

INNOVACIÓN, DESARROLLO Y MEDIO LOCAL.  
DIMENSIONES SOCIALES Y ESPACIALES DE LA INNOVACIÓN

Número extraordinario dedicado al II Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del  
Coloquio)

**LA VUELTA AL GLOBO: CONDICIONES DE LA EXPANSIÓN DE LA  
FIGURA DEL OMBUDSMAN EN EL MUNDO A PARTIR DE LA SEGUNDA  
GUERRA MUNDIAL(1)**

Gabriela Dalla Corte(2)

---

**La vuelta al globo: condiciones de la expansión de la figura del Ombudsman en el mundo a partir de la Segunda Guerra mundial (Resumen)**

En este artículo analizo la globalización y expansión de la figura del Ombudsman para explicar la creciente interdependencia de los Estados en relación a lo político y lo social. En este marco estudio la "cara jurídica" de la globalización y la reformulación del sistema jurídico internacional, la cual se da en el contexto de la difusión de instituciones jurídicas de países que se consideran más desarrollados y dignos de imitación (los escandinavos). Este proceso coincide con la generalización del modelo "democrático" capitalista que está configurando el mundo moderno.

**Palabras clave:** Ombudsman/ expansión/ globalización.

---

**Around the World: Ombudsman figure expansion conditions in the World since the Second World War (Abstract)**

In this paper I analyse the globalization and growth of the Ombudsman figure, in order to explain the increasing interdependence of States towards political and social issues. Under this frame I study the "juridic face" of globalization and the reformulation of the international juridic system, which develops the difusion of juridic institutional patterns in countries that consider themselves as developed and imitable (the Scandinavian). This process coincides with the generalization of the "democratic" capitalist model which is shaping the contemporary world.

**Key words:** Ombudsman/ expansion/ globalization.

---

Posiblemente uno de los temas más apasionantes para la Antropología Jurídica sea la manera en que las sociedades van imitando instituciones extrañas o las resignifican dotándolas de nuevos sentidos. Lo que puede hacer que perdamos pasión por este tema es pensar que, tal como ha apuntado Olivecrona, en general se imitan conductas, afirmaciones y la legislación de quienes se piensa que son "autoridades legítimas"(3). Pero, ¿qué significa imitar instituciones? Se podría considerar que cuando una sociedad se otorga una institución, se da al mismo tiempo como posibles todas las relaciones simbólicas y racionales que esta institución conlleva o engendra. En todo caso, y así lo señala Castoriadis, se podría pensar que "no podría haber contradicción o incoherencia entre los "fines" de la institución y los efectos de su funcionamiento real y que cada vez que se plantea una regla, queda garantizada la coherencia de cada una de sus innumerables consecuencias con el conjunto de las demás reglas ya existentes y con los fines consciente u "objetivamente" perseguidos" (ésta es la línea de pensamiento de un funcionalista, de acuerdo al autor)(4). La imitación y copia de modelos que se suponen legítimos y más perfectos por el solo hecho de que se originan en sociedades consideradas más avanzadas puede reportar consecuencias graves a nivel local.

No ha existido una sola vía normal hacia la formación de la institución del Ombudsman. Podemos utilizar aquí la idea de Charles Tilly quien, al referirse a la expansión de los Estados modernos, dice que el secreto de su éxito no estriba sencillamente en la imitación de instituciones de países desarrollados(5), sino que depende también de condiciones internas propias de cada país. En el caso de la expansión del Ombudsman es evidente que la experiencia europea sigue siendo un punto de partida esencial para clarificar el proceso semejante producido en América Latina, y en Argentina en particular: se trata de la internacionalización de la cultura legal más que un cambio coincidentemente paralelo e incomunicado entre los diversos países, y constituye un problema central para toda Antropología Jurídica que se interese por el grado de diseminación y propagación de instituciones concretas, de prácticas jurídicas, de sistemas políticos-institucionales y, esencialmente, de la paulatina hegemonía del modelo de democracia liberal que monopoliza los cuadros administrativos occidentales.

De acuerdo a este planteo, dedico este artículo al estudio del proceso de difusión del Ombudsman de gobierno. Esta figura se inserta en el marco general de control de la Administración Pública como parte del Poder Ejecutivo. En los Estados modernos esa Administración Pública es un brazo voluminoso que ha forzado a los teóricos a adoptar mecanismos de control para someter su actuación. La crítica política a la Administración, así como el control de la legalidad de su actuación y de su eficaz gestión de los servicios públicos bajo su competencia, como escribe Sánchez Morón, pertenecen al conjunto de controles jurídicos y políticos que hallan eco en la legalidad de la actuación administrativa. Esta es la base de la institución que analizo y que encuentra su justificación en las fronteras de las ciencias administrativas pero también en el constitucionalismo liberal y en el marco de la división de poderes que es el principio capital sobre el que se sostiene la organización constitucional del Estado de Derecho liberal(6).

### **Constitucionalismo, democracia, sociedad civil**

En efecto, uno de los principios básicos del constitucionalismo moderno, como sabemos, es la articulación de la garantía de derechos con la separación de poderes en el

marco estatalista, bajo el amparo del principio de la soberanía popular y del principio de que los ciudadanos son sujetos de derecho(7). Pocos conceptos son más discutidos que el de democracia. Siguiendo a Dahl, Giddens afirma que la democracia es, en un sentido amplio, el equivalente de "poliarquía", esto es, "the rule by the many", y que se funda en la responsabilidad del gobierno por las preferencias de los ciudadanos considerados todos políticamente iguales(8). La institución del Ombudsman se consolida en torno a la posibilidad abierta por el Estado de facilitar el acceso de la sociedad civil a las instituciones públicas, y contribuir así a la solución de las demandas ciudadanas propiciando lo que se viene conociendo como "cultura de la reclamación", en la que el Ombudsman, como colaborador crítico del Estado, podría ayudar a superar las situaciones de indefensión.

El Ombudsman ha alterado en diversos puntos las ideas jurídicas de los países en que se ha instalado, y lo ha hecho porque los países nórdicos son considerados el modelo de "democracia" real. De este modo, Argentina, como toda Latinoamérica, se ha vuelto a colocar en la periferia de un movimiento jurídico que se pretende moderno y que tiene al Ombudsman entre sus presupuestos más innovadores. Esta modernidad es valorada por la difusión de una "cultura de la responsabilidad" basada en la confianza en el Estado como núcleo fundamental de la sociedad democrática.

Esta argumentación teórica, sin embargo, no explica por qué el Ombudsman se ha expandido de la manera en que lo ha hecho, siendo que se trata de una institución originariamente escandinava, que surgió para un contexto histórico y político concreto, y que, incluso, está rodeada por un vocabulario incomprensible para la mayoría de la población. Henry Maine escribió que los fenómenos jurídicos, como leyes e ideas jurídicas, opiniones y usos, pero también instituciones, se fundan en el deseo de permanencia y en la repugnancia al cambio. Aceptan la transformación (como, por ejemplo, la adopción de nuevas figuras institucionales) sólo en función del principio de utilidad o conveniencia y en virtud de las influencias externas que justifican la sumisión a nuevas reglas, diferentes a las originales(9).

Uno de los Ombudsman de Quebec, Daniel Jacoby, ha apuntado que la institución se inscribe en un contexto más amplio caracterizado por la protección de los derechos fundamentales, el deber del Estado de asegurar el justo equilibrio en su encuentro con la ciudadanía, la enseñanza de la democracia y del Estado de Derecho, la reducción del impacto negativo de la tecnología, la protección de la vida privada, la tolerancia y la lucha contra el racismo, la responsabilidad de los servicios públicos, el mejoramiento de la condición de vida de las personas vulnerables, el derecho a morir con dignidad.... Se trata de derechos reconocidos en nuestras sociedades contemporáneas liberales que, como sabemos, se han fundado en principios contractualistas.

Concebida como la institución más idónea para controlar la burocracia y garantizar el Estado de Derecho y de Bienestar, la Oficina del Ombudsman es legitimada con su éxito en los países "desarrollados". Para América Latina funciona como arquetipo el modelo legal peninsular español sobre el Ombudsman que constituye la referencia más importante y hegemónica. Este diálogo jurídico debe ser tenido en cuenta en un estudio con pretensión de localización, pero también de generalización. Por ello es importante reconstruir la difusión de la institución desde una perspectiva que contemple la historicidad del proceso más que su estructuración formal y legal.

## Los ciclos de la expansión espacial

Suecia fue la primera en introducir al Ombudsman en el año 1809(10), pero desde la proyección de esta original experiencia constitucional, la institución permaneció en los límites geográficos suecos durante más de un siglo y sólo en el siglo XX el Ombudsman se impuso en el resto de países escandinavos. De esa manera, Finlandia fue el primer país que adoptó la figura en su Constitución de 1919, luego de lograr su independencia de Rusia, lo que puede entenderse por su antigua dependencia de Suecia. En efecto, Finlandia formó parte de la monarquía sueca hasta el año 1809 y se separó de ella con la Paz de Tilsitt. La Carta Magna que se dio por entonces no modificó las Constituciones suecas de los años 1772 y de 1789 que incluían la institución del Ombudsman, aunque sólo al asumir el gobierno parlamentario republicano en 1919, luego de la independencia de Rusia, el Ombudsman surgió con la función de órgano de contralor dependiente del legislativo. En lengua finlandesa el vocablo elegido fue *Oikeusiamies*, que puede ser traducido de manera aproximada como "hombre de los asuntos de justicia"(11).

En Dinamarca se comenzó a discutir la necesidad de esta institución después de la Segunda Guerra Mundial, momento que abrió un tercer ciclo en la historia expansiva del organismo. En Dinamarca la incorporación de la institución tuvo un importante impacto no sólo a nivel local sino internacional. Cuando se introdujo la ley, el Ministro de Justicia, Helga Pedersen, auguró que representaría un momento fundante, no sólo por sus consecuencias directas para los ciudadanos, sino también para "el rol del Derecho en la sociedad en general"(12), ya no sólo como corpus jurídico vinculante y procedente del ámbito legislativo. A partir de la inclusión del Ombudsman se transformó una de las condiciones de ese Derecho, apoyado en la normativa dictada por el Parlamento. Sin embargo, en un primer momento la figura dispuso de un complejo procedimiento cuya lentitud fue puesta en discusión por una sociedad cada vez más exigente, y, de manera gradual, el Parlamento concedió al Ombudsman una gran flexibilidad para atender causas de diversa índole. Desde 1955 el país impuso un Ombudsman para resolver un amplio espectro de situaciones entre el Parlamento (Folketing), el servicio civil y ministerial, y la ciudadanía. A mediados de 1953 la Constitución danesa dio al Ombudsman la competencia de controlar la administración civil y militar del Estado, siempre con dependencia del Parlamento.

La particularidad del Ombudsman danés, como he dicho antes, fue su incorporación a un sistema jurídico de corte napoleónico diferente al sueco y, por primera vez, fue reconocido en un país no escandinavo(13). Su inclusión generó al principio gran resistencia por el temor de las corporaciones de los funcionarios de verse hostigadas por el Ombudsman y, a través de él, por la opinión pública. El efecto de la institución, según escribe Rowat (uno de sus grandes defensores e impulsores) fue precisamente el contrario: "el público aumentó su confianza en los servicios públicos. Y los funcionarios llegaron a convencerse de que el Ombudsman era un buen salvaguarda de las reclamaciones que ellos hacían contra sus superiores"(14).

El Parlamento de Noruega, último Estado escandinavo en incorporar el Ombudsman, presentó en 1960 un proyecto de ley para su creación, quizás también por el parentesco legal con Suecia de la que dependió institucionalmente hasta 1905(15). En 1963 asumió un Ombudsman parlamentario para la administración civil, aunque una década antes, en 1952, ya se había incorporado un Ombudsman específico con la tarea de investigar los

tratos abusivos contra el personal militar(16). Su tarea, de acuerdo al régimen constitucional y legal, fue proteger a los ciudadanos contra las injusticias de la Administración Pública y velar porque los funcionarios y empleados de los servicios del Estado no cometiesen errores o faltasen a sus deberes.

Numerosos teóricos justifican la restricción espacial inicial a tierras danesas y escandinavas por el hecho de que la lengua impone grandes obstáculos, en especial cuando se trata de idiomas "marginales" como los escandinavos. La afinidad lingüística es uno de los fenómenos clave que explica la comunidad de instituciones de regiones diversas. A mediados del siglo XX pasó a Estados Unidos y Europa, y se instaló cómodamente en los países "subdesarrollados". Nueva Zelanda asumió como propia la institución en 1962; por primera vez, el Ombudsman fue incorporado en los países de la *Common Law* ya que el Estado neozelandés forma parte de la British Commonwealth of Nations, gobernada por una monarquía constitucional(17). La República Federal alemana, por su parte, aceptó implantar en 1957 un cargo análogo de carácter individual, el *Wehrbeauftragte des Bundestages*, con la novedad de que su ámbito de acción quedó reducido al militar para evitar el resurgimiento de antiguos hábitos discriminatorios de las Fuerzas Armadas y establecer su control parlamentario. La modificación constitucional corrió a cargo del diputado socialista Ernst Paul que había estado exiliado en Suecia durante la dictadura de Hitler, donde aprovechó para estudiar el funcionamiento de la figura(18).

Actualmente el Ombudsman Parlamentario del Reino Unido (oficialmente conocido como *Parliamentary Commissioner for Administration*) también monopoliza la función de Comisionado Escosés (*Scottish Commissioner*) y galés (*Welsh Commissioner*). La diferencia sustancial con otros dispositivos es que las quejas "por injusticia" le llegan con la mediación de los miembros del Parlamento, tanto del británico como del escosés, aunque los "quejosos" galeses pueden hacerlo de manera directa, sin siquiera pasar por la Asamblea Nacional de Gales. Además, en el área de sanidad (en referencia al Servicio Nacional de Salud) monopoliza tres "áreas de autoridad" ya que no es posible hablar de jurisdicciones, como son Inglaterra, Escocia y Gales. Existen también Ombudsman locales: tres para Inglaterra, uno para Gales y otro para Escocia(19). En el Norte de Irlanda el Ombudsman, radicado en Belfast, cubre similares ámbitos que sus homólogos del Reino Unido, con la salvedad de que pueden actuar contra la Policía Real del Ulster (Royal Ulster Constabulary)(20).

La popularidad del Ombudsman ha aumentado desde principios de 1960 a medida que los países del *Commonwealth* y los europeos legitimaron la institución. En 1967 ya se encontraba en el marco institucional de Hawai (en Estados Unidos), en Canadá y en Inglaterra, donde asumió el nombre de *Parliamentary Commissioner for Administration*; en 1968 entró en Quebec, en 1969 en Irlanda del Norte y Manitoba; y en 1971 en Israel y en Australia, en este caso siguiendo el modelo británico como lo había hecho Nueva Zelanda en virtud de su pertenencia a la *Commonwealth*, conjunto de naciones, mandatos, dominios, posesiones y colonias que, repartidos en los cinco continentes, aún conservan un lazo común con la Corona británica.

### **Las condiciones de la difusión desde la Segunda Guerra Mundial**

La legitimación del Ombudsman en los ordenamientos europeos coincidió, como vemos, con el fin de la Segunda Guerra Mundial. El Ombudsman, nacido en Suecia en

el marco del proceso de formación del Estado constitucional, siguió a partir de la segunda mitad del siglo XX otro proceso de legitimación y difusión. El nuevo modelo de Estado que fue tomando cuerpo en el contexto de las conflagraciones mundiales de 1914 y 1939, y que reemplazó al Estado liberal, incorporó no sólo los postulados del sistema institucional liberal, sino también la política intervencionista(21).

Hacia principios de la década de 1960 las competencias del Ombudsman estaban casi plenamente establecidas y el proceso de difusión internacional se puso en marcha, comenzando por el resto de Europa y proyectándose hacia las antiguas colonias en América Latina, Africa, Oceanía. El éxito de la expansión se debió a la propaganda que realizó el Ombudsman danés, Stephan Hurwitz(22). Hurwitz era Profesor de Derecho Penal en la Universidad de Copenhague cuando fue elegido Ombudsman, y a través del cargo de Ombudsman se dedicó a difundir las bondades de la figura acompañado por su par sueco, Alfred Bexelius.

Un Seminario/Coloquio titulado "El Ombudsman y el Derecho" celebrado en Ceilán en 1966 tuvo a Bexelius como uno de los más interesados en impulsar la institución a nivel internacional, tarea en la que también se embarcó el Ombudsman neozelandés. Un año después de la reunión de Ceilán, las Naciones Unidas subvencionaron un seminario en Jamaica en el que participaron numerosos representantes de Latinoamérica a quienes Bexelius recomendó poner en práctica la figura en sus países "subdesarrollados"(23).

Lo que intento demostrar en este artículo es que, efectivamente, el Ombudsman se configuró como mecanismo idóneo para reforzar al Parlamento, ya que supuestamente completaría y perfeccionaría el entramado institucional. Esta es la justificación que encontraron las recientes democracias occidentales y las del antiguo Bloque del Este, así como América Latina. Aquí, las razones de la expansión parecen ser diferentes a las del desencanto con que se desenvuelve el Ombudsman en otras regiones con mayor tradición democrática. El principio imperante es que el Ombudsman surge en países con mayor trayectoria en la defensa de los Derechos Humanos, por lo que las quejas se dirigen a la "maladministración", mientras en países del Tercer Mundo, cierta "violencia endémica" parecería transformar la propia configuración de la figura.

La principal validación de la expansión de la institución en sentido centrífugo es precisamente su origen en países nórdicos con largo recorrido histórico democrático. La explicación más común de la imitación es que la figura "funcionó" en Estados de Derecho, y ello parece justificar que se pruebe en realidades distintas, aún en los casos en que ese marco es precario, como ocurre en América Latina. En todo caso, ésta sería una segunda fase de expansión, que demostraría la insuficiencia de los mecanismos clásicos de control, como el parlamentario, los administrativos y el jurisdiccional.

Cuando pregunté a un Ombudsman europeo si le parecía conveniente la creación de la figura en naciones "subdesarrolladas", simplemente me contestó que la respuesta debían darla los responsables de la institución en esos países. El caso argentino es, quizás, un arquetipo para América Latina: el Defensor del Pueblo se configuró con el objetivo de reforzar las instituciones en su fase fundacional, para proteger derechos humanos conculcados durante años de gobierno militar y para sostener la legalidad. Jorge Santistevan de Noriega, Defensor de Perú, diagnosticó la difusión de la institución en su capacidad de dar respuesta a las demandas de la población que necesita, según sus palabras, contar con un mecanismo de protección no jurisdiccional que garantice a los

governados el pleno respeto de sus derechos frente a la actuación abusiva de las instancias gubernamentales.

Los Ombudsmen trabajan con las irregularidades del ejercicio cotidiano de la administración y de los servicios públicos. El argumento que legitima su accionar es la "tutela que ejercen en el principio de legalidad como garantía internacionalmente reconocida"[\(24\)](#). Como ha sostenido Walter Gellhorn, estas instituciones ejemplifican los intentos de ejercer el control en la Administración incluyendo formas de protesta de la gente[\(25\)](#). Alvaro Gil-Robles y Gil Delgado (ex-Defensor del Pueblo de España), ha predicado y defendido el universalismo de la figura del Ombudsman argumentando su capacidad de defensa de derechos y libertades fundamentales de toda persona y, coincidiendo con las anteriores propuestas, escribió que la razón que explica la expansión es que el Ombudsman protege al ciudadano de la Administración en cualquier faceta que se muestre y sea cual sea su ámbito de competencia[\(26\)](#).

### **La presión externa e internacional**

Existen otras causas quizás más importantes que las estrictamente "internas" a cada país Y que explican su difusión o su incorporación a las administraciones públicas de los referidos países. El Ombudsman también sirvió y sirve para un objetivo menos "propio": logra el control internacional por parte de los Estados considerados "desarrollados", "modernos", sobre los que lo son menos, tanto política como económicamente. Las causas externas que explican su irradiación, sin embargo, no son reconocidas por los especialistas en el tema del Ombudsman que prefieren hablar de su "necesidad" interna con el fin de justificar argumentalmente la instalación y el funcionamiento de la Oficina. En Panamá, por ejemplo, el acto de promulgación de la ley de creación de la Defensoría del Pueblo fue resultado de los acuerdos con la comunidad internacional, aunque hacia fuera se haya resaltado la necesidad de la sociedad de contar con un mecanismo de protección no jurisdiccional frente a la actuación abusiva de las instancias procesales[\(27\)](#).

Mi hipótesis es que el Ombudsman constituye un mecanismo que permite a algunos organismos internacionales (como la ONU o UNESCO) conocer y controlar a otros países sin necesidad de enfrentarse con la mediación que suponen sus poderes ejecutivos y legislativos "nacionales". Ya he descrito la segunda ola expansiva en Europa, con Finlandia a la cabeza, y la tercera que se dio después de la Segunda Guerra, liderada por Dinamarca. Mencionaría una cuarta oleada en este continente, aunque mi cronología puede ser debatida: quienes promovieron el proceso expansivo del Ombudsman en las décadas de 1960 y 1970 coincidieron en señalar que se trató de responder al criterio de eficacia que debe reorientar el funcionamiento de la Administración en los Estados democráticos. En el terreno de la reforma administrativa, éste fue un ámbito particularmente avalado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo pero también otros organismos nacionales e internacionales abocados a la redefinición del aparato público. La reforma en la que se han visto envueltos casi todos los países del globo en cuanto a la administración pública incluye la institución del Ombudsman como un área nueva con autoridad jerárquica y como sistema de contralor. Desde esta perspectiva, tiene la misión de colaborar en la imposición de frenos institucionales a las actuaciones administrativas nacionales y locales que, aún siendo legales, pueden resultar rigurosas e injustas en la aplicación concreta.

El Ombudsman ha sido incorporado a la mayor parte de ordenamientos posibles, estudiado en ámbitos académicos universitarios, abordado en Jornadas, cursos sobre el "Fortalecimiento Institucional del Ombudsman" en países de Tercer Mundo, analizado en Congresos y encuentros específicos con gran apoyo económico de fundaciones e instituciones estatales. Para dar idea de este proceso, vale citar que en 1993 existían alrededor de veintinueve países con oficinas de Ombudsman a nivel nacional y alrededor de seis países con oficinas a nivel provincial/estatal o regional, mientras que cinco años después, en 1998, la oficina del Ombudsman del sector público había sido incorporada a nivel nacional en más de noventa países del mundo, con la adopción de una gran diversidad de nombres representativos, y también en las instancias regionales, provinciales y locales(28). La expansión ha involucrado especialmente a América Latina, Europa Central y del Este, como así también en países de África y Asia-Pacífico, regiones donde la transición hacia la democracia se ha acompañado de la reforma del Estado. Inicialmente el Ombudsman respondió a la defensa de los derechos individuales, pero en los países de Europa Central y del Este ha asumido otras capacidades, más relacionadas con los derechos colectivos. En América Latina, Asia y África su función consiste en luchar contra la corrupción y actuar como mecanismo de supervisión de las actividades del Estado. En la actualidad existen oficinas tanto en estados con sistemas democráticos firmes como en países con democracias más recientes, y ello a pesar de la resistencia demostrada por los máximos ideólogos de la institución, todos ellos originarios de países nórdicos, a habilitar la expansión mundial.

Para reforzarse internamente, cada nuevo Ombudsman que aparece en el firmamento mundial y que pertenece a la estructura de gobierno (no los de empresas privadas o instituciones particulares) acompaña su formalización con la incorporación inmediata a un organismo supranacional (*International Ombudsman Institute*, I.O.I.) que le concede legitimidad, pero también fortaleza frente a las instituciones nacionales con las que tiene que "lidiar" día a día. De esa manera, el Ombudsman pasa a imponer controles a las propias instituciones locales y se convierte en un "interlocutor" válido que supera las fronteras estatales.

El IOI fue creado en 1978 y sus oficinas se encuentran en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta, Canadá. Es una institución supranacional dividida en capítulos regionales, y destinada a unificar, centralizar y difundir, centrífuga y centrípetamente, las noticias más importantes sobre la casuística del Ombudsman. Su finalidad es difundirse a través de un controlado flujo de información entre los diversos titulares que han asumido el cargo de Ombudsman en el mundo(29). El IOI, más allá de sus debilidades intrínsecas, contiene una de las condiciones más importantes de las asociaciones supranacionales: su constitución como unidad de dominación. Hay quienes ven con buenos ojos este intento de tipo internacionalista que me recuerda bastante (aunque con distancias) al ideal marxista de unidad internacional de los trabajadores más allá de los intereses patriótico-nacionalistas, y que buscan también otras entidades como Greenpeace y Amnistía Internacional. Norbert Elías, por ejemplo, dice que la construcción de fuerzas internacionales puede regular las relaciones interestatales e impedir el resurgimiento de regímenes de tipo totalitario. "Hoy día, las relaciones interestatales que no están reguladas por un monopolio internacional de la fuerza", escribe el autor, "tienden de nuevo a la creación de monopolios particulares de violencia y, en consecuencia, a la constitución de unidades de dominación de magnitud superior"(30). La difuminación de las fronteras nacionales respondería a este modelo de unificación y de globalización que sustenta el ideal del Ombudsman, institución que, en



situaciones de conflicto, prefiere conectarse y apoyarse en sus homólogas que en el sistema político que le da vida aunque sin desconocer a este último.

### **"Ombudsmanía" y ciencias sociales y jurídicas**

Esta transnacionalización de la Defensoría, su potenciación geométrica, ha sido calificada por algunos de "Ombudsmanía", es decir, "una moda efímera o engañosa lanzada, en algunos casos, por diseñadores de imagen para ahorrar dinero a las compañías"[\(31\)](#). La causa de este crecimiento, sin embargo, radica en el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales encargadas de canalizar la comunicación entre los diversos titulares que han asumido el cargo de Ombudsman en el mundo y de consolidar redes personales y de presión.

En síntesis, a partir del "prestigio" conseguido en los países nórdicos, el sentido de la expansión ha sido hacia el sur europeo (España y Portugal), para tomar fuerza cruzando el Atlántico (América Latina) y proyectarse hacia Europa Central y del Este. El IOI organiza cada cuatro años Congresos Internacionales del Ombudsman en lugares muy concretos y seleccionados cuidadosamente. El primero se hizo en la ciudad canadiense de Edmonton y luego se fueron dando en Jerusalén (Israel), Estocolmo (Suecia), Canberra (Australia), Viena (Austria) y Buenos Aires (Argentina). La VII Conferencia mundial del año 2000 será un balance del ejercicio del poder gubernamental y del rol del Ombudsman, y el lugar elegido, Durban, en Sudáfrica, es el que resta para completar el mapa mundial.

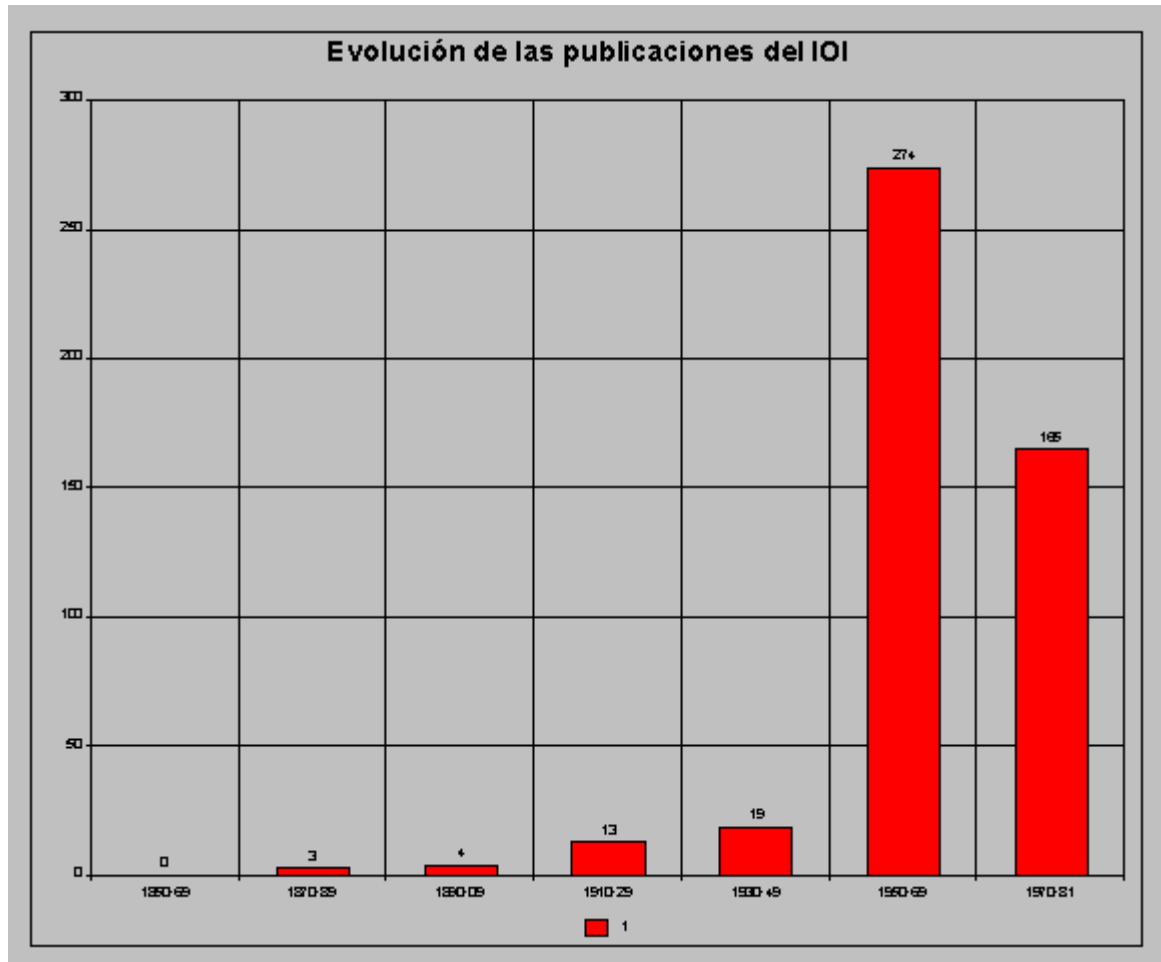
Existen también más de cincuenta Ombudsman regionales, estatales o provinciales en Latinoamérica y el Caribe, establecidos principalmente en los estados organizados bajo modalidades federativas -como Argentina y México- y algunos a nivel municipal. Al menos hasta 1999 existían en la región latinoamericana y del Caribe más de setenta instituciones de este género. Del total de las instituciones existentes, 33 son mexicanas y 16 son argentinas, con lo cual ambas naciones se han convertido en los más grandes sistemas de Ombudsman que operan en Latinoamérica y quizás en el mundo.

No es de extrañar, por ende, que el Ombudsman se haya convertido en la segunda mitad del siglo XX en una institución al servicio de las ciencias sociales[\(32\)](#) y de los Estados. Su conocimiento pareció constituir una urgencia y fue estimulado por la presión de los Estados, necesitados de un organismo legítimo y legitimado a nivel internacional con el cual canalizar institucionalmente las demandas y los conflictos, y que consensuaron compartir un corpus legal homogéneo. La finalidad, como ha escrito el Defensor de Perú, es "la invocación inequívoca para que los países que no han creado Ombudsman lo hagan en el más breve plazo y lo incorporen a sus respectivas Constituciones"[\(33\)](#). Esta política ayudaría a fortalecer el estatus internacional del Ombudsman y los lazos de comunicación entre sus respectivos responsables.

El crecimiento de las publicaciones periódicas editadas por la IOI desde su fundación hasta el año 1999 es muy fuerte. La figura N° 1 intenta mostrar la evolución de las publicaciones periódicas que lleva adelante el IOI desde su fundación hasta el año 1999. Las barras que aparecen en él indican el gran interés desplegado en los años 1979-1982, el descenso del bienio 1989-1990, un leve repunte producido hasta 1994, y la mejoría en el porcentaje de publicaciones a partir de 1995 que, como he dicho antes, coincide con la consolidación del Ombudsman en América Latina, el Caribe y otros países del Tercer

Mundo. Cabe agregar que el relevamiento de las publicaciones no es exhaustivo ni abarca las ediciones que se hayan realizado en dispositivos locales, cosa imposible, por otro lado, en el estado actual de las investigaciones sobre el tema del Ombudsman.

**Figura N° 1**

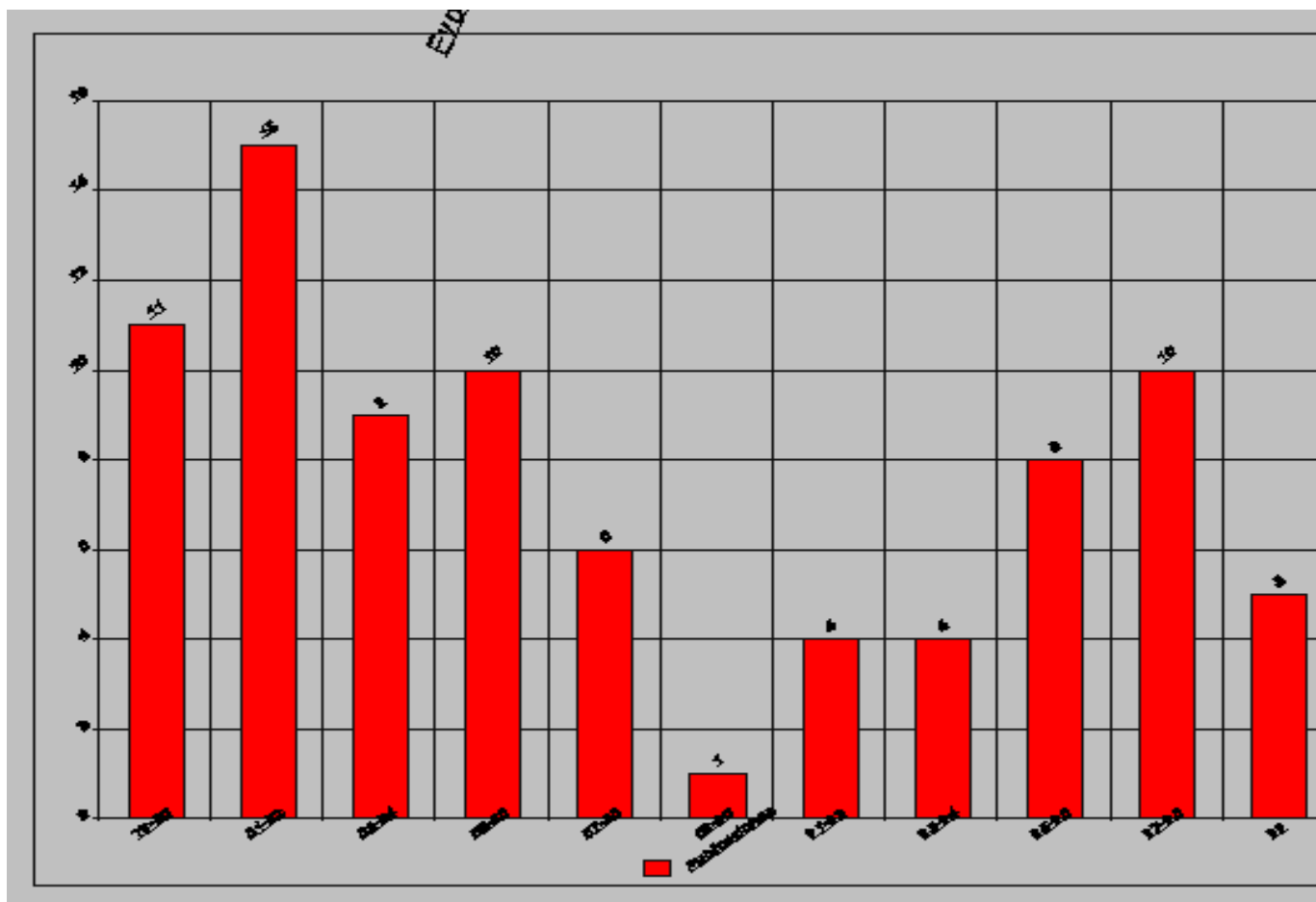


Fuente: Elaboración propia a partir de International Ombudsman Institute, Canadá (IOI): <http://www.law.ualberta.ca/centres/loi>.

Lo que sí puedo mostrar en la próxima Figura es la evolución de las publicaciones sobre el Ombudsman a partir de 1830. El nivel más alto, como es de esperar, coincide con las décadas 1950-1969, momento que representó un verdadero "boom" en la difusión escrita de los trabajos sobre la institución. Utilizo para la elaboración de esta figura el exhaustivo repertorio brindado por Gil-Robles en la edición de su libro *El Control parlamentario de la Administración* del año 1981. Reitero nuevamente aquí que no se trata de un vaciado pormenorizado, sino de una muestra parcial a título de ejemplo. Esto permite conocer las interacciones entre grupos productores y consumidores de literatura científica, así como su dinámica, lo que equivaldría a detectar lo que Derek J. de Solla Price llamó en su momento "colegio invisible" para hacer referencia a grupos de científicos ocupados en áreas semejantes de investigación que trabajan en diversos lugares pero que se relacionan académicamente, y que Price aplicó para demostrar el crecimiento exponencial de las ciencias(34). Su método permite comprobar que la difusión de la institución ha sido garantizada, en parte, por la lectura de publicaciones y citas, por la correspondencia personal, el envío de separatas, los viajes de trabajo de

políticos de cada país, las reuniones y congresos y, en gran medida, por la realización de tesis doctorales específicas sobre el tema por parte de los miembros que componen las diversas oficinas. En todo caso, se trata de una clara divulgación científica gradual al principio y exponencial en los últimos años. Ciertas investigaciones arrinconadas a un reducto específico en sus inicios, dieron el impulso inicial para esa difusión.

**Figura N° 2.**



Fuente: GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Alvaro (1981, 2° ed.) *El control parlamentario de la Administración. El Ombudsman*, Madrid, Colección Estudios Administrativos, 1° ed. 1977, Bibliografía. El número de publicaciones no es exhaustivo.

### **Universalismo, Globalidad y particularidad normativa: la cara jurídica de la globalización.**

Un concepto que ha ido ganando terreno en la literatura sociológica y política, y en el vocabulario de los medios de comunicación, el de "globalización", puede servirnos para entender este control espacial así como la uniformidad de la experiencia. Quisiera enfatizar la cuestión de la "cara jurídica" de la globalización y la reformulación del sistema jurídico internacional, donde la figura del Ombudsman jugaría un papel clave. El Ombudsman juega un papel interno en cada uno de los países y fundamentalmente en las incipientes democracias, pero su adopción en los sistemas de la administración pública es promovida por los organismos internacionales, como una forma de "control" internacional aunque otros hacen otra lectura de la difusión de su implantación como GreenPeace o Amnistía Internacional. La globalización, entendida en términos

isomórficos, parece querer explicar la creciente interdependencia entre los países, en especial en el terreno económico, pero también puede servir para entender el grado de imbricación interestatal en relación a lo político y lo social, condicionada por la emergencia de asociaciones (al viejo estilo de las "Sociedades científicas a las que se refieren Price y Capel(35)) que han ido nucleando de manera personal e individual, pero institucionalmente, a los Ombudsman, con la peculiaridad de que se trata de sociedades profesionales originadas en países europeos o con centro en Canadá.

La expansión del Ombudsman se da en el contexto de la difusión de instituciones jurídicas de países que se consideran más desarrollados y dignos de imitación, y se produce a partir de un sentimiento, no reconocido explícitamente, de disvalor de las condiciones políticas, estatales, administrativas y democráticas propias. Este proceso respeta la idea de que los países escandinavos son los más adultos y maduros, al menos democráticamente hablando, y coincide con la generalización del modelo "democrático" capitalista que, según Giddens, está configurando el mundo moderno y ayuda a que subsistan las diferencias mundiales. La conexión global supera los bordes de los Estados, lo que tiene como consecuencia la disminución de las soberanías nacionales, concepto ligado a la noción de poder administrativo impersonal(36), sin necesidad de ejercer presión conquistadora, violenta o imperialista. La práctica de estos dispositivos debe forzarnos a hipotetizar acerca de la fuerza de la difusión de ciertas instituciones prácticas jurídicas y de las posibilidades reales de la diversidad normativa en un mundo cada vez más "globalizado".

## Notas

1. Este artículo ha sido beneficiado por los valiosos comentarios de Perla Zusman a una versión anterior.
2. Becaria FOMEC, Universidad Nacional de Rosario, Universitat de Barcelona. Este texto forma parte de mi tesis doctoral titulada "Frente al Ombudsman: expectativas de derechos en el poder con fuerza no vinculante", dirigida por el Dr. Ignasi Terradas i Saborit (UB).
3. Olivecrona 1980:89.
4. Castoriadis 1983:211.
5. Tilly 1992:15.
6. Sánchez Morón 1991:18-19.
7. Caroni 1996:61.
8. Giddens 1985:129.
9. Maine 1871:14-15 y 273.
10. Napione 1963:8. Aradillas 1985:23-29.
11. Napione 1963:13.

12. Ombudsman Dinamarca, [http://ww.um.dk/danmark/om\\_damark/ombudsman.html](http://ww.um.dk/danmark/om_damark/ombudsman.html).
13. Aradillas 1985:31.
14. Rowat 1990:28.
15. Napione 1963.
16. Gellhorn 1968:154.
17. Gellhorn 1968:93.
18. Aradillas 1985:32-33.
19. Parliamentary Ombudsman Great Britain: <http://www.ombudsman.org.uk>, (United Kingdom)
20. Northern Ireland Ombudsman: <http://ombudsman.nics.gov.uk/>.
21. *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco, 1989-1994*, s/d lugar edición, Estudios Gráficos Zure, 1994, p. 21.
22. Rowat 1990: 13.
23. Rowat 1968:XX.
24. Defensoría de Perú, <http://ombudsman.gob.pe/>
25. Gellhorn 1968:420.
26. Gil-Robles y Gil-Delgado 1981:317.
27. Defensoría del Pueblo de Panamá: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/>
28. International Ombudsman Institute, <http://www.law.ualberta.ca/centres/IOI>
29. Defensoría del Pueblo de Argentina, <http://defensor.gov.ar/>.
30. International Ombudsman Institute, <http://www.law.ualberta.ca/centres/IOI>, Elías 1989:523.
31. Jiménez 1998.
32. Kluwer Law International: <http://www.kli.com>.
33. Defensoría de Perú, <http://ombudsman.gob.pe/>
34. Price 1973.
35. Price 1973. Capel 1981:173-206.
36. Giddens 1985: 2-5.

## **Bibliografía**

- ARADILLAS, Antonio. Todo sobre el Defensor del Pueblo, Barcelona: Plaza & Janes, 1985.
- CAPEL, Horacio. "Sociedades Geográficas, geografía e Imperialismo". En Filosofía y Ciencia en la Geografía contemporánea, Barcelona: Barcanova, 1981, pp. 173-206.
- CARONI, Pío. Lecciones catalanas sobre la Historia de la Codificación, Madrid: Marcial Pons, 1996
- CASTORIADIS, Cornelius. La institución imaginaria de la sociedad, Vol. 1: Marxismo y teoría revolucionaria, Barcelona: Tusquets, 1983.
- ELÍAS, Norbert. El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- GELLHORN, Walter. Ombudsmen and Others, Citizens' protectors in nine countries, London: Harvard University Press, 1968.
- GIDDENS, Anthony. The Nation-State and Violence, Vol. 2 of A Contemporary Critique of Historical Materialism, Oxford: Blackwell Publishers, 1985.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Alvaro. El control parlamentario de la Administración. El Ombudsman, Madrid: Colección Estudios Administrativos, 1981.
- JIMÉNEZ, Roger. "El Defensor del Lector: un quinquenio de quejas" y "La Fiebre del Ombudsman", en *Diario La Vanguardia* (Barcelona, diciembre, 1998).
- MAINE, Henri Sumner. "Les Communautés de Village en Orient et en Occident". En *Etudes sur l'histoire du droit*, París: Ernest Thorin Éditeur, 1871
- NAPIONE, Giovanni. L' Ombudsman, Roma: Tipologia delle Terme, 1963.
- OLIVECRONA, Karl. El Derecho como hecho. La estructura del ordenamiento jurídico, Barcelona: Labor, 1980.
- PRICE, Dereck J. de Solla. Hacia una ciencia de la ciencia, Barcelona: Ariel, 1973.
- ROWAT, Donald. "Preface to second edition". En Donald ROWAT (ed.) *The Ombudsman, Citizen's Defender*, Great Britain: George Allen & Unwin Ltd., 1968.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. El control de las administraciones públicas y sus problemas. Madrid: Espasa Calpe, 1991
- TILLY, Charles. Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990, Madrid: Alianza, 1992.

© Copyright: Gabriela Dalla Corte, 2000

© Copyright: Scripta Nova, 2000