribuir a la educación de la opinión pública y promover la conciencia y el respeto de los Derechos Humanos;*
- *Dar su opinión sobre cualesquier cuestión concerniente a los Derechos Humanos que sometiera a su consideración el gobierno;*
- *Estudiar y mantenerse constantemente al tanto de la situación de las leyes, las decisiones judiciales y las medidas administrativas, relativas a la promoción de los Derechos Humanos, y preparar y presentar informes sobre esos asuntos a las autoridades competentes⁹³;*

Con respecto a la estructura de esas funciones, se recomendó en las directrices que⁹⁴:

- *Las instituciones reflejarán la composición más amplia de la población, de tal forma que hicieran participar a todos los sectores de la población en el proceso de adopción de decisiones relativas a los Derechos Humanos;*

⁹³ Al respecto ver ONU, Manual de fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos, *op. cit.*, p.22.

⁹⁴ *Ibíd.* P.23.

- *Las instituciones funcionaran regularmente y tuvieran acceso inmediato a cualquier particular o autoridad;*
- *Las instituciones, en su caso, tuvieran órganos locales o regionales de asesoramiento que las asistieran en el desempeño de sus funciones".*

Con base en estas directrices, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General invitaron a los Estados a tomar medidas apropiadas para establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos.

Durante el decenio de 1980, las Naciones Unidas se interesaron aún más por el tema y se empezó a crear un número considerable de instituciones nacionales, muchas de ellas con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Entre ellas las Procuradurías para la Defensa de los Derechos Humanos de Guatemala y El Salvador.⁹⁵

⁹⁵ Ver Organización de las Naciones Unidas. Manual sobre Creación y Fortalecimiento de Instituciones, op.cit., p. 23.

En 1990⁹⁶, la Comisión de Derechos Humanos convocó a un Seminario con la participación de las instituciones nacionales, con el fin de ver futuras formas de cooperación entre estas instituciones y las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas. De ahí que se celebró en París del 7 al 9 de octubre de 1991, la Primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos⁹⁷; de este seminario salió lo que se conoce como "*Los Principios de París*", donde la Asamblea General los adoptó mediante la resolución 48/134, del 20 de diciembre de 1993.

Entre las atribuciones emanadas de dichos principios están⁹⁸:

- *Presentar al gobierno, al parlamento y a cualquier órgano pertinente recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;*
- *Procurar que la legislación y las prácticas nacionales se armonicen con las normas internacionales;*
- *Estimular la ratificación y aplicación de normas internacionales;*

⁹⁶ Ver ONU. Manual sobre creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos. *op.cit.*, p. 24.

⁹⁷ *Ibid.* P.23

⁹⁸ *Ibid.* P.26.

- *Contribuir a la preparación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales;*
- *Se reconoce la posibilidad de presentar denuncias individuales.*

Durante los preparativos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, se decidió organizar, en forma paralela, una reunión de instituciones nacionales; en ella se discutió, entre otras cosas, los propósitos de las instituciones nacionales, los requisitos fundamentales para el funcionamiento apropiado de las mismas.

En la Declaración y Programa de Acción de Viena se reafirmó:

"...el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos, en particular, lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los Derechos Humanos, la divulgación de la información sobre esos derechos y la educación en materia de Derechos Humanos".⁹⁹

⁹⁹ Organización de las Naciones Unidas. ONU. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración de Viena. 1993. Párrafo. 36.

También se alentó:

"...la creación y el fortalecimiento de esas instituciones nacionales"¹⁰⁰; y se reconoció "...que cada Estado tiene derecho a elegir el marco que mejor se adapte a sus necesidades específicas en el plano nacional".¹⁰¹

C. Definición de Institución Nacional de Derechos Humanos de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas

Aunque no hay un consenso aún dentro de las Naciones Unidas sobre lo que significa "*Institución Nacional*", esta ha sido entendida, para los fines de las actividades de las Naciones Unidas como:

"un órgano establecido por un gobierno en virtud de la constitución o por ley, cuyas funciones se definen concretamente en función de la promoción y protección de los Derechos Humanos".¹⁰²

¹⁰⁰ Ver ONU. Manual sobre creación y fortalecimiento de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos. *op. cit.*, Párrafo 36.

¹⁰¹ *Ibid.* P. 27.

¹⁰² *Ibid.* P.27.

La definición refleja el compromiso que busca la Organización de Naciones Unidas, de parte de los Estados por crear instituciones, desde el Estado, que fiscalicen el accionar del Estado mismo, lo que en el caso de América Latina parecía ser una contradicción en la década de los ochenta.

D. Las instituciones internacionales en la práctica

Las instituciones incluidas en la definición dada, son todas de carácter administrativo, en el sentido restrictivo de que no son judiciales ni normativas. Sus propósitos se cumplen a través de opiniones y recomendaciones; en algunos países la Constitución es la que prevé la creación, aunque es más frecuente que estas instituciones se creen por leyes.

En la actualidad la mayoría de las instituciones nacionales existentes pertenecen a dos categorías:

- a) Comisiones de Derechos Humanos
- b) Oficinas del *Ombudsman*, conocidas en Centroamérica como Defensorías o Procuradurías de los Derechos Humanos.

a) Comisiones de Derechos Humanos

Las Comisiones de Derechos Humanos desempeñan una o más funciones específicas relacionadas con la promoción y protección de los Derechos Humanos. De acuerdo con las Naciones Unidas el principal interés de estas instituciones puede abarcar un gran número de derechos o puede limitarse a la protección de un grupo vulnerable; generalmente están vinculadas a los gobiernos, es decir, al Poder Ejecutivo y suelen estar compuestas por miembros de diversos sectores, pero con un interés particular.¹⁰³

Además las Comisiones de Derechos Humanos se ocupan sobre todo de proteger a las personas contra todas las formas de discriminación y de proteger sus derechos civiles y políticos; pueden recibir e investigar las denuncias de particulares. Una diferencia importante es que las Comisiones de Derechos Humanos pueden investigar denuncias hechas hacia los particulares, no solo las que

¹⁰³ Ver ONU. Manual sobre creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos. op.cit., p. 76.

están hechas hacia los gobiernos, diferencia importante con respecto a las Defensorías, carentes de esta capacidad.

b) Oficinas de Ombudsman

Las oficinas de *Ombudsman* o Procuradurías o Defensorías del Pueblo son creadas por el Parlamento y su función principal es velar por la equidad y la legalidad de la administración pública; existen para proteger los derechos de los particulares que se consideran víctimas de actos injustos por parte de la administración pública¹⁰⁴.

Por lo general, las oficinas de *Ombudsman*, Procuradurías o Defensorías tienen una presencia nacional, con oficinas regionales. Las personas que dirigen estos entes son nombrados por el Parlamento, mientras que los titulares de las Comisiones son nombrados por el Presidente y en algunos casos, pueden convertirse en Secretarías de Estado, como fue el caso del Comisionado Nacional de Derechos Humanos en Honduras, como se verá más adelante.

¹⁰⁴ Ver ONU. Manual sobre creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos. *op.cit.*, p. 77-82

No se ahondará en este punto sobre las oficinas de *Ombudsman*, centro del presente trabajo de investigación, pero se considera importante hacer la diferencia desde ahora con respecto a otras instituciones nacionales de Derechos Humanos, especialmente con las Comisiones Nacionales predominantemente gubernamentales; mientras que las Procuradurías tienen un carácter netamente estatal.

E. Funciones del *Ombudsman* moderno

La función primordial de esta institución consiste en velar por la equidad y la legalidad de la administración pública; esta oficina debe existir para proteger los derechos de los particulares que se consideren víctimas de actos injustos por parte de la administración pública; es decir el *Ombudsman*, Procurador o Defensor debe actuar como mediador imparcial entre un particular perjudicado y las instituciones del Estado.

Esta institución no es, ni tiene por qué ser, igual en cada uno de los países, debe aplicar procedimientos similares en el desempeño de sus funciones. El *Ombudsman*, Procurador o Defensor del Pueblo

recibe las denuncias del público y las investigará si son de su competencia¹⁰⁵.

En el proceso de investigación, el *Ombudsman*, Procurador o Defensor del pueblo tiene acceso a las oficinas y documentos de todas las autoridades públicas pertinentes y además puede obligar a los testigos a brindar información; para posteriormente emitir una declaración o recomendación basada en esa investigación.¹⁰⁶

La resolución se comunica, por lo general, a la persona que ha presentado la denuncia, así como a la oficina o autoridad denunciadas para que corrijan o emitan una resolución al problema planteado

El titular de estas instituciones debe presentar un informe completo de sus funciones al Poder Legislativo, con las observaciones sobre los problemas identificados, así como las sugerencias para la introducción de cambios legislativos y administrativos que beneficien a los administrados¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Ver ONU. Manual sobre creación y funcionamiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos. op.cit., P. 84.

¹⁰⁶ *Ibid.* P.86.

¹⁰⁷ *Ibid.* P.92

Las denuncias que se hacen ante estas instituciones son en general de carácter confidencial y la identidad del denunciante no se revela sin su consentimiento, para protegerlo de posibles represalias institucionales¹⁰⁸.

El defensor de los habitantes no siempre ha de limitarse a actuar a raíz de las denuncias que se le presentan, sino que también puede poner en marcha investigaciones por iniciativa propia o "*de oficio*", basándose en los datos, acontecimientos cotidianos en la vida política y social del país al que pertenece¹⁰⁹.

F. Elementos esenciales para el funcionamiento eficaz de las Procuradurías de Derechos Humanos.

En la Declaración de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, se reconoció concretamente el derecho de cada Estado a elegir el marco de la institución nacional que mejor se adapte a sus necesidades, de ahí que en 1995 la Organización de las Naciones Unidas lance un Manual sobre la

¹⁰⁸Ver ONU, Manual sobre la creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos, op.cit., p.93.

¹⁰⁹Ibíd.. P.95.

Creación y el Fortalecimiento de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En dicho Manual se presentan algunos elementos que pueden considerarse esenciales para el funcionamiento eficaz de dichas instituciones; entre ellos destacan:

- a) *Independencia*
- b) *Jurisdicción Definida*
- c) *Accesibilidad*
- d) *Cooperación*
- e) *Rendición de Cuentas*¹¹⁰

a) Independencia

La independencia se da de una manera relativa, ya que todas las instituciones se ven forzosamente restringidas por sus vínculos con el Estado y por la necesidad de ajustarse a sus mandatos legislativos. Los parlamentos eligen el titular de estas instituciones, ésta es considerada, desde ya, una de las principales debilidades de estas instituciones, por la vinculación partidista entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

¹¹⁰ Ver ONU. Manual sobre la creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos, *op.cit.*, p. 33-34

"Será eficaz la institución nacional que pueda actuar en forma independiente del gobierno, de la política partidista y de todas las demás entidades y situaciones que estén en condiciones de influir en su labor".¹¹¹

Se busca independencia con las características definidas de manera concreta en el contexto nacional, en el fondo se quiere poca interferencia de parte del Estado, sin afectar la capacidad de la institución para desempeñar eficazmente sus responsabilidades.

Esta independencia debe ser judicial y económica¹¹². La independencia judicial se refiere de la capacidad de la institución para elaborar su propio reglamento, la forma cómo realizará sus investigaciones y elaborará sus informes y recomendaciones.¹¹³

La independencia financiera es la capacidad real de la institución para crear su presupuesto sin intervención política. El presupuesto de la institución no debe estar vinculado al presupuesto

¹¹¹ Ver ONU, Manual Sobre Creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos, op cit., p. 34.

¹¹² *Ibíd.* P.78.

¹¹³ *Ibíd.* P.82.

de un Ministerio o departamento del Gobierno, autonomía que aseguraría su financiamiento.

Un aspecto vital es la independencia de quien esté al frente de la institución, de ahí que las leyes que crean estas instituciones deben establecer las condiciones aplicables en cuanto a la forma como se va a nombrar al titular, los criterios y duración del nombramiento, posibilidad de reelección de los miembros, facultades y motivos de destitución de los miembros y, por supuesto, las inmunidades.

b) Jurisdicción definida y facultades apropiadas

Se debe tener un mandato claramente definido, dicha jurisdicción será definida por ley al momento de crear la institución nacional de Derechos Humanos, qué materias cubre, cuál va a ser su ámbito de acción, etc.

Para esto es vital no solo las atribuciones establecidas en las leyes o constituciones, sino también qué se pone en el respectivo reglamento.

c) Accesibilidad

Será eficaz la institución nacional con un acceso rápido para los particulares y los grupos para cuya protección se haya establecido la institución. La institución que se considere responsable y eficaz, tendrá la confianza del público y podrá mejorar al mismo tiempo su accesibilidad¹¹⁴.

El acceso a esta institución es limitado por el desconocimiento y desinformación de su existencia y función; de ahí parte la necesidad institucional de darse a conocer a todos los interesados, en especial los llamados grupos vulnerables.

Las personas deben tener un acceso práctico a la institución nacional; para alcanzar este objetivo es necesaria la existencia de oficinas auxiliares, además de las centrales, para facilitar el acceso de personas que viven en zonas remotas.

La institución nacional debe tomar en consideración el efecto que tienen sus métodos de trabajo en el acceso práctico. De ahí que un procedimiento de presentación de denuncias que requiera la

¹¹⁴ Al respecto ver ONU. Manual sobre creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos, op. cit., p. 85.

asistencia de los denunciantes y los testigos puede ser inaccesible para muchas personas.¹¹⁵

d) Cooperación

Por sus funciones este tipo de institución debe trabajar en estrecha relación con otros entes del Estado, como el poder judicial; Organizaciones de Derechos Humanos y otras instancias no gubernamentales¹¹⁶.

Le corresponde establecer y mantener contactos estrechos con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de la comunidad que se ocupan directa e indirectamente de promover y proteger los Derechos Humanos. El conocido apoyo y experiencia de estas organizaciones puede retroalimentar a las instituciones nacionales; puede ser una forma de darlas a conocer.

En muchos casos, las propias ONG suelen impulsar la creación o el fortalecimiento de estas instituciones, y sus representantes podrían asumir un rol como asesores. Más adelante se estudiará el

¹¹⁵ Ver ONU. Manual sobre creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos, op.cit., p. 90.

¹¹⁶ Ibid. P. 92.

importante papel que jugaron estas organizaciones en la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua y la Defensoría del Pueblo en Panamá.

La importancia de mantener el vínculo ONG-instituciones nacionales radica en el hecho de que las personas más expuestas a violaciones de sus derechos no se atreven a dirigirse directamente a un órgano estatal para poner la denuncia; en estos casos las organizaciones no gubernamentales pueden servir de intermediarios entre las víctimas de las violaciones y las procuradurías o defensorías.

Es importante resaltar el monitoreo realizado por este tipo de organizaciones con respecto a la situación de los Derechos Humanos en cada uno de los países, en especial en los llamados Informes de Derechos Humanos, ellas pueden proporcionar información importante a las instituciones nacionales de Derechos Humanos y quizá darles orientaciones hacia dónde dirigir su trabajo.

Finalmente la relación entre las ONG y las instituciones nacionales se puede concretar a través de proyectos de trabajo conjuntos; siendo la educación, la formación y la difusión de

información las áreas más adecuadas para dicha cooperación y colaboración.

e) Rendición de cuentas

Una institución nacional no es un fin en sí misma y sólo es tan fuerte o limitada como sus logros. Para determinar la eficacia de la institución, se necesita un sistema de rendición de cuentas basado en metas concretas y comprobables¹¹⁷.

La institución nacional tendrá que responder, invariablemente, desde el punto de vista jurídico y financiero, al Parlamento o al Congreso. Esta rendición de cuentas se da a través de la presentación de un informe completo que contemple todos los estudios y denuncias realizadas en el período de trabajo correspondiente, así como las modificaciones que considere necesarias para continuar con el mejor desempeño de sus funciones.

¹¹⁷ Ver ONU, Manual sobre creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos, op.cit., p. 96.

La institución nacional también debe rendir cuentas directamente a sus usuarios, las personas o los grupos a los que se debe prestar asistencia y protección, ya que son precisamente estos la razón de su existencia y por quienes debe velar en el cumplimiento y satisfacción de sus objetivos.

CAPÍTULO III: LAS PROCURADURÍAS DE DERECHOS HUMANOS DE CENTROAMÉRICA: COMPARACIÓN JURÍDICA

Es en un contexto de guerra donde se inicia el esfuerzo por incorporar esta figura en las legislaciones centroamericanas; en el presente capítulo se verá como las Procuradurías o Defensorías en la región nacen y cuál es el papel que juega la comunidad internacional para la creación de estas instancias.

Se hace un análisis comparativo para determinar las semejanzas y diferencias entre las distintas legislaciones centroamericanas que crean esta figura; desde aspectos generales como las atribuciones, hasta cuáles son los pasos que deben seguir las personas que acudan a esta instancia estatal no gubernamental.

SECCION I. ANTECEDENTES

No todas las instituciones surgen en la misma época en la región, el contexto nacional, la realidad política y social y otros factores internos y externos hacen que esta figura aparezca

paulatinamente, incluso con muchos años de diferencia unas de las otras y con mandatos muy acordes a la realidad que se vive en el momento de su creación.

A. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Guatemala

Guatemala es el primer país de América que constitucionaliza al *Ombudsman* y que le impone el deber de procurar la vigencia de los Derechos Humanos y su continua vigilancia. Es producto de la llamada apertura democrática, que se empieza a experimentar en Guatemala y que se concretizó con la Constitución Política aprobada el 31 de mayo de 1985¹¹⁸ y que entró en vigor el 14 de enero de 1986.

El Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, ante la creciente violación de los Derechos Humanos en ese país, resuelve contribuir en esa apertura democrática y organiza, en el mes de mayo de 1984¹¹⁹, unas Jornadas Constitucionales, para debatir, antes de las elecciones a la Asamblea Constituyente, las bases que la nueva

¹¹⁸ Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. El Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman) de Guatemala. Segunda Edición. Ciudad de Guatemala 1996. P.45.

¹¹⁹ *Ibíd.* P. 52.

Carta Magna debería tener para lograr una permanencia. En esas jornadas, entre otras cosas, se debate sobre la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Los abogados aprobaron por unanimidad la inclusión de la Procuraduría de los Derechos Humanos en la nueva Constitución. La ponencia original que se presentó en esas Jornadas planteaba que:

*"Si los recursos y las declaraciones no han sido suficientes para que en Guatemala se respeten los Derechos Humanos debemos ensayar otro remedio y nada mejor si buscamos lo que en otras legislaciones ha sido acertado"*¹²⁰.

La Organización de las Naciones Unidas, con apoyo del gobierno de Suecia, estimuló la creación de dicho ente, al promover, junto con otros países, en especial España, Noruega y Holanda jornadas de democratización en el país. ¹²¹

¹²⁰ Ver BASELLS TOJO (Edgar A.). En El procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Segunda Edición, p.47

¹²¹ Al respecto ver artículo de La Prensa Libre. 12 de junio de 1984. "Pretenden Crear Procuraduría de Derechos Humanos en el país". P. 4-A

Los constituyentes tienen amplias discusiones y el Procurador de los Derechos Humanos es una realidad en el Capítulo V del Título IV, dentro de las Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional. El Congreso posteriormente emite el Decreto # 54-86, aprobado el primero de octubre de 1986, el cual contiene la "*Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos*".¹²²

La creación de la Procuraduría genera una serie de expectativas entre las Organizaciones No Gubernamentales, no solo por las jornadas, sino por la situación de los Derechos Humanos imperante en el país. Esta figura fue inspirada en la Defensoría del Pueblo, establecida en el Artículo 54 de la Constitución española de 1978.¹²³

Sin embargo, no fue sino hasta dos años después de su creación, el 13 de agosto de 1987, cuando el Congreso de Guatemala nombra al Primer Procurador, mediante Decreto 47-87, otorgando esta

¹²² Al respecto ver artículo de La Prensa Libre. 12 de junio de 1984. "Pretenden Crear Procuraduría de Derechos Humanos en el país". P. 6A

¹²³ Ver GARCÍA LAGUARDIA (Jorge Mario). Renace la esperanza. Informe del Procurador de los Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala, 1994, p. 2.

responsabilidad, por un período de cinco años (1988-1992), al señor Gonzalo Menéndez de la Riva.¹²⁴

B. La Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador

La Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador fue inaugurada el 27 de julio de 1992. Establecida mediante los Acuerdos de Paz, del 16 de enero de 1992,¹²⁵ la Procuraduría es el resultado de la ronda de negociaciones realizadas en México, en abril de 1991, entre el Gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).¹²⁶

El Acuerdo de Chapultec y el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, obligo a las partes a contraer compromisos específicos con respecto al respeto y la garantía de los Derechos Humanos y establecieron los términos en que debía trabajar la Misión

¹²⁴ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). La fuerza de la esperanza. Primer Informe sobre las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala y El Salvador y del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, San José, 1993, p.19.

¹²⁵ Organización de las Naciones Unidas. Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo séptimo año. Suplemento enero, febrero y marzo de 1992, A/46/864/-S/23501, Anexo.

¹²⁶ Grupo armado que buscaba cambiar las estructuras sociales del país. El enfrentamiento armado que hubo en el país por más de doce años, tuvo un enorme costo humano, más de 75,000 vidas y casi dos millones de refugiados y desplazados internos, en su mayoría hacia los Estados Unidos

de Verificación de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos para El Salvador, conocida como ONUSAL.¹²⁷

Los Acuerdos establecieron el marco que crearía la Procuraduría de los Derechos Humanos. Se pretendía que luego de la salida de ONUSAL, el 30 de abril de 1995, quien sustituiría su papel sería la Procuraduría de los Derechos Humanos.

La creación de esta institución es también motivada y apoyada por los expertos de Naciones Unidas, quienes crean la Ley, tomando como modelo las instituciones nacionales de protección de los Derechos Humanos, promovidas por la ONU. En este caso hay un compromiso de ONUSAL por fortalecer en tres años la institución con expertos, capacitación y formación en cómo operar a la institución.

Esta es quizá la institución que, al nacer, es la menos consultada con organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, estas organizaciones coincidían en la necesidad de crear un ente desde el Estado que permitiera fiscalizar el accionar del mismo.

¹²⁷ Informe del Experto Independiente sobre El Salvador, Sr. Pedro Nikken, designado por el Secretario General de conformidad con la resolución 1992/62 del 3 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos

El 20 de febrero de 1992¹²⁸, la Asamblea Legislativa aprueba la "*Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica*". Con esto se abre un nuevo capítulo en la vida política y social del país.

C. El despacho del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras

Con el transcurso del tiempo, en Centroamérica son más los países que buscan instaurar instituciones encargadas de custodiar los derechos relativos a los Derechos Humanos.

El Decreto Ejecutivo #26-92, posteriormente reformado en el Decreto Ejecutivo #51-92, del 8 de setiembre de 1992, creó el Despacho del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos en Honduras¹²⁹.

Humanos. Doc. E/CN. 4/1993/11 del 15 de febrero de 1993. P. 71

¹²⁸ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). I Informe sobre las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala y El Salvador y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. op. cit, p.14.

Al nacer, tiene la misma categoría en materia administrativa que las Secretarías de Estado (Ministerio), lo que hizo que se ubicara en la esfera del Poder Ejecutivo, perdiendo con ello, la autonomía e imparcialidad que son indispensables para llevar a cabo su labor.

Es decir, al nacer, no surge como un *Ombudsman*, pero sienta las bases para que, a raíz de la presión de los países nórdicos, especialmente de Suecia, que ofrece apoyar financieramente a la recién creada institución, se transforme¹³⁰.

Este funcionario es propuesto por la Comisión Nacional de Reconciliación (creada por Acuerdo Ejecutivo #808 del 2 de noviembre de 1987) y es finalmente nombrado por el Presidente de la República, por un período no determinado. Dicha Comisión conocería y resolvería sobre la propuesta de remoción, que también debe hacer el Presidente de la República, y debe servir como un órgano de consulta.¹³¹

¹²⁹Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). I Informe sobre las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala y El Salvador y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. op. cit., p. 21.

¹³⁰ Entrevista realizada por Carlos Quesada a Irma Marín. Primera Adjunta del Comisionado, 16 de octubre de 1996.

¹³¹ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). I Informe sobre las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala, El Salvador y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. op.cit., p. 23

El Despacho del Comisionado sustituye a la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, organismo que tenía un limitado poder decisorio y una precaria incidencia en el cambio de la situación.

Hasta el 24 de octubre de 1995 tenía la categoría de Secretaría de Estado, pero el 7 de febrero de 1995 se aprobó una reforma a la Constitución mediante el Decreto 2-95, donde se crea la figura del Comisionado Nacional de Derechos Humanos, con total autonomía e independencia. El Congreso Nacional de la República de Honduras, mediante Decreto 153-95 de la fecha arriba indicada decreta la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, que entra en vigencia el 22 de noviembre de 1995.¹³²

D. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua

La idea de crear una Procuraduría de Derechos Humanos en Nicaragua surge de un grupo de legisladores en 1992¹³³, encabezados

¹³²Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). I Informe sobre las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala, El Salvador y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, op cit., p. 36.

¹³³ Ibid. P.31.

por el entonces Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Paz del Congreso de Nicaragua, el legislador del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN), Carlos Gallo.

La aprobación de la Ley #212 "*Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*", el 15 de noviembre de 1995¹³⁴, estuvo precedida por un amplio proceso de consultas desarrolladas por la Comisión de Derechos Humanos y Paz de la Asamblea Nacional, en ellas las diferentes organizaciones civiles lograron aportar sus criterios y recomendaciones sobre el marco normativo que debía regular a la institución de Derechos Humanos.

Lo anterior gracias a la presión de la cooperación internacional y en especial de Noruega, país que aportó \$1 millón de dólares para el proceso de creación y aprobación de la Ley. Mete Kottman, encargada de Derechos Humanos de la Embajada de Noruega, afirmó en una entrevista a la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) en noviembre de 1999, que:

¹³⁴ Ver Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH). Creación de la Procuraduría de Derechos Humanos. Una necesidad real. Managua, 1995, P.25.

"...la ayuda financiera se condicionó a la participación de la sociedad civil, si la sociedad civil no participaba no financiaríamos el proceso".¹³⁵

En este amplio proceso de consulta participaron diferentes ONG de Derechos Humanos, entre ellos los relativos a la niñez, el medio ambiente, mujeres y pueblos indígenas. Además de funcionarios y jueces de la Corte Suprema de Justicia, de la Procuraduría General de la República, periodistas e inclusive, representantes del Consejo Nacional de Universidades y de las Iglesias, tanto Católica, como la Evangélica.¹³⁶

En 1995, durante el debate de las reformas constitucionales se planteó introducir en el texto constitucional un capítulo dedicado a la creación y definición de las atribuciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua; sin embargo, esta iniciativa no prosperó por cuanto esas reformas eran parciales y no podían incluirse nuevos capítulos al ordenamiento constitucional. De

¹³⁵ Ver Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH). Creación de la Procuraduría de Derechos Humanos. Una necesidad real. Managua, 1995, op.cit., p.32.

ahí que aunque los impulsores querían que la institución tuviera mandato constitucional, no se logró por razones políticas.

E. Defensoría de los Habitantes de Costa Rica

La incorporación de esta institución en el ordenamiento jurídico costarricense, no fue el resultado de una decisión inesperada, sino la consecuencia de una experiencia previa de bastantes años de existencia de otras iniciativas (vinculadas al Poder Ejecutivo) en la materia.

Una experiencia previa se encontraba en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 22 de setiembre de 1982¹³⁷ cuyo artículo #7 configuraba como órganos de la misma 18 Procuradores especializados, entre los que se encontraba el de Derechos Humanos, aunque no se podía considerar como una "*Procuraduría*", en el estricto sentido de la palabra, por su dependencia de la Procuraduría General de la República. Una evaluación hecha a la misma cinco años después, permitió observar

¹³⁶ *Ibíd.* P. 25.

¹³⁷ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Los Desafíos del Nuevo Milenio.V Informe de las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras y Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. San José, 1995. P. 26

que su evolución se acercaba más a un tribunal administrativo, contralor de los Derechos Humanos, que a una institución de carácter de *Ombudsman*.

Desde el año 1978 Hugo Alfonso Muñoz y Carlos Rivera empiezan a escribir sobre el tema en la Revista Judicial, llegando a la conclusión de que:

*"...en consecuencia, una institución como el Ombudsman, adaptándola a nuestro ordenamiento constitucional, puede constituir un complemento importante de los tribunales de justicia...y un colaborador del individuo ante los abusos del Estado"*¹³⁸.

Hay otra cantidad de literatura acerca de la conveniencia de la institución del *Ombudsman* en Costa Rica desde los años ochenta. Enrique Rojas Franco, plantea que en Costa Rica el estudio de esta institución se inició en escritos periodísticos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica a finales de los años setenta,

¹³⁸ MUÑOZ (Hugo A.), RIVERA (Carlos). El Ombudsman. Posibilidad de incorporarlo en Costa Rica. En Revista Judicial. Costa Rica. Año III, No. 10, diciembre de 1978. p. 42.

integrándose luego a las Cátedras de Derecho Administrativo y luego de Derecho Constitucional.¹³⁹

Se creó un grupo llamado Asociación Defensor del Pueblo fue el único grupo organizado no estatal que participó en la discusión del proyecto de Ley del Defensor de los Habitantes de la República. La Asociación fue fundada en 1984. Su objetivo consistió en promover la creación de la figura del *Ombudsman* en Costa Rica. Fue conformada por un grupo de juristas, entre ellos, Hugo Alfonso Muñoz, Enrique Rojas Franco y Edgar Cervantes Villalta.¹⁴⁰

Se buscaba una incorporación a la Constitución; sin embargo, quizá por eso, no hubo una participación activa de las organizaciones civiles. Es necesario mencionar que en Costa Rica existía y aun existe una concepción de que en este país no se violan los Derechos Humanos.

¹³⁹ ROJAS FRANCO (Enrique). El defensor del pueblo. 1era. Ed. Euroamericana de Ediciones, San José, Costa Rica 1993. p.5.

¹⁴⁰ Ver CODEHUCA. V Informe sobre Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica, op.cit. p. 24.

Dicho concepto existe porque hay una tendencia de que la violación de los derechos humanos, es una violación de los derechos civiles y políticos, como detenciones arbitrarias, torturas sistematizadas y ejecuciones extrajudiciales.

Se elaboró un Proyecto de Ley que se publicó en el Diario oficial La Gaceta, el 4 de abril de 1986 y que obtuvo dictamen afirmativo de mayoría en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, en junio de 1987, no obstante no sería aprobada por el Poder Legislativo.¹⁴¹

La iniciativa del Proyecto de Ley del Defensor de los Habitantes de la República, le correspondió al Poder Ejecutivo, siendo en aquel momento Presidente de la República, Luis Alberto Monge Alvarez (1982-1986) y Ministro de Justicia Hugo Alfonso Muñoz Quesada.¹⁴²

¹⁴¹ Ver CODEHUCA V Informe sobre Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica, *op.cit.* p. 26.

¹⁴²Ibid. P. 26.

Hugo Alfonso Muñoz jugó un papel protagónico para la creación de esta institución. Fue coautor del proyecto de Ley (1985); lo presentó a la Asamblea Legislativa en su calidad de Ministro de Justicia (1985); le dio seguimiento como miembro de la Asociación Defensor del Pueblo, lo reactivó cuando fue electo diputado de la Asamblea Legislativa (1990) y negoció su aprobación como jefe de la fracción del Partido Liberación Nacional (1992).

Es la Ley #7319 del 17 de noviembre de 1992 (publicada el 10 de diciembre de ese mismo año en La Gaceta), la que, amparada en el Artículo 140, inciso 3 de la Constitución Política, crea la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.¹⁴³

Esta es la única institución en la región que no nace producto de la presión internacional, sino más bien, de la preocupación de académicos y políticos por contar con una institución fiscalizadora del accionar del Estado.

¹⁴³Ver CODEHUCA V Informe sobre Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica, *op.cit.* p. 27.

F. Defensoría del Pueblo de Panamá

El antecedente más importante conocido sobre el intento de incorporación de la figura del *Ombudsman* en la legislación panameña, data de 1992¹⁴⁴, cuando se propuso integrar dentro de la Constitución, por la vía de las reformas, previa consulta a la población, una figura que se denominada Tribuno del Pueblo, institución con facultades y competencia para decidir si debían aceptarse o no las denuncias o acusaciones contra el Procurador de la Administración o Procurador de la Nación.

El 15 de noviembre de 1992, se realizó el referéndum Constitucional, en donde el conjunto de las propuestas fue rechazado por la población panameña. En aquella ocasión se vio como un voto de protesta contra el entonces presidente panameño Guillermo Endara¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Ver Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Hacia una defensa concertada de los Derechos Humanos. VI Informe sobre las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua; Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras; Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y Defensoría del Pueblo de Panamá. San José, Costa Rica, 1998, p.39.

¹⁴⁵ Entrevista con Celia Sanjur. Centro de Capacitación Social de Panamá, 12 de mayo, 1995.

El 27 de abril de 1995, durante el mandato del Sr. Ernesto Pérez Balladares, se emite el Decreto Ejecutivo #172,¹⁴⁶ mediante el cual se creó la Comisión Presidencial para la Creación del Defensor del Pueblo de la República de Panamá.

Esta Comisión nació como:

*"parte del proceso de consolidación democrática que vive nuestro país, a iniciativa del Presidente de la República, Dr. Ernesto Pérez Balladares"*¹⁴⁷.

La función principal de la Comisión era propiciar un Foro de discusión y análisis que permitiera alcanzar un acuerdo entre las principales fuerzas sociales y políticas del país con el objetivo de alcanzar el consenso necesario para la aprobación expedita del Proyecto de Ley que se presentaría a consideración a la Asamblea Legislativa.

¹⁴⁶ Ver CODEHUCA. VI Informe sobre Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica, *op.cit.* p. 39.

¹⁴⁷ Ver Centro de Capacitación Social de Panamá (CCS). Citando el Boletín de la Comisión Presidencial para la Creación del Defensor del Pueblo. *Análisis Legislativo Comparado, 1995*. Suplemento entregado a los principales diarios de circulación nacional.

La Comisión tenía la misión de desarrollar un espacio para debatir con la clase política y académica, con los gremios empresariales y sindicales, con los organismos no gubernamentales interesados en el tema y con los formadores de opinión, los alcances y posibles funciones de la institución.

La Comisión Presidencial contaba con el apoyo financiero de la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Tenía el apoyo técnico del Consejo Centroamericano de Procuradores, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Asesoría del Latin American Consultant Group¹⁴⁸.

Los parámetros dentro de los cuales debatió la sociedad panameña el contenido del Proyecto de Ley, fueron entre otros, el nombre de la institución, naturaleza jurídica, objetivos generales, independencia funcional y administrativa, fuero, causales de cesación, entre otros.

¹⁴⁸ Entrevista con Lic. Salvador Sánchez. Miembro del Grupo Técnico de la Comisión Presidencial y Director Nacional de Quejas de la Defensoría del Pueblo de Panamá. 17 de junio de 1998.

Las audiencias se llevaron a cabo durante los meses de mayo, junio, julio y agosto de 1995 en los salones de la Cámara de Comercio de Panamá. Al igual que en Nicaragua, el proceso previo que dio lugar a la aprobación de la Ley, se distinguió por una amplia participación de la sociedad panameña, condición puesta por las instituciones internacionales que financiaron la creación de la Defensoría. Con este esfuerzo se logra el anteproyecto de Ley No. 43, el cual fue ampliamente discutido en la Asamblea Legislativa hasta que el 5 de febrero de 1997, mediante Ley No. 7 se crea la Defensoría del Pueblo de Panamá.¹⁴⁹

La Defensoría del Pueblo inicia sus operaciones el 16 de enero de 1998 y ya el 12 de febrero de ese mismo año, la Corte Suprema de Justicia de Panamá emitía un fallo mediante el cual se cercenó importantes facultades contempladas en la Ley aprobada. Entre ellas el que establecía la irresponsabilidad jurídica del Defensor del Pueblo; lo referente a la inmunidad; no podía investigar hechos u omisiones de los servidores públicos y no podía ni recibir ni investigar quejas sobre la prestación del servicio de la Administración de Justicia.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Al respecto ver CODEHUCA. VI Informe de las Procuradurías de Derechos Humanos, *op.cit.*, p.40.

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 41.

SECCIÓN II: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES DE CREACIÓN

Para entender esta sección se han incluido cuadros comparativos, analizados en forma parcial en los puntos más significativos para la presente investigación y que permite al lector una mejor comprensión de la materia.

Al mismo tiempo es en este capítulo que se incluye una serie de valoraciones críticas, que permiten brindar el aporte del postulante del presente trabajo de investigación, con el fin de contribuir a la eficacia de estas instituciones en los distintos países de la región.

Se analizarán cuáles son los principales enemigos de estas instituciones en la práctica, cuáles son los aspectos que deberían mejorarse y que opciones se presentan para brindar un trabajo más transparente en aras de la protección y promoción de los Derechos Humanos de los habitantes de Centroamérica y Panamá.

A. Aspectos Constitucionales

a) Normas de creación

PAÍS	NORMAS DE CREACIÓN
COSTA RICA	Ley 7319 de la Defensoría de los Habitantes.
EL SALVADOR	Arts. 191, 192 y 194 de la Constitución Política. Decreto #163 Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
GUATEMALA	Arts. 273 a 275 de la Constitución Política. Decretos 54-86 y 32-87 del Congreso. Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.
HONDURAS	Art. 59 de la Constitución Política. Decreto Ejecutivo 26-92, del 8 de junio de 1992 y reformado por Decreto Ejecutivo 51-92, del 8 de setiembre del mismo año Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
NICARAGUA	Art. 138 de la Constitución Política de Nicaragua. Ley 212 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
PANAMÁ	Ley por la Cual se establece la Institución de la Defensoría de los Habitantes en la República de Panamá.

En los casos de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y la Defensoría del Pueblo de Panamá, se crean por medio de la legislación y no están incorporadas en la Constitución. Mientras las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y el Comisionado de Honduras la figura si está en el texto constitucional.

El hecho de que las instituciones tengan un sustento constitucional refleja el nivel de compromiso por la temática de los derechos humanos.

Es imperativo que estas instituciones sean creadas a nivel constitucional y que cuenten con leyes reguladoras; esto le permitirá gozar de legitimidad e independencia en sus actuaciones y obstaculizará que un gobierno determinado, al sentirse seriamente amenazado por la institución, trate de desmantelarla o quitarle parte de sus funciones.

b) Denominación de la institución

PAÍS	NOMBRE
COSTA RICA	Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.
EL SALVADOR	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
GUATEMALA	Procuraduría de los Derechos Humanos.
HONDURAS	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
NICARAGUA	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua.
PANAMÁ	Defensoría del Pueblo de Panamá.

Si bien la palabra *Ombudsman* es el nombre clásico de la institución, ninguno de los países centroamericanos, a excepción de Belice (no contemplado en este estudio), ha hecho uso de esta denominación, totalmente extraña a nuestra tradición. Así, la institución recibe el nombre de Procuraduría de Derechos Humanos en Guatemala, Nicaragua y El Salvador; Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, en Honduras; Defensoría de los Habitantes en Costa Rica y Defensoría del Pueblo en Panamá.

Si bien el nombre es una opción del legislador y puede variar o coincidir entre los países de la región, lo importante consiste en rescatar la función de tutela y promoción de los Derechos Humanos, y la protección de los ciudadanos frente a los abusos o arbitrariedades de la administración pública, o ante la deficiente prestación de algún servicio público.

Pero la denominación va más allá, ya que el perfil de nuestro "*Ombudsman*" es distinto al concebido en Suecia, hay que recordar que en Suecia surgió como una ventana que ofrece el Estado para canalizar los reclamos de los habitantes frente a la labor de los funcionarios y servidores del Estado, para lograr por la vía de la persuasión, modificar conductas de éstos a favor de una administración eficiente y respetuosa.

Pero el perfil de la institución en América Latina es distinto, convirtiéndose en nuestra región como un verdadero garante de los Derechos Humanos, tanto de los civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales; es decir, se distancia del *Ombudsman* administrativo, concebido en Suecia, de ahí que la

denominación en Centroamérica y Panamá sea alusiva a esa competencia.

c) Designación

PAÍS	ÓRGANO QUE LOS DESIGNA
COSTA RICA	Asamblea Legislativa (Art. 3).
EL SALVADOR	Asamblea Legislativa (Art. 4).
GUATEMALA	Congreso de la República (Art.273 constitucional).
HONDURAS	Congreso Nacional (Art.2).
NICARAGUA	Asamblea Nacional (Art.138 constitucional).
PANAMA	Nombrado por el Presidente a propuesta de la Asamblea Legislativa (Art.6).

Todas las legislaciones establecen que los titulares deben ser nacionales del país; sin embargo, hay una diferencia entre aquellos que deben ser originales del país por nacimiento, los casos de Honduras y El Salvador hasta hace poco, o bien por la nacionalidad del país, en los casos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

A diferencia de otras regiones, solo en los casos de El Salvador y Guatemala es requisito indispensable ser abogado. En los demás casos no se establece este requisito indispensable, aunque se sugiere, como en el caso de Honduras.

En el caso de Costa Rica el Artículo 4 de la Ley establece como requisitos ser costarricense, mayor de treinta años, con solvencia moral y profesional de prestigio reconocido. En el caso salvadoreño, el Artículo 5 de su Ley establece que debe ser salvadoreño por nacimiento, del estado seglar, mayor de treinta y cinco años, abogado y de reconocida trayectoria en la promoción, educación y defensa de los Derechos Humanos y de moralidad y competencia notorias, entre otros. Sin embargo, este artículo se reformó para que pudiera ser nombrada la actual Procuradora, Beatrice Alemanni de Carrillo, italiana de nacimiento y salvadoreña por naturalización.

En el caso de Guatemala se establecen los mismos requisitos que para los magistrados. De acuerdo con el Artículo 207 de la Constitución Política de 1985, son el ser guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad y estar en el goce de sus derechos ciudadanos. Hay que ser abogado. La constitución de este país

establece que puede ser guatemalteco de origen, cualquier ciudadano de lo que fue la República Federal de Centroamérica, con esto existe la posibilidad de que cualquier otro abogado de El Salvador, Honduras, Nicaragua o Costa Rica, que haya optado por la ciudadanía guatemalteca, pueda asumir ese cargo.

En Honduras, el Art. 5 de la Ley Orgánica establece que debe ser hondureño por nacimiento, mayor de treinta años, abogado y de reconocida honorabilidad. En Nicaragua, el Art. 10 de su Ley establece que debe ser nicaragüense, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, de reconocida solvencia moral, haber cumplido 25 años y no ser mayor de 65 años.

Finalmente, en Panamá el Art. 8 de su Ley establece que debe ser de nacionalidad panameña, mayor de treinta y cinco años, no tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad con el Presidente, ni con ningún otro miembro del Consejo de Gabinete y ser de preferencia abogado.

Como se puede observar, no en todos los países de la región es un requisito indispensable el ser abogado (Costa Rica y Panamá), lo

que deja abierta la posibilidad para que personas de otra formación puedan ser titulares de dichas instituciones.

d) Procedimiento para la designación

PAÍS	PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN
COSTA RICA	<p>Asamblea Legislativa designará Comisión Especial para analizar candidatos (Art.4).</p> <p>Se designa mediante mayoría absoluta (Art.3).</p> <p>Un mes antes del período o a partir de la vacante (Art.8).</p>
EL SALVADOR	<p>Se elige por mayoría calificada de los 2/3 de diputados electos (Art.4).</p>
GUATEMALA	<p>La Comisión de Derechos Humanos del Congreso le propondrá 3 candidatos, para su designación (Art.273 Constitucional).</p> <p>Por el pleno del Congreso con 2/3 de votos, en sesión convocada, dentro de 30 días después de recibida la terna (Art.10).</p>
HONDURAS	<p>Por mayoría de votos del Congreso Nacional (Art.4).</p>
NICARAGUA	<p>Será electo de listas propuestas por los diputados, en consulta con asociaciones de la sociedad civil. Deberá ser electo con el 60% de los diputados (Art. 138 constitucional y 8 de la Ley).</p>
PANAMÁ	<p>La Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea designará un candidato o varios, dentro de 30 días siguientes se elegirá por mayoría absoluta de el Asamblea (Art.6).</p> <p>Elegido un candidato se envía al Presidente para que perfeccione el nombramiento (Art.9).</p>

En el caso de Costa Rica, la Asamblea Legislativa designa una Comisión Especial para analizar a los candidatos (Art.4). El titular se designa mediante mayoría absoluta. En el caso salvadoreño, el Congreso lo elige por mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos (Art.4). En Guatemala, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso le propondrá a éste tres candidatos, para su designación (Art.273 de la Constitución de Guatemala). El Congreso designa con dos tercios de votos, en sesión convocada, a los treinta días de recibir los candidatos (Art. 10).

En Honduras, la elección se da por mayoría de votos del Congreso Nacional (Art.4); mientras en Nicaragua será electo de las listas propuestas por los diputados, en consulta con asociaciones de la sociedad civil. Debe ser electo con el 60% de los diputados (Art.138 Constitucional y 8 de la Ley). En Panamá, la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea designará uno o varios candidatos y la Asamblea Legislativa debe elegir por mayoría absoluta de sus miembros (Art.6) y luego se envía al presidente para que perfeccione su nombramiento.

El requisito de mayoría calificada para elegir al titular de esta institución tiene como finalidad dotarlo de mayor grado de legitimidad democrática. Lo que se pretende es que el titular sea el resultado del consenso y no de la oposición de mayorías que buscan imponer su voluntad.

Si bien la designación recae en el Poder Legislativo, en algunos países se ha implementado un proceso previo de calificación que busca reforzar aún más la legitimidad democrática del titular. Se puede ver como en los casos de Panamá, Guatemala y Costa Rica se crean comisiones legislativas para analizar candidatos. En el caso de Nicaragua, el Procurador es una persona que sale de las listas de los diputados, en consulta con organizaciones de Derechos Humanos.

Hay que destacar que en el caso de Panamá la persona electa debe contar con el aval del Presidente de la República, lo que podría repercutir en la independencia política de la institución.

En todos los países de la región el nombramiento del titular recae en los Parlamentos o Congresos y en el mejor de los casos, su designación corresponde hacerse por dos terceras partes de los votos.

Sin embargo, es innegable que mientras el nombramiento de los titulares sea político, la selección más idónea para un puesto tan importante seguirá basándose en componendas políticas; así se da en todos los Procuradores o Defensores de la región.

La tónica inclusive ha sido que el Titular sea afin al partido en el poder y en aquellos casos donde hay un Adjunto, este sea del partido de oposición. Casos como el nombramiento de Eduardo Peñate, en El Salvador; Sandra Pizsk, en Costa Rica y Benjamín Pérez en Nicaragua, son un ejemplo de ello.

De ahí que lo fundamental sea crear una conciencia de compromiso que trascienda lo político para que los responsables de su nombramiento entiendan que el titular que se designe debe estar, ante todo, legitimado para que pueda realizar una labor acorde con los requerimientos que tan importante cargo le exige. La mayoría calificada es una opción válida, pero debe fortalecerse con otras medidas para despolitizar el nombramiento.

Lo anterior conlleva a la conveniencia de que el titular no haya desempeñado ninguna actividad partidista durante los años anteriores

a su designación, y que tampoco se valga de la institución para optar a un cargo político. Una fórmula interesante para lograr lo anterior, fue presentada por la entonces Defensora de los Habitantes de Costa Rica, Sandra Píszk, en su último informe al Congreso, presentado en junio de 1999, que propone que luego de finalizado el cargo, el titular de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica no pueda optar a un cargo de elección popular en el proceso electoral siguiente al cese de sus funciones.

A pesar de la iniciativa, la Defensora saliente postuló su nombre como candidata a Vicepresidenta de la República de Costa Rica en el proceso electoral siguiente al cese de sus funciones.

El titular de estas instituciones, en lo posible debe ser apartidista, y en el proceso de su nombramiento debe participar la sociedad civil. Lo anterior, ya que el titular de estas instituciones es el defensor de la sociedad civil frente al mal manejo de la administración pública, y si la designación proviene de una consulta con la sociedad civil, ésta tendrá mayor seguridad de que las recomendaciones que emita serán objetivas e imparciales.

Se destaca la formula de elección del Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua; en ella se estipula que tanto el Procurador como el Subprocurador serán electos por la Asamblea Nacional de listas propuestas de los diputados, en consulta con la sociedad civil. Esta es una formula que debería ser emulada por los demás países.

e) Incompatibilidades

En la totalidad de los casos se expresa que es incompatible la función del Procurador o Defensor del Pueblo con el desempeño de cualquier otra actividad, sea ésta pública o privada, con excepción de la docencia universitaria.

Las incompatibilidades funcionan como una garantía de independencia y autonomía a favor de la institución; además tiene como propósito obtener una dedicación eficaz e integral en el desempeño del cargo; además detrás de la institución de la incompatibilidad hay un propósito ético, ya que el desempeño del cargo como Procurador o Defensor exige una independencia de criterio y de actuación que pueden verse afectadas con el desempeño de otras actividades.

Dentro de las incompatibilidades señaladas en el caso de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, está el de no poder participar en ninguna actividad partidaria. En El Salvador, además de no poder participar en política, se les impide a los ministros de cualquier culto religioso ser Procurador. La Procuraduría de Nicaragua agrega entre las incompatibilidades la condición de militar o policía en servicio activo. En el caso de la Procuraduría de Guatemala, la Constitución no prevé ninguna incompatibilidad.

e) Duración del cargo

PAÍS	DURACIÓN EN EL CARGO
COSTA RICA	Cuatro años (Art.3).
EL SALVADOR	Tres años (Art.4).
GUATEMALA	Cinco años (Art.274 constitucional).
HONDURAS	Seis años (Art.4).
NICARAGUA	Cinco años (Art.9).
PANAMÁ	Cinco años (Art.7).

Los términos fijados por las distintas legislaciones para la duración del cargo oscilan entre los tres y los seis años.

En el caso de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica el período es de cuatro años (Art.3); en El Salvador es de tres años (Art.4); en Guatemala es de cinco años (Art.274 constitucional); en Honduras es de seis años (Art.4); en Nicaragua es de cinco años (Art.9) y en Panamá es de cinco años (Art.7).

Ha existido discusión si vía legislativa se podría incluir una prohibición con el fin de evitar que toda persona que haya sido titular de esta institución pueda postularse a un cargo político en un determinado plazo luego del período, evitando utilizar este puesto como trampolín político.

f) Reelección

PAÍS	POSIBILIDAD DE REELECCIÓN
COSTA RICA	Únicamente por un nuevo período (Art.3).
EL SALVADOR	Podrá ser reelegido (Art.4).
GUATEMALA	El período de ejercicio es improrrogable (Art.10).
HONDURAS	Puede ser reelegido (Art.4).
NICARAGUA	No contemplada en la Ley.
PANAMÁ	Puede ser reelegido por una sola vez (Art.7).

Con la finalidad de garantizar continuidad en el trabajo se permite la reelección de titular en casi todos los países de la región, a excepción de Nicaragua donde la Ley no contempló esta posibilidad. Además en el caso de Guatemala el período del ejercicio es improrrogable (Art.10). En los casos de Costa Rica (Art.3) y Panamá (Art.7) se plantea la posibilidad de reelección por un período más y en los casos de Honduras (Art.4) y El Salvador (Art.4) puede ser reelegido y no plantea en cuántas oportunidades más.

g) Cese de funciones

Las causas del cese de las funciones de los titulares de estas instituciones constituyen una garantía de la autonomía e independencia de las procuradurías y defensorías y un resguardo a favor de la transparencia ética de la institución. De ahí que el cese de sus funciones sólo es posible por las causales previamente establecidas en cada una de las leyes.

Las causales más comunes que se suelen establecer son la renuncia, el término del período, la incapacidad sobreviniente, la muerte, la condena por delito doloso y la renuncia.

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, en su Art. 6:c) plantea como causa de cesación la negligencia notoria o por incumplimiento de los deberes de su cargo; pero en este caso la cesación no es inmediata, sino que el Presidente de la República nombra una Comisión que le da una audiencia al Defensor y dicha Comisión informará a la Asamblea Legislativa.

El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá establecen un inciso parecido al de la Defensoría de Costa Rica, aunque sin

posibilidad de audiencia para el procurador. En el caso salvadoreño, para hacer cesar en funciones al Procurador se requiere del voto de dos tercios de los diputados de la Asamblea Legislativa. En Guatemala se agrega como causa de cesación la ausencia inmotivada del país por 30 días consecutivos (Art.12:e).

B. Independencia funcional

PAÍS	INDEPENDENCIA
COSTA RICA	Adscrita al Poder Legislativo. Realizará funciones con independencia funcional, administrativa y de criterio (Art.2).
EL SALVADOR	Integrante del Ministerio Público, permanente e independiente, con autonomía administrativa y personalidad jurídica (Art.2). Solo estará sometido a la Constitución y las Leyes (Art. 4).
GUATEMALA	No está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y actuará con absoluta independencia (Art.8).
HONDURAS	Gozará de independencia funcional, administrativa y técnica (Art.8). Plena autonomía en defensa de los Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho (Art.10). Independencia para determinar que personas necesitan protección (Art.22)

NICARAGUA	<p>Órgano independiente con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y administrativa (Art. 1).</p> <p>Es independiente, no está supeditado a ninguna autoridad y actuará sometido a la Constitución y la Ley. (Art. 2).</p>
PANAMÁ	<p>Institución independiente, que actuará con plena autonomía funcional, administrativa y financiera, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona (Art. 1).</p> <p>Sus actuaciones no son susceptibles de recurso (Art.3).</p> <p>Ninguna actuación podrá ser limitada por autoridad (Art.25).</p>

Una de las razones que motivaron a crear estas instituciones es que eran un ente fiscalizador de las actuaciones de la administración pública; es decir, la defensa de los ciudadanos contra la mala administración. De ahí que para el buen desempeño de sus funciones todos los países de Centroamérica plantean la independencia de las Procuradurías o Defensorías.

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica en el Art.2 de su Ley consagra esa independencia al afirmar que desempeña sus funciones con independencia funcional, administrativa y de criterio. El Art.2 de la Ley salvadoreña asegura dicha independencia al afirmar que la institución será parte del Ministerio Público de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia.

Bien sea en salvaguarda de los derechos fundamentales o frente a la protección del ciudadano ante a los abusos de la administración, el titular de estas instituciones requiere gozar de autonomía e independencia. Para ello los ordenamientos suelen cubrir al Procurador o Defensor del Pueblo con un manto protector de las mismas prerrogativas de los parlamentarios. Estas prerrogativas son indispensables para conservar la independencia y autonomía de estas instituciones.

Debe existir independencia funcional, administrativa, presupuestaria y de criterio. La independencia en todos estos marcos será esencial para que el titular logre a plenitud cumplir con su función fiscalizadora de la administración pública.

De ahí la importancia de que a estas instituciones se les dote legal o constitucionalmente de independencia en todos los ámbitos. El Procurador o Defensor debe realizar sus funciones sin interferencia de ningún poder estatal, así como disponer de un presupuesto anual adecuado, que le permita a la institución realizar sus actividades eficientemente.

La independencia presupuestaria supone que el titular de la institución tenga libertad de administrar sus propios recursos; en la práctica lo que ha ocurrido es que cuando un gobierno se encuentra ante una institución que lo controla demasiado, trate como primer mecanismo represivo de cortar su presupuesto anual o de demorarse en su aprobación y otorgamiento.

Casos concretos en la región han sido la Oficina del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, que tuvo que recortar su personal, porque no se le aumento el presupuesto y se terminó la ayuda internacional; igual ha ocurrido con la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua.

a) Inmunidad y antejucio

PAÍS	INMUNIDAD
COSTA RICA	No se establece
EL SALVADOR	Responderá ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan (Art. 236 constitucional).
GUATEMALA	Gozará de iguales inmunidades y prerrogativas que los diputados (Arts. 273 constitucional y 9 de la Ley).
HONDURAS	Gozará de inmunidad con el mismo rango que los demás funcionarios de la Administración Pública (Art.10).
NICARAGUA	Gozará de iguales prerrogativas que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Art. 15).
PANAMÁ	Será inmunidad ininterrumpida (Art. 12). No podrá ser perseguido por causas sin autorización de la Asamblea Legislativa. No es responsable por opiniones (Art. 15).

La inmunidad del titular de las instituciones, al igual que las parlamentarias, suele dividirse en tres grupos:

- a) La inmunidad de opinión,
- b) expresión y actuación y
- c) la inmunidad de arresto y el antejucio.

En el caso de las instituciones centroamericanas, el Art.236 de la Constitución Salvadoreña establece que el Procurador responderá ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometa; mientras que la Constitución guatemalteca establece que el Procurador gozará de iguales inmunidades y prerrogativas que los diputados (Arts.272 de la Constitución y 9 de la Ley).

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras gozará de la misma inmunidad que los demás funcionarios de la Administración Pública (Art.10); mientras que en Nicaragua el titular gozará de iguales prerrogativas que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Art.15).

La Ley de la Defensoría de los Habitantes costarricense no establece inmunidades para el Defensor, por lo que este podría ser enjuiciado. La Defensoría del Pueblo de Panamá presenta una inmunidad ininterrumpida (Art.12) y explica que el Defensor no podrá ser perseguido por causas penales o policiales, sin una autorización de la Asamblea Legislativa. Expresa, además, en el mismo artículo que tanto el Defensor como los adjuntos no son responsables por las opiniones o votos que emitan en el ejercicio de sus cargos.

En el caso panameño, como se mencionó anteriormente, la Corte Suprema declaró inconstitucional el Segundo Párrafo del Art. 15 que establecía la prerrogativa de la irresponsabilidad jurídica del Defensor del Pueblo. Esta prerrogativa, lo protegía para no ser legalmente responsable de las opiniones que emitiera en el ejercicio del cargo y le protegía contra medidas cautelares.

La inmunidad de arresto supone la prohibición de privar al Defensor del Pueblo de su libertad corporal. Incluso, como sucede en el caso de Panamá, la inmunidad de arresto se extiende hasta la prohibición de enjuiciamiento penal.

Para juzgar al Procurador o Defensor en los casos de delito flagrante, incapacidad moral y otros es necesario llevar adelante un procedimiento de desafuero ante los congresos o las asambleas legislativas. Se trata de una habilitación para allanar la inmunidad de arresto y de enjuiciamiento, con la finalidad de que el juez pueda iniciar el proceso penal correspondiente.

Existe la posibilidad de que los propios congresos o asambleas legislativas, mediante decisión política, amparada en las causales previamente establecidas en la ley, puedan destituir a los titulares de estas instituciones tras la realización de un juicio político.

Se puede observar que salvo Costa Rica, en la cual no se regula lo referente a la inmunidad, en los demás países de la región se observa un tratamiento homogéneo de las inmunidades de las Procuradurías o Defensorías.

C) Las competencias de las procuradurías de Derechos Humanos

PAÍS	COMPETENCIA
COSTA RICA	<p>Competencia de control de la legalidad y no sustituye los actos de la administración pública.</p> <p>Si tiene conocimiento de la arbitrariedad de una acción, debe recomendar la rectificación bajo apercibimiento de ley.</p> <p>Si puede ser delito debe denunciarlo al Ministerio Público (Art. 14).</p> <p>No podrá conocer quejas pendientes de resolución judicial (Art. 19).</p>
EL SALVADOR	<p>No podrá ser coartada por ninguna autoridad (Art. 10).</p> <p>Al establecer violación preparará un informe y promoverá el cese de la violación y restitución de derechos; interpondrá recurso; recomendará; solicitará aplicación de procedimiento contra funcionarios; recomendará indemnización; y cualquier otra medida (Art. 30).</p> <p>Recurrir al Estado para que inicie procesos en casos de sospecha de violaciones de los Derechos Humanos (Art. 37).</p> <p>En casos de violaciones podrá publicar informe (Art.42).</p>
GUATEMALA	<p>Solicitar la destitución del funcionario que obstaculice su labor (Art.22)</p> <p>Iniciar proceso contra cualquier funcionario cuyas funciones</p>

	<p>violen los Derechos Humanos (Art. 23)</p> <p>No podrá conocer asuntos pendientes de resolución jurisdiccional (Art. 32)</p>
HONDURAS	<p>Sus funciones se extienden a funcionarios públicos, civiles y militares (Art. 19)</p> <p>Recomendar a autoridad la rectificación de una arbitrariedad y si lo considera delito debe denunciarlo ante la autoridad competente (Art. 21)</p>
NICARAGUA	<p>Promover que miembros del ejército y policía coadyuven al respeto de los Derechos Humanos (Art. 19).</p> <p>Se extiende a cualquier funcionario o persona que preste servicios de la administración pública (Art. 20).</p> <p>Supervisar la actividad de la Administración Pública (Art.37).</p> <p>Emitirá resolución archivando el asunto, indicando que presume violación o declarando que se comprobó violación. (Art. 38).</p> <p>No anulara actos administrativos, pero podrá sugerir modificaciones (Art. 45).</p>
PANAMÁ	<p>Ejercer acciones populares, recurso de amparo, contencioso administrativos y de protección de los Derechos Humanos (Art. 5).</p> <p>Si tuviere conocimiento de delito deberá ponerlo en conocimiento del Procurador (Art. 30).</p> <p>Poner en conocimiento de la opinión pública sobre el contenido de sus investigaciones (Art. 35).</p>

Haciendo un análisis de las competencias de las Procuradurías o Defensorías de la región se puede observar que estas competencias se circunscriben a la defensa y promoción de los Derechos Humanos; a la supervisión del cumplimiento de la Ley por parte de la actividad administrativa del Estado y a la protección del ciudadano frente a la prestación de los servicios públicos, ya sea que esta protección se lleve a cabo a través de entidades del Estado o por agentes del sector privado.

En todas las instituciones se puede iniciar de oficio o a petición de parte investigaciones referentes a la supuesta violación de los Derechos Humanos.

a) Educación y Promoción de los Derechos Humanos

PAÍS	PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS
COSTA RICA	Deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes (Art. 1).
EL SALVADOR	Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción y respeto de los Derechos Humanos (Art. 194 constitucional).
GUATEMALA	Coordinar para que los programas de estudio de establecimientos de enseñanza, se imparta la materia de Derechos Humanos (Art. 36).
HONDURAS	Elaborar y desarrollar programas y difusión de los Derechos Humanos (Art.9).
NICARAGUA	Auspiciar la promoción y divulgación de los Derechos Humanos (Arts. 4 y 18). Promover el estudio y la constitución de los Derechos Humanos. Instruir a las personas sobre los Derechos Humanos ante la administración pública (Art. 18).
PANAMA	Diseñar y adoptar medidas de promoción de Derechos Humanos.

Por mandato constitucional o legal, las Procuradurías o Defensorías de la región centroamericana tienen como una de sus misiones la defensa y promoción de los Derechos Humanos. La

historia de los países de la región y el origen de muchas de estas instituciones justifican esa competencia. Los derechos tutelados son variados, pueden ir desde un empleado que ha sido despedido de su trabajo arbitrariamente, hasta un pensionado que considera injusta la pensión que recibe; desde un privado de libertad que solicita que se agilice el proceso judicial que se lleva en su contra, hasta el inmigrante indocumentado a quien no se le han respetado sus derechos.

La realidad y los hechos violatorios en cada país son determinantes para la organización y estructura de las Procuradurías o Defensorías. En los casos de Guatemala y El Salvador hay una fuerte inclinación hacia la defensa de los derechos civiles y políticos. La Procuraduría de Guatemala establece en su Art. 21 de la Ley que el Procurador protegerá los derechos individuales, de manera fundamental la vida, la libertad, la justicia, la paz, entre otros.

En Costa Rica, por el contrario, al analizar la ley se puede observar una mayor defensa de los derechos económicos, sociales y culturales y así está establecido, cuando afirma que se busca esclarecer las actuaciones u omisiones del sector público. Es

importante aclarar que, entre las competencias, no puede intervenir respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

b) Supervisión de los deberes de la Administración Pública

La administración pública enmarca su actividad dentro del respeto al principio de legalidad. Un Estado de Derecho supone una compleja red de controles al que está subordinado el accionar de la administración pública. La actividad administrativa se halla disciplinada por la ley y está organizada según formas de procedimiento que exige la intervención de distintos órganos. En estos casos resulta pertinente la intervención del Defensor, no para agregar más controles, sino para procurar que la exigencia y necesidad del control no perjudiquen la pronta satisfacción de los derechos de las personas.

Las personas no sólo pueden ser lesionadas en sus derechos por un acto ilegal de la administración, sino por un hecho que sin ser ilícito implique en esencia un abuso o incorrección de la administración.

c) Supervisión de la prestación de los servicios públicos

En la mayoría de los casos la prestación de los servicios públicos es llevada a cabo por el Estado, por lo que las Procuradurías o Defensorías del Pueblo, en tanto tienen competencia para controlar el cumplimiento de los deberes de la administración pública, pueden supervisar su efectiva y correcta prestación. Sin embargo, el Estado puede delegar esa labor a una entidad privada, con la salvedad del control realizado por entidades estatales fiscalizadoras del cumplimiento, el caso del transporte público en los países centroamericanos.

Se debe enfatizar, dentro de la defensa de las personas frente a la prestación de los servicios públicos, los llamados intereses difusos o colectivos. Fix Zamudio afirma que esta afectación se produce de forma más amplia en diversos sectores sociales, por lo que no resulta sencillo conocer ni identificar a los lesionados en la esfera jurídica en aspectos como la prestación masiva de bienes y servicios, la

alteración del medio ambiente, la destrucción del patrimonio artístico y cultural.¹⁵¹

La aparición de los denominados intereses difusos y colectivos, aunados a los tradicionales hechos de afectación de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, trae como consecuencia la necesidad de que los Procuradores y Defensores expandan sus atribuciones. En muchos casos las autoridades administrativas pueden lesionar tales intereses, en cuanto les corresponde dictar disposiciones reglamentarias, otorgar autorizaciones a fábricas contaminantes, etc.

¹⁵¹ FIX ZAMUNDIO (Héctor). Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, p.426.

D. Atribuciones de las procuradurías de Derechos Humanos

PAÍS	ATRIBUCIONES GENERALES
COSTA RICA	<ul style="list-style-type: none"> - Proteger los derechos e intereses de los habitantes; - Velará por que el funcionamiento se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política y las Leyes; - Deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes. (Art.1).
EL SALVADOR	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el respeto y la garantía a los Derechos Humanos; - Investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los Derechos Humanos; - Asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los Derechos Humanos; - Promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los Derechos Humanos; - Vigilar la situación de las personas privadas de su libertad; - Practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden de asegurar el respeto a los Derechos Humanos. - Supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas; - Promover reformas ante los órganos del Estado para el Progreso de los Derechos Humanos; - Emitir opiniones sobre Proyectos de Leyes que afecten el ejercicio de los Derechos Humanos; - Promover y proponer las medidas que estime necesarias en

	<p>orden de prevenir violaciones a los Derechos Humanos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formular conclusiones y recomendaciones públicas o privadamente; - Elaborar y publicar informes; - Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos.
GUATEMALA	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa, gubernamental, en materia de Derechos Humanos; - Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; - Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos; - Recomendar privada o públicamente a los funcionarios, la modificación de un comportamiento administrativo objetado; - Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos institucionales; - Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos donde sea procedente; y - Las otras funciones y atribuciones que le asigne esta Ley.
HONDURAS	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el cumplimiento de los derechos y garantías establecidas en la Constitución de la República y la presente

	<p>Ley, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás tratados y convenios ratificados por Honduras;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestar atención inmediata y dar seguimiento a cualquier denuncia sobre violación a los Derechos Humanos; - Solicitar a cualquier autoridad, poder, organismo e institución, información concreta acerca de violaciones de los Derechos Humanos; - Velar por que los actos y resoluciones de la Administración Pública sean acordes con el contenido de los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por Honduras; - Presentar ante las autoridades nacionales que fuere necesario, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que estime del caso para el cumplimiento del ordenamiento jurídico; - Conocer, a petición de parte, los casos de violencia que perjudiquen la integridad moral, psíquica y física de los cónyuges, descendientes y demás miembros de la familia y evidencien infracción a la norma penal, denunciándolos ante la autoridad competente; - Elaborar y desarrollar programas de prevención y difusión en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos político, jurídico, económico, educativo y cultural; - Coordinar cuando sea necesario, con las instancias y organismos internacionales, y con la colaboración de
--	--

	<p>organismos no gubernamentales, las medidas relacionadas con la protección de los Derechos Humanos, en su más amplio concepto;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar el presupuesto anual de la institución y remitirlo al Congreso Nacional para su aprobación; - Crear oficinas regionales y nombrar su personal; - Informar anualmente al Congreso Nacional sobre el desempeño de sus funciones, y; - Organizar seminarios de carácter nacional e internacional para crear una mística nacional de protección a los Derechos Humanos.
NICARAGUA	<ul style="list-style-type: none"> - Promover en la ciudadanía el estudio y la educación, de la Constitución Política y los Derechos Humanos; - Orientar e instruir a las personas en el territorio nacional sobre el ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, libertades y garantías ante los agentes de la administración pública; - Promover el respeto de los Derechos Humanos y desarrollar programas participativos de promoción y educación para toda la sociedad; - Fiscalizar al apego de la administración pública y sus funcionarios en el respeto de los Derechos Humanos; - Investigar actuaciones de la administración pública de oficio o por denuncia, para esclarecer los actos u omisiones que vulneren los Derechos Humanos y remitir a los que

	<p>resultaren presuntos culpables al organismo correspondiente para su respectiva sanción;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitar la suspensión y la destitución de las autoridades y empleados públicos que con su actuación lesionen o pongan en peligro los Derechos Humanos, sin perjuicio de iniciar las sanciones de responsabilidad civil o penal; - Establecer conclusiones y emitir recomendaciones en las investigaciones que realice, emitiendo censura pública ante los responsables de actos contrarios a los Derechos Humanos; - Practicar inspecciones en los locales de la administración pública que sean de su interés y requerir a los funcionarios información sin que pueda oponérsele reserva alguna; - Conocer los Informes que el Estado envía al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos; - Procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido violados o puestos en peligro con los presuntos responsables de la administración pública; - Vigilar la situación de las personas privadas de libertad en la Policía Nacional y en el Sistema Penitenciario Nacional; - Proponer reformas ante los órganos administrativos, tendientes a promover la tutela de los Derechos Humanos y recomendar la rectificación de acciones ilegales o arbitrarias; - Rendir informe anual a la Asamblea Nacional e informe
--	---

	<p>especial cuando así lo crea necesario el procurador o la Asamblea Nacional;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proponer la suscripción y ratificación de tratados y convenios sobre Derechos Humanos; - Organizar su propia estructura y dictar el Reglamento Interno que regule el funcionamiento de su actividad administrativa; - Estimular la labor que en pro de los Derechos Humanos efectúan los organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como los medios de comunicación social; - Nombrar al procurador de la Niñez y la Adolescencia, a la Procuradora de la Mujer; de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas y otros procuradores especiales que estime pertinente. - Proponer y tramitar denuncias de parte de la población de violaciones de los Derechos Humanos; - Las demás que le confiera esta Ley.
PANAMÁ	<ul style="list-style-type: none"> - Investigar los actos u omisiones de las autoridades y de los sectores públicos que impliquen violaciones a los derechos establecidos en el título III de la Constitución Política, de los demás derechos constitucionales , así como los previstos en tratados, convenios y declaraciones internacionales, suscritos y ratificados por el Estado panameño; - Inquirir sobre los actos, hechos u omisiones de la

	<p>Administración Pública, incluyendo como tal al Órgano Ejecutivo, a los gobiernos locales y a la Fuerza Pública, que pudieran haberse realizado irregularmente;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Investigar sobre los actos, hechos u omisiones de los servidores públicos; solo en la medida en que sean de naturaleza administrativa y no jurisdiccional para los servidores del Órgano Legislativo, del Órgano Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Electoral. - Investigar y denunciar hechos, actos u omisiones de las empresas públicas, mixtas o privadas, personas naturales o jurídicas, que desarrollen un servicio público por concesión o autorización administrativa; - Recomendar anteproyectos de ley en materias de su competencia a los titulares de la iniciativa legislativa; - Realizar estudios e investigaciones, a fin de incorporar normas internacionales sobre Derechos Humanos en el orden jurídico interno; - Presentar a la Asamblea Legislativa un informe anual de sus actuaciones, así como cuantos informes especiales considere convenientes; - Atender las quejas y situaciones que afecten los Derechos Humanos y promover, ante la autoridad respectiva, que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos; - Diseñar y adoptar políticas de promoción y divulgación de los
--	--

	<p>Derechos Humanos...establecer comunicación permanente con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la protección y defensa de los Derechos Humanos, etc.</p> <ul style="list-style-type: none">- Mediar en los conflictos que se presenten entre la Administración Pública y los particulares, con la finalidad de promover acuerdos que solucionen el problema. (Art.4).
--	--

Otras atribuciones

PAÍS	OTRAS ATRIBUCIONES
COSTA RICA	<p>Interponer cualquier acción jurisdiccional o administrativa (Art.13);</p> <p>Conocer actuaciones del Organismos de Investigación Judicial en relación con Derechos Humanos (Art.20);</p> <p>Interponer recurso de Hábeas Corpus, de inconstitucionalidad y el de amparo (Art. 21).</p>
EL SALVADOR	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el cumplimiento de procedimientos de acciones que promueva; - Proponer firma y ratificación de Convenios internacionales; - Emitir resoluciones de censura pública por violaciones de Derechos Humanos; - Procurar conciliaciones entre víctimas y autoridades; - Crear nexos con organismos de Derechos Humanos.
GUATEMALA	<p>- Emitir resolución de censura pública luego de una investigación (Art. 14).</p>
HONDURAS	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar seminarios para mística nacional de Derechos Humanos (Art.9); - Velar por acceso ante órganos judiciales y para que actúen con diligencia y celeridad (Art.42); - Recomendaciones a autoridades para adoptar medidas. (Art. 43).
NICARAGUA	<p>- Podrá interponer recursos de inconstitucionalidad; amparo y exhibición personal (Art. 21).</p>
PANAMÁ	<p>- Recibir e investigar las quejas que se originen por deficiente</p>

	<p>prestación del servicio por parte de la Administración de Justicia. (Art.23);</p> <p>- Podrá formular recomendaciones a los órganos, instituciones o funcionarios de la administración pública. También podrá formular recordatorios de deberes constitucionales y legales a los servidores públicos, por incumplimiento de los deberes que normativamente les obliguen (Art.33).</p>
--	--

Para el ejercicio de sus competencias, las constituciones y las leyes de los países centroamericanos otorgan a las instituciones en estudio un conjunto de atribuciones. Del análisis comparado se observa que las principales son la investigación, mediación, elaboración de resoluciones y formulación de recomendaciones y la posibilidad de interponer acciones judiciales en defensa de los Derechos Humanos. Además de la promoción y educación en Derechos Humanos, la elaboración de informes, así como la asesoría y orientación de los ciudadanos y funcionarios públicos.

a) Investigación

Esta es una de las atribuciones más importantes del defensor, la cual se materializa a través de la inspección de locales, la solicitud

expresa de información, el revisar documentos, la entrevista con funcionarios públicos, entre otros.

En la mayoría de las leyes centroamericanas se da potestad al Defensor o Procurador para que investigue de oficio o a petición de la parte interesada. La Procuraduría de Guatemala puede investigar sobre todo tipo de denuncias que le sean presentadas por cualquier persona (Art.13:b y c). Igual ocurre en los casos de Nicaragua, El Salvador y Panamá.

La labor de investigación en los países centroamericanos tiene una estrecha relación con la protección de los Derechos Humanos, o con los posibles casos de abusos de parte de la administración pública.

b) Mediación

Se parte de la idea de que el Procurador o Defensor ponen en ejecución sus atribuciones en defensa de las personas sólo si ellos no pueden ser amparados por otros medios, en especial por aquellos establecidos por las leyes; de ahí que se entienda que la labor de los titulares de estas instituciones es de naturaleza supletoria.

En consecuencia, queda claro que las personas vienen a encontrarse, respecto del Procurador o Defensor, en una relación distinta de la que podría establecerse con los órganos jurisdiccionales. La valoración del recurso y el desarrollo de eventuales investigaciones se dejan a discreción del *Ombudsman*, correspondiendo al particular el único derecho de ser informado de las razones por las que el recurso no ha sido tomado en consideración.

Desde esa perspectiva, las atribuciones de mediación y conciliación adquieren una especial relevancia, aunque en muchas de las leyes de creación de estas instituciones en Centroamérica no se encuentra expresamente citada.

Aunque no esté contemplada expresamente, las Procuradurías y Defensorías, por la propia naturaleza de sus fines asignados, deben realizar, como en la realidad lo hacen, una labor de mediación.

La Ley de la Defensoría del Pueblo de Panamá es la única que establece expresamente, en su artículo 4:10, la posibilidad de mediación en los conflictos que se presentan entre la administración

pública y los particulares y además establece que esta atribución sólo podrá ser ejercida de común acuerdo con las partes enfrentadas.

c) Elaboración de resoluciones y formulación de recomendaciones

Las Procuradurías o Defensorías son instituciones autónomas, distintas de cualquier otro órgano de la Administración Pública. Al Procurador o Defensor sólo le están confiadas potestades de investigación y señalamiento a las autoridades competentes de los casos que merecen ser revisados. No obstante, estos poderes sólo se limitan a propiciar el impulso o la iniciativa de otros órganos del Estado, lo que significa que al Procurador o Defensor de los Derechos Humanos le está excluida la competencia de actuar con poderes decisorios.

Una de las principales atribuciones del Defensor o Procurador, y para algunos una de sus principales limitaciones, es su capacidad para elaborar resoluciones y formular recomendaciones, pero resoluciones que no tienen otro efecto que la persuasión o la sugerencia a la institución o al funcionario estatal a quien va dirigido. Esto no obliga

a la institución a acatar la recomendación; de ahí la importancia del seguimiento de las recomendaciones en los informes, para que estas instituciones puedan denunciar a las instituciones estatales que, sabiendo que están violando los derechos de los ciudadanos, no han tomado las medidas correctivas necesarias.

En el caso de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Art. 14 incisos 2 y 3 se plantea la posibilidad de ir más allá de la recomendación; ya que si durante la investigación se demuestra que hubo delito, la Defensoría puede denunciarlo ante el Ministerio Público (inciso 2) y cuando no se hayan acatado las recomendaciones, el funcionario o la institución pueden ser objeto de una amonestación y si hay un incumplimiento reiterado, la Defensoría puede pedir sus suspensión y hasta el despido.

En El Salvador, solo dice que se deben emitir conclusiones y recomendaciones (Art. 11:11); mientras en Guatemala se recomienda la modificación de un comportamiento administrativo y se emite censura pública (Art.13:d y e).

El Comisionado Nacional de Honduras puede presentar ante las autoridades nacionales que fuere necesario, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que estime conveniente (Art.9:5). La Procuraduría de Nicaragua puede establecer conclusiones y hacer recomendaciones y puede emitir censura pública ante los responsables de actos contrarios a los Derechos Humanos (Art.18:7).

En el caso de la Defensoría del Pueblo de Panamá, se observan varios artículos que incluyen las resoluciones y recomendaciones, entre ellos los Arts. 31, 33 y 34.

d) Efectos de las resoluciones

PAÍS	EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES
COSTA RICA	<p>El funcionario que no acate las resoluciones puede ser amonestado.</p> <p>En cumplimiento reiterado puede ser despedido o suspendido (Art. 14).</p>
EL SALVADOR	<p>Si no se cumplieren las recomendaciones se emitirá censura pública.</p> <p>(Art.32).</p> <p>El procurador puede emitir resoluciones de censura pública en casos graves de violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos, por falta de colaboración o incumplimiento de sus recomendaciones (Art. 33).</p>
GUATEMALA	<p>Ordenará la cesación y la restitución, del responsable y promoverá el procedimiento disciplinario, iniciará denuncia ante órgano jurisdiccional (Art.30).</p>
HONDURAS	<p>No podrá modificar o anular actos de la Administración o sentencias judiciales (Art. 42).</p>
NICARAGUA	<p>Comprobada una violación, hará acciones de responsabilidad, advertirá al funcionario y si amerita iniciará procedimientos disciplinarios, si hay delito lo trasladará a la Procuraduría (Art. 41).</p> <p>En caso de negación a dar seguimiento, se aplicarán las sanciones del Art. 35 (Art. 42).</p>

PANAMÁ	<p>La expedición de resoluciones concluye la investigación (Art. 31).</p> <p>No anulan actos ni resoluciones de la administración, pero podrá sugerir modificación (Art. 32).</p>
---------------	---

Todas las instituciones plantean los efectos para el funcionario de no acatar las resoluciones, en muchos de los casos se sugiere la amonestación y en los casos más graves el despido, como el caso de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (Art.14) y Guatemala (Art. 30). Indirectamente, en Nicaragua, existe la posibilidad del despido a través de los procedimientos disciplinarios.

Sin embargo, el ser esta institución considerada como un juez moral, muchas de las instituciones públicas hacen caso omiso a las recomendaciones, lo cual es considerado para muchos funcionarios de éstas como una de las principales debilidades.

e) Legitimación para iniciar procesos constitucionales

La posibilidad de entablar procesos constitucionales para la protección de los derechos constitucionales de las personas es una de

las características más propias de estas instituciones; esta atribución parece consecuencia lógica de la competencia de defensa y salvaguarda de los Derechos Humanos.

La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica tiene esa legitimación en el Art. 21, donde establece cuándo proceden el Recurso de Inconstitucionalidad, el Recurso de Hábeas Corpus y el Recurso de Amparo.

Las Procuradurías o Defensorías deben establecer un orden de prioridad para los casos que ameriten su intervención, sobre todo aquellos en los que el ciudadano se encuentre en desamparo o indefensión. Ello debe ser así, porque el hecho de que el Defensor goce de la atribución de entablar acciones constitucionales de protección de los Derechos Humanos, no significa que deba interponer una demanda en todos los casos en que se le solicite.

Como un parámetro para el ejercicio de esta atribución se debe tomar en cuenta que su uso sólo es posible en los siguientes casos:

- a. Cuando exista una grave violación a un derecho fundamental.
- b. Cuando el afectado no pueda concurrir por sus propios medios.

c. Cuando el interés superior de salvaguardar los derechos fundamentales exige la presentación de la acción.

f) Promoción y Educación en Derechos Humanos

Una de las funciones de estos entes es la promoción, difusión y educación de los Derechos Humanos de los habitantes. La forma como esta atribución se materializa varía de un país a otro en Centroamérica, pero aparece en todas las legislaciones.

En la Ley de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, aparece desde el Art. 1 la promoción y divulgación de los Derechos Humanos, en su segundo párrafo. La Ley de la Procuraduría de El Salvador establece en su Art.11:13 el desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos.

La Ley de Creación de la Procuraduría de El Salvador atribuye en su Art. 14:b) el desarrollar un programa permanente de actividades, campañas divulgativas y cualquier otra actividad de promoción. En el caso del Comisionado Nacional de Honduras, está

actividad se encuentra regulada en el Art.9:7 de su Ley cuando plantea la necesidad de elaborar y desarrollar programas de prevención y difusión en Derechos Humanos.

La Ley de Creación de la Procuraduría de Nicaragua establece en su Art. 18: 1 y 3 la necesidad de promover el respeto de los Derechos Humanos y desarrollar programas participativos de promoción y educación en la sociedad. Finalmente, la Defensoría del Pueblo de Panamá tiene regulado su trabajo en educación en el Art.4:9 al plantear que entre las atribuciones, se incluya la necesidad de diseñar y adoptar políticas de promoción y divulgación de Derechos Humanos.

g) Iniciativa legislativa

Para el respeto pleno de los Derechos Humanos es necesaria la vigencia de leyes que faciliten y promuevan un ejercicio pleno de los mismos; en caso contrario, el Procurador o Defensor de los Habitantes debe ejercer una importante atribución: la iniciativa legislativa en aquellas materias que son de su competencia.

En El Salvador, la Procuraduría puede presentar proyectos o anteproyectos de leyes para el avance de los Derechos Humanos (Art.12:4). En Panamá, la Defensoría puede recomendar anteproyectos de Ley en materias de su competencia a los titulares de la iniciativa legislativa (Art.4:5).

h) Elaboración de informes.

PAÍS	PRESENTACIÓN DEL INFORME
COSTA RICA	Anualmente ante la Asamblea Legislativa (Art.2).
EL SALVADOR	Anualmente ante la Asamblea Legislativa (Art.49).
GUATEMALA	Rendirá informe anual al pleno del Congreso Nacional (Art. 274 constitucional).
HONDURAS	Informar anualmente al Congreso sobre el desempeño de sus funciones (Art.9).
NICARAGUA	Rendir informe anual a la Asamblea e informe especial cuando lo crea necesario (Art. 18).
PANAMÁ	Presentar informe anual y especiales que considere convenientes (Art.4).

La elaboración de informes es una de las atribuciones más visibles con que cuentan estas instituciones, no sólo para saber qué se ha hecho durante el año, sino como instrumento de seguimiento. A través de estos informes, que deben ser presentados ante las Asambleas Legislativas o los Congresos y a la comunidad nacional, se informa de la gestión, de los casos que se investigaron y de los resultados a los que se arribó, las resoluciones formuladas y las recomendaciones emitidas o ignoradas por las autoridades o personas a quienes las dirigió.

El informe, más que una memoria, es un acto jurídico en el que quedan expresadas las recomendaciones o sugerencias que el Procurador expone frente a los legisladores, refiriéndose a otras instituciones del Estado, como consecuencia de las investigaciones realizadas.

E. Aspectos de estructura orgánica, funcional y de procedimiento de las procuradurías de Derechos Humanos

Para defender a los ciudadanos frente a las negligencias, errores o abusos en que puedan caer las diversas instituciones del Estado, las Procuradurías de Derechos Humanos necesitan un mínimo de organización, con el objetivo de que las instituciones no se vean reducidas a los titulares de las mismas. La organización debe estar compuesta por una estructura adecuada; no deben ser muy grandes ni muy pequeñas, en especial, porque corren peligro de que se burocraticen o despersionalicen.

Las leyes de creación de las Procuradurías de Derechos Humanos y los reglamentos que se han aprobado, han diseñado el modelo organizativo por desarrollar, para establecer los requisitos mínimos de toda organización:

- Una estructura jerárquica de autoridad;
- La delimitación de áreas de responsabilidad y decisión;
- Establecimiento de un conjunto de normas que regulen la actividad en cada área;

- Una infraestructura material y logística, adecuada para el tratamiento eficaz en la resolución de los casos.

a) Principios de organización

Las Procuradurías de Derechos Humanos deben contar con un órgano administrativo propio e independiente, que les permita el cumplimiento de sus atribuciones sin subordinarse a los demás órganos del Estado o a la administración central.

Cuatro principios deben guiar el modelo organizacional de la institución:

- El principio de desconcentración, que permita una adecuada delegación de funciones del Procurador en sus funcionarios inferiores (los Procuradores Adjuntos).
- El principio de coordinación, que permita el establecimiento de relaciones de trabajo fluidas e interactivas entre las Procuradurías y las instancias jurisdiccionales que velan por el respeto de los Derechos Humanos, las entidades de control de la administración estatal y los servicios públicos.

- El principio de participación, que posibilite la intervención de los particulares en el desarrollo de las funciones de las Procuradurías.
- El principio de gratuidad de la gestión ciudadana ante las Procuradurías de Derechos Humanos.

De los principios citados se puede desprender que las Procuradurías de Derechos Humanos no son instituciones descentralizadas en su estructura, sino desconcentradas en sus funciones, en tanto requiere delegar a los funcionarios de la institución que tienen presencia en otras zonas territoriales del país o están encargados del desarrollo de alguna área temática.

Bajo este principio, es común la existencia de uno o más defensores adjuntos en Centroamérica, donde sólo Guatemala y Honduras cuentan dos Procuradores o Comisionados Adjuntos; mientras que los demás países cuentan con uno, cuya labor consiste en apoyar al Procurador y hacer las veces de él, cada vez que éste se encuentre imposibilitado de ejercer el cargo, ya sea porque se encuentre fuera del país o porque el Procurador o Defensor lo ha delegado para ciertos cargos.

En general, las Procuradurías Adjuntas o Defensores Adjuntos se pueden dividir o clasificar:

- En Adjunto Primero y Adjunto Segundo, quienes reemplazan al Defensor o Procurador en caso de cese temporal, y en los cuales éste puede delegar funciones, deberes y atribuciones. Se trata de un reparto de funciones por delegación que permite a los Procuradores mayor libertad para fijar las líneas directrices y la política institucional de las Procuradurías o Defensorías.
- Auxiliaturas Departamentales, encargadas de la dirección en cada una de las oficinas de las Procuradurías, ubicadas en el interior del país. Están creadas por Ley y su función es dirigir la marcha administrativa y funcional de cada una de las oficinas de las Procuradurías, ubicadas en zonas estratégicas del país.
- Los Directores de Área o Adjuntos Temáticos, encargados de la promoción, asesoría, defensa e impulso en la tutela de Derechos Humanos específicos, como los Procuradores de la Mujer, de la Niñez, de los Migrantes, etc. En Nicaragua se llaman Procurador de la Niñez; en Costa Rica, Directores de Área de Protección Especial, de Calidad de Vida; en Guatemala, Procurador Indígena, entre otros.

b) Presupuesto

PAÍS	PRESUPUESTO
COSTA RICA	Se incluirá dentro del presupuesto del Poder Legislativo (Art. 29)
EL SALVADOR	Elaborar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo a la instancia correspondiente (Art. 12). Tendrá presupuesto especial y establecerá los mecanismos de control convenientes (Art. 19). Podrá solicitar asistencia técnica (Art. 20).
GUATEMALA	Elaborar el presupuesto anual de la Procuraduría y remitirla al Congreso (Art. 15).
HONDURAS	Elaborar el presupuesto anual, para su aprobación (Art. 9). Su presupuesto es independiente e incorporado al presupuesto General. Su elaboración y administración es responsabilidad del Comisionado (Art. 51). Podrá suscribir convenios de Cooperación (Art. 52).
NICARAGUA	El Estado está obligado a dar presupuesto con cargo al Presupuesto General. El Procurador formulará el anteproyecto (Art. 48).
PANAMA	El Estado está obligado a dotarla con presupuesto suficiente no menor al año anterior. Es partida fija del Presupuesto Nacional. Contará con administración financiera propia (Art. 45).

Para garantizar la autonomía e independencia de las Procuradurías y así su funcionamiento eficiente es básica la asignación de un presupuesto adecuado a las necesidades institucionales. Para alcanzar este objetivo, el titular de la institución debe contar con la atribución para formular su propio presupuesto y presentarlo a consideración en el Congreso o Asamblea Legislativa. De ahí la importancia de que se evite pedir al Procurador que presente su presupuesto ante el Poder Ejecutivo, ya que esto puede derivar en un posible recorte de las partidas presupuestarias.

c) Principios básicos y reglas generales de los procedimientos de actuación de las Procuradurías de Derechos Humanos.

Ante las Procuradurías de Derechos Humanos no se tramitan procesos de carácter jurisdiccional. Se trata más bien de procedimientos no jurisdiccionales de protección de los Derechos Humanos. En esa medida, los procedimientos ante las Procuradurías de Derechos Humanos responden a determinados principios, destacándose los de discrecionalidad, inmediatez, celeridad, eficacia, gratuidad y flexibilidad de la actuación de los Procuradores, algunos

de los cuales son reconocidos por los ordenamientos de los países centroamericanos con rango constitucional y otros en el nivel de ley.

d) Aspectos básicos del procedimiento de investigación de quejas

La actuación de las procuradurías debe caracterizarse por no ser burocrática, sancionadora ni coercitiva; debe buscar una acción rápida, cautelosa, protectora y orientadora. Siempre al servicio de los interesados, señalando las responsabilidades de los funcionarios o instituciones estatales.

Los países centroamericanos contemplan en sus constituciones o en sus leyes procedimientos similares para la tramitación de quejas. Una visión general permite concluir que las principales reglas establecidas para el procedimiento y tramitación de las quejas ante las Procuradurías son:

- La posibilidad de cualquier persona, incluidos los incapaces y los menores de edad, de plantear quejas ante las Procuradurías.
- Las quejas pueden ser rechazadas cuando no es de competencia de las instituciones, cuando son infundadas o maliciosas, o cuando

el motivo de la presentación está pendiente de pronunciamiento en el Poder Judicial.

- El carácter discrecional de las Procuradurías para admitir la queja presentada, aunque exista la obligación de motivar la negativa.
- La regla es que la queja se presente de manera escrita; sin embargo, nada obsta para que puede serlo de forma oral.
- La gratuidad de la presentación de las quejas.
- El establecimiento de plazos breves y de procedimientos ágiles y expeditos.

Si bien no constituye una regla general, sería conveniente dejar establecida la obligatoriedad de realizar un seguimiento de las resoluciones y recomendaciones efectuadas por los Procuradores o Defensores, a fin de determinar la eficacia de las intervenciones.

e) El deber de cooperación con las Procuradurías de Derechos Humanos.

Parte de la eficacia de las Procuradurías descansa en el deber de cooperación con esta institución. La obligación alcanza a las autoridades, funcionarios y servidores de todos los organismos

públicos. Esto último es importante, ya que la prestación de los servicios públicos se encuentra a cargo de particulares y no de organismos públicos.

En términos generales, puede decirse que el deber de cooperación con las Procuradurías se basa en las siguientes reglas:

- El deber de cooperar con las Procuradurías, tanto de las autoridades públicas, como de los particulares.
- La necesidad de facilitar el acceso de los funcionarios de las Procuradurías a todo tipo de documentación, con excepción de aquellos que comprometan la seguridad nacional, el orden público o la intimidad personal.
- La necesidad de facilitar la presencia de los funcionarios de las Procuradurías en cualquier dependencia pública.
- La disposición sancionar por incumplimiento injustificado del deber de cooperación tiene como resultado el establecimiento de una sanción.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se hizo un recorrido por la evolución de los Derechos Humanos, desde el importante papel que jugó la cultura musulmana en cuanto al desarrollo de la filosofía clásica hasta como, a raíz de las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, se materializa la necesidad de crear instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, entre ellos las Procuradurías o Defensorías de los Derechos Humanos.

Se muestra como esta figura que en la actualidad tiene muchos nombres, nace en realidad en los países escandinavos con una filosofía básica: ser un ente complementario de los sistemas jurisdiccionales, con el objetivo de fiscalizar el accionar de las instituciones públicas y de sus funcionarios, partiendo del hecho de que hay una desigualdad entre las personas o individuos y las instituciones estatales.

La creación de las Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos en Centroamérica Y Panamá refleja el proceso de democratización en la región que se inicia a finales de los años

ochenta y que culminó con los Acuerdos de Paz firmados en los países del área.

Se describió como, en la mayoría de los casos, estas instituciones surgen producto de la presión internacional y de los acuerdos de paz; en los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras producto de esa conjunción de factores; mientras en Nicaragua y Panamá, producto de la cooperación internacional que estimuló su creación. Costa Rica es la excepción, donde ya existía un antecedente importante y donde desde finales de los años setenta esta figura era conocida y promovida.

Lo anterior se justifica ante el contexto político, social y económico que se estaba gestando en la región y que culmina con las guerras civiles de finales de los setentas e inicios de los ochentas, conflictos que dejaron cientos de miles de muertos, desplazados y desaparecidos, producto, entre otras cosas, de las graves violaciones de los Derechos Humanos.

Así, gracias a los países amigos, las reformas constitucionales en Guatemala la incorporan, a pesar de no haberse firmado aún un

acuerdo de paz; mientras en El Salvador surge como producto del mismo, y en el caso hondureño, surge en un inicio como una secretaría (un Ministerio), razón por la cual es aceptado.

Es en los casos de Nicaragua y Panamá donde se ve una injerencia más pública de la comunidad internacional, a mediados de los años noventa. En Nicaragua son los países nórdicos, no por casualidad, los que promueven la figura, dotando a la Asamblea Nacional de un millón de dólares que irían dirigidos a dar a conocer la institución, a elaborar el proyecto de Ley y donde se pone como condición la amplia participación de la sociedad civil.

Es la Unión Europea la que hace algo parecido en Panamá, al promover seminarios, traer expertos y dar a conocer la figura en el nivel nacional. Además hay una participación razonable de la sociedad civil.

El perfil del *Ombudsman* en Centroamérica y Panamá es distinto al creado y concebido en Suecia, nuestra historia y contexto político ha moldeado nuestro perfil hacia una mayor promoción y protección de los derechos humanos, de una manera integral.

La investigación demostró la necesidad de autonomía institucional como requisito *sine qua non* para el funcionamiento, partiendo de la atribución que tienen estas instituciones, en cuanto a la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Los titulares de estas instituciones son electos en cada país por el Poder Legislativo, en algunos casos de ternas promovidas por la sociedad civil, en otros por políticos. Sin embargo, en cada caso la historia ha demostrado que los titulares de estos entes tienen una vinculación partidaria, atentando contra la independencia y autonomía de los mismos.

En todos los casos son las Asambleas Legislativas las encargadas de aprobar su presupuesto, al ser de esta forma la independencia queda supeditada al Informe rendido por el Defensor o Procurador. Se ha visto como en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, muchas veces el presupuesto aumenta o disminuye según el grado de criticidad del titular de la institución, hecho que constituye, nuevamente, un atentado contra su naturaleza.

Las Procuradurías de Derechos Humanos son entidades estatales, pero no son entes gubernamentales; son un órgano público creado en algunos casos por constitución y en otros por una ley, para cumplir funciones públicas con atribuciones expresamente señaladas.

Estas instituciones no deben ser centro de disputas políticas ni ser utilizadas como trampolín político; desafortunadamente, la realidad parece probar lo contrario: en la mayoría de los países de la región se ha logrado comprobar el ligamen político por parte del titular de la institución. En muchos de los casos, antiguos defensores o procuradores han sido presidentes, diputados o dirigentes de partidos políticos, muestra de la politización a la hora de elegir a sus titulares.

No por eso hay que pretender que el Procurador o Defensor deba ser apolítico, la imparcialidad es un ideal y ellos tienen una filiación determinada, lo que se debe cuidar es que dicha afiliación no sea pública, para evitar caer en controversias de carácter político y perder con ello la imparcialidad que tanto lo caracteriza.

Algo queda claro en la comparación jurídica hecha: el titular de estas instituciones no puede resolver todos los problemas de la sociedad, ni aceptar todas las quejas que le lleguen. El Procurador o Defensor debe realizar su trabajo de acuerdo con las atribuciones planteadas, es decir, debe actuar donde es competente para ello.

El análisis realizado por esta institución, en cada caso, será desde el punto de vista legal, retomando los ideales de justicia y equidad, así como los principios de existencia social y la conducta que deben seguir los funcionarios públicos.

Durante el desarrollo del trabajo se analizó que la publicidad de la actuación de estas instituciones es vital para el efectivo desempeño de su trabajo. Educar a la población sobre Derechos Humanos es una de las funciones básicas de este tipo de instituciones. De ahí la obligación de divulgar correctamente su obra, con presencia nacional y acceso a todos los habitantes de los países centroamericanos, sin distinción de raza, sexo, color, región, origen étnico o nacional, orientación sexual, etc. Un habitante conocedor de sus derechos, los defenderá mejor.

Desde esa perspectiva, las Procuradurías de Derechos Humanos u Oficinas del *Ombudsman* se convierten en el órgano estatal especializado y autónomo en materia de Derechos Humanos, que facilita el acceso del ciudadano a la administración estatal para proteger sus derechos, si éstos se encuentran lesionados. Las Procuradurías de Derechos Humanos promueven espacios de mediación o conciliación para resolver efectivamente conflictos. Actúan a través de procedimientos no jurisdiccionales de protección, pues activan una labor de evaluación y promoción de políticas públicas desde una perspectiva de respeto a los Derechos Humanos.

Esto no implica que el trabajo de las Procuradurías reemplace la labor de las restantes instituciones del Estado, cuya función incide directa o indirectamente en la salvaguarda de estos derechos, sino más bien busca complementar dicha labor. Tampoco sustituye el trabajo de las organizaciones no gubernamentales; al contrario, respeta su autonomía, coopera y actúa adjuntamente con ellas.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

1. ARIAS SÁNCHEZ, (Oscar) Procedimiento para establecer La Paz firme y duradera en Centroamérica. Presidente de Costa Rica, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica 1987.

2. ASBORJN (Eide). Desarrollo Histórico de los Derechos Humanos. Ensayo presentado en Curso de Derechos Humanos. Instituto Internacional de Derechos del Hombre "René Cassin", 1998.

3. BASELLS TOJO, (Edgar Alfredo.) "El Procurador de los Derechos Humanos". Ombudsman, México. 1987.

4. BIDART CAMPOS, (German J). Jerarquía y prelación de Normas en un sistema internacional de Derechos Humanos. En Liber Amicorum: Héctor Fix-Zamudio, Volumen I. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 1998.

5. BUERGENTHAL, THOMAS, NORRIS, ROBERT y otros. Monografías: La Protección de los Derechos Humanos en las Américas. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. Editorial Civitas, S.A. Primera edición, San José, Costa Rica 1988.
6. CARPIZO, (Jorge). Derechos Humanos y Ombudsman. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991. Primera Edición.
7. Centro de Capacitación Social de Panamá (CCS). Citando el Boletín de la Comisión Presidencial para la Creación del Defensor del Pueblo. Análisis Legislativo Comparado, 1995. Suplemento entregado a los principales diarios de circulación nacional.
8. Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH). Creación de la Procuraduría de Derechos Humanos. Una necesidad real. Managua, 1995.
9. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Situación de los Derechos Humanos

en Centroamérica en los años 80. Un triste recuerdo de la guerra.

San José, 1993.

10. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). La aplicabilidad del derecho internacional de los Derechos Humanos en el orden jurídico de los estados de Centroamérica. San José, Costa Rica, 1998.
11. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). La fuerza de la esperanza. Primer Informe sobre las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala y El Salvador y del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, San José, 1993.
12. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Los Desafíos del Nuevo Milenio. V Informe de las Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala, Nicaragua y El Salvador, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras y Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. San José, 1995.

13. Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Análisis geopolítico de la crisis centroamericana. EDUCA, San José, 1991.

14. Consejo Superior Universitario Centroamericano y otros. Esquipulas, diez años después. ¿Hacia dónde va centroamérica? EDUCA, San José, 1997.

15. DE LEÓN CARPIO, (Ramiro). La experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria del Congreso Internacional 1992. El Ombudsman en Guatemala, México, 1992.

16. FAIRÉN GUILLÉN, (Víctor.) El Defensor del Pueblo-Ombudsman- Centro de estudios constitucionales. Tomo I Parte General. Madrid, 1982.

17. FERNÁNDEZ, (Guido) "El Procurador de los débiles". Editorial. Juricentro. San José, Costa Rica, 1992.

18. FIX ZAMUDIO, (Héctor) Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
19. GARCÍA LAGUARDIA, (Jorge Mario). Renace la esperanza. Informe del Procurador de los Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala, 1994.
20. GÓMEZ ROBLEDO, (Alonso). Naturaleza de los Derechos Humanos y su Validez en el Derecho Internacional Consuetudinario. En Liber Amicorum. Héctor Fix-Zamudio. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Volumen II, San José, Costa Rica.
21. Instituto de Investigación y Asistencia Legislativa de Nicaragua. Análisis comparado para el Debate sobre el anteproyecto: Ley del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Managua, Agosto de 1995.
22. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Estudios Básicos de Derechos Humanos. El Ombudsman y la Protección de

los Derechos Humanos en América Latina. Compendio de Legislación, 1997.

23. LA PERGOLA, (Antonio.) Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada. Edit. Constitucional, España. 1979.

24. LÓPEZ, (R.) Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica. Varios autores Centroamérica: política económica y crisis. Editorial DEI. San José, 1986.

25. MARX, (Karl). Manifiesto Comunista, 1948. En Antología de Lecturas. Curso Teoría del Estado. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1998.

26. NEWMAN, (Frank) and WEISSBRODT (David). International Human Rights: Law, Policy and Process. Introduction to International Human Rights. Anderson Publishing Co. Cincinnati, Ohio, 1996.

27. ODIO ROHMOSER, (Edgar). Comentarios sobre John Locke. En Cuaderno de Teoría del Estado, 1998.
28. Organización de las Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional #4. 1995.
29. Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949.
30. Organización de las Naciones Unidas. Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo séptimo año. Suplemento enero, febrero y marzo de 1992, A/46/864/-S/23501, Anexo.
31. Organización de las Naciones Unidas. Informe del Experto Independiente sobre El Salvador, Sr. Pedro Nikken, designado por el Secretario General de conformidad con la resolución 1992/62 del 3 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos. Doc. E/CN. 4/1993/11 del 15 de febrero de 1993.

32. Organización de las Naciones Unidas. Resolución 772 B (XXX) del Consejo Económico y Social, del 25 de julio de 1960.
33. Organización de las Naciones Unidas. Resolución 9/II del Consejo Económico y Social, del 21 de junio de 1946.
34. PACHECO GÓMEZ, (Máximo). El concepto de Derechos Fundamentales de la Persona Humana. En Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Volumen I, San José, Costa Rica. 1998.
35. PINEDA SANTOS, (Irma.) La Institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos: Orígen, Evolución y Ley Orgánica. Comisionado Nacional de Derechos Humanos, Tegucigalpa, Honduras, agosto, 1996.
36. Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. El Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman) de Guatemala. Segunda Edición. Ciudad de Guatemala 1996.

37. ROBLES (Gil) y DELGADO, (Gil Alvaro.) El Defensor del Pueblo y su impacto en América Latina, Edit. IOA, México, 1994.
38. ROBLES (Gil) y DELGADO. (Gil) El Control parlamentario de la administración, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
39. ROJAS FRANCO, (Enrique.) El defensor del pueblo. 1era. Ed. Euroamericana de Ediciones, San José, Costa Rica 1993.
40. ROWAT C, (Donald.) The Ombudsman Plan. 2ed, Londres, George Allen and Unwin, Ltd. 1972.
41. RUÍZ HUETE, (Flor Elena) Estudio presentado sobre la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua a la Comisión Pro-Derechos Humanos y Paz de la Asamblea Nacional. Managua, Nicaragua, 1995.
42. RUÍZ HUETE, (Flor Elena.) Estudio presentado sobre la Procuraduría de Derechos Humanos en Nicaragua a la Comisión

- Pro-Derechos Humanos y Paz de la Asamblea Nacional. Managua, Nicaragua, 1995.
43. STEINER (Henry) and ALSTON (Philip). International Human Rights in Context: Law, politics and moral. Global snapshots. University of Oxford. International Ltd, Inland, 2000.
44. TREJOS, (Gerardo.) El Defensor de los Habitantes: El Ombudsman. Editorial Juricentro, San José, Costa Rica. 1992.
45. VANEGAS ALVAREZ, (Gloria). Origen y devenir del ombudsman. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudios doctrinales, 1988.
46. VEGA ROBERT, (Rolando) Ombudsman. El Defensor de los Habitantes. Antecedentes, Funcionamiento, Perspectivas. Investigaciones Jurídicas, S.A, 1993, San José.
47. VEGA ROBERT, (Rolando.) "Ombudsman: El Defensor de los Habitantes". Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1992.

II. DIARIOS Y REVISTAS

1. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Orígenes Del Conflicto armado en Centroamérica. En Revista Brecha, enero-marzo, 1992.
2. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Revista #6, julio-diciembre, 1987; #21 enero-junio, 1995 y #22 julio-diciembre, 1995.
3. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Revista IUDICUM Et EVITA. Octubre, Edición # 1. 1994.
4. La Prensa Libre. 12 de junio de 1984. "Pretenden Crear Procuraduría de Derechos Humanos en el país".
5. MUÑOZ, (Hugo Alfonso) y RIVERA, (Carlos.) El Ombudsman. Posibilidad de incorporarlo en Costa Rica. En Revista Judicial. Costa Rica. Año III, No. 10, diciembre de 1978.

6. VEGA ROBERT, (Rolando) El Ombudsman en el contexto internacional y latinoamericano. Revista IVSTITIA,

III. TESIS

1. MONGE GUEVARA (Bernal). Defensor de los Derechos Universitarios u ombudsman universitario. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica. 1990.

2. SIBAJA MIRANDA (Hilda). Magistratura de influencia de la Defensoría de los Habitantes. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. 2001.

3. SOLERA URCUYO (Oscar). Recomendaciones del Defensor de los Habitantes. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica. 1995.

IV. INFORMES

1. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), Primer Informe sobre Procuradurías de Derechos Humanos en Guatemala, Honduras y El Salvador, 1992.

2. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) Segundo Informe sobre Procuradurías de Derechos Humanos en Guatemala, Honduras y El Salvador, 1993.

3. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Quinto Informe sobre las Procuradurías, Defensorías y Comisionado de los Derechos Humanos en Centroamérica. 1997.

4. Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Informe de Labores 1995.

5. Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Informe de Labores 1999.
6. Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. El Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman) de Guatemala.- Colección de cuadernos de Derechos Humanos 2-96. Segunda edición, Guatemala, 1996
7. Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador. Informe de Labores 1997.
8. Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador. Informe de Labores 1999.
9. Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. Informe de Labores 1989.
10. Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. Informe de Labores 1994.

11. Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. Informe de Labores 1997.

12. Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. Informe de Labores 1999.

IV. NORMATIVA

1. Constitución de la República de Nicaragua, Publicada el 9 de enero de 1987. Reformas constitucionales del 4 de julio de 1995. Ley número 192.

2. Constitución Política de El Salvador, Reformas de 1991/1992. Corte Suprema de Justicia. 2da. Edición. San Salvador, El Salvador, 1992.

3. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, incluidas las reformas.

4. Decreto Ejecutivo 26-92. Creación del Despacho del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 8 de junio, 1992. Reformado por el Decreto 51-92 del 8 de septiembre de 1992.

5. Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Dec.54-86 y 32-87 del Congreso de la República de Guatemala. 11 de noviembre de 1986.

6. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. Decreto 183 del 20 de febrero de 1992, Publicado D.O. N.45, Tomo 314, 6 de marzo, 1992.

7. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, Ley 212. Pub. La Gaceta D.O. Núm. 7 año XCIX, Managua, 10 de enero, 1996.

8. Ley del Defensor de los Habitantes de la República, 17 de noviembre de 1992. San José, Costa Rica. Ley #7319 IJSA.

9. Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. Acuerdo # 8 del 17 de febrero 1993, Púb. D.O. N.42 tomo 318, 2 de marzo 1993.

10. Reglamento del Defensor de los Habitantes de la República, 16 de julio 1993. Púb. Gaceta #135 Dec #22266J, San José, Costa Rica.

11. Reglamento procedimental de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Asamblea Nacional de Nicaragua. 1996.

V. ENTREVISTAS

1. Entrevista con Celia Sanjur. Centro de Capacitación Social de Panamá, 12 de mayo, 1995.

2. Entrevista con Irma Marín. Primera Adjunta del Comisionado, 16 de octubre de 1996.

3. Entrevista con Lic. Salvador Sánchez. Miembro del Grupo Técnico de la Comisión Presidencial y Director Nacional de Quejas de la Defensoría del Pueblo de Panamá. 17 de junio de 1998.