

La contribución del Defensor del Pueblo Europeo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

The contribution of the European Ombudsman and the 2030 Agenda for Sustainable Development

Ana María MOURE*

RESUMEN: La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) , fue diseñada por las Naciones Unidas (ONU) para que en el mundo se pueda alcanzar en el futuro un desarrollo sostenible a nivel global, tanto en el ámbito económico, como en el ámbito social y medioambiental, metas que no son sólo para los gobiernos locales sino para los Estados, las Organizaciones Internacionales y en general para la comunidad internacional, en la que se torna relevante la participación activa de los Defensores del Pueblo u Ombudsman, en su rol de instituciones mediadoras en la concreción de esta Agenda y sus ODS con el objeto de erradicar la pobreza y alcanzar este desarrollo sostenible.

PALABRAS CLAVE: Defensor del Pueblo de la Unión Europea; Agenda 2030; Naciones Unidas; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Ombudsman o Defensores del Pueblo.

* Directora de Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Profesora Asociada, Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Doctora en Derecho Europeo (PhD), Universidad de Alcalá, España/Universidad TU Dresden, Alemania, Magister en Derecho de la Unión Europea, Universidad de Leiden, Países Bajos. Contacto: <amoure@derecho.uchile.cl>. Fecha de recepción: 13/11/2019. Fecha de aprobación: 23/02/2020

ABSTRACT: The 2030 Agenda and its 17 Sustainable Development Goals (SDGs), were designed by the United Nations (UN) so that in the world, sustainable development at the global level can be achieved in the future, both in the economic field and in the social and environmental, goals that are not only for local governments but for States, International Organizations and in general for the international community, in which the active participation of the Ombudsman or Ombudsman becomes relevant, in their role of mediating institutions in the concretion of this Agenda and its SDGs in order to eradicate poverty and achieve this sustainable development.

KEYWORDS: Ombudsman of the European Union; 2030 Agenda; United Nations; Sustainable Development Goals (SDGs); Ombudsman or Ombudsmen.

I. INTRODUCCIÓN¹

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual se basa en los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM), hizo una contribución enorme en crear conciencia, aumentar la voluntad política y la movilización recursos para acabar con la pobreza. Pero también a ir más lejos, incorporando el seguimiento de la Conferencia Rio + 20, con el objetivo de erradicar la pobreza así como potenciar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible a nivel global.

En este contexto, la labor de las Defensorías comparten los desafíos que se trazan, los cuales son comunes tanto para los Estados y sus gobiernos, así como para las organizaciones internacionales. Asimismo, en muchas regiones del mundo, se promueven y protegen los derechos fundamentales y las garantías constitucionales para la ciudadanía, al igual que se amparan en normas de derecho internacional, tratándose de alianzas entre diversos actores que se tornan fundamentales para lograr el cumplimiento de los ODS a nivel mundial, para enfrentar diversos fenómenos, en las que se incluyen también las migraciones, la lucha contra las desigualdades, la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; para garantizar la protección duradera del planeta y sus recursos naturales, entre otros.

Por ello, este artículo, aborda desde la perspectiva de los Ombudsmen en Europa y principalmente del Defensor del Pueblo Europeo, que efectos han tenido en el ejercicio de sus competencias, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales se

¹ Este trabajo fue realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, Madrid, España, gracias al apoyo del Programa “Giner de los Ríos”, bajo la supervisión del Prof. Dr. Guillermo Escobar Roca. Para la elaboración del mismo, se considero el trabajo previo “Relación del defensor del pueblo con órganos de Protección de derechos humanos a nivel universal y regional” en Escobar Roca, Guillermo (ed.), *La protección de los Derechos Humanos por la Defensoría del Pueblo*, Madrid, Dykinson, 2013.

han considerado como un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

La Agenda también decide crear las condiciones para el crecimiento económico sostenible e incluyente, refiriéndose a una prosperidad compartida, que garantice el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo a nivel nacional.

Con la Agenda 2030, esta asociación entre diversos actores se torna especialmente relevante, ya que puede considerarse como una oportunidad para profundizar el diálogo sobre las diversas iniciativas nacionales e internacionales que están orientadas al ciudadano, como indicábamos en términos de potenciar la innovación para un crecimiento sostenible, fomentando la educación para promover la cohesión social, la igualdad de género y otros temas, entre los cuales cobra gran relevancia la labor del Defensor del Pueblo Europeo, que al igual que otras Defensorías del Pueblo, cuando la ciudadanía se dirige a ellas, lo hace en virtud de una relación de confianza y acceso directo, algo que poseen pocas instituciones y que las destaca permitiendo con ello una mejora en la calidad de vida de las personas

II. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El derecho internacional de los derechos humanos, tanto en el marco de las Naciones Unidas (ONU)² como en los sistemas re-

² Ver: Organización de las Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. [en línea] Disponible en: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Spanish2015.pdf>> [fecha de consulta:30.01.20]; Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución de 27 de julio de 2012, “El futuro que queremos” (A/RES/66/288) [en línea] Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/RES/66/288>> [fecha de consulta:30.01.20]; Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución de 25 de septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sosteni-

gionales, han jugado un papel esencial para derribar la barrera del dominio reservado de cada Estado, lo que era un paso previo del todo indispensable. El segundo paso implicaba obtener una colaboración sincera de cada Estado, no sólo en la observancia de los derechos humanos sino también en la reelaboración de sus textos legales, y hasta –si era el caso- de la propia Constitución, para que reflejasen la lógica interna de aquellos, a la vez que indirectamente inducía la institucionalización de la democracia, porque el Estado nacional, lejos de jugar un papel meramente subsidiario, ha de ser colaborador principal en la aplicación y vigilancia de los derechos humanos positivados.³

Actualmente, todo sistema jurídico de garantías no se limita solamente al ámbito de aplicación del derecho interno, sino que los países forman parte de un orden jurídico internacional que proclama la vigencia universal de determinados derechos y garantías individuales.⁴

Por otra parte, hoy en día, existen múltiples problemas de confrontación ideológica y represión política, situaciones que por décadas se están produciendo en diversas partes del mundo, que exigen en forma constante a los órganos encargados de la defen-

ble” (A/RES/70/71) [en línea] Disponible en: <https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf> [fecha de consulta:30.01.20];

³ Rubio Carracedo, José *et al.*, *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 163 y 164

⁴ Como por ejemplo la Carta Internacional de Derechos Humanos, que engloba los principales tratados internacionales de derechos humanos, así como algunos tratados regionales como la Convención Europea de Derechos Humanos, formando un elemento de esa apertura hacia el exterior del Estado. Por ejemplo, desde el punto de vista teórico-constitucional la protección de las minorías se manifiesta como una forma de diferenciación interna del Estado constitucional, como relativización y refrenamiento normativo de lo nacional. En el estadio de desarrollo del Estado constitucional, sólo es posible hablar de una “*Constitución del pluralismo*”, si existe una protección suficiente de las minorías, con tolerancia y respeto a la dignidad de los otros y que termina con un Ombudsman y con cláusulas formalizadas de protección de las minorías. Ver: Häberle, Peter. *El Estado Constitucional Europeo*, En: HÄBERLE, Peter; Habermas, Jürgen *et. al.*, *La constitucionalización de Europa*, México, UNAM, 2004.

sa y protección de los derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, enfrentar conjuntamente el desafío de considerar los problemas de derechos humanos.⁵

Estos conflictos se derivan tanto de las inequidades en la concentración y distribución de la renta, como por las crecientes disparidades económicas y sociales, las cuales no sólo se provocan por los Estados sino por la falta de regulación a las empresas transnacionales, que muchas veces impiden controlar ilegalidades sobre todo en casos de incumplimientos, cuando estos además son reiterados. “Recuérdese que, en términos de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de marzo de 1999 (y es aceptado unánimemente en la doctrina científica), son los Estados quienes tienen la «responsabilidad primordial» de hacer efectivos los Derechos Humanos a nivel social, económico, político y jurídico, constituyendo «el Derecho interno [...] el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades [...] para su promoción, protección y realización efectiva». Siendo ello así, parece lógico que los organismos nacionales e internacionales de protección colaboren entre sí de forma creciente (la globalización no ha de ser sólo económica), pues su finalidad última es la misma; no hay derechos humanos nacionales e internacionales sino un sistema único de derechos humanos que cuenta con garantías nacionales (primero) e internacionales (subsidiarias y complementarias de las anteriores)”⁶

⁵ En América Latina, en cuanto a la formulación de derechos, se incluyen en las cartas fundamentales, inspiradas en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, una versión ampliada de un extenso catálogo, inspirado en los derechos humanos, que agregan derechos tales que se reconocen a grupos vulnerables y respecto de los indígenas se reconoce su autonomía y sus formas particulares de ejercer la jurisdicción. Véase: RUIZ-TAGLE, Pablo. *Democracia y Defensoría en Iberoamérica y en Chile*, En: ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Ombudsman y democracia: Actas del II Congreso Internacional del PRADPI*, Madrid, Trama, 2015, p. 27..

⁶ ESCOBAR, Guillermo (dir.), Federación Iberoamericana de Ombudsman *Xv Informe Sobre Derechos Humanos Migraciones y Movilidad Humana*, Madrid, Trama, 2018, p. 14.

Además en España se ha considerado que el proceso de implementación de la Agenda 2030 supone un aprendizaje en sí mismo: nunca, en ningún país, se había implementado antes una agenda con un carácter transformador, integrador e innovador de este calado y la tras la adopción de la Agenda 2030, debería renovarse con una visión a más largo plazo sobre las transformaciones dirigidas a alcanzar los ODS, en el país y en el resto del mundo.⁷

Con todo, debe permanecer alerta, ya que resulta inquietantemente contradictorio que desde los países europeos y los Estados Unidos se proceda al impulso normativo interno y al mismo tiempo se combata de forma radical y vehemente el proyecto de tratado internacional. Si el propósito común es idéntico, y un mecanismo complementa y refuerza el otro en esta lucha contra la impunidad ante los graves abusos de las empresas transnacionales.⁸

⁷ España ha elaborado un Plan de Acción, basado en la adopción de una Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020–2030, que representa un proyecto de país compartido ampliamente y desde una visión de Estado, el cual se compone de dos partes principales. En una primera se presenta el estado de la cuestión, analizando la situación de los ODS en España, presentando un análisis de la distribución competencial y las políticas públicas e instrumentos ya existentes. En una segunda se abordan las acciones a través de las cuales se irá poniendo en marcha de forma inmediata la Agenda: nuevas políticas públicas, medidas clave para acometer las grandes transformaciones, gobernanza de la Agenda, seguimiento, rendición de cuentas y evaluación. De especial importancia es el compromiso de las Comunidades Autónomas (CCAA), Gobiernos Locales (GGLL) y de otros actores como la sociedad civil, las empresas y las universidades, sus avances y su compromisos que, junto con las políticas y medidas impulsadas por la Administración General del Estado (AGE), configuran este Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España, un esfuerzo de toda la sociedad española. En: Gobierno de España, *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, El documento fue aprobado en el Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018

⁸ ESTEVE MOLTÓ, José Elías, “Planes de Acción Nacional sobre empresas y derechos humanos: la imperiosa complementariedad con normas vincu-

En este mismo sentido, existe la obligación por parte del Estado de investigar las denuncias de violaciones a los derechos humanos y no siempre existe la necesidad de acusación para que se ponga en marcha su aparato, con objeto de verificar el cumplimiento de los derechos humanos. Esta función de seguimiento es parte integrante de la responsabilidad del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.⁹

Por ello, cuando el derecho interno no es suficiente cabe el recurso y la apelación a los tratados internacionales suscritos por el país donde se ejerce la jurisdicción, - ya que uno de los principales objetivos de presentar informes ante organismos internacionales se realiza justamente para reafirmar en forma regular la responsa-

lantes”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, pp.746-747.

El autor menciona la novedosa creación en Canadá de la figura de un Defensor del Pueblo para la Responsabilidad de las Empresas (CORE, Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise) y de un órgano consultivo en el que la sociedad civil a través de esta nueva institución podrá advertir al ejecutivo y al nuevo Ombudsperson de las violaciones a los derechos humanos cometidas por empresas canadienses en terceros países, supone un paso más para poder facilitar la reclamación de daños por parte de las víctimas.

⁹ A este respecto, destacamos la situación que ocurre en Chile, en la que todavía está pendiente la creación de un Defensor del Pueblo y que desde el año 2019 el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), presentó ante el Estado un total de 544 querellas relacionadas con 633 presuntos casos de tortura y malos tratos (sin contar las querellas por tortura con violencia sexual), en comparación entre los años 2011 y el 2017, en las que el INDH había presentado siete querellas por actos de tortura o apremios en el contexto de manifestaciones. Esto teniendo en cuenta que la prohibición de la tortura es absoluta y no permite suspensiones (por ejemplo, en situaciones de emergencia pública). Si bien se reconoce que Carabineros y el personal militar estaban operando bajo circunstancias difíciles, incluidas bajo amenazas a sus vidas y largas jornadas de trabajo, estas circunstancias no pueden justificar tales actos. Varios mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas ya han expresado su preocupación por las denuncias de tortura y malos tratos en el marco de la protesta social en Chile. Ver: Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre la Misión a Chile, desde el 30 de octubre al 22 de noviembre de 2019*, Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf> [fecha de consulta: 30/01/20]

bilidad que tienen los Estados para promover los derechos humanos presentando periódicamente información sobre los mismos.

A principios del S. XXI, Rovira Viñas planteaba que la institución del Ombudsman, de naturaleza novedosa y especial que tanto cuesta definir jurídicamente, puede resultar útil en este novedoso proceso transnacional y más lo será en el futuro, cuando se exigirá al poder democrático resolver conflictos y problemas de un mundo en proceso de transformaciones rápidas, complejas y profundas. Problemas planetarios, que no se solucionan descolgando el teléfono y llamando a la autoridad competente, son demasiado globales y sólo pueden afrontarse eficazmente en grupo, mediante el diálogo, el compromiso y el acuerdo; mediante nuevas legalidades, renovando incluso la idea que tenemos del Derecho, que acentúa su carácter internacional.¹⁰

Los temas comunes más recurrentes, los cuales requieren soluciones conjuntas, dicen relación con la cohesión social, la integración regional, la promoción del multilateralismo efectivo, el respeto de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho así como los valores compartidos entre distintas regiones, el cuidado del medio ambiente, el cambio climático y las energías renovables, dando prioridad a la cooperación sobre cambio climático y el impulso de políticas públicas para la prevención del calentamiento global. Esto es importante especialmente para las poblaciones indígenas, quienes son los primeros en sufrir el cambio climático y el deterioro de su entorno, entre otros.

III. SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Si partimos del principio de protección a los derechos humanos que confiere el sistema internacional de protección de los derechos humanos, ya sea universal o regional, contra los abusos cometidos por los Estados a nivel interno, no cabe duda alguna que sus fines

¹⁰ ROVIRA VIÑAS, Antonio. *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Navarra, Aranzadi, 2002, pp. 28-29

coinciden con los de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y los Ombudsmen u otras instituciones que también lo hacen en el plano internacional.

Se suele afirmar que para que un derecho universalmente reconocido tenga vigencia el Derecho interno debe no sólo reconocerlo, sino crear y aplicar mecanismos eficaces para reclamar su cumplimiento y esto puede hacerse no sólo por vía legislativa o judicial sino también a través del Defensor del Pueblo.

Sin embargo, las Naciones Unidas ha considerado al Poder Judicial como la estructura básica para la protección de los derechos humanos a nivel nacional, por lo que la labor de las demás instituciones de velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos, es una medida adicional de seguridad; un mecanismo complementario establecido para vigilar que se protejan cabalmente los derechos de todos los ciudadanos.

En relación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su aplicación en el ámbito interno de un Estado, el Defensor del Pueblo debe colaborar desarrollando de mejor manera las funciones y atribuciones para las cuales ha sido creada la institución, logrando impulsar a la Administración a cumplir y promover la protección internacional de los derechos humanos.¹¹

Para poder cumplir a cabalidad estas funciones, el Defensor del Pueblo debe regirse no sólo por las normas de derecho interno, sino también por su flexibilidad de acción y al ser un mecanismo no jurisdiccional, puede ejecutar tareas que otros organismos del Estado no pueden realizar, como sería incorporar los estándares de Derecho internacional, que abarcan una gama completa de obligaciones internacionales, establecidas en pactos y conven-

¹¹ MÉNDEZ, Juan y AGUILAR, Irene, “La Relación entre el Ombudsman y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, En: Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, *Memoria II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Toledo, 14 a 16 de abril de 1997*, Toledo, Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, 2º Congreso, 1997, pp. 261-262.

ciones y en orientaciones éticamente persuasivas contenidas en declaraciones, normas mínimas y conjunto de principios.

Colectivamente, estos instrumentos ofrecen un marco jurídico internacional amplio y detallado para garantizar el respeto a los derechos humanos, muchos de ellos con fuerza jurídica obligatoria en los Estados Partes.¹²

Tanto los Ombudsman como los Comités y Relatores internacionales presentan informes a los Estados: los Ombudsman a su propio Estado. Los Comités y Relatores, a los órganos de Estados que los nombraron. Ambos están integrados por personas nombradas por sus Estados: los Ombudsman por los poderes ejecutivos y legislativos; los miembros de los Comités de Tratados por la Asamblea de Estados Parte en cada tratado. Los Relatores Especiales, Comisionados o Jueces de los sistemas internacionales, por órganos interestatales. Pero ambos también se justifican sólo si ejercen sus cargos con independencia absoluta de quienes los nombraron.

Se ha señalado además que un Relator o integrante de algún Comité de las Naciones Unidas; o un integrante de la Comisión del Sistema Interamericano o del Sistema Africano; o un juez de las Cortes Europeas o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no actúa con independencia y cede a las presiones de uno o más Estados, traiciona no sólo a un mecanismo, no sólo a la organización que lo nombró, sino también a los millones de seres humanos víctimas de las violaciones de los derechos humanos que recurrieron a él. Del mismo modo, un Ombudsman que se inclina a los intereses políticos del Gobernante o Congreso que lo nombró, traiciona a los ciudadanos que le han confiado sus

¹² En cuanto a la supervisión internacional de la aplicación de los principios y normas jurídicas aceptadas por los Estados Partes y los procedimientos de presentación de informes contenidos en instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos, consultar: Federación Iberoamericana del Ombudsman, *Orientaciones básicas para la elaboración de informes alternativos a los Órganos de Tratados de Derechos Humanos por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, Lima, noviembre 2018.

quejas y dolores. Es esta independencia la que los pueblos tendrán en mente al juzgar sus cometidos.¹³

Otro aspecto importante se refiere a las recomendaciones y propuestas que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) deben formular a los gobiernos en materias referidas los derechos humanos, incluyendo la legislación en vigor y los proyectos y proposiciones de ley, las violaciones a los derechos humanos y el estado general de los derechos humanos en el país.

En este sentido las INDH al igual que los Ombudsmen deben promover la enseñanza y la investigación sobre los derechos humanos, acercándose a la población a través de programas educativos que sensibilicen a la sociedad, siendo instituciones que están en condiciones de ofrecer una visión de conjunto de los problemas que afectan a diversos derechos y distintos servicios públicos, escapando así de la compartimentación burocrático-administrativa que impide en ocasiones afrontarlos de forma conjunta.¹⁴

Al proteger los derechos humanos, las INDH aseguran que se respeten los derechos de la ciudadanía, contribuyendo al desarrollo de sociedades estables, democráticas y prósperas. Así, los ciudadanos tienen más voluntad para desempeñar papeles sociales constructivos, con una participación más amplia en la democracia.¹⁵

¹³ Véase: Intervención de Roberto Garretón M. Representante para América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Conferencia pronunciada el 9 de noviembre de 2004 durante el IX Congreso Anual y Asamblea de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, realizados en Quito, Ecuador, con el título de *Los derechos humanos y las Naciones Unidas*.

¹⁴ ESCOBAR ROCA, Guillermo, (dir.), *Las Defensorías del Pueblo Iberoamericanas ante la Agenda 2030, Libro de Actas, IV Congreso Internacional, Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamerica*, Junio de 2018, p. 94. Disponible en la sección de publicaciones de: <<https://pradpi.es/>>.

¹⁵ ADAMS, Anne, "Mecanismos de una experiencia internacional", En: *¿Se protegen en Chile los derechos ciudadanos? Santiago de Chile, Capítulo Chileno del Ombudsman-Defensor del Pueblo, 2002*, p. 58

También las Naciones Unidas basándose en los Principios de París, ha considerado que debe otorgarse una amplia competencia a las INDH y Ombudsmen para intervenir en procesos judiciales que involucren cuestiones de derechos humanos.¹⁶

De todo lo que antecede se deduce que las restricciones que pueden presentarse para entablar una acción directa a nivel internacional por parte de los individuos ante su propio Estado y sus órganos jurisdiccionales o ante un tercer Estado, posibilitan al Defensor del Pueblo a presentar recursos no sólo a nivel interno sino en el plano internacional contra el Estado infractor. En este sentido, será más fácil para la institución formular denuncias y procurar que las soluciones se concreten, ya que puede tener mayor impacto para revertir las decisiones del Estado cuando se comentan infracciones, poniéndolas en conocimiento público a través de sus informes.

IV. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

La Unión Europea (UE) ha desempeñado un papel importante en la conformación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, a través de la investigación, el diálogo y las consultas públicas, esto con el objeto de que la Agenda no sólo sea una promesa sino una meta ambiciosa, transformadora y universal, que permita eliminar la pobreza y lograr un desarrollo sostenible para todos, en un

La autora da cuenta de la experiencia nacional de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, la que ha desempeñado un papel vital en la evolución de la cultura nacional partidaria del respeto a los derechos humanos, su labor después de 25 años es reconocida tanto en el ámbito interno como en internacional.

¹⁶ Ver: National Human Rights Institutions, *A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights*. Personal Training Series No. 4. New York-Geneve, United Nations, 1995 que indica: “*Nacional Institutions may be given a general authority to intervene in legal proceedings involving questions of human rights (e.g. as amicus curiae).*”

contexto de respeto a los derechos humanos, al estado de derecho, la democracia y otros elementos dentro de su institucionalidad que se consideran claves para un buen gobierno.

La UE tiene su propia estrategia en materia de desarrollo sostenible que contempla la mayoría de los aspectos discutidos en Río de Janeiro en el ámbito económico, ambiental y social. Incluye los siguientes siete retos fundamentales:

1. El cambio climático y energía limpia
2. El transporte sostenible
3. El consumo y la producción sostenibles
4. La conservación y la gestión de los recursos naturales
5. La salud pública
6. La inclusión social, demografía y migración
7. La pobreza en el mundo.¹⁷

De igual forma, Emily O'Reilly actual Defensora del Pueblo Europeo¹⁸, ha destacado la “gran red” de familiaridad y compro-

¹⁷ Por ejemplo, en Europa en la actualidad, alrededor del 22,5 % de la población de la UE se halla en riesgo de pobreza o de exclusión social, y un 6,9 % de los europeos aún padecen graves privaciones materiales. En 2017, la desigualdad de renta en los Estados miembros de la UE disminuyó por primera vez desde el inicio de la crisis financiera. Sin embargo, las desigualdades de ingresos siguen siendo demasiado grandes, con una concentración continuada de la riqueza en el extremo superior. Esto tiene múltiples consecuencias sociales, provocando diferencias de bienestar y calidad de vida. En: Comisión Europea, *Documento de reflexión, Hacia una Europa sostenible en 2030*, Bruselas, 2019.

¹⁸ “Una de las prioridades seguirá siendo abordar la falta de transparencia en la elaboración de la legislación de la UE por parte de los gobiernos nacionales en Bruselas. Tenemos que poner fin a la cultura de “culpar a Bruselas”, cuando a menudo son los propios ministros nacionales de los ciudadanos los que toman las decisiones clave en la UE”.

^{Para} poder acceder a ser candidato a Defensor del Pueblo Europeo se necesita el respaldo de al menos 40 eurodiputados de dos países diferentes, así la irlandesa Emily O'Reilly ha sido reelegida por la Eurocámara como “Ombudsman” o Defensora del Pueblo Europeo, con el respaldo de 320 eurodiputados. La Sra. O'Reilly, ha sido Ombudsman desde 2013 y gozará de un nuevo mandato de

miso que los ciudadanos tienen con las instituciones y con el instrumento del Defensor del Pueblo. Asimismo, ha manifestado que en España existe una acción muy activa de las ONG en defensa de los refugiados. En este sentido, en los últimos años las principales reclamaciones de la Península registradas se han referido al pacto migratorio UE-Turquía, la a transparencia con el acuerdo comercial con Estados Unidos (TTIP) y a los idiomas y la traducción en las instituciones e informaciones europeas. Tras el Brexit, el tema de las lenguas será otro de los pequeños detalles a tener en cuenta.¹⁹

El Defensor de Pueblo Europeo puede clasificarse generalmente como uno de los mecanismos externos de rendición de cuentas de la Unión Europea a nivel supranacional. En particular, el Defensor del Pueblo Europeo es el único ejemplo de un Defensor del Pueblo clásico y de pleno derecho a nivel internacional.

Se creó en un intento de reducir el déficit democrático en la UE, mejorando las vías para que las personas que viven en los Estados miembros de la UE expresen sus quejas sobre su gobernanza, aumentando así la transparencia de la y la rendición de cuentas de esta organización internacional.

La institución aborda los casos de mala administración a nivel del derecho de la UE, mejorando así la buena gobernanza por parte de sus instituciones y organismos. Además, los asuntos de derechos humanos son de su jurisdicción y, por lo tanto, puede y contribuye a su observancia por parte de la UE.²⁰

Sus competencias tienen una doble dimensión. Por un lado, el Defensor del Pueblo Europeo actúa como un mecanismo exter-

cinco años para defender ante las instituciones comunitarias los intereses de los ciudadanos europeos. La periodista irlandesa se ha ganado el favor de la Eurocámara por su lucha por la transparencia en la Comisión Europea.

En: Aquí Europa, *Emily O'Reilly revalida su mandato como 'Ombudsman' europea*, 18 de diciembre de 2019, Bruselas, Canal Europa S.L.

¹⁹ En: Aquí Europa, *España lidera con holgura las quejas presentadas al Defensor del Pueblo Europeo*, 24 de mayo de 2017, Bruselas, Canal Europa S.L.

²⁰ C. REIF, Linda. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 367.

no de control, investigando las quejas sobre mala administración y recomendando medidas correctivas cuando sea necesario. Por otro lado, el Defensor sirve como recurso para las instituciones de la UE, ayudándoles a perfeccionar su desempeño dirigiendo la atención a las áreas de mejora. El objetivo final en ambos casos es optimizar el servicio prestado a la ciudadanía europea, a través de un sistema alternativo de recursos no jurisdiccionales que garantizan igualmente las acciones legales y el acceso a la justicia.

El Defensor del Pueblo Europeo, cuyas decisiones y recomendaciones no son jurídicamente vinculantes y no constituyen medidas coercitivas, todavía puede ser llamado a identificar soluciones amistosas siempre que sea posible en los casos que trata y por definición, comparte al menos una característica común con el resto de los Defensores del Pueblo: sus resoluciones y recomendaciones no son jurídicamente vinculantes.

El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, el cual se basa en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, esboza varios principios relativos a la función pública que se utilizan tanto por las instituciones de la UE como por sus Estados miembros, dentro del ámbito de aplicación del derecho de la UE, sirviendo a su vez de inspiración a la implementación de normas a nivel nacional así como ejemplo para países candidatos a la adhesión a la UE y otros Estados.

Siempre que lo considere pertinente, el Defensor del Pueblo hace referencia a estos principios en sus investigaciones sobre supuestos casos de mala administración en las actividades de las instituciones, órganos y organismos de la UE. De este modo, los principios contribuyen a mejorar la calidad de la Administración Pública, a reforzar la primacía del derecho y a reducir el riesgo de que las facultades discrecionales se utilicen de manera arbitraria.²¹

El Parlamento Europeo cuando aprobó éste Código, originalmente en el año 2001, instó a la Comisión Europea a presentar una propuesta de reglamento que hiciera hincapié en el carác-

²¹ Defensor del Pueblo Europeo, *El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Unión Europea, Bruselas, 2015.

ter vinculante de las normas y principios contenidos en el mismo y se aplicara uniformemente a todas las instituciones y organismos de la UE, promoviendo así la transparencia y la coherencia, con un instrumento eficaz que los ciudadanos pudieran emplear para expresar democráticamente, a nivel europeo, sus legítimas demandas y sus quejas justificables, el Defensor se ha convertido así en un instrumento de democracia y actor relevante en la vida democrática de la UE.²²

Aunque la labor judicial de los Tribunales ha estado siempre fuera del ámbito de aplicación del mandato del Defensor del Pueblo, se ha guardado silencio sobre el trabajo político del Parlamento Europeo. Sin embargo, la oficina del Defensor del Pueblo clásico en los países nórdicos ha sido creada para supervisar la administración pública en nombre del Parlamento, no para supervisar las actividades políticas del Parlamento.²³

²² PERILLO Ezio, “Proceso de redacción del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo”, En: *The European Ombudsman, Origins, Establishment and Evolution, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities*, 2005, Disponible en <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/10122>> [Consulta: 30.01.20]

²³ Ver: SÖDERMAN, Jacob, “A thousand and one complaints: The European Ombudsman in route”, In: *European Public Law*, v. 3. n. 4, 1997, p. 358.

^A este respecto, es ilustrativo el punto de vista de Söderman, afirmando que parece un malentendido creer que los Defensores del Pueblo nacionales suelen tener poderes más fuertes los que tiene el Defensor del Pueblo Europeo. Por ejemplo, las competencias de la Oficina Danesa del Defensor del Pueblo, que ha sido el modelo de muchas otras instituciones similares en Europa, son sustancialmente las mismas competencias que para el Defensor del Pueblo Europeo, referida al derecho a discutir y recomendar o informar. En una sociedad democrática con el compromiso de una administración pública abierta y responsable, esto ha demostrado ser suficiente. De todos los sistemas de los Defensores del Pueblo que se conocen, sólo los de Suecia y Finlandia tienen poderes claramente más fuertes, incluido el derecho a decidir sobre los procesos judiciales o a enjuiciar a los funcionarios. Pero incluso allí, estos poderes muy rara vez se utilizan porque la idea del Defensor del Pueblo se ha convertido lentamente en una figura mucho más conciliadora en lugar de una represiva en la escena internacional.

Los Defensores del Pueblo de otros Estados miembros no parecen supervisar el trabajo político de sus respectivos Parlamentos., el Defensor del Pueblo Europeo tampoco lleva a cabo investigaciones sobre las actividades políticas del Parlamento Europeo. Esta cuestión debía abordarse en la práctica porque, al principio, la institución recibió una serie de denuncias alegando mala administración por parte de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, que de acuerdo al artículo 20 del Tratado de Lisboa (TFUE)²⁴, indica que todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo y podrá solicitarlo al Defensor del Pueblo.

Estos dos instrumentos, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo, aunque tienen un carácter diferente y en cierta medida, tienen diferentes recursos a disposición de los ciudadanos, ambas organizaciones no son mutuamente excluyentes.²⁵

Por una parte, cualquier reclamación al Defensor del Pueblo Europeo basada en la mala administración podría presentarse por igual como petición al Parlamento Europeo.²⁶ Lo contrario no es

²⁴ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010; MANGAS MARTÍN, Araceli, *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010.

²⁵ Si una reclamación ya ha sido tramitada como petición por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo normalmente considera que no hay motivos para que abra una investigación, a menos que se presenten nuevas pruebas.

Ver: Parlamento Europeo, *El Defensor del Pueblo Europeo*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2020, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.16.pdf>

²⁶ Destacamos en cuanto a la labor del Parlamento Europeo que recuerda que los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), incluidos en la Agenda 2030, reconocen que unas políticas migratorias planificadas y bien gestionadas pueden contribuir al logro de desarrollo sostenible y crecimiento integrador, así como a reducir las desigualdades dentro de los Estados y entre ellos; pide que se preste la debida atención a los aspectos de los ODS y de los pactos mundiales relacionados con la migración; pide a la Unión y a los Estados miem-

cierto, principalmente porque el mandato del Defensor del Pueblo no abarca la acción de los Estados miembros, mientras que las peticiones pueden referirse también a la aplicación del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros. Los ciudadanos muchas veces presentan denuncias contra la acción de los Estados miembros. Si se dirigen al Defensor del Pueblo, los transfiere a la Comisión de Peticiones o a los Defensores del Pueblo nacionales.²⁷

Cabe destacar que la labor de la Comisión de Peticiones y del Defensor del Pueblo Europeo es complementaria. El Informe Anual del Defensor del Pueblo permite indirectamente a la Comisión de Peticiones tener una idea del impacto de su propia labor y de cómo se está desarrollando.

En este sentido, existe una relación de trabajo fructífera entre el Defensor del Pueblo y la Comisión de Peticiones del Parlamento y se hace una transferencia de casos cuando procede a fin de ofrecer un servicio más eficaz a los ciudadanos europeos. El Defensor del Pueblo también asesora a los reclamantes que solicitan un cambio en la legislación o la política europea o sobre la posibilidad de dirigir una petición al Parlamento.²⁸

bros que respeten su compromiso de alcanzar los ODS relacionados con los menores aplicando las Directrices de la Unión Europea para la promoción y protección de los derechos del niño de 6 de marzo de 2017; En: Parlamento Europeo, *Avances con respecto al pacto mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular y al pacto mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados*. Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre los avances con respecto al pacto mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular y al pacto mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados, (2018/2642(RSP)); (2019/C 390/09)

²⁷ Ver: STREMPER, Rüdiger, "Ombudsman für Europa (zu Institution und Funktion des europäischen Bürgerbeauftragten)", In: *Die öffentliche Verwaltung*, n. 49, vol. 6, 1996, pp. 244-245, El autor explica el vínculo de conexión entre el PE y la oficina en el que se realiza la oficina de peticiones; PETERS, Anne, "El Defensor del Pueblo Europeo y la Constitución Europea", En: *Examen del Derecho del Mercado Común*, Países Bajos, núm. 42, 2005, p. 714.

²⁸ En 2018, la Defensora del Pueblo Europeo recibió 1.300 reclamaciones que no formaban parte de su ámbito de competencias, principalmente porque no se referían a la labor de una institución u organismo de la UE. Estas reclamaciones se centran, principalmente, en los problemas que afrontaron

V. CONCLUSIÓN

El Parlamento ha encomendado al Defensor del Pueblo Europeo cómo aplicar el Código de Buena Conducta Administrativa para llevar a cabo investigaciones sobre posible mala administración. De esta forma, el Defensor del Pueblo Europeo se considera por la UE como el guardián de la buena administración.

A este respecto, el Código ha sido un instrumento clave a su disposición. para examinar si existe mala administración, definiéndola de una manera que incluye el respeto de los derechos humanos, el estado de derecho y la correcta aplicación de los principios de buena administración.

Además de responder a las quejas de particulares, empresas y asociaciones, el Defensor del Pueblo trabaja de forma proactiva, iniciando investigaciones por su cuenta y contactando a los ciudadanos para informarles sobre sus derechos y sobre cómo ejercerlos, promoviendo el derecho fundamental de los ciudadanos a una buena administración contenido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Humanos de la Unión Europea, que los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión proclamaron en la cumbre de Niza de diciembre de 2000.²⁹

Por último, si cualquiera de las instituciones, órganos, oficinas y organismos de la UE .no responde satisfactoriamente a un proyecto de recomendación, el Defensor del Pueblo podrá enviar un informe especial al Parlamento Europeo. Esta constituye el arma

los reclamantes con los organismos públicos nacionales o regionales, los tribunales nacionales o internacionales y entidades privadas. Las reclamaciones versaron sobre problemas relativos a la protección del consumidor (por ejemplo, frente a bancos y aerolíneas), la seguridad social y la sanidad, la fiscalidad o las solicitudes de visado. En ocasiones, los ciudadanos también acudieron a la Defensora del Pueblo Europeo con la idea equivocada de que la oficina es un organismo de apelación con competencia jurisdiccional sobre las instituciones nacionales o regionales de Defensores del Pueblo. Ver: European Ombudsman, Informe Anual, 2018.

Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/publications> [fecha de consulta 30.01.20].

²⁹ Tratado de Niza [DO C 80 10] de 10 de marzo de 2001.

definitiva del Defensor del Pueblo y es el último paso sustantivo que da en la tramitación de un caso, ya que la adopción de una resolución y el ejercicio de las competencias del Parlamento son muchas veces cuestiones de juicio político del Parlamento. Probablemente no deba subestimarse el papel que puede desempeñar el Defensor del Pueblo Europeo para ayudar al Parlamento u otras autoridades de la UE.

Mediante la creación de un Defensor del Pueblo a nivel supranacional, los parlamentarios se proporcionan un mecanismo adicional para supervisar y controlar a las instituciones de la UE; que defiende el principio de responsabilidad ejecutiva y hace que las autoridades sean más responsables de sus acciones, que mantiene, incrementa y amplía los medios tradicionales de control del Parlamento.

Según Magnette,³⁰ a través de las decisiones del Defensor del Pueblo Europeo se ha ido estableciendo gradualmente la jurisprudencia basada en una filosofía de “*buenas prácticas administrativas*” e incluso de “*buena gobernanza*”.

En consecuencia, si bien no tiene poder para tomar decisiones vinculantes, su aparente debilidad también puede ser una fuente de poder difuso. A diferencia de los jueces que se ven obligados a adoptar un tono moderado para preservar la autoridad jurídica de sus decisiones, el Defensor del Pueblo puede ejercer y a menudo lo hace una presión política.

Esto significa que la eficacia del Ombudsman se basa en la autoridad moral, la capacidad de razonamiento y, en última instancia, en la publicidad y la capacidad de persuadir a la opinión pública, que, en la variante pluralista de la democracia, puede proporcionar un incentivo eficaz para cumplir con sus recomendaciones.

³⁰ MAGNETTE, Paul. “Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union”, En: *Journal of European Public Policy*, October 2003, p. 677–694; The European Ombudsman, Origins, Establishment and Evolution, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. Disponible en <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/10122>> [Consulta: 30.01.20]

Así mismo los objetivos de los ODS y la Agenda 2030 no son obligatorios para los Estados y su incumplimiento no genera responsabilidad internacional, pero el hecho de que no sean instrumentos jurídicos vinculantes, no significa que no puedan consensuarse acuerdos entre diversos actores nacionales e internacionales que deben fortalecer sus relaciones con el fin de preservar el multilateralismo y la progresiva globalización, los cuales requieren respuestas concertadas a los problemas de mayor importancia y preocupación en el mundo.

El sistema internacional también enfrenta a cambios significativos que tienen implicaciones estructurales, sobre todo en cuanto al desarrollo sostenible y la economía circular a nivel mundial, teniendo en cuenta además las asimetrías que existen entre los Estados y que demanda ejercer sus competencias de manera conjunta y solidaria junto con las organizaciones internacionales, terceros Estados y actores no estatales como son los Ombudsman a la luz del derecho internacional

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Anne, “Mecanismos de una experiencia internacional”, *En: ¿Se protegen en Chile los derechos ciudadanos? Santiago de Chile, Capítulo Chileno del Ombudsman-Defensor del Pueblo*, 2002.
- Comisión Europea, *Documento de reflexión, Hacia una Europa sostenible en 2030*, Bruselas, 30.1.2019 COM(2019) 22 final.
- C. REIF, Linda. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Defensor del Pueblo Europeo, *El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Unión Europea, Bruselas, 2015.
- ESCOBAR, Guillermo (dir.), *Federación Iberoamericana de Ombudsman XV Informe sobre Derechos Humanos, Migraciones y Movilidad Humana*, Madrid, Trama, 2018.

- Escobar Roca, Guillermo, (Director), *Las Defensorías del Pueblo Iberoamericanas ante la Agenda 2030, Libro de Actas, IV Congreso Internacional*, Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamerica, Junio de 2018
- ESTEVE MOLTÓ, José Elías. “Planes de Acción Nacional sobre empresas y derechos humanos: la imperiosa complementariedad con normas vinculantes”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018.
- European Ombusman, *Informe Anual*, 2018
- Federación Iberoamericana del Ombudsman, *Orientaciones básicas para la elaboración de informes alternativos a los Órganos de Tratados de Derechos Humanos por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, Lima, noviembre 2018.
- Gobierno de España, *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, El documento fue aprobado en el Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018
- HÄBERLE, Peter y HABERMAS, Jürgen *et. al*, *La constitucionalización de Europa*, México, UNAM, 2004
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010.
- MAGNETTE, Paul, “Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union”, En: *Journal of European Public Policy*, October 2003, p. 677–694
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre la Misión a Chile, desde el 30 de octubre al 22 de noviembre de 2019*, Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf>.

- National Human Rights Institutions, *A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights*, Personal Training Series, n. 4. New York-Geneve, United Nations, 1995.
- Parlamento Europeo, *El Defensor del Pueblo Europeo*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea–2020, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.16.pdf>.
- PETERS, Anne, “El Defensor del Pueblo Europeo y la Constitución Europea”, En: *Examen del Derecho del Mercado Común*, Países Bajos, núm.42, 2005.
- ROVIRA VIÑAS, Antonio, *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Navarra, Aranzadi, 2002
- RUBIO CARRACEDO, José *et al.*, *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2000
- RUIZ-TAGLE, Pablo, *Democracia y Defensoría en Iberoamérica y en Chile*, En: Escobar ROCA, Guillermo,(Redactor), *Ombudsman y democracia: Actas del II Congreso Internacional del PRADPI*, Madrid, Trama, 2015.
- STREMPPEL, Rüdiger, “Ombudsman für Europa (zu Institution und Funktion des europäischen Bürgerbeauftragten), In: *Die öffentliche Verwaltung*, n. 49, vol. 6, 1996, pp. 241-246.
- SÖDERMAN, Jacob, “A thousand and one complaints: The European Ombudsman in route”, In: *European Public Law*, v. 3, n. 4, 1997.