

El mandato del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Naturaleza jurídica y funciones

Verónica de la Rosa Jaimes*

RESUMEN: En 1949 se creó el Consejo de Europa como un sujeto internacional que estaba facultado para estipular la creación de tratados internacionales con el objetivo de unir a sus miembros y salvaguardar los ideales que éstos tenían en común y favorecer el desarrollo económico-social. Actualmente cuenta con 47 países miembros, y aunque no tiene un carácter supranacional ha tenido una gran influencia en la codificación de los derechos humanos. En 1999 El Consejo de Europa creó, mediante una resolución del Comité de Ministros, la figura del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, con la función de promover la educación y la concientización de la importancia de los derechos humanos, así como el respeto y cumplimiento a las disposiciones del Consejo, y además con facultades político-diplomáticas. Esta figura es una institución política, sin facultades jurisdiccionales, cuya función más relevante es la promoción de los derechos humanos, pero también puede elaborar investigaciones y visitas, así como informes y recomendaciones sin carácter vinculatorio y emitir sus opiniones. Otro aspecto importante es que se relaciona de manera directa, y sin necesidad de que nadie intervenga, con los Estados. Aunque existen algunas lagunas acerca de la manera en que debe realizar sus funciones y de que no existe un mecanismo de responsabilidad para esta figura, este nuevo *Ombudsman* ha logrado hacer una eficiente tarea en la promoción de los derechos humanos.

ABSTRACT: In 1949 the European Council was created as an international character with the power to encourage the creation of international treaties and with the objective of unify its members and safeguard the ideals that they had in common and favor the economic and social development. Nowadays there are 47 nations that are members of the European Council, and even tough it doesn't have supranational powers, it has been a very important influence in the codification process of human rights. In 1999 the European Council created the legal concept of The European Council Human Rights Commissary, whose job is to promote the education and to make people aware of the importance of human rights, and also the respect and observance of the Council's resolutions, and it also has diplomatic and political faculties. This figure is a political

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

institution, without jurisdictional powers, but it also can investigate, perform visitation, elaborate non-mandatory informs and deliver recommendations and express an opinion. Another important aspect to be considered is that the commissary's relation with every state is direct, and it doesn't need any mediator. Even though some specifications about the way this commissary must do this job are incomplete and there is not a mechanism of responsibility for this figure, this new Ombudsman has succeeded in making a very efficient job in the human right's promotion.

SUMARIO: Introducción. I. Aproximación jurídica al tratamiento de los derechos humanos por el Consejo de Europa. 1. Antecedentes. 2. Estructura y funciones. II. Naturaleza jurídica y funciones del mandato del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. I. Naturaleza jurídica. 2. Funciones. III. Acciones relevantes. IV. Consideraciones finales.

Introducción

El Consejo de Europa (CE), con el ánimo de cumplir con uno de sus objetivos fundamentales —la protección de los derechos humanos— creó dentro del marco de su quincuagésimo aniversario la institución del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (CDHCE). El mandato del Comisario surge de la Resolución (99)50, aprobada por el Comité de Ministros, con la misión de promover la educación y la sensibilización de las personas sobre la importancia de los derechos humanos, así como el respeto de éstos, y velar por el cumplimiento efectivo de las disposiciones del Consejo de Europa. Su papel es complementario al de las demás instituciones de protección de los derechos humanos; es esencialmente preventivo y no tiene poderes jurisdiccionales.

El presente artículo analizará las tres funciones esenciales que otorga la Resolución (99)50 al CDHCE: fomento a la educación y sensibilización en materia de derechos humanos; identificación de posibles insuficiencias en el derecho y la práctica de los Estados miembros, en lo que se refiere a los derechos humanos, tal y como están contenidos en los instrumentos del Consejo de Europa, y contribuir a fomentar el respeto efectivo y el pleno goce de los derechos humanos en los Estados miembros.

El presente artículo se ha dividido en cuatro apartados, en el primero se revisará el trabajo del CE con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos, así como el contexto en el que fue creado el CDHCE. En el segundo, se examinará el marco jurídico que rige las atribuciones del Comisario, con especial énfasis en aquellas que se refieren a la promoción de la educación y el respeto en materia de derechos humanos, así como la

contribución a su observancia efectiva. En el tercero, se revisarán algunas de las actuaciones más sobresalientes del CDHCE. Para concluir, con algunas reflexiones finales.

I. Aproximación jurídica al tratamiento de los derechos humanos por el Consejo de Europa

1. Antecedentes

El horror provocado por la Segunda Guerra Mundial suscitó en el seno de la Europa de la posguerra la voluntad política de construir una paz duradera, así como de proteger la dignidad humana y los derechos humanos, evitando los riesgos y la opresión de los regímenes dictatoriales.

La idea de una Europa unida había tenido profundas raíces históricas pero no fue sino hasta la época de la posguerra cuando se consolidó. La capitulación alemana tuvo lugar en mayo de 1945, con la firma del Acuerdo de Paz de Potsdam. Después de seis años de guerra aún prevalecía en Europa una situación de fuerte endeudamiento, además del menoscabo de la agricultura y parques industriales. El continente había quedado dividido en dos bloques antagónicos, oriental y occidental, organizados por dos estructuras totalmente opuestas: la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia. Con ellos terminaba una guerra armada pero nacía una nueva guerra, la Guerra Fría. Era urgente recuperar la capacidad productiva y para eso hacía falta capital, materia prima y equipo.¹

Bajo esas condiciones se volvió a pensar en una alianza entre los países europeos y fueron tres los escenarios que mostraron la necesidad de una nueva orientación hacia la integración europea. En primer lugar, el poder hegemónico de Europa había sido sustituido por dos superpotencias: Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética, las cuales superaban en gran medida al heterogéneo conjunto de Estados europeos. En segundo término se reafirmó la convicción de evitar por todos los medios posibles, otro enfrentamiento entre Estados europeos y la unidad se convirtió en el único sendero posible para garantizar la paz. Finalmente, el deseo de con-

¹ Graciela Arroyo Pichardo, "Los grandes momentos de la identidad europea", en *Europa en transformación (procesos políticos, económicos y sociales)*, México, Plaza y Valdés, 2000, p. 39.

vertir a Europa en un continente próspero y democrático que pudiera crecer en un marco de concordia.²

El 19 de septiembre de 1946, el primer ministro inglés Winston Churchill pronunció, en la Universidad de Zurich, un discurso en el que proclamaba que la unificación de los países europeos occidentales, contra “la cortina de hierro que había bajado sobre Europa”, dependería de una alianza previa entre Alemania y Francia. Para el primer ministro, el paso inicial consistía en constituir un Consejo de Europa.³

Del 7 al 10 de marzo de 1947 se llevó a cabo el Congreso de la Haya donde comparecieron los representantes de varios de los movimientos de unificación, políticos eminentes y personas destacadas de la época. Durante el Congreso se distinguieron dos tendencias: la corriente federalista y la unionista. La corriente federalista, inspirada en el modelo de Estados Unidos de Norteamérica, proponía una unión de los países europeos como una federación: los Estados Unidos de Europa. En tanto que la corriente unionista, proponía una unificación progresiva a través de una cooperación cada vez mayor entre los países europeos.

A partir de la posguerra, los hechos históricos que contribuyeron a la reconstrucción económica, política y militar de Europa sucedieron muy rápidamente. Podemos referirnos a ésta como fase o etapa de cooperación.

El 5 de mayo de 1949 fue creado en Londres el Consejo de Europa inicialmente integrado por Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Inglaterra, Italia, Dinamarca, Suecia y Noruega, con sede en Estrasburgo. Los Estados partes acordaron resguardar los principios liberales como la libertad política, individual y la prioridad del derecho.⁴ Siendo el objetivo del Consejo de Europa el “realizar una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, y de favorecer el progreso económico y social”.⁵ Esta organización representó el triunfo de las tesis unionistas y se convirtió en una expresión viva de la cooperación internacional manifestada en el Congreso de la Haya.⁶

² Virgilio Ruiz Rodríguez, *Democracia y derechos humanos como fundamento de la Unión Europea*, México, Porrúa, 2004, pp. 19-20.

³ Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos*, t. I, Madrid, Tecnos, 1999, p. 38.

⁴ Consejo de Europa, *El Consejo de Europa, 800 millones de europeos*, Talleres del Consejo de Europa, 2002.

⁵ Artículo 1o. de la Convención de Londres.

⁶ Raúl Trujillo Herrera, *Derecho de la Unión Europea: principios y mercado interior*, México, Porrúa, 1999, pp. 1-3.

2. Estructura y funciones

El Consejo de Europa está integrado por un Consejo de Ministros, una Asamblea Parlamentaria y una Secretaría. El CE se ocupa, entre otras cosas, de la celebración de convenios, especialmente en materia de derechos humanos, cultural, social, sanitaria, de defensa del medio ambiente, de protección de los recursos naturales, la flora y la fauna y de la lucha contra el terrorismo. Puede ejercer su acción de protección en todos los ámbitos, excepto en el de la defensa. Sus facultades se derivan de tres grandes rubros: proteger y fortalecer la democracia pluralista y los derechos humanos; buscar soluciones a los problemas de la sociedad, y favorecer el nacimiento de una verdadera comunidad cultural europea.⁷

A pesar de que ha sido altamente cuestionada la naturaleza jurídica del Consejo de Europa, sin duda alguna se trata de un sujeto internacional y tiene facultades para estipular tratados internacionales. No obstante, cabe señalar, que el Consejo de Europa no tiene carácter supranacional, ya que los Estados miembros se niegan a ceder parte de su soberanía.⁸ Actualmente, el Consejo de Europa está integrado por 47 países.⁹

La labor del Consejo de Europa ha sido importante en muchos campos, pero ha sido especialmente meritoria en lo que se refiere a la promoción y los mecanismos de protección de los derechos humanos. Esto no se reduce únicamente a los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, sino que se ha extendido a formas más específicas de protección como son la prohibición de la tortura, la protección de las minorías o los migrantes, entre otros. El Consejo de Europa ha definido cuatro grandes líneas de trabajo para poder cumplir con la defensa de los derechos humanos:¹⁰

- El establecimiento de sistemas eficaces de control y protección de los derechos y libertades fundamentales.
- La identificación de nuevos problemas que puedan poner en riesgo los derechos humanos y la dignidad del ser humano.
- La sensibilización acerca de la importancia de los derechos humanos.

⁷ Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 468-471.

⁸ *Ibid.*, p. 484.

⁹ Consejo de Europa, *Council of Europe*, <http://www.coe.int>, consultada el 10 de abril de 2008.

¹⁰ Consejo de Europa, *Human Rights and legal affairs*, http://www.coe.int/t/dghl/default_en.asp, consultada el 11 de abril de 2008.

—La promoción de la educación y de la formación profesional en el ámbito de los derechos humanos.

Por lo que se refiere al alcance del respeto a los derechos humanos, cabe resaltar que la admisión de un Estado al CE depende de que cumpla, a juicio del Comité de Ministros, con el principio que establece que cualquier persona que se halle bajo la jurisdicción de dicho Estado, deberá gozar de los derechos y libertades fundamentales. Lo anterior ha sido de gran relevancia para lograr el fortalecimiento progresivo de los mecanismos de garantía, tanto políticos como jurídicos, y la aplicación de los Convenios de derechos humanos auspiciados por el Consejo de Europa.¹¹

El proceso de codificación en materia de derechos humanos se desarrolló paralelamente a la creación del Consejo de Europa. El 4 de noviembre de 1950 fue firmado el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, conocido como el Convenio de Roma. El mencionado convenio ha sido completado con 14 protocolos adicionales.¹² Los protocolos adicionales 1, 4, 6, 7, 12 y 13 aumentan la gama de derechos protegidos. Por otro lado, los protocolos 2, 3, 5, 8, 9 y 10 introducen modificaciones a los procedimientos seguidos ante la Comisión y Corte Europeas de Derechos Humanos. El 11, aprobado en 1994, crea un Tribunal único que ha asumido las competencias de la Comisión y la Corte previstas en el Convenio de Roma. Finalmente, el protocolo 14 establece reformas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Convenio de Roma no sólo define, sino que además garantiza, aquellos derechos que protegen la vida, la libertad personal, intelectual y política de la persona, así como su seguridad jurídica. Se refiere a aquella lista mínima de derechos fundamentales reconocidos en países democráticos. Por lo que toca a los protocolos, éstos se extienden a los derechos civiles y políticos, al derecho a la no discriminación y la prohibición para los Estados parte de extender las restricciones previstas en el convenio.

Otro logro importante en el proceso de codificación fue la firma, en 1961, de la Carta Social Europea, la cual se enfoca en los derechos sociales y económicos, misma que entró en vigor en 1965. Esta carta se ha complementado con un protocolo adicional, de 1988, que amplía los derechos reconocidos. La Carta Social Europea asegura derechos sociales y

¹¹ M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 471.

¹² Mireya Castillo, *Derecho internacional de los derechos humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 79-80.

económicos, tales como el derecho al trabajo en condiciones equitativas, de higiene y seguridad, la libertad sindical, la protección de la salud y la seguridad social. Asimismo, reconoce derechos a la población trabajadora que se encuentra en situaciones especiales.

Es importante señalar que lo que hace que el sistema europeo de derechos humanos sea muy avanzado es que los instrumentos internacionales antes mencionados no se limitan a enumerar derechos, sino que prevén mecanismos de garantía cuya misión es vigilar e interpretar el convenio y sancionar las violaciones al mismo. Los órganos creados para cumplir dicho cometido fueron, en un principio la Comisión Europea de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Este triple mecanismo funcionó así hasta la entrada en vigor del protocolo adicional número 11, el cual implicó la desaparición de la Comisión Europea, la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la modificación de las atribuciones del Comité de Ministros y el reconocimiento del particular afectado para interponer de manera directa sus demandas ante el nuevo tribunal. De tal manera, que la Comisión dejó de ser la instancia intermedia entre los particulares y el Tribunal.¹³

El Tribunal, cuya competencia es obligatoria para todos los Estados contratantes del Convenio de Roma, funciona de manera permanente. Cualquier Estado o particular, sea cual fuere su nacionalidad, puede recurrir a esta institución judicial, establecida en Estrasburgo, si considera haber sido víctima de alguna infracción, por parte de los Estados contratantes, de los derechos que garantiza el Convenio. Anteriormente existía el doble mecanismo de la Comisión de Derechos Humanos y el Tribunal, pero con el Protocolo número 11 se puso de relieve el cambio tan importante que supone el acceso de los particulares lesionados ante una instancia jurisdiccional suprema única europea, a condición de que se hayan agotado antes las instancias nacionales previas.

El Tribunal comprende un número de jueces igual al de los Estados contratantes. Los candidatos son propuestos inicialmente por los gobiernos, aunque los jueces actúan a título individual, sin representar al Estado que les propuso. El control de la ejecución de las decisiones del Tribunal es competencia del Comité de Ministros.

En el apartado siguiente se analizará de manera detallada el trabajo que realiza el CDHCE, por ahora baste señalar algunas de las diferencias que existen entre el Tribunal y el Comisario. El primero es una institución judicial

¹³ M. Díez de Velasco, *op. cit.*, pp. 474-475.

que se encarga de dirimir controversias a través de sentencias; en tanto que el CDHCE no tiene funciones jurisdiccionales, por lo que únicamente puede elaborar informes y, en algunos casos, emitir recomendaciones, las cuales no tienen carácter vinculatorio. Por otra parte, una de las funciones más relevantes del Comisario es la Promoción de los Derechos Humanos, tarea que no realiza el Tribunal, al menos de manera directa.

Por lo que se refiere al sistema de protección de la Carta Social Europea, éste no se encuentra tan desarrollado como el Convenio de Roma. Dicho sistema se basa principalmente en los informes bianuales que deben enviar los Estados parte al secretario general del Consejo de Europa, sobre la aplicación de medidas relativas a los derechos reconocidos en el instrumento internacional. Posteriormente, el informe mencionado es revisado por un Comité de Expertos nombrado por el Comité de Ministros a propuesta de las Partes Contratantes de la Carta. El Comité de Expertos presenta un informe y sus conclusiones al Comité de Ministros, mismo que formula sus recomendaciones al Estado parte.

II. Naturaleza jurídica y funciones del mandato del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa

1. Naturaleza jurídica

La institución del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa se estableció el 7 de mayo de 1999. La idea se había concebido casi 30 años antes, pero no fue materializada sino hasta el año mencionado, a través de la Resolución (99)50 del Comité de Ministros. La iniciativa para la instauración del Comisario surgió en la Segunda Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, que tuvo lugar en Estrasburgo, del 10 al 11 de octubre de 1997.

No obstante que nació como un órgano no jurisdiccional, el Comisario no es un *Ombudsman* tradicional, sino una institución política, ya que su nombramiento es por elección y no se relaciona con los gobiernos de los Estados a través del Secretariado, sino que lo hace de manera directa. Asimismo, la Resolución prevé que no recibirá mandato imperativo alguno de la Asamblea, del Comité de Ministros o del Secretariado, dejando así una importante laguna ya que tampoco hace referencia a ningún mecanismo de responsabilidad para el Comisario, es decir, no establece ningún mecanismo de cese.

El Comisario es elegido por la Asamblea Parlamentaria, por mayoría de votos, entre una lista de tres candidatos que propone el Comité de Ministros. El mandato tiene una duración de seis años, sin posibilidad de reelección. Los candidatos deben ser nacionales de alguno de los Estados miembros del Consejo de Europa, gozar de buena reputación y tener una trayectoria reconocida de apego a los valores del Consejo. De igual manera, no sólo deben contar con amplia experiencia y reconocimiento en el ámbito de los derechos humanos, sino también tener la autoridad moral necesaria para llevar a cabo su misión de manera eficaz. Durante su mandato el Comisario no puede comprometerse con ninguna actividad que sea incompatible con las demandas de su cargo.¹⁴

El artículo 3 de la Resolución (99)50 señala que el Comisario tiene las siguientes competencias:¹⁵

- Promover la educación y concientización de los derechos humanos.
- Promover la efectiva observancia y el respeto a los derechos humanos.
- Orientar respecto a la protección de los derechos humanos.
- Identificar los problemas que pudieran surgir en el derecho y la práctica en el ámbito de los derechos humanos.
- Enviar, cuando lo considere conveniente, al Comité de Ministros o a la Asamblea Parlamentaria informes sobre problemáticas específicas.
- Colaborar con los Estados miembros en la aplicación del marco de protección y promoción de los derechos humanos que establece el Consejo de Europa.
- Presentar un informe anual de actividades al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria.

En las competencias que establece el mandato para el Comisario pueden distinguirse tres planos diferenciados pero complementarios:

Uno puramente teórico o de promoción genérica; un segundo de análisis del marco legal y la práctica de los Estados identificando sus insuficiencias y fomentando o recomendando las modificaciones a que hubiera lugar, y, por

¹⁴ Resolución (99) 50 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Adoptada el 7 de mayo de 1999 en su 104 Sesión en Budapest. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=458513&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>, consultada el 11 de abril de 2008.

¹⁵ *Idem*.

último, un tercero absolutamente concreto como es el de fomentar el respeto efectivo y pleno goce de los derechos humanos en los Estados miembros, es decir analizando la patología, las violaciones concretas, sobre el terreno y operando en consecuencia.¹⁶

Cabe puntualizar que el Comisario no puede aceptar solicitudes individuales para presentar quejas ni ante tribunales nacionales o internacionales, ni ante administraciones nacionales.

El primer Comisario para los derechos humanos fue el español Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, elegido por la Asamblea Parlamentaria, en septiembre de 1999, y quien terminó su mandato el 31 de marzo de 2006. Actualmente, el Comisario es el sueco Thomas Hammarberg, quien tomó posesión el 1 de abril de 2006.¹⁷

2. Funciones

Derivado del triple mandato antes mencionado, el CDHCE ha operado en consecuencia. El artículo 3a de la Resolución (99)50 otorga facultades al Comisario para promover la educación y concientización de los derechos humanos, pero lo hace de una manera muy general, sin definir con exactitud cómo debe hacerlo. A pesar de esto, la oficina del Comisario ha logrado, a través del actuar cotidiano, un largo alcance en sus políticas en este ámbito.

Se han descartado, por motivos presupuestarios, los programas educativos a largo plazo destinados a agentes específicos. Dando lugar, únicamente, a pequeños eventos centrados en áreas muy bien definidas de acción ejecutiva, cuyo arribo a buen puerto depende en gran medida del apoyo de las autoridades de aquellos Estados que estén colaborando con la oficina del Comisario en el proyecto.¹⁸

¹⁶ Álvaro Gil-Robles, "El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa: naturaleza, competencias y procedimientos de actuación", en Ricardo Méndez Silva, coord., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 2002, p. 310.

¹⁷ Council of Europe, *Commissioner for Human Rights*. http://www.coe.int/t/commissioner/About/biohammarberg_en.asp, consultada el 15 de abril de 2008.

¹⁸ John Jacob Dalhuisen, "El Comisario para los Derechos Humanos y defensores del pueblo nacionales: reflexiones institucionales", conferencia dictada en la sede de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, el 14 de febrero de 2002.

Así, se organizan seminarios y conferencias respecto a áreas de interés específicas a las cuales se convoca a diferentes organizaciones no gubernamentales, expertos institucionales y autoridades interesadas en el tema, con el propósito de identificar problemas de actualidad, proponer soluciones y elaborar estándares de aplicación. De estas reuniones se derivan conclusiones que sirven al CDHCE para hacer propuestas de mejoras relacionadas con los derechos humanos respecto a problemáticas determinadas e incluso, si lo considera necesario, puede emitir una recomendación sobre el tema en cuestión a todos los Estados parte del Consejo de Europa.¹⁹

Otro punto que vale la pena resaltar es que el Comisario da atención primordial a aquellos temas cuyo interés es relevante no sólo por la actualidad del problema sino por tratarse de tópicos poco explorados en la mayoría de las instancias de defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, temas como los derechos de los extranjeros recién llegados y los procedimientos de expulsión o respeto de los derechos humanos en las fuerzas armadas.²⁰

Por lo que se refiere a la promoción, el trabajo del CDHCE con *Ombudsman* nacionales, y sobre todo la discusión de temas relevantes en foros internacionales y ante las autoridades involucradas, constituyen un aspecto importante para este rubro.²¹ En este mismo sentido, el impulso que ha dado el Comisario para la creación de instituciones nacionales de protección de derechos humanos en aquellos países donde no existían o incluso todavía no existen, ha sido fundamental.

En enero de 2001 se creó el Proyecto EUNOMIA, proyecto financiado en gran medida por el gobierno de Grecia, específicamente por la oficina del *Ombudsman* griego. El objetivo del proyecto es contribuir a la creación y al soporte a mediano plazo de instituciones recién fundadas de promoción y defensa de los derechos humanos en los países de Europa del Este. El proyecto ha podido realizarse bajo los auspicios del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa.²²

El Comisario también promueve el establecimiento de *Ombudsman* regionales. De hecho a instancia del Comisario fue creado por la Unión

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Council of Europe, *Commissioner for Human Rights, activities*. http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate_en.asp, consultada el 14 de abril de 2008.

²¹ *Idem.*

²² EUNOMIA, *EUNOMIA Project*. http://www.synigoros.gr/eunomia/en_index.htm, consultada el 15 de abril de 2008.

Europea, en 2003, un programa para el fortalecimiento de las instituciones regionales de derechos humanos en la Federación Rusa.

El artículo 3b de la Resolución (99)50 establece la atribución del Comisario para contribuir a la observancia efectiva de los derechos humanos. La inclusión de la palabra *efectiva* en este artículo es importante porque garantiza la intervención del Comisario, cuando a su juicio la práctica en un país o una situación en particular tiene como resultado una extendida y sistemática violación de los derechos humanos. Así, la contribución del Comisario respecto a dicha observancia, proporciona orientación e información sobre la protección de los derechos humanos y la prevención de violaciones a los mismos, a través de la elaboración de informes temáticos, recomendaciones y opiniones.

El Comisario tiene la facultad de emitir informes especiales sobre temas vinculados con los derechos humanos, los cuales pueden dar lugar o no a una Recomendación. También está facultado para emitir opiniones o pronunciarse respecto a un tema, ya sea a solicitud de algún organismo nacional o de oficio, por lo regular sobre temas relacionados con proyectos de ley o ciertas prácticas específicas. Las opiniones tienen un carácter más técnico que las recomendaciones.²³

Además de lo anterior, el Comisario hace efectiva esta atribución al realizar visitas de manera sistemática a los diferentes Estados miembros con el fin de llevar a cabo una revisión global de la situación de los derechos humanos en cada país y, al mismo tiempo, sobre algunos temas de interés más específico. Dichas visitas incluyen reuniones con funcionarios y ejecutivos del gobierno, representantes del poder judicial y de la sociedad civil, así como la inspección de lugares como prisiones, centros psiquiátricos o centros para refugiados, donde es fácil conculcar derechos humanos.

Usualmente con base en las visitas *in situ*, el Comisario hace recomendaciones relativas a deficiencias legislativas o prácticas abusivas de dichos Estados. Por lo que se refiere a la elección de los países para la realización de estas visitas, su distribución intenta hacerse de manera uniforme entre los países de Europa occidental, miembros más antiguos del CE, y los nuevos, los países del Este.²⁴

El papel del Comisario respecto de la protección de los derechos humanos no termina con los informes y las recomendaciones, se extiende

²³ Council of Europe, *Commissioner for Human Rights, mandate*. http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate_en.asp consultada el 29 de marzo de 2008.

²⁴ Véase J. J. Dalhuisen, *op. cit.*

hasta el derecho internacional humanitario, ya que es justamente en los abusos a los derechos humanos a gran escala, resultado de conflictos internos, donde su actividad es más visible. El Comisario también ha informado sobre las violaciones de los derechos humanos derivadas de actividades terroristas.²⁵

Finalmente, por lo que respecta a las relaciones con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, éstas se limitan a la remisión de tiempo en tiempo, por parte del Tribunal, de algún caso que aun cuando es admisible, a su consideración debe ser conocido por el CDHCE.

“En cuanto a una posible legitimación activa ante el Tribunal, en línea de la que tiene reconocida el Defensor del Pueblo español ante el Tribunal Constitucional para interponer recursos de amparo, hoy por hoy es impensable, tanto porque el Tribunal es hostil a la idea, como porque el Comisario carece totalmente de los medios para hacer frente a una responsabilidad de esta naturaleza”.²⁶

III. Acciones relevantes

Al ser el cargo del Comisario un nombramiento político mantiene una estrecha relación con los gobiernos nacionales, a través de sus recomendaciones generales o específicas, según los casos. Es importante enfatizar que no tiene autoridad para asumir quejas individuales, aunque éstas llegan cada vez en mayor número conforme la institución se hace más conocida. Sin embargo, el CDHCE tiene la libertad de alcanzar conclusiones generales de las quejas individuales, lo que hace que sea todavía más relevante su relación con los *Ombudsmen* nacionales, a los que remite las quejas individuales que recibe para que sean analizadas.

Precisamente por la importancia de esta interrelación el mandato del Comisario hace referencia en tres momentos distintos a las instituciones nacionales de protección de derechos humanos. En primer lugar, el artículo 3d de la Resolución 99(50) señala que el CDHCE tiene la tarea de facilitar las actividades de los *Ombudsmen* nacionales. Asimismo, el artículo 3c del mismo documento dispone que debe estimular el establecimiento de aquellos como una importante estructura de los derechos humanos en los Estados miembros en los que aún no existen, y por último, el artículo 5 de

²⁵ *Idem.*

²⁶ Á. Gil-Robles, *op. cit.*, p. 315.

la Resolución 99(50), identifica a los *Ombudsman* como recursos de información en los que el Comisario se debe apoyar. Sentando así las bases para crear una relación recíproca, en la que el Comisario y los *Ombudsman* nacionales deben ayudarse mutuamente.

En situaciones en las que no ha sido posible promover la creación de un *Ombudsman* general se ha impulsado la creación de *Oficinas de crisis* similares al *Ombudsman* de Guerra, como es el caso de la oficina del Representante Especial del Presidente de la Federación de Rusia para los Derechos Humanos en la República de Chechenia.²⁷ Haciendo de esta manera, uso de sus facultades para actuar en casos de Derecho Internacional Humanitario.

Otra de las funciones importantes del CDHCE es organizar en colaboración con los *Ombudsman* nacionales reuniones internacionales de trabajo. Reuniones que permiten al Comisario, además de presentar informes de sus actividades realizadas, discutir sus futuros proyectos de trabajo. Esto último es especialmente importante ya que le permiten retroalimentarse con la experiencia de los *Ombudsman* nacionales, quienes al estar en contacto de manera más cercana con ciertas problemáticas, están en posibilidad de orientar al CDHCE hacia los asuntos de mayor relevancia en ese momento. Además, dichas reuniones permiten examinar los problemas comunes con el fin de reunir la experiencia necesaria para buscar e implementar soluciones. Para dicho objetivo se invita a los participantes a presentar ponencias sobre temas acordados en reuniones previas.²⁸ Entre los temas tratados en las últimas reuniones destacan la inmigración ilegal, los solicitantes de asilo y la discriminación contra las comunidades Roma/gitanos.

Por lo que toca a las recomendaciones destaca, por la actualidad del tema, aquella que se refiere a la situación de los extranjeros que llegan a las fronteras en Europa, la cual está dirigida a todos los Estados miembros del Consejo de Europa,²⁹ ya que los países que se visitaron fueron Rusia, sobre el caso de Chechenia; Georgia; Moldavia; Noruega; Finlandia —donde aparentemente no había problemas de derechos humanos, pero se detectaron—; Eslovaquia; Andorra; Bulgaria; España; Turquía; Grecia; Hungría; Azerbaijón; Portugal; Polonia, y Luxemburgo.

²⁷ Cf. *ibid.*

²⁸ Council of Europe. *Commissioner for Human Rights*, http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate_en.asp, consultada el 8 de abril de 2008.

²⁹ *Idem.*

Como se puede observar son varias las acciones relevantes que realiza el CDHCE. No obstante, es obligado destacar por su importancia el caso específico de intervención en periodo de guerra activa en la República de Chechenia, por ser la primera vez que el Consejo de Europa entró a un país en una acción de guerra en misión de protección de los derechos humanos. Esta actuación, se realizó en un contexto extremadamente complicado ya que la Federación de Rusia negó la entrada a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa,³⁰ a la Cruz Roja y a cualquier otro organismo internacional, únicamente el Consejo de Europa fue testigo de lo sucedido.

El artículo tercero, apartado b), que señala que “el Comisario deberá contribuir a la promoción de la observancia efectiva y el pleno disfrute de los derechos humanos en los Estados miembros”, fue invocado ante las autoridades de la Federación de Rusia para intervenir en el conflicto armado en la República de Chechenia, visitar la región, las ciudades después de los combates y los campos de refugiados. Acciones que redundaron en recomendaciones concretas al gobierno ruso, al Comité de Ministros del Consejo de Europa, así como en el establecimiento de una oficina para la protección de los derechos humanos en Chechenia, con presencia de expertos del Consejo, promocionando así la intervención humanitaria, respecto de demandas de juicios penales contra los militares. Ésta, además de ser la primera Recomendación que emitió el Comisario, fue también la primera interpretación política de lo que se podía hacer en un Estado parte que vive un periodo de guerra.³¹

IV. Consideraciones finales

Aun cuando la naturaleza del mandato del CDHCE no es del todo clara, se puede afirmar que el Consejo de Europa creó un nuevo *Ombudsman*, ya que el rol de esta figura tradicional es proteger a los ciudadanos de las violaciones a los derechos humanos y abusos del poder, con el propósito de mejorar la administración pública y hacer que las acciones del gobierno

³⁰ La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) tiene su origen en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebrada en Helsinki en 1975. Está conformada actualmente por 56 Estados participantes. Está reconocida como organismo regional conforme a la Carta de las Naciones Unidas.

³¹ Á. Gil-Robles, *op. cit.*, pp. 310-311.

sean más transparentes. Función que el Comisario lleva a cabo a través de las investigaciones y visitas *in situ* que realiza, tanto en tiempo de paz como de guerra, con el fin de cerciorarse del correcto cumplimiento del Convenio Europeo, así como con las recomendaciones que emite en caso de que los derechos humanos contenidos en Convenio de Roma sean conculcados.

A pesar de que la oficina del Comisario es muy pequeña, y que parecería estar en la frontera entre lo jurídico y lo político, entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, sus funcionarios han logrado dar sustancia y eficacia, a través del trabajo cotidiano, a las amplias funciones asignadas a un cargo no muy definido.

El papel del CDHCE es complementario al de las demás instituciones europeas de protección de derechos humanos, es esencialmente preventivo y no tiene poderes jurisdiccionales. Siendo su objetivo fundamental crear una cultura en favor de la protección y el respeto de los derechos humanos a través de campañas educativas y de difusión. Lo anterior, sin dejar de lado la labor político-diplomática que desempeña, destacando la vinculación que busca crear, fortaleciendo a los organismos locales, para la prevención y la defensa de los derechos humanos.