

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa

Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado*

RESUMEN: Después de la Segunda Guerra Mundial, los países vencedores decidieron que era crucial crear un organismo intergubernamental para la defensa del Estado de Derecho, la búsqueda de la democracia y la tutela de las libertades. Dentro de este contexto surge en 1949 el Consejo de Europa, y al año siguiente tuvo lugar la Convención Europea de Derechos Humanos. Debido a ello, empieza a darse la gestación de la Unión Europea, pero no sólo a nivel económico, sino político y jurídico. La cuestión de crear un *Ombudsman* dentro del Consejo fue muy debatida; la finalidad que se planteaba era que, entre otras cosas, mediante esta figura se complementaría la función de la Corte Europea. Como resultado de este debate, no surge un *Ombudsman* tradicional, sino que en el año de 1999 se creó la figura del Comisario del Consejo como una institución no jurisdiccional, sin relación alguna con la Corte. El Comisario es una institución política que depende del secretario del Consejo (aunque no está sujeta a ninguna responsabilidad política) que tiene principalmente la función de promover la educación, sensibilización y respeto de los derechos humanos, así como vigilar la armonización de la legislación interna de los Estados con la Convención Europea de Derechos Humanos.

ABSTRACT: After World war two, the winners decided that it was crucial to create an international organization to defend the State of law, to pursue democracy and to protect liberties. Within this context, the European Council emerged in 1949, and the next year the European Convention of Human Rights took place. Due to these facts, the European Union started to arise, not only in an economical level, but also in a political and legal level. About creating an *Ombudsman* for the Council, there was a very intense debate, its purpose was to complement the European Court's actions. As a result of this debate, it was not a traditional *Ombudsman* what was created, but in 1999 the figure of the Council's Commissary was created as a non jurisdictional institution. The commissary is a political institution that depends on the Council's secretary (even though it has no political responsibilities) with the main purpose of promoting the education, awareness and respect of human rights, and also to watch for the harmonization of the internal legislation of every State and the European Convention of Human Rights.

* Ex Comisionado de los Derechos Humanos del Consejo de Europa.

Como primer punto, vamos a explicar la razón por la que existe en Europa el Comisario, pues sólo así podremos entender sus competencias, no olviden que lo que hoy es el Comisario es algo en lo que se ha estado trabajando desde hace dos años, es decir, día a día se está construyendo. Es, como lo que era la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace ocho o nueve años.

El Comisario nace vinculado a una institución como es el Consejo de Europa. Este Consejo, para muchos desconocido, ha tenido gran importancia en el continente europeo porque constituye una de las consecuencias del fin de la Segunda Guerra Mundial. El Consejo de Europa es la gran catarsis después del nazismo y del fascismo, causas de que ese continente sufriera traumas y dramas incalculables. Los países vencedores, con el concurso de su *intelligentzia*, deciden que debía crearse un organismo intergubernamental con el objeto esencial de lograr la defensa del Estado de Derecho y de la democracia, por lo tanto, de las libertades. Se trataba de reconstruir Europa en sus valores y principios, una Europa que, además, al final de la guerra, se encuentra con la parte este apartada y sometida a un sistema comunista, no democrático, que se presentaba como la alternativa para algunos sistemas occidentales que intentaban reconstruirse después de haber pasado por dictaduras de tipo nazi y fascistas que aún persistían, como los casos de Italia, España y Portugal, por lo que había que dar signos de identidad propia y construir una nueva Europa democráticamente coherente.

Ése es el origen del Consejo de Europa en el año 1949. Posteriormente, en 1950, se aprueba en Roma el gran texto identificativo del Consejo que es la Convención Europea de Derechos Humanos, considerado el segundo gran texto después de la Declaración de las Naciones Unidas del 48, que habría de quedar muy atrasada al paso del tiempo y de la evolución política. El Consejo de Europa nace en países de larga tradición democrática, si bien se trata de un núcleo relativamente pequeño para la defensa de la democracia y la consolidación de los valores democráticos. Cabe apuntar que en ese momento se insiste mucho en el estatuto y la defensa del Estado de Derecho.

A raíz de la creación del Consejo de Europa se producen dos fenómenos: el Consejo va a dar nacimiento, indirectamente, a la Unión Europea, a lo que hoy es la Unión Europea. Podemos decir que la Comunidad Económica Europea nació de la Comunidad del Carbón y del Acero y de aquélla se derivó la Unión Europea; piensen ustedes que ésta asume como signos identificativos del primer núcleo de países que la constituyen dos elementos esenciales: el primero es la bandera y el segundo es el himno. Estos dos

signos significativos de la Unión Europea de hoy, la bandera con las estrellas y el himno a la alegría, lo fueron del Consejo de Europa del año 50.

La Unión Europea nace como algo distinto porque tiene finalidades puramente económicas, de desarrollo, de cambio económico, y ahora está inmersa en ese proceso que pretendemos terminar hacia el 2004 y que consiste en algo más que una mera agregación de países, pues se pretende contar con una estructura política, aparte de la puramente económica. ¿Qué va a pasar con el debate sobre el Parlamento europeo, con el debate sobre las instituciones, sobre los Comisarios, sobre el Consejo? La última Carta de Derechos Humanos aprobada por los países de la Unión Europea es un código de derechos humanos que no tenía la Unión, pero que ahora la tiene. ¿Qué significa esto? Que se trata del primer capítulo de una futura Constitución Europea, luego estarán los órganos de gobierno, estará la Corte Europea, porque ahora tiene la Corte de Justicia que está en Luxemburgo, es decir, como decía John Dalhuisen, se está construyendo un futuro Estado único, una Federación, una verdadera unión de Estados.

En este momento, el gran debate en Europa se centra, precisamente, en el planteamiento sobre si perdemos o no soberanía. Estamos en ese proceso de liquidación indirecta del Estado-nación, y en esto estoy en desacuerdo con John Dalhuisen que, como buen inglés, mira con horror cuando se mencionan estas cosas, pero estamos pensando que Europa no tiene por qué ser una isla como lo es Inglaterra, sino que tiene que ser una gran unión de voluntades políticas y todas esas historias de la soberanía son, en muchas ocasiones, pretextos políticos o de grupos políticos para defender otro tipo de intereses.

Por ejemplo, el tema de la moneda, el euro, fue muy discutido y debatido, a grado tal que tres países se apartaron: Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia. Se decía que el *euro* iba a ser inaceptable pues la opinión pública, emocionada con su peseta, con su *deutsche marc*, con su franco, entregaría sus monedas llorando ante la nueva moneda. Cuando el euro entró en vigor, en una semana todo el mundo había echado su moneda nacional a la papelera y pedido la nueva hasta el punto de que en los bancos no había suficientes monedas acuñadas para dar a quienes las pedían y no quisieron quedarse con sus pesetas. El tiempo límite para que el euro fuera usado por todos era el 17 de febrero y hace ya semanas que nadie maneja, para nada, ninguna moneda nacional en ningún sitio, lo que no trajo trauma alguno, pero la gente identificó esto como un signo de identidad propio de la unidad, como algo nuevo que llegaba. Por lo tanto, la soberanía en Europa tiene ahora un concepto más flexible, menos duro que antes. Los efectos fueron

que Dinamarca y Suecia renunciaron al referéndum para adoptar el euro y que Gran Bretaña se resiste heroicamente, pero tarde o temprano cambiará su posición porque se piensa también europea.

Hoy la Unión Europea es una entidad en plena evolución, que ha nacido del Consejo de Europa con objetivos determinados y está tomando un volumen no solamente económico sino también político, y dentro de ese volumen político, por llamarlo en tales términos, tiene también, digámoslo así, un código de derechos humanos como es la Carta y una Corte como es el Tribunal de Luxemburgo, que hasta ahora ha estado aplicando la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo, que tiene un elemento indicativo porque aún no es imperativa la Carta pero que, lógicamente, va a ser aplicada poco a poco.

La Unión ha creado su propio *Ombudsman*, ahora es el señor Jacob Söderman, antiguo *Ombudsman* de Finlandia, que se ocupa exclusivamente de las quejas de los ciudadanos contra la Unión Europea, contra lo que es su administración, y no en contra de los Estados que la componen. Hasta ahora solamente se aboca a conocer casos de mala administración, pero probablemente dentro de poco, cuando esté ahí la Carta de Derechos Humanos, Söderman empezará a invocar los derechos humanos frente a la administración de Bruselas. Eso no ocasiona ningún conflicto con el Comisario europeo ya que aquél no controla la Unión Europea, pues ésta, como entidad supranacional, aún no pertenece al Consejo de Europa.

Existe un gran debate sobre si la Unión Europea entra o no en el Consejo de Europa. No quiere entrar, entre otras cosas, porque no desea someterse a la jurisdicción de la Corte de Estrasburgo, es decir, tiene temor porque hay una serie de jueces de países nuevos como Azerbaijón, Rusia, etcétera, que no entienden nada, y no quiere verse sometida a un tribunal al que no controla y que aparece como una jurisdicción propia. Éste es, en realidad, el fondo de la cuestión. Por lo demás, tendría que modificarse el tratado para que una entidad supranacional entrara al Consejo como un Estado o como una entidad igualada a un Estado, pero ése es un debate aparte. Yo creo que no se producirá la entrada de la Unión Europea en el Consejo, por lo que tendrá su propio mecanismo jurisdiccional, incluso en materia de derechos humanos, complementario del de Estrasburgo.

El Consejo ha evolucionado mucho en estos años, dejó de ser un pequeño club de países ricos y democráticos. Con la caída del Telón de Acero se produjo el gran cambio, algunos de los países del Este querían entrar al Consejo de Europa y otros a la Unión Europea. A ésta desean ingresar porque para ellos es, como para todos nosotros, un signo de desarrollo

económico, de riqueza, de integración a Occidente, algo así como tener una estructura equiparable en estándares con el resto del mundo. El Consejo de Europa se ha encontrado frente al dilema de cómo integrar a los países que vienen de un régimen comunista que ha liquidado todas las estructuras democráticas, que no ha formado cuadros democráticos, en los que no hay ningún fondo democrático, al interior de una organización cuyo objetivo es, precisamente, la defensa de la democracia y del Estado de Derecho. Había dos maneras de hacerlo: que dichos países esperaran unos años en la puerta y cuando se hubieran adaptado a las nuevas circunstancias o realizado los cambios mínimos permitirles entrar, o bien, darles entrada y ayudarlos a hacer la gran transformación de fondo.

Este debate fue absolutamente esencial con Rusia; España fue uno de los países que apoyó más y se decidió que la Federación de Rusia entrase en el Consejo de Europa. El Consejo fue muy consciente pues cuando la Federación rusa entró no cumplía los estándares del Consejo de Europa simplemente porque no podía cumplirlos, y probablemente no los va a poder cumplir plenamente en los próximos 50 años, ya que es un continente absolutamente destruido por un sistema al que hay que reconstruir en todo, desde sus hábitos políticos hasta el Poder Judicial, el Legislativo, las leyes y los códigos procesales, penales, hay que reestructurarlo todo. Pero era demasiado grave dejar a la Federación rusa fuera del juego y por ello mismo resultaba necesario introducirla y pagar el precio correspondiente, que es la exigencia del Consejo de Europa de una cooperación mucho más intensa.

A partir de ese momento entraron al Consejo los demás países del Este, los dos últimos son Azerbaijón y Armenia, con lo que suman 43 países y 900 millones de personas el potencial de la cobertura de trabajo del Consejo de Europa. Apuntamos que se trata básicamente de un trabajo de formación, de transformación hacia la democracia de estos países. Estamos, pues, vigilando a las viejas democracias para que no olviden sus principios esenciales y sigan respetando la Convención y los protocolos que se firmaron después, y a los nuevos países para que alcancen el grado necesario de equiparación y de respeto de tales principios a los estándares del Consejo de Europa.

Turquía, Georgia, y otros, son países en los que aún encontramos regímenes muy autoritarios, en los que hay que ir cambiando todo, desde el Poder Judicial hasta la policía, las prisiones, la sociedad civil, etcétera. También los hay como Moldavia, donde las últimas elecciones fueron ganadas por un ex presidente que provenía del antiguo Partido Comunista y

entre sus primeras medidas ordenó la disolución del partido de oposición. Tuvieron que decirle que no se podía disolver así como así, sino que debía iniciarse todo un proceso. En estas situaciones el Consejo pone en juego una presión del tipo “si usted no reconsidera la situación lo vamos a expulsar”, etcétera. Aún persisten algunos atavismos del poder absoluto y nos llevará de 20 o 30 años hacer que estos países evolucionen, si es que alguno de ellos lo logra. Repito que esta ha sido una opción política muy clara, estamos para ayudar no para dejar afuera a nadie, por ello pagamos un precio. Lo que no podremos pedir después es que todo el mundo sea perfecto cuando hemos dejado entrar a quien no cumplía los requisitos.

En ese contexto algunos países pensaron que era necesario hacer algo más. Aquí entra la pregunta de por qué se gestó el Comisario. Aunque ustedes no lo crean, el origen del Comisario se localiza en un debate que lleva casi 30 años en Europa y empieza casi al mismo tiempo que la existencia de la Corte, es la discusión sobre si hay que formar o no un *Ombudsman* tradicional del Consejo de Europa. ¿Para qué? Pues, tal como decía la propuesta finlandesa original, para descargar a la Corte de muchos casos que no tienen por qué ser tratados por ella, toda vez que no tiene la entidad suficiente y la función mediadora de un *Ombudsman*. El *Ombudsman* era un elemento complementario de la Corte que determinaba miles de asuntos que no tenían por qué ir a ella y el *Ombudsman* los resolvía por los métodos normales que todos conocemos. Además de eso, la propuesta finlandesa proponía que, llegado el caso, el Comisario pudiese ser *amicus curiae* de la Corte.

Se trata de un debate que ha llevado casi 20 años desde la reunión de Malta, y al final los Estados decidieron que habría que crear una figura que estuviese más apegada al terreno, que no tuviese una mera función formativa, pero que tampoco fuese un *Ombudsman* tradicional, y ello se debió a las resistencias de la Corte que no quiso que hubiese un *amicus curiae* por temor a generar más casos y a que hubiese una identificación de acciones, pero también porque los Estados temían contar con un *Ombudsman* tradicional planteándoles algunas cuestiones, además de que quienes ya contaban con su propio *Ombudsman* nacional tendrían otro europeo cuestionando sobre algunos asuntos. Por todo ello, hubo que decir no, lo cual hoy es de agradecer, porque pienso en lo que hubiese sido un *Ombudsman* tradicional recibiendo quejas de 900 millones de personas, en 43 idiomas, ese *Ombudsman* estaría muerto por el peso del papel si es que no lo hubiera estado por un ataque cardíaco, es decir, eso sería absolutamente imposible de manejar.

El Estatuto del Comisario aprobado en 1999 es excepcional ya que su primer artículo es una negación. Los juristas sabemos qué se hace primero con una norma, qué es lo que se está haciendo, se empieza por decir lo que es la norma. En este punto se dio el debate político, el Comisario que se creó no es un *Ombudsman* y, sobre todo, no es un órgano jurisdiccional, no tiene acceso a la Corte. Tal es el fondo del gran debate del Comité de Ministros de Asuntos Exteriores sobre el Estatuto del Comisario.

El artículo primero del Estatuto dice que el Comisario es una instancia no judicial, encargada de fomentar la educación, la sensibilización y el respeto en lo concerniente a los derechos humanos, tal como está expresado en los instrumentos del Consejo de Europa. El o la Comisario respetará la competencia de los órganos de control establecidos en el marco del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos u otros instrumentos del Consejo de Europa relativos a estos derechos y sus funciones serán distintas a las de aquellos; el o la Comisario no admitirá quejas individuales. En el artículo segundo se establece que el o la Comisario ejercerá sus funciones con toda independencia, es decir, que en ningún caso actuará como un órgano jurisdiccional ni será un *Ombudsman*. Una norma que empieza por la negación, por lo que no es, no resulta magnífica, siempre he dicho que se trata de uno de los raros ejemplos de norma europea que empiezan por decir todo lo que no puede ser.

Toda la norma es, en sí misma, un portento como negación política de contradicciones porque dice que no puede admitir quejas individuales, pero posteriormente señala que todos los ciudadanos de los países se pueden dirigir a él individualmente, lo cual, como se puede ver, es una inmensa contradicción porque un señor que vive en Petrogrado no acudiría directamente al Comisario para preguntar sobre el problema de la interpretación adecuada de la norma general del Estado ruso sobre las margaritas, ni para decir que su problema es que lo está machacando el Comisario de al lado y pedir ayuda. El señor de Petrogrado, si es que llega a escribir, contará su caso pero no va a plantear la cuestión general. Ése es el espíritu de una norma que empezaba de una manera y luego se cambió a otra.

La institución nace para dar un nuevo giro a la acción del Consejo, para intentar darle una cosa no puramente académica de funcionamiento y asesoramiento jurídico, sino para ver qué es lo que ocurre sobre el terreno; nace esencialmente con la idea del Consejo de Europa de un organismo de promoción y defensa de los derechos humanos, por lo que tiene un origen separado totalmente de la Corte de Estrasburgo. El Comisario no tiene relación alguna con la Corte, tal vez de buena amistad con los magistrados y

el presidente pero nada más, es decir, no tiene legitimación activa ante ella, lo que significa que no puede plantear un caso, no puede intervenir y tampoco es un *Ombudsman* tradicional en cuanto a que no puede admitir quejas. Por ello comentaba que cuando recibe escritos los tiene que analizar y posteriormente decidir qué hacer, ya sea que los envíe a los *Ombudsman*, al sueco, al español, etcétera, para que los conozcan e informar al particular acerca de las posibilidades que puede tener y de que se manda su queja al *Ombudsman* nacional para que la atienda pues él no puede hacer nada más. En ese orden de cosas sí puede sacar conclusiones generales. Como hemos explicado, cuando llega una queja que representa un problema colectivo el Comisario está en posibilidad de decir: este caso puede plantear un problema colectivo a los Estados o a un Estado concreto, sí puede extraerlo. Tengan esa idea muy clara, su relación es una y su ámbito de acción se concreta a una competencia no de *Ombudsman* tradicional y tampoco jurisdiccional.

La siguiente cuestión es ¿cómo opera ese *Ombudsman*, ese Comisionado? Lo operativo es enormemente complejo porque es muy político. El Consejo de Europa es una estructura que depende del secretario general del Consejo de Europa, el cual es, a su vez, elegido por la Asamblea. Existe una Asamblea Parlamentaria, un Comité de Ministros y un Secretariado.

El Comité de Ministros es un verdadero poder, un órgano intergubernamental; la Asamblea Parlamentaria es una Asamblea consultiva que, como tal, no tiene poder para aprobar leyes ni exposiciones pero es consultiva del Consejo; por su parte, el Secretariado ejecuta todas las decisiones del Comité de Ministros. Después, independiente, está la Corte, por lo que decimos que tiene una estructura piramidal.

El secretario general tiene todas las direcciones generales, todos los servicios y toda la acción. El Comisario nace como algo aparte. A similitud de la Corte, el Comité de Ministros, con mucha inteligencia, decide que el Comisario tiene que ser una institución política puesto que no actuará como un *Ombudsman* tradicional y no es un órgano jurisdiccional, sino que va a ser un verdadero embajador político, un órgano político. ¿Cómo lo hace? Muy sencillo, se le saca del Secretariado y se le da un nombramiento político, por elección. Primero se da la elección del Comité de Ministros, que propone una terna, y después de la Asamblea, donde se elige por mayoría absoluta, naturalmente ya no se trata de un funcionario, es un político por seis años que no es reelegible y que además conecta directamente con los gobiernos. En el Estatuto está previsto que el Comisario no estará en relación con los gobiernos a través del Secretariado sino directamente; además, el

propio Estatuto advierte que no recibirá mandato imperativo alguno, es decir, ni la Asamblea, ni el Comité de Ministros, ni el Secretariado le pueden dar ninguna orden. Sin embargo, el Estatuto contiene, a mi modo de ver, otro error muy importante pues no prevé ningún mecanismo de responsabilidad, el Comisario es un “irresponsable político” ya que no está prevista ninguna causa ni mecanismo de cese, con lo cual, guste o no, permanece seis años en el cargo, a no ser que dimita, o pierda la razón.

Dentro de ese contexto, el Comisario aparece lógicamente con funciones como la de promoción de los derechos humanos; de control de la legislación de los países, función muy importante pues debe ver si la legislación de éstos se adecua o no a la Convención; y luego, como lo ha dicho Dalhuisen, entrar también a la patología, al estudio del efectivo respeto del derecho, a verificar el efectivo respeto a la Convención en la práctica de los Estados, esto es, ver si se está torturando, si se están violando los derechos o no. Las decisiones de la práctica operativa, por lo tanto, son siempre políticas y obviamente generan tensiones ya que el Comisario cuenta con su propia agenda y tiene que estar coordinado con el Consejo, pero no subordinado a él, con lo cual se crea un problema de agendas.

Europa es un espacio territorial donde existen una serie de instituciones supranacionales que ya actúan en materia de derechos humanos: la Alta Comisionada para Naciones Unidas en Ginebra tiene una competencia para la protección de los derechos humanos, pero se encuentran también el Alto Comisionado para los Refugiados, con sede en Ginebra; el Comisionado para las Minorías, con sede en La Haya, que pertenece a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); la Cruz Roja Internacional, con sede en Ginebra; la Oficina de Derechos Humanos de la OSCE en Viena, donde están Estados Unidos, Canadá, etcétera. Como se ve, hay una plétora de organizaciones que se pelean por los derechos humanos y por el establecimiento de *Ombudsman*, que se han vuelto una moda. Además, se encuentran todas las organizaciones de derechos humanos, así como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que en Europa son muy activas, y el Consejo de Europa.

La llegada del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa fue vista con cierta reserva, algo así como uno más que viene a trabajar en un terreno común y uno más del que hay que ver lo que va a hacer. ¿Qué es lo que hace el Comisario? En el contexto en que llega organiza ya sea seminarios o reuniones, pero siempre he pensado que lo adecuado era entrar en los problemas del momento. Cuando yo llegué, en 1999, tuve la enorme desgracia, considero que lo fue más todavía para los pobres che-

chenos, de que estallara la segunda guerra en Chechenia. Y bien, qué hace un Comisario para los Derechos Humanos cuyo mandato es velar por el respeto efectivo de estos derechos, ¿acaso se queda organizando seminarios y mirando por su ventana los preciosos canales de Estrasburgo o se enfrenta donde una población civil está siendo objeto de un conflicto armado?

Hasta entonces, el Consejo de Europa nunca había entrado en estos supuestos porque no era una organización de trabajo en el campo, la OSCE sí, la Cruz Roja sí, el Consejo de Europa no; era sólo un organismo intergubernamental de asesoramiento, pero el Comisario tenía que hacer otra cosa y ésa fue la primera decisión que, creo, marcó o debe marcar un poco el camino del Comisario. Consistió en decirle al gobierno ruso: de acuerdo con el artículo 3 de la Convención del Estatuto, del que usted forma parte, yo quiero ir a Chechenia para ver qué es lo que pasa, quiero ver sobre el terreno y entrar en ese proceso. El gobierno ruso quedó un tanto sorprendido pero no podía hacer nada porque no suspendió la Convención, como podría haberlo hecho durante el conflicto. Al no suspenderla en territorio chechenio, que era territorio de la Federación de Rusia, estaba sometido totalmente al Consejo de Europa, por lo que tuvo que aceptar la presencia del Comisario en Chechenia. Ése fue el primer viaje de entrada en una parte del territorio europeo en plena guerra.

En Chechenia estuve a 20 kilómetros de las baterías que bombardeaban la ciudad de Grosny, visité en helicóptero las ciudades destruidas, los campos de refugiados. Y vino entonces la primera recomendación, relacionada con la pregunta sobre qué hacer en un momento en que un país está metido en una guerra en la que sólo hay dos fuerzas, la de un ejército regular y la de un ejército no regular combatiente que viene de una estructura totalitaria, islámica, y una población civil en medio de las dos; una guerra que ha ocasionado que una gran parte de la población haya emigrado hacia los campos de refugiados y la otra se encuentre en medio, y entre unos y otros la estén matando, siendo objeto de la violencia del ejército ruso.

Hablar ahí de Estado de Derecho y democracia resultaba una broma pesada. Cuando se está con los cadáveres a un lado no se puede pensar en Estado de Derecho y democracia, lo que debe hacerse es intentar algo para que, en la medida de lo posible, se pueda terminar con esa situación o al menos paliarla.

A la vuelta de ese viaje, hice dos recomendaciones públicas al gobierno ruso: la primera fue que se detuviera de inmediato la guerra, obviamente no la detuvieron, no contestaron a esto; y la segunda que se aceptara crear una oficina, una estructura de un *Ombudsman* en Chechenia. Aunque todo

esto parezca una contradicción, era necesario establecer un nexo entre la población civil y el ejército ya que no había ni Poder Judicial ni nada, todo había desaparecido; se requería de algo que pudiese ser testigo de lo que estaba pasando, que recibiese todas las quejas y provocase una cierta investigación de los crímenes más graves por las autoridades de procuración soviéticas. Los rusos nunca aceptaron la idea de un *Ombudsman*, así como tampoco la idea de una oficina del Comisario en territorio ruso por razones de soberanía nacional; sin embargo, aceptaron una fórmula alternativa que consistió en crear en Chechenia una oficina del presidente Putin, una Oficina de Derechos Humanos con presencia de miembros del Consejo de Europa.

La primera vez que miembros del Consejo de Europa entraron en una acción de guerra, en misión de protección de los derechos humanos, coincidió con una cuestión muy difícil pues Rusia negó a la OSCE la entrada a la Cruz Roja y a cualquier otro organismo internacional, sólo el Consejo de Europa fue testigo, y lo sigue siendo, de lo que está pasando ahí y por ello promueve la intervención humanitaria, la demanda de juicios penales contra los militares. Como dije, ésa fue la primera recomendación, la primera interpretación política de lo que se podía hacer en un Estado parte que vive un periodo de guerra. Crear esa institución ha demostrado que se pueden salvar vidas humanas y permite un cierto control de la situación. Ésa sería la que yo llamo función del Comisario en situaciones de crisis máximas.

Otras intervenciones de máxima crisis han sido la guerra civil en Georgia y el caso de Moldavia. Existe también la intervención en situaciones que no son de crisis, que son más rutinarias como las visitas a los países para evaluar la situación de los derechos humanos, intentando siempre un balance Este-Oeste para que nadie se sienta especialmente ofendido. Se trata de visitas que pueden hacer ustedes en control local, es decir, el Comisario llega y habla con las ONG, con el gobierno; visita lugares; hace todo tipo de interrogatorios; luego elabora su informe al Comité de Ministros o a la Asamblea y realiza sus propuestas. Los gobiernos pueden aceptarlas o no, hay un debate político, incluso hace recomendaciones de carácter general.

Acabamos de emitir una recomendación sobre la situación de los extranjeros que llegan a las fronteras en Europa, la cual está dirigida a todos los Estados; por lo tanto, podemos decir que ésta es una función muy política. Para dar una idea, basta mencionar que los países que hemos visitado hasta ahora son Rusia, sobre el caso de Chechenia; Georgia; Moldavia; Noruega; Finlandia, donde algunos creían que no había problemas de derechos humanos, pero resulta que sí los hay y muy serios; Eslovaquia,

Andorra, Bulgaria, España, Turquía y otros. Este año iremos a Grecia, Hungría, Azerbaijón, Portugal, Polonia y Luxemburgo, países de visitas ya anunciadas, y los embajadores que deben preparar esas visitas no están muy contentos porque cuando el Comisario llama a un embajador es común que se piense "éste me larga una visita o se trata otra cosa", y cuando es esto último se sienten muy felices, pero cuando resulta que se trata de visitas las cosas se vuelven un poco más complicadas.

Otro criterio de actuación del Comisario consiste en no interferir nunca en los procesos electorales. Por ejemplo, estaba anunciada una visita a Portugal, cuando se iba a efectuar este país entró en crisis política con las elecciones municipales y el presidente del gobierno dimitió, decidió abandonar el poder y convocó a nuevas elecciones. En su momento llamé al embajador portugués y le expliqué que en esas circunstancias se suspendería la visita porque el Comisario no podía aparecer en medio de un proceso electoral y hacer un informe que podría ser utilizado en la batalla electoral, por lo tanto la visita se dejó para después de las elecciones.

Otros aspectos importantes son que el Comisario debate reformas legislativas, debiendo promoverlas. Algunos países le piden que haga estudios jurídicos, que emita opiniones. Ahora tenemos una solicitud pendiente de la Asamblea, que es de las más difíciles, entre otras cosas, porque el Comisario no tiene medios reales para hacer esto.

El Consejo de Europa es una organización con muy pocos medios económicos, muy agobiada por la Unión Europea y por las demás organizaciones que luchan por lograr una imagen y una posición. Para que se tenga una idea de los recursos con que cuentan, basta saber que el Comisario se apoya en un director con dos auxiliares, una funcionaria francesa y un funcionario ruso; los Estados han puesto a su disposición (Gran Bretaña, Suiza, Finlandia y Bélgica) otros funcionarios, cada uno de nacionalidad distinta, una documentalista y dos secretarías. Ésa es la estructura de la Oficina del Comisario para 43 países y 900 millones de personas y, si se considera que tiene un presupuesto bastante limitado, con eso ha organizado bastante lío hasta ahora. Siento que no hace falta más porque lo importante es tener ideas claras acerca de lo que se quiere y seguir adelante, pero cuando se ven los medios de la Unión Europea, de la OSCE, no puede menos que decirse, qué barbaridad, cuánto dinero tirado de mala manera y lo bien que podríamos utilizarlo nosotros.

La forma de actuar es relativamente informal pues nuestros informes son publicados automáticamente. Existe una cierta trampa en el Estatuto ya que dice: el Comisario puede informar al Comité de Ministros y a la Asamblea.

Si informa al Comité de Ministros el documento no se puede publicar hasta que dicho Comité lo autorice, pero si el Comisario informa al Comité de Ministros y a la Asamblea, al enviarlo a esta última automáticamente se hace público, entre otras cosas porque ningún parlamentario sabe guardar nunca un documento en secreto y en cuanto llegan a la Asamblea inmediatamente se vuelven públicos. Después de que el informe es debatido en el Comité de Ministros se introduce en el sitio web para hacerlo público en la lengua del país correspondiente. Creo que ésta es la fuerza por la cual los medios de comunicación lo toman inmediatamente en el país.

El Comisario se apoya en dos instrumentos esenciales, uno de ellos es el Comité de Ministros y otro la Asamblea. Con ésta tiene, curiosamente, mucho menos contacto de lo que parece puesto que es muy compleja y distinta, no es un Parlamento tradicional, sino que se trata de parlamentarios que vienen de cada país, la mayoría proviene de los partidos nacionales. Se reúnen durante una semana cada tres meses en Estrasburgo, por lo cual tienen una agenda de asuntos enorme, tratan de todo; el Comisario tiene relación con ellos, asiste a las comisiones.

En cambio, el Comité de Ministros es un organismo fijo, establecido, que trabaja toda la semana. Cuando el Comisario rinde su informe todos los embajadores que representan a los ministros están pendientes y se inicia un debate en el que pueden aceptar o no las iniciativas del Comisario, normalmente las aceptan y se obliga al Secretariado a seguir las, por lo que ahí sí tiene un papel político muy directo, está obligado a realizar una política de relaciones muy diplomáticas, de tal manera que ningún país se sienta especialmente objeto de vigilancia frente a otros. Hay, además, otra práctica dentro del Comité de Ministros. Existe el llamado Grupo de los 15, es el grupo de la Unión Europea que se reúne para fijar posiciones propias y suele llamar al Comisario para trabajar con ellos, para preguntar sobre lo que está pasando, digamos que hace un trabajo de pura denuncia, control de derechos humanos país por país, situaciones de crisis; posteriormente, hay otra función que es la de promoción o mediación, siendo ésta la más delicada, y consiste en que el Comisario trabaja con las ONG y con los *Ombudsman*, pero debe intentar promocionar el cambio de algunas cosas en Europa.

¿Por qué sentamos a las iglesias? Desde hace tres años sentamos alrededor de la mesa a representantes de las iglesias católica, ortodoxa, judía, musulmana. Hoy en día, en el contexto de Europa, las iglesias tienen enorme responsabilidad en la violencia y en la violación de los derechos humanos, entre otras cosas porque el fanatismo religioso, junto al nacionalismo, ha

generado problemas como el de los Balcanes, donde se han producido situaciones atroces en las que por ser musulmán o judío u ortodoxo se está expuesto a que le prendan fuego a la casa, por ejemplo. Respecto de los católicos en Rusia, la iglesia ortodoxa se ocupa de que no tengan ningún juego; en Turquía solamente las iglesias musulmanas lo tienen y no las otras, en tales circunstancias el diálogo es enormemente difícil. Alrededor de una mesa, a puerta cerrada, se sienta a los representantes de las iglesias y se les dice que tienen que cooperar a la paz, transmitir el mensaje de no-violencia, de diálogo. Hasta ahora la cosa ha ido funcionando bastante bien, con las ONG es lo mismo.

Estamos preparando un seminario que será muy importante: después del 11 de septiembre, en Europa tenemos una evolución muy delicada respecto de la idea de la lucha contra el terrorismo. Obviamente, es algo en lo que todos estamos de acuerdo, se ha creado un espíritu de seguridad por encima de todo y si es necesario limitar las garantías de protección de los derechos humanos las limitaremos en función de protegernos frente al terrorismo. De tal manera que ahora, por ejemplo, en Europa ha comenzado a bajar el tope de protección de los derechos de los extranjeros.

Países como Inglaterra han suspendido la aplicación de Convención y, respecto del artículo 5, los extranjeros sospechosos de terrorismo pueden estar detenidos seis meses y continuar por otros seis meses sin ser puestos a disposición de un juez y sin acusación. Países como cualquiera de los que estamos en el conjunto empezamos a expulsar, sin más, a los extranjeros a su llegada a la frontera, sin permitirles pedir asilo político u otra cosa; planteamos normas que refuerzan la acción de las policías sin garantías suficientes, es decir, hay una ola general que están aprovechando muy bien los Ministerios del Interior para decir: frente al miedo del terrorismo bajamos el grado de protección de los derechos humanos que hemos ido alcanzando hasta ahora y permitimos un Estado mucho más seguro y, por lo tanto, mucho más discutible en algunas cosas.

Creo que se debe hacer un debate sobre cómo proteger los derechos humanos en situaciones de crisis, porque una cosa son todas las declaraciones que hemos hecho, todo lo que hemos avanzado durante 50 años, y otra que al primer golpe retrocedamos, limitemos las cosas y empecemos a renunciar a nuestros propios principios. Considero que la defensa de los derechos humanos conlleva una lucha fundamental sobre nuestro modelo, la de no renunciar a él. Yo siempre digo que España es uno de los países que ha sufrido más atrocemente el terrorismo, nosotros no lo descubrimos hoy pero nunca se nos ha ocurrido suspender la Convención o crear tribu-

nales de excepción, así como tampoco limitar a un preso, a un detenido, el acceso a un abogado, a una acusación, a una defensa y, en muchas ocasiones, como todo el mundo sabe, han sido detenidas personas que sabemos que no son simples turistas pero no hay pruebas contra ellas, por lo que el juez las pone en libertad. Si la policía no aporta las pruebas en su momento y son juzgados y declarados en libertad es porque no hay pruebas.

¿Por qué?, porque creemos hasta ahora que el derecho está por encima, que las normas están por encima de todo y si alguien no es probado culpable no puede ser privado de su libertad. Esto tiene un precio, ustedes saben que en España hemos cometido también errores, que se ha luchado contra el terrorismo con medios criminales, pero también se ha llevado a los responsables ante los tribunales. Esa lección la tenemos muy aprendida y creo que debemos tener fe en nuestros principios democráticos y no renunciar a ellos pase lo que pase.

No podemos acercarnos a los métodos de los terroristas, ni a métodos similares, ni debemos perder la fe en nuestro sistema; si hay que pagar un precio lo pagaremos y no pasa nada, a eso estamos muy acostumbrados en Europa, además, el precio no es tan alto ni mucho menos.

Ésta es, un poco, la idea del trabajo al que se enfrenta el Comisario. Trabajo que consiste en dar una imagen, una nueva visión del Consejo de Europa, acercándose a los problemas, planteando no sólo teorías sino realidades, opciones para resolver los problemas en la medida de lo posible para luego promocionar una reflexión global en Europa sobre la protección de derechos humanos y el camino que queremos seguir. Todo esto es muy ambicioso, es difícil de lograr porque los medios no son tan sencillos, pero acudimos a los Estados que nos dan ayuda.