

EL COMISARIO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA: NATURALEZA, COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN

Álvaro GIL-ROBLES

SUMARIO: I. *El marco de origen de la institución del Comisario.* II. *Naturaleza y competencias de la institución.* III. *El modus operandi.* IV. *Los instrumentos de acción del Comisario.* V. *La relación con otros órganos e instituciones internacionales.* VI. *Comisario y sociedad civil.* VII. *Consideraciones finales.*

I. EL MARCO DE ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN DEL COMISARIO

1. Como es bien sabido, el Consejo de Europa tiene su origen directamente vinculado al final de la Segunda Guerra Mundial y al deseo del conjunto de los países vencedores de preservar los valores democráticos e impulsar la defensa del Estado de derecho frente a lo que había sido la barbarie de los regímenes nazi y fascistas, y la pervivencia de diversos regímenes dictatoriales, de signo aparentemente diverso, como el comunista soviético o el fascista de España y Portugal, pero coincidentes en la negación de las libertades fundamentales y la democracia.

Los países miembros del Consejo aprobaron en Roma (4 de noviembre de 1950) la Convención Europea de Derechos Humanos, inspirada directamente en la Declaración Universal de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948, que vendría a establecer un avanzado catálogo de libertades y derechos de las personas, sucesivamente completado por diferentes protocolos y que establecerá al tiempo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (título II, art. 19), que ha venido a convertirse en una pieza fundamental en el entramado institucional de protección de los derechos humanos en Europa.

Por ello debe tenerse muy especialmente en cuenta cuáles son los objetivos fundamentales que fija la Convención y que son la razón de ser y norte de la actuación del Consejo y en especial de la Corte. Así, los Estados signatarios:

Reafirman su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos por ellos invocados.

De esta forma, los gobiernos reconocen un patrimonio común de tradiciones políticas y en especial de respeto de la libertad y la preeminencia del derecho, que se comprometen a preservar.

Éste ha sido hasta el día de hoy y durante los últimos cincuenta años (el aniversario se celebró en Roma hace bien poco) el centro de la actividad de todo el Consejo de Europa y en consecuencia de las resoluciones adoptadas por el Comité de Ministros, las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria y la labor continua de todo el secretariado.

Precisamente coincidiendo con ese aniversario, el Consejo de Europa decidió crear una nueva institución que viniese a completar esta inmensa labor, pero desde una óptica diferente de lo que había sido hasta el momento la actividad de los distintos órganos del Consejo. Así nació el Comisario para los Derechos Humanos, por Resolución (99) 50 del Comité de Ministros adoptada el 7 de mayo de 1999 en su 104 sesión celebrada en Budapest, y cuyas características generales comentaré más adelante.

2. No obstante, esta importante decisión del Comité de Ministros no era el fruto de una pura decisión de trámite, sino muy al contrario el resultado de un largo proceso de reflexión en el que habían venido participando todas las estructuras del Consejo, así como los diferentes *ombudsmen* europeos, desde que en 1996 el presidente y el ministro de Asuntos Extranjeros de Finlandia oficializasen una propuesta concreta en dicho sentido. Y ello a su vez era el resultado de un proceso de debate abierto desde que en el periodo 1970-1980 se discutiese en el seno de la Asamblea Parlamentaria la creación de un *ombudsman* europeo. Han sido pues más de veinte años de reflexión, y se entiende tan largo plazo si tenemos en cuenta las dudas abiertas sobre la posible in-

terferencia en las competencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la naturaleza de alguna de las funciones propuestas originalmente y que, como veremos, han dado una nueva dimensión a la acción del Consejo de Europa en la defensa de los derechos humanos.

La propuesta finlandesa atribuía al Comisario, en resumen, las siguientes competencias:

- Proporcionar consejo y ayuda a los individuos que formularan quejas por haber sufrido violaciones en materia de derechos humanos, dirigiéndolos a los órganos apropiados (*ombudsman* nacionales, instituciones judiciales y otros órganos internacionales);
- Realizar una amplia difusión de información concerniente a los diversos instrumentos jurídicos del Consejo de Europa;
- Realizar un examen de quejas individuales, al igual que hacen los *ombudsman* nacionales, facilitando así a las personas reclamantes un procedimiento no judicial y por tanto informal y de más fácil acceso, de tal forma que el Comisario para los Derechos Humanos podría completar los mecanismos existentes del Consejo de Europa. Operando sobre la base de un examen más amplio que el marco estrictamente jurídico del nuevo Tribunal, así el Comisario hubiera podido examinar las demandas que no puedan ser declaradas admisibles (o que no tengan ninguna posibilidad de serlo) como consecuencia del incumplimiento de ciertos requisitos formales.
- La última función prevista era la de *amicus curiae*, pudiendo intervenir ante el Tribunal en razón al artículo 36 de la CEDH, modificada por el Protocolo 11.¹

La propuesta finlandesa respondía por tanto a una doble preocupación. De una parte, descargar al Tribunal de una gran cantidad de asuntos que le sobrecargaban, y le siguen sobrecargando, hasta el punto de dificultar grandemente su labor principal; y, de otra, dar entrada en el seno del Consejo a un verdadero *ombudsman* que atendiese directamente las quejas de los ciudadanos europeos con motivo de las distintas violaciones de derechos humanos que pudieran sufrir individualmente.

¹ Según el magnífico resumen de antecedentes hecho por M. Pierre-Henri Imbert, en su exposición durante la 6a. Mesa Redonda de los Ombudsman Europeos, Malta octubre de 1998, actas, pp. 133 y ss.

Se añadía un tercer elemento de posible gran calado jurídico, como es la posibilidad de que el Comisario actuase ante el Tribunal en su condición de *amicus curiae*, lo que por otra parte era una consecuencia lógica de la concepción original.

Sin embargo, no tardó en manifestarse una importante inquietud ante la posibilidad de que el Comisario, en su actuación, pudiese interferir en el funcionamiento del sistema de demandas individuales planteables ante el Tribunal y, sobre todo, visto en el tiempo, la preocupación de dicho Tribunal por no encontrarse con un nuevo actor legitimado, directa o indirectamente, para intervenir en dichos procesos. Cuando en la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (10 y 11 de octubre de 1997) se da luz verde a esta iniciativa, se advierte muy claramente de la necesidad de impedir estos efectos.²

Añadamos que para cuando se desbloquea políticamente el acuerdo de creación (1997), también el Consejo se encuentra ya ante una nueva realidad política de extraordinaria importancia, como es el hecho de la paulatina incorporación de los países de Europa Central y del Este, después del desmoronamiento de la Unión Soviética. No es lo mismo un *ombudsman* que ha de atender a las quejas individuales de los ciudadanos originarios de un conjunto de países con un sistema democrático consolidado, respetuosos en términos generales con las reglas del Estado de derecho y con los mecanismos de control y protección de derechos funcionando desde hace muchos años, a aquel que, además, debería hacer frente también a las provenientes de los Estados en plena transición democrática y que hoy en día, tras las últimas incorporaciones de Armenia y Azerbaiyán, suman más de 900 millones de habitantes.

Parece claro que un *ombudsman* tradicional haciendo frente a este posible cúmulo de quejas, estaba condenado de antemano a un verdadero fracaso y a una paralización completa, aun cuando se le hubiese dotado de una infraestructura material y de personal infinitamente superior a la del Tribunal.

2 El plan de acción de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, establece en su apartado primero, punto dos: “2. Commissaire aux Droits de l’Homme: les Chefs d’Etat et de Gouvernement accueillent avec satisfaction la proposition de créer un poste de Commissaire aux Droits de l’Homme pour promouvoir le respect des droits de l’homme dans les Etats membres et chargent le Comité des Ministres, d’en examiner les modalités de mise en œuvre, en respectant les compétences de la Cour unique”.

En cuanto a las previsiones de intervenir por causa de denuncia de violaciones de derechos humanos, se planteaba la dificultad de no interferir en el trabajo que venían realizando los organismos de control previstos en determinados acuerdos y protocolos *ad hoc*. Esta circunstancia provocaba, por tanto, en el seno del propio Consejo evidentes suspicacias y recelos, añadidos a los generales de no tener claro cuáles podrían ser los signos de identidad propios a la nueva institución y que no se confundiesen con lo ya realizado diariamente por los servicios del secretariado del Consejo.

II. NATURALEZA Y COMPETENCIAS DE LA INSTITUCIÓN

Teniendo en cuenta las dudas y dificultades planteadas durante todo el debate que precedió la adopción del acuerdo político que daría nacimiento al Comisario para los Derechos Humanos, es de todo punto lógico que la Resolución (99)50 del Comité de Ministros por la que se crea el puesto de Comisario busque dejar claro, ante todo, lo que no es (o lo que no puede hacer) y posteriormente definir sus competencias con un carácter abierto y claramente innovador.

Así, su artículo primero deja claro que el Comisario “es una instancia no judicial”, no admitirá quejas individuales y “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 los derechos humanos” (por ejemplo, el Comité para la Prevención de la Tortura, o los mecanismos de control previstos en la Carta Social Europea). De esta forma no es un *ombudsman* tradicional, no interfiere en el trabajo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y se evita el doble empleo en la acción de control específica, cuando ya existan otros mecanismos *ad hoc* establecidos para ello.

A su vez, el artículo tercero viene a definir, entre otras, tres funciones o ámbitos de competencia esenciales:

- Fomento de la educación y la sensibilización en materia de derechos humanos en todos los Estados miembros (apdo. a);
- Identificación de posibles insuficiencias en el derecho y la práctica de los Estados miembros, en lo concerniente al respeto de los derechos humanos, tal como están contenidos en los instrumentos del

- Consejo de Europa, fomentando la aplicación de estas normas por parte de los Estados miembros y, con el acuerdo de los mismos, colaborará con ellos para subsanar dichas insuficiencias (apdo. e) ;
- Contribuirá a fomentar el respeto efectivo y el pleno goce de los derechos humanos en los Estados miembros (apdo. b).

De esta forma se dibujan tres planos diferenciados, aunque naturalmente interconectados, de acción del Comisario. Uno puramente teórico o de promoción genérica (apdo. a), 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 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, como luego veremos.

En razón a este triple mandato, el Comisario ha operado en consecuencia. De una parte convocando y realizando diversos seminarios y mesas redondas con los *ombudsman*, con las organizaciones no gubernamentales o con las estructuras de derechos humanos en general (comisiones nacionales de derechos humanos), sobre temas específicos y en coordinación con el secretariado del Consejo de Europa, para evitar duplicidad de iniciativas.

De otra parte y como resultado de sus visitas a los diferentes países o de las cuestiones que se suscitan ante él por parte de ciudadanos u organizaciones, el Comisario ha propuesto diversas modificaciones legislativas, aunque bien es cierto que este campo no ha sido aún adecuadamente desarrollado por falta de suficiente personal técnico y porque ya el Consejo, a través de la dirección jurídica, presta a los Estados una inestimable cooperación técnica en el ámbito legislativo y reglamentario, al igual que la Comisión de Venecia en el constitucional.

Por ello, donde tal vez sea más visible la acción del Comisario es en el tercer supuesto de la intervención directa y sobre el terreno, al objeto de fomentar el respeto efectivo de los derechos humanos. Este artículo tercero, apartado b), ha sido el invocado ante las autoridades de la Federación de Rusia para intervenir en el conflicto armado que se viene desarrollando en la Republica de Chechenia; visitar la región; las ciudades después de los combates, así como los campos de refugiados. Esta

misma acción ha conducido al Comisario a formular recomendaciones concretas al gobierno ruso y al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que han llevado a establecer una oficina para la protección de los derechos humanos en la propia Chechenia y con presencia de expertos del Consejo. Aunque éste no es lugar adecuado para extenderme sobre cuanto se hace en este caso específico de intervención en periodo de guerra activa, sí que es claro que ha supuesto una primera presencia activa del Consejo de Europa en estos conflictos y ha abierto la puerta a otras decisiones posteriores en el mismo sentido, que hacen hoy del Consejo no sólo un organismo de asesoramiento teórico intergubernamental, sino también perfectamente operativo sobre el terreno en momentos de crisis.

Ahora bien para poder desarrollar estas funciones, el Comité de Ministros ha configurado una institución unipersonal con rasgos muy característicos. Así, para comenzar el Comisario no es un funcionario del Consejo, en su sentido más técnico, sino una persona elegida tanto por el Comité de Ministros en una primera fase, como por la Asamblea Parlamentaria en una segunda y por mayoría absoluta. Al tiempo se establece que “ejercerá sus funciones con total independencia”, y por ello no recibe mandato imperativo ni del Comité de Ministros, ni de la Asamblea Parlamentaria durante su mandato de seis años. Tampoco se establecen previsiones para su cese anticipado.

De esta forma estamos ante la configuración de un puesto netamente político, absolutamente independiente (fuera de la estructura jerárquica del secretariado) y que puede entrar en contacto directamente con los diferentes gobiernos de los Estados miembros.

Como es natural, informa al Comité de Ministros y la Asamblea (al menos una vez al año) sobre sus actividades y obviamente ha de tener en cuenta las posiciones que en tales órganos se manifiesten, aunque no sean vinculantes, pues el natural equilibrio político y la eficacia de su gestión dependen en gran parte precisamente del eco y apoyo que encuentre en ambos.

III. EL MODUS OPERANDI

Aun cuando sea imposible describir aquí de manera pormenorizada el *modus operandi* del Comisario, sí quisiera simplemente destacar algunos rasgos.

En primer lugar, dejar claro que el Comisario no es únicamente —al menos así lo entiendo— un puro instrumento “acusatorio” ante las violaciones de derechos humanos que se cometan en los diferentes Estados. En el supuesto que tales violaciones se produzcan y el Comisario las constate, naturalmente que ha de reaccionar a través de los instrumentos y medios que la Resolución (99)50 pone a su disposición; pero, además, el Comisario ha de buscar y proponer soluciones, de ser posible en acuerdo con los gobiernos implicados, en coordinación con otros organismos internacionales competentes si fuere preciso, y llegado el caso promoviendo también la acción de las organizaciones de derechos humanos actuando sobre el terreno. Se trata de corregir tales situaciones en beneficio tanto de las víctimas como en general de la búsqueda del afianzamiento del Estado de derecho y de la democracia en los países implicados y no sólo realizar una pura tarea de denuncia pública.

Así las cosas, además de por iniciativa propia,

el Comisario podrá intervenir con arreglo a cualquier información pertinente relacionada con sus funciones. Esto incluirá en particular las informaciones que le dirijan los gobiernos, los parlamentarios nacionales, los defensores del pueblo nacionales u otras instituciones similares, los particulares o las organizaciones (art. 5o., 1).

Tal vez resida aquí una de las contradicciones de su estatuto, pues si no se le permite investigar quejas individuales, ¿qué sentido tiene que se prevea que los ciudadanos individuales puedan dirigirse a él? Pues es evidente, y así viene ocurriendo, que los escritos individuales que llegan (y no son pocos), contienen en un 99% quejas individuales y no cuestiones generales. Ello hace que nos limitemos a informarles de las vías más adecuadas, nacionales o internacionales, para plantear su demanda y en el caso en que pueda deducirse una cuestión general propia de las competencias del Comisario, asumirla y actuar en consecuencia.

En cualquier caso, todos los países están obligados a facilitar al Comisario el ejercicio independiente y eficaz de sus funciones, facilitándole en sus misiones los contactos necesarios, los desplazamientos y proporcionando en tiempo útil las informaciones que requiera. Debo reconocer que en todos los casos y países visitados la cooperación ha sido absoluta.

IV. LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN DEL COMISARIO

Es este el terreno en el que existe una mayor similitud con la acción de los *ombudsman*, en cuanto que el Comisario no dispone de un poder decisorio, ni ejecutivo con respecto a las decisiones que adopte, sino sólo de recomendación o sugerencia, que pueden ser seguidas o no por los destinatarios de las mismas.

El artículo 8o., 1, establece que el Comisario “podrá emitir recomendaciones, opiniones e informes”. Una redacción tan escueta y en cierta forma confusa, abre no obstante un gran campo de acción.

No cabe duda que cuando el texto original francés se refiere a la posibilidad de emitir *avis* (opiniones), abre la puerta a valoraciones jurídicas formuladas por el Comisario a petición de los gobiernos, el Comité de Ministros o la Asamblea Parlamentaria (art. 3o. g, o art. 5o., 1) y naturalmente, llegado el caso, a iniciativa propia. De hecho, han sido varios los gobiernos, o grupos parlamentarios nacionales que han solicitado la opinión del Comisario en relación con un proyecto de ley (*ombudsman* u otros). En este caso la incidencia de la opinión del Comisario se aprecia en la posible modificación del proyecto o norma en cuestión y en cierta forma actúa como acción preventiva frente a posibles violaciones de la Convención o los diferentes protocolos.

En cuanto a los informes, éstos han venido produciéndose cada vez que el Comisario ha hecho una vista de evaluación de derechos humanos a un país (o región) concreto,³ y todos ellos suelen contener además de una valoración general y el análisis de situaciones específicas (cárceles, hospitales psiquiátricos, minorías, etc.), recomendaciones concretas dirigidas al gobierno del país visitado o en su caso al Comité de Ministros (presencia en Chechenia). Al debatirse el informe en el seno del Comité de Ministros (embajadores delegados), cada país se pronuncia y naturalmente el afectado de manera muy especial, aceptando o no las recomendaciones, aunque es lo cierto que hasta el presente ningún país se ha opuesto frontalmente a ninguna recomendación.

Finalmente, el Comisario puede formular recomendaciones de carácter general y que no traen causa de una visita concreta. Hasta ahora, sólo he

³ Hasta el presente se han realizado informes sobre la situación en Chechenia (tres), Georgia, Moldavia, Finlandia, Noruega, Andorra, Eslovaquia, Bulgaria, Turquía, y País Vasco español. Los informes están disponibles en <http://www.commissioner.coe.int>.

formulado una recomendación de este tipo⁴ y ha sido el resultado de diversas experiencias en materia de extranjeros y derecho de asilo y después de un seminario en el que participaron organizaciones no gubernamentales, representantes de las administraciones, del Alto Comisionado para los Refugiados, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y miembros de la Asamblea Parlamentaria.

La Recomendación ha sido expuesta ante el Comité de Ministros, dirigida a la Asamblea y hecha pública, y sin duda no ha levantado los entusiasmos en los diferentes gobiernos que, en estos momentos aplican, casi unánimemente, una política restrictiva con respecto al derecho de asilo y en algunos casos nada respetuosa con las disposiciones internacionales en cuanto al trato a dispensar a los extranjeros al llegar a las fronteras, su retención y posterior devolución o expulsión.⁵

V. LA RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES INTERNACIONALES

En primer lugar debo referirme a la relación con los órganos del propio Consejo, pues el Comisario aun dotado de una gran independencia y margen de decisión política autónoma, no deja de formar parte del Consejo de Europa, el cual le facilita los escasos medios económicos y de personal de que dispone.

Precisamente esta penuria de medios, que se enmarca en una penuria general de todo el Consejo, se ha procurado solventar con aportaciones económicas voluntarias de algunos Estados para financiar actividades concretas y con el envío de personal destacado en comisión de servicios (Finlandia, Suiza, Reino Unido y Bélgica). Con este reducido pero entusiasta equipo, se desarrollan absolutamente todas las actividades (viajes, informes, seminarios, etc.) y, justo es decirlo también, con la cooperación de todos los demás servicios del Consejo, cuando es requerida por el Comisario.

4 CommDH/Rec(2001)1, recomendación del Comisario para los Derechos Humanos “relativa a los derechos de los extranjeros que desean entrar en el territorio de los Estados miembros del Consejo de Europa y sobre la ejecución de las decisiones de expulsión”, de 19 de septiembre del 2001.

5 Puede consultarse esta recomendación en el indicado sitio web del Comisario.

Por tanto, la acción del Comisario ha de entenderse como complementaria de toda aquella otra que, con carácter general, viene ya desempeñando el Consejo de Europa desde hace cincuenta años, y en ningún caso alternativa o sustitutoria, lo que la experiencia de estos casi dos años y medio de funcionamiento prueba plenamente.⁶

Tanto el Comité de Ministros, como la Asamblea Parlamentaria han prestado siempre su apoyo absoluto al Comisario. Es normal que el Comisario participe en los trabajos de algunas comisiones a petición de éstas (política, etc.) y desde luego en el pleno en donde expone su informe anual, además del regular contacto con los grupos parlamentarios o los diputados individualmente. Tal vez sea interesante resaltar que el Comisario ha sido igualmente invitado a intervenir durante los trabajos de alguna Comisión del Parlamento Europeo.

De otra parte, la presencia ante el Comité de Delegados o de Ministros, se realiza con regularidad, tanto con motivo de informes concretos como para opinar de cuestiones que interesan con carácter general a sus componentes. De igual forma, el Comisario suele ser invitado de tiempo en tiempo a las reuniones del llamado “grupo de los quince” (países que componen la Unión Europea).

En cuanto a las relaciones con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, éstas se limitan a la remisión de tiempo en tiempo, por parte de aquél, de algún caso inadmisibles pero que entiende el Tribunal que tal vez debería conocer el Comisario. 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.

No obstante, no sería de extrañar que algún día esta cuestión vuelva a plantearse, sobre todo teniendo en cuenta los efectos para los derechos individuales, derivados de posibles situaciones excepcionales, como lo es ahora la guerra de chechenia, el éxodo de refugiados en Georgia, etc.; situaciones a las que ha sido confrontado de facto el Comisario y donde excepcionalmente podría habersele reconocido tal legitimación, dado que el sistema ordinario de justicia en el ámbito nacional de re-

⁶ El Comisario tomó posesión de sus funciones en octubre de 1999, después de ser elegido en la sesión parlamentaria de septiembre.

ferencia está destruido o es inoperante por diferentes causas ligadas a la crisis armada.

En lo que respecta a las demás instituciones protectoras de derechos humanos de ámbito internacional (Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Alto Comisionado para los Refugiados, Comité de la Cruz Roja Internacional, Comisario de la OSCE para las Minorías, etc.), la colaboración es fluida, procurando el Comisario transmitir las informaciones que posee y pueden serles útiles, pues entiendo que en esta actividad no puede partirse de una concepción competitiva, sino cooperativa. El interés superior a proteger no puede ser ningún ego de carácter individual o institucional, sino el de la defensa de los derechos humanos de las personas que soportan su violación. Ante este imperativo indiscutible, sólo cabe forzar al máximo la mutua cooperación, y dejar al margen cualquier otro criterio de actuación.

VI. COMISARIO Y SOCIEDAD CIVIL

En este último punto, quisiera abordar la relación entre el Comisario y las organizaciones representativas de lo que ha dado en llamarse la sociedad civil, y permítaseme añadirles también los contactos con los diferentes *ombudsman* nacionales y comisiones nacionales de derechos humanos.

Con las organizaciones no gubernamentales el contacto es continuo y se realiza en tres planos de trabajo diferentes pero perfectamente complementarios. De una parte, el Comisario en cada visita a un país lo primero que hace, antes de empezar los contactos oficiales, es reunirse con las ONG's nacionales activas en materia de derechos humanos, de tal forma que obtiene una información muy valiosa de primera mano y posteriormente puede suscitar ante las autoridades cuestiones de especial preocupación de estas organizaciones.

Con carácter general, el Comisario realiza todos los años un seminario de carácter temático en colaboración con las ONG's interesadas en la materia (extranjería, minorías, personas mayores internadas en centros especializados, etc.) y de estas reuniones suelen surgir iniciativas de acción del Comisario coordinadamente con las ONG's (la primera recomendación general sobre los derechos de los extranjeros ha salido de uno de estos seminarios). Por último, coincidiendo con las reuniones

trimestrales de la Asamblea Parlamentaria, el Comisario acude a las sesiones del grupo de trabajo de ONG's reconocidas ante el Consejo (varios centenares), produciéndose un amplio diálogo, intercambio de información, etc.

En lo que respecta al *ombudsman* y estructuras de derechos humanos en general, la Resolución (99)50 es muy clara. Su artículo 3o., c, dispone que “al tratar con el público, el Comisario utilizará y cooperará en la medida de lo posible con las estructuras de los derechos humanos en los Estados miembros. Donde no existan tales estructuras, el Comisario fomentará su establecimiento”, y el punto d) dispone imperativamente que “favorecerá las actividades de los defensores del pueblo nacionales (*ombudsman*) u otras instituciones similares cuando existan”.

De esta forma se realizan cada año dos reuniones generales con los *ombudsman*, una con los pertenecientes a los países de centro y este de Europa y otra con los *ombudsman* de países occidentales (esencialmente Unión Europea), además de la participación regular en las mesas redondas organizadas cada dos años por el Consejo de Europa. En estas reuniones se establecen criterios de trabajo conjunto, se tratan temas de interés común, etc.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Es difícil realizar una valoración de conjunto sobre el funcionamiento de una institución de tan reciente creación (no llega a tres años de vida activa) y tal vez sea yo mismo el menos adecuado para lanzarme a tan delicada misión.

Sin embargo, sí creo que puede afirmarse que muchas de las dudas originales sobre la utilidad de esta institución, o los temores de duplicidad de acciones, se han disipado claramente.

De una parte, porque la acción concreta, sobre el terreno, ha aportado al Consejo una nueva dimensión de su fundamental labor, para la que ha demostrado estar perfectamente preparado, pudiendo aportar a las nuevas democracias y a los países con conflictos graves una ayuda inestimable y una mediación en muchos casos no despreciable.

De otra parte, ha completado la labor general del Consejo y ha colaborado, en la medida de sus posibilidades, a dar visibilidad a una acción sumamente importante y que con mucha frecuencia pasa desapercibida

porque carece, *per se*, de espectacularidad, como toda acción de cooperación intergubernamental de carácter técnico, pero que se ha revelado insustituible para el desarrollo y consolidación de las nuevas democracias en Europa.

En la medida que en un futuro próximo pueda seguir consolidándose este camino de trabajo común y solidario para defender los derechos humanos, creo que el esfuerzo que ello requiera, merecerá siempre la pena.