

EL COMISARIO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA Y LA COMISIÓN EUROPEA INFORMAN SOBRE LOS NUEVOS SOCIOS DE LA UNIÓN

ANTONIO PASTOR PALOMAR
Profesor Titular de Derecho internacional público
en la Universidad Rey Juan Carlos

I. LAS FUNCIONES DEL COMISARIO DEL CONSEJO DE EUROPA.

1. Observador privilegiado de la subsidiariedad en la protección europea de los derechos fundamentales.

En el fondo del tema objeto de estudio reside la interrelación de los diferentes sistemas de control, promoción o protección de los derechos humanos en Europa. La interrelación responde a dos consideraciones: una geográfica y otra estratégica.

En cuanto a lo primero, analizamos los informes del Comisario para los derechos humanos del Consejo de Europa sobre la protección y prevención de violaciones de los derechos humanos en diez Estados miembros del Consejo de Europa. El 1 de mayo de 2004 los mismos países se constituían en los diez nuevos socios de la Unión Europea.

Por lo que atañe a la segunda consideración, la situación de los derechos humanos o el grado de desarrollo social de los diez países no puede valorarse adecuadamente sin los análisis del propio sistema de la Unión Europea. Por esta razón, y porque creemos que la información sobre la protección de los derechos humanos requiere de una estrategia integrada, estudiaremos comparativamente ciertos mecanismos de la Unión, que guardan semejanzas con el sistema del Comisario del Consejo de Europa (en adelante, Comisario).

Esta orientación metodológica se basa en un estudio práctico de las funciones de los distintos órganos, principalmente del Comisario, sin perjuicio de formular propuestas para el ensamblaje de unos mecanismos que, actualmente, todavía no actúan coordinadamente.

Todo esto nos conducirá a una idea principal: la subsidiariedad en los derechos humanos cuyo control o seguimiento constituiría la principal función del Comisario.

En efecto, en el Derecho internacional de los derechos humanos el gran principio estructural es el de la subsidiariedad. Siguiendo al Profesor PASTOR RIDRUEJO, la subsidiariedad significa que al Estado, o a las administraciones más cercanas a la población compete la responsabilidad principal de respetar o hacer respetar los derechos y libertades fundamentales. Si las autoridades estatales (locales o regionales) fallasen en ese cometido intervendrían las normas e instituciones de Derecho internacional.

Técnicamente, la subsidiariedad conduce a la doctrina del margen de apreciación, elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para los casos en que los derechos enunciados en la Convención de Roma de 1950 y sus Protocolos adicionales dejan espacios de indefinición que posibiliten divergencias interpretativas entre los Estados partes. El requisito del agotamiento de los recursos internos previo a la admisibilidad de una demanda interpuesta ante un mecanismo internacional de protección, así como la obligación de los Estados, o de las instituciones de la Unión Europea, de instaurar en sus sistemas internos recursos eficaces para reparar las violaciones son otras dos manifestaciones institucionales de la subsidiariedad¹.

En el contexto del principio de subsidiariedad, está claro que los actos de las instituciones de la Unión Europea repercuten en sus ciudadanos. Igualmente, dichas instituciones han asumido históricamente -y asumirán por mandato de la Constitución adoptada en junio de 2004- buena parte de las competencias estatales en materia de protección de los derechos humanos.

Pues bien, el Comisario del Consejo de Europa será siempre un observador privilegiado del cumplimiento de la subsidiariedad, prevista como principio básico de los sistemas europeos (nacionales o regionales) de control y protección de los derechos humanos². Mediante sus documentos de trabajo ofrecerá visibilidad y transparencia a otros mecanismos de control preexistentes, ya sean éstos judiciales o no, y nacionales o internacionales.

Así, el Comisario ha manifestado en sus *Informes Anuales* la necesidad de implicar en su trabajo a determinadas Organizaciones internacionales, como la Unión Europea. Por ejemplo, ha aludido a la cooperación interinstitucional con vistas a la instauración de defensores del pueblo en todas las regiones de la Federación rusa³.

¹Cf. J.A. PASTOR RIDRUEJO, "La interrelación de los sistemas de protección de los derechos fundamentales", en *Comentarios a la Constitución Europea*, Consejo Jurídico Consultivo Generalitat Valenciana, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004 en prensa.

²Otra buena prueba de ello es el contenido del seminario organizado en Barcelona entre el 5 y 7 de julio de 2004, titulado "Derechos humanos y Administración local y regional", (Doc. CommDH (2004) 15, de 6 de julio de 2004).

³*Ad.ex.*, en el *Tercer Informe Anual (Enero-Diciembre 2002)*, CommDH (2003) 7, pp. 7 y 19.

En esta misma línea, no es casual que el Comisario se haya interesado por las consecuencias que conllevan para los derechos humanos los procesos de adhesión de determinados Estados a las Comunidades Europeas. Ciertamente es que la labor del Comisario se produjo cuando las diez adhesiones ya estaban en marcha, pero el carácter preventivo e informativo de sus informes trasciende la coyuntura fundamental de la adhesión. El respeto a los derechos humanos es uno de los valores de la Unión Europea y constituye uno de los requisitos de pertenencia o permanencia en la misma⁴.

En los informes que hemos estudiado se ha planteado el problema de los cambios legislativos que la adhesión supondría en orden a conformar los derechos nacionales con el acervo del Derecho comunitario⁵. Sobre la base de la idea de la subsidiariedad, el Comisario ha recurrido al sistema jurídico de la Unión Europea al proponer a los Estados la adopción de medidas en ámbitos tales como las políticas de inmigración o de asilo⁶.

Por lo demás, hemos comprobado desde un punto de vista socio-histórico que el grupo de países objeto de estudio (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta y Chipre) presenta unos rasgos específicos dignos de análisis: en suma, la mayoría son democracias recientes que poseen estructuras políticas incipientes en lo relativo al Estado de Derecho⁷.

2. OTRAS FUNCIONES PREVENTIVAS Y DIDÁCTICAS.

Recordemos las funciones principales del Comisario, reguladas en su Resolución constitutiva de 7 de mayo de 1999⁸.

De manera destacada, le compete la identificación de posibles insuficiencias en el derecho y la práctica de los Estados miembros, sobre la base de los instrumentos del Consejo de Europa. Consiguientemente, fomentará la aplicación efectiva de esas normas y colaborará, con el acuerdo de los Estados miembros, para subsanar dichas insuficiencias⁹.

⁴Artículos 2, 3, 57 y 58 de la Constitución para Europa.

⁵Ordenados por razón de la fecha en que fueron adoptados, se menciona el hecho de la pertenencia a la Unión en los *Informes* sobre Eslovaquia, Hungría, Polonia, Chequia, Eslovenia, Chipre, Letonia, Malta y Lituania. Curiosamente, no hemos encontrado en el *Informe* sobre Estonia una referencia explícita a la Unión Europea, de lo que no extraemos conclusiones distintas a las de los otros países, pues Estonia se encontraba en el mismo proceso de adhesión.

⁶Así, ha tenido en cuenta documentos de la Comisión Europea relativos a la prohibición de la expulsión de extranjeros. Véase, el *Tercer Informe Anual (Enero-Diciembre 2002)*, CommDH (2003) 7, p. 29.

⁷Esta área geográfica ya fue objeto de análisis del Comisario a raíz de la reunión con los Ombudsmen de la Europa central y oriental de 23-24 de junio de 2000, en la que participaron los defensores del pueblo de cuatro países de esa región que eran candidatos a la adhesión a la Unión Europea (CommDh (2000) 2).

⁸Sobre estas funciones, véase el trabajo de N. STOFFEL VALLOTTON, "El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: la aparición de un nuevo órgano de promoción y control de los derechos humanos", en *Estudios de Derecho internacional en homenaje al profesor E.J. REY CARO*, T. II, Córdoba (Rep. Argentina), Drnas-Lerner Editores, 2002, pp. 799-817. También, la Memoria de M. BOTTA, *The Council of Europe Commissioner for Human Rights, an inflation of human rights institutions?*, Université R. Schuman, Institut des Hautes Etudes Européennes, Strasbourg, julio 2000. Una visión muy crítica con la creación de esta nueva figura es la de E. DECAUX, "D'un Aut.-Commissaire l'autre", en *Le droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à P. LAMBERT*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 263-282.

⁹Resolución (99) 50, artículo 3, E.

En su trato con el público, “utilizará y cooperará en la medida de lo posible con la estructuras de los derechos humanos de los Estados miembros”¹⁰, lo que vuelve a manifestar su buena disposición para verificar el cumplimiento de la subsidiariedad.

El Comisario no es una instancia judicial sino de fomento en la educación, sensibilización y acatamiento de los derechos humanos. Por ello, respetará la competencia de los órganos de control establecidos por el Convenio de Roma de 1950¹¹ o en otros instrumentos del Consejo de Europa relativos a los derechos humanos, y sus funciones serán distintas a las de aquellos.

Otros datos generales, que dan cuenta del carácter fundamentalmente preventivo de esta institución¹², son los siguientes: el Comisario no admite quejas individuales¹³; aunque puede emitir recomendaciones, opiniones e informes de las visitas a los Estados o sobre otros asuntos de su competencia¹⁴; asimismo, presenta un informe anual al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa¹⁵. Estos documentos no poseen carácter vinculante para los Estados miembros ni para los órganos del Consejo de Europa, por lo que sus efectos se derivarán sobre todo de su publicidad.

Insistimos en la idea de que la función preventiva y el efecto didáctico de los informes del Comisario constituyen un buen instrumento, en manos de las autoridades de los países candidatos a ser miembros de la Unión Europea, para adecuarse a los valores constitucionales de ésta¹⁶.

La labor del Comisario abarca el análisis de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en unos Estados en los que todavía imperan unas situaciones socio-políticas e históricas complejas y con afinidades destacables¹⁷.

Con los resultados de nuestro estudio obtendremos una fuente de información muy valiosa para calibrar el grado de desarrollo social con el que han entrado, o se desarrollarán, los diez nuevos socios en la exigente Unión Europea.

¹⁰*Id.*, Artículo 3, C.

¹¹Sobre la relación entre el Comisario y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tras la adopción del Protocolo 11, véase S. TRECHSEL, “A European Commissioner for human rights for the European Court of Human Rights”, en *Law in greater Europe. Towards a common legal area. Studies in honour of H. KLEBES*, (ed. B. HALLER, H.C. KRÜGER, H. PETZOLD), The Hague/London, Kluwer Law International, 2000, pp. 178-189.

¹²Sobre el tema, véase, J. SCHOKKENBROEK, “The preventive role of the Commissioner for human rights of the Council of Europe”, en *The prevention of human rights violations, contribution on the occasion of the twentieth anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR)*, Sakkoulas y Martinus Nijhoff, 2001, pp. 201-213.

¹³Artículo 1 de la Resolución (99) 50. Sin embargo, podría utilizar la fuente de información provista por los particulares.

¹⁴*Id.*, artículo 8.

¹⁵*Id.*, artículo 3, H. Véase, la *Crónica de Actividades sobre el Comisario para los derechos humanos*, incorporada en este número y elaborada por la Profesora A. SALADO OSUNA.

¹⁶Como expresa el propio Comisario en el *Informe sobre Rumanía* de 5-9 de octubre de 2002 (CommDH (2002) 13, p. 4.

¹⁷Tales problemas comunes a esos Estados se destacan en el *Tercer Informe Anual (Enero-Diciembre 2002)*, CommDH (2003) 7, p. 11.

Naturalmente, las instituciones de la Unión son las que van a evaluar y decidir sobre la preparación global de los candidatos a la adhesión. Tal decisión incluirá la situación particular de respeto a los derechos humanos.

A este punto nos referiremos a continuación, sin perder de vista que nuestro objetivo prioritario consiste en valorar los informes del Comisario del Consejo de Europa, comparándolos con las conclusiones más relevantes de los informes de la Unión Europea.

II: LOS MECANISMOS PREVENTIVOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.

1. Los criterios de Copenhague.

Los principios de democracia, libertad, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y la protección a las minorías constituyen valores fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y, en consecuencia, implican a todos los Estados miembros. Las instituciones y ciertos órganos descentralizados de la Unión utilizan en sus informes, como parámetros fundamentales en la evaluación e identificación de los problemas en materia de derechos humanos, los conocidos como 'criterios de Copenhague'. Estos criterios surgieron como condiciones de adhesión pero han pasado a ser principios constitucionales de la Unión Europea.

El Estado de la Europa Central y Oriental candidato a la adhesión ha de ser democrático, en el sentido de que debe cumplir los criterios fijados en el Consejo Europeo de Copenhague celebrado en junio de 1993; a saber, alcanzar una estabilidad institucional "que garantice la democracia, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria"¹⁸.

Estas exigencias fueron constitucionalizadas en el Tratado de Ámsterdam. Actualmente, se recogen para cualquier país candidato en el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea adoptado en Niza, así como en la Carta de los Derechos Fundamentales, incorporada al texto de la Constitución para Europa de junio de 2004. La Carta es, por ello, el texto que con más autoridad plasma los valores comunes de la Unión.

A continuación, estudiaremos los mecanismos preventivos o de información sobre los derechos humanos de la Unión Europea que guardan más semejanzas con el mecanismo del Comisario del Consejo de Europa y que, además, se han ocupado de analizar la situación específica de los diez nuevos socios.

¹⁸Conclusiones de la Presidencia-Copenhague, 21-22 de junio de 1993 (SN 180/193 REV 1, p. 13).

2. LOS INFORMES DE LA RED DE EXPERTOS INDEPENDIENTES: ASPECTOS PROCESALES Y SUSTANTIVOS.

En la Unión Europea se considera que se está desarrollando una política general de derechos humanos, con una dimensión fundamentalmente preventiva¹⁹. La multiplicación de estos mecanismos preventivos obedece, en gran medida, a los desafíos que plantea el hecho de la ampliación de la Unión.

No pretendemos el estudio global de las políticas y acciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos, que merecería un trabajo específico y de mayor extensión que el nuestro. En efecto, este conjunto de acciones afectarían horizontalmente a los tres pilares: el comunitario, el de la política exterior y de seguridad común, y el relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal²⁰. Además, dichas políticas internas y exteriores de la Unión implicarían a las cinco instituciones y a otros órganos: como el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión, la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de Justicia o el Ombudsman Europeo.

No obstante, debemos dejar constancia de la existencia en la Unión Europea de varios mecanismos generales de información, evaluación o control, que resultan importantes para el desarrollo de la acción comunitaria en el campo de los derechos humanos:

a) En primer lugar, los *Informes anuales sobre los Derechos Humanos*, elaborados por el Consejo de la Unión Europea. Hasta ahora, han sido redactados cinco documentos, basados en situaciones acaecidas dentro y fuera de la Unión. Los temas de particular importancia dentro de la Unión son los siguientes: terrorismo, racismo y xenofobia, asilo e inmigración, minorías, tráfico de seres humanos, derechos de los niños y de las mujeres, o los derechos humanos y los negocios. Los informes del Consejo abordan dichos temas dando cuenta de la legislación comunitaria pertinente así como de las políticas, programas y acciones asistenciales relevantes. Por ejemplo, en relación con la protección a las minorías en el *Informe de 2003* se contiene lo siguiente:

- Se reconoce el buen papel desempeñado por el Comisario del Consejo de Europa en el fomento del respeto a las minorías en todos los Estados miembros o candidatos a la adhesión a la Unión.
- Se indica la existencia del programa PHARE de asistencia a los gitanos y otras minorías en la Europa central y oriental²¹.

¹⁹Cf. las Conclusiones del Consejo sobre los derechos humanos y la democratización de 25 de junio de 2001 (9547/01).

²⁰La proliferación de mecanismos de evaluación en el ámbito del "Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia", ha llevado a que la Constitución para Europa disponga de un artículo (artículo III-161) que prevea la sistematización de los mecanismos. En este sentido, un estudio específico debería tener en cuenta, por ejemplo, el mecanismo de evaluación de la aplicación en el plano interno de los Estados miembros de la Unión de las obligaciones internacionales en la lucha contra el crimen organizado. Este mecanismo fue establecido por el Consejo, mediante la Acción Conjunta (97/827/JHA) de 5 de diciembre de 1997.

²¹Cf. *EU annual report on human rights*, de 10 de octubre de 2003, (COHOM 29, 13499/03, pp. 23 y 52).

- Se formulan las disposiciones legislativas comunitarias dedicadas a la protección de las minorías; a saber, la cláusula de no discriminación del artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, o la misma cláusula recogida en el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Igualmente, el artículo 22 de la Carta, relativo al respeto de la diversidad cultural, religiosa o lingüística.

En estos cinco informes del Consejo se verifican, sin mayor precisión, los contactos de la Unión con el Consejo de Europa, o la OSCE, en materia de derechos humanos (por ejemplo, para afrontar el tráfico de seres humanos). Además, se reserva en los informes un apartado en el que se señala que la Unión apoya y celebra el papel del Consejo de Europa para optimizar la efectividad de los derechos humanos. Finalmente, se afirma la cooperación mutua con el Consejo de Europa fundamentada en la Declaración Conjunta de abril de 2001, a la que nos referiremos más tarde²².

Debemos referirnos también al conocido como COLEVAL o Grupo de Evaluación Colectiva, encargado de elaborar informes sobre el respeto de los derechos humanos para el COREPER o Comité de Representantes Permanentes del Consejo.

b) En segundo lugar, destacamos el papel del Parlamento Europeo mediante la adopción de informes, resoluciones, o declaraciones. Dentro del Parlamento actúan varios órganos: la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, que elabora un *Informe Anual* sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la Unión en la materia²³. También, la Comisión de las Libertades y Derechos de los Ciudadanos, de la Justicia y de los Asuntos Internos; o la Subcomisión de Derechos Humanos, perteneciente a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento.

c) En tercer lugar, tenemos los mecanismos de la Comisión Europea y de los órganos por ella creados.

Precisamente, la Comisión Europea creó por recomendación del Parlamento²⁴, en septiembre de 2002, la *Red de Expertos independientes en materia de Derechos Humanos*. Las semejanzas en las funciones de la Red de Expertos con las del Comisario del Consejo de Europa nos obligan a detenernos en este punto.

Se trata de un órgano independiente, encargado del control del cumplimiento de la Carta de Derechos Fundamentales en todos los Estados miembros de la Unión. Más concretamente, la *Red* realiza las siguientes funciones básicas:

²²*Id.*, p. 51.

²³*Ad. ex.*, el *Informe de 2003* (A5-0270/2004). También, la Comisión de las Libertades y Derechos de los Ciudadanos, de la Justicia y de los Asuntos Internos; o la Subcomisión de Derechos Humanos, perteneciente a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento.

²⁴Cf. el *Informe del Parlamento Europeo sobre el estado de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2000*, (2000/2231 (INI)).

- Redacta un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, que se publica en el mes de marzo;

- Asiste a la Comisión y al Parlamento para el desarrollo de una política general de derechos humanos.

- Establecer un diálogo entre la *Red* (colectiva o individualmente, es decir, cada uno de los Expertos) y los Estados miembros. De hecho, podrá organizar reuniones con las autoridades nacionales competentes a fin de que haya intercambios de información y se compartan experiencias²⁵.

- Alerta sobre el riesgo de llegar en un Estado miembro a una situación susceptible de la aplicación de las sanciones del artículo 7 del Tratado de la Unión, y propone las soluciones pertinentes. Esta función comprende la identificación de anomalías o prácticas de riesgo en el derecho o la práctica de los Estados, como el no cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia; pues no olvidemos que otros tratados internacionales sirven para la interpretación de la Carta. Esta función preventiva se configuró de este modo en la Comunicación de 15 de octubre de 2003, de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión²⁶. Evidentemente, se trata de una función de control que recuerda a la prevista para el Comisario del Consejo de Europa en el artículo 3. E de la Resolución (99) 50.

- Ofrece opiniones temáticas sobre cuestiones específicas (como las uniones entre personas del mismo sexo, entre otras).

- Además, la *Red de Expertos* puede recibir información de los ciudadanos y de ONG'S sobre la salvaguarda de sus derechos en cualquiera de los Estados miembros.

El método de trabajo de la *Red* se desarrolla de la siguiente manera: cada experto elabora un informe sobre el Estado de su nacionalidad y se elabora otro dedicado a las actividades de las instituciones de la Unión²⁷. A partir de estos veintiséis informes los componentes de la *Red* preparan un *Informe de Síntesis* en el que se identifican los principales problemas en el derecho y la práctica de los Estados y de las instituciones de la Unión, en relación con la Carta²⁸. La comparación de situaciones es una manera de contribuir al aprendizaje mutuo en el respeto efectivo. Si en uno de los Estados se da una respuesta adecuada a un problema de derechos humanos, esa 'buena práctica' puede inspirar las soluciones de otros Estados²⁹. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones, que recordemos

²⁵Cf. el *Report on the situation of fundamental rights in the European Union and its Member States in 2002*.

²⁶COM (2003) 606 final, de 15 de octubre de 2003.

²⁷Como el *Report on the situation of fundamental rights in the European Union in 2003*, enero de 2004, (CFR-CDF.repEU.2003.en).

²⁸Por ejemplo, el último *Synthesis Report: conclusions and recommendations on the situation of fundamental rights in the European Union and its member states in 2003*, de 4 de febrero de 2004 (CFR-CDF.Conclusions.2003.en).

²⁹En este sentido, la nota explicativa del *Synthesis Report*, *op. cit.*, p. 1.

emanan de un órgano independiente, se someten a las instituciones de la Unión y no tienen carácter vinculante. Por tanto, no se podría reclamar la responsabilidad de las instituciones de la Unión, a través del sistema judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sobre la base de las conclusiones de la *Red*.

En fin, creemos conveniente proponer una regulación más clara de las funciones de la *Red* que la establecida en la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003; entre otras cosas, para una mejor definición de sus competencias en relación con otros órganos.

El elenco de órganos de la Unión dedicados a la preparación de informes o a “la recogida y el análisis de datos en materia de derechos humanos para definir la política de la Unión”³⁰, se completaría con la *Agencia de los Derechos Humanos*, cuya creación se previó en el Consejo de Bruselas, de 12 y 13 de diciembre de 2003. Este nuevo órgano se establecerá normalmente durante el año 2005. La *Agencia* tendría carácter independiente y resultaría de una ampliación de las funciones del *Observatorio Europeo sobre el Racismo y la Xenofobia*. Al estar la *Agencia* en proceso de creación, creemos necesaria la delimitación de sus funciones en relación con otros órganos con competencias afines: la *Red de Expertos*, el *Ombudsman* o la propia Comisión Europea.

En cuanto a los aspectos sustantivos de los informes de la *Red*, precisemos que el *Informe de Síntesis*, elaborado en febrero de 2004, también analiza la situación en los diez países que serían miembros de pleno derecho en un futuro próximo: el 1 de mayo de 2004. Recordemos que los informes siguen la sistemática de la Carta, de modo que se incluyen tres puntos por cada artículo dedicado a un derecho: estado de ratificaciones de los instrumentos internacionales más relevantes; áreas de preocupación; y buenas prácticas. Algunas de las conclusiones y recomendaciones más interesantes, que nos muestran el tipo de trabajo de éste órgano, son las siguientes. Por razones de extensión, sólo daremos cuenta de dos títulos de la Carta muy significativos: dignidad y libertades.

- En lo relativo a la DIGNIDAD:

La *Red* comienza por el derecho a la vida y constata que la República Checa y Letonia no han firmado el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Otros Estados, entre los que se incluyen la República Checa, Estonia, Letonia, Eslovaquia y Polonia no han consentido el Protocolo número 13 a la Convención de Roma de 1950. En consecuencia, la *Red* anima a todos los Estados miembros a consentir estos tratados internacionales. En cuanto a las áreas de preocupación, se comprueba que las fuerzas y cuerpos de seguridad de Estados como Hungría o Eslovaquia han utilizado excesivamente las armas de fuego. En el informe sobre Eslovaquia se comprueba el acoso y mal trato de estas fuerzas policiales hacia la minoría gitana. No se mencionan buenas prácticas o aspectos positivos relativos a los diez países objeto de estudio.

Respecto al derecho a la integridad de la persona, la Convención sobre Derechos Humanos y Biomedicina no ha sido firmada por Malta, ni ratificada por Letonia o Polonia,

³⁰Cf. las Conclusiones de los representantes de los Estados miembros reunidos a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno en Bruselas, el 13 de diciembre de 2003 (5381/04).

entre otros Estados miembros. En Mata, la falta de legislación en el campo de la clonación y prácticas similares puede conducir a situaciones confusas y conflictivas. A la *Red* le preocupan las prácticas de esterilización forzosa sobre la mujer en Eslovaquia. Sin embargo, señala como aspecto positivo el que el mismo Estado haya tipificado en su Código Penal el crimen de la clonación humana.

Sobre la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, sólo Malta y el Reino Unido han consentido el Protocolo Facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La mayoría de los Estados miembros ni siquiera lo han firmado. Preocupa la política de prisiones en Letonia, el uso de camas-jaula en hospitales eslovacos, o que en Eslovenia y Letonia no se incluya entre los delitos el de la tortura. En Estonia el órgano interno de control de la policía debería ser independiente de las autoridades policiales. También, se vuelve a hacer una referencia al maltrato policial de los gitanos en Eslovaquia. Como aspecto positivo se anuncia la adopción de una ley en Chipre para la incriminación de la mutilación genital femenina. Y se celebra la reforma legislativa en Chequia, respecto al Defensor del Pueblo, pues amplía su competencia material y personal.

Finalmente, en lo tocante a la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, destacamos la información que señala las deficientes condiciones de trabajo de ciertos trabajadores poco cualificados, así como de los inmigrantes en Eslovaquia. Se informa sobre la buena práctica en Chequia respecto a la protección de mujeres y niños de la explotación sexual, pornografía y prostitución, pues se ha introducido en el Código Penal el concepto de 'tráfico de personas con fines sexuales'.

- Sobre las LIBERTADES:

Se perciben problemas específicos en Hungría, respecto al derecho a la libertad y a la seguridad. Concretamente, las condiciones de detención de los extranjeros ilegales y de aquellos que solicitan asilo se entiende que no se conforman con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En Letonia existe incertidumbre sobre el régimen jurídico de la detención temporal en centros para inmigrantes. En Lituania no existe una legislación adecuada que afronte la detención arbitraria. Respecto a los solicitantes de asilo en Chipre, la *Red* se remite al Comisario del Consejo de Europa, quien ha evidenciado que tales personas se ingresan en las prisiones centrales cuando se les rechaza el asilo. Otra remisión a los informes del Comisario Gil Robles se produce en relación con las condiciones de detención en los centros para extranjeros en proceso de expulsión, en Chequia y en Malta. Y se recuerda que el Comisario ha urgido a las autoridades nacionales a tomar medidas. En Letonia el procedimiento de revisión judicial de una detención no se conforma al artículo 5 de la Convención de Roma. Además, se observa una falta de garantías en las personas detenidas en centros psiquiátricos de Chequia y Estonia.

Sin embargo, la *Red* considera positivas las reformas legislativas, sobre el procedimiento penal en relación con la detención arbitraria, aprobadas recientemente en Lituania y Hungría.

Sobre el respeto a la vida privada y familiar, destacamos que se consideren contraria al artículo 8 de la Convención de Roma de 1950 determinadas legislaciones, como la de Estonia, que permiten el acceso de funcionarios del Estado mediante las telecomunicaciones a las conversaciones privadas.

El seguimiento del derecho a la protección de datos de carácter personal ha llevado a la Red a fijarse en una ley Checa que impide el acceso a ciertos puestos de la función pública a personas relacionadas con el antiguo régimen comunista (servicios secretos, agente políticos, colaboradores, entre otros).

La suspensión en Chipre de determinadas leyes relacionadas con el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia, debido a la invasión turca de 1974, ha creado un vacío en cuanto a la ejecución de matrimonios religiosos válidos de la comunidad turco-chipriota.

En torno a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, en Chipre, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia no existe una forma alternativa al servicio militar adecuado para los objetores de conciencia.

La libertad de expresión y de información puede estar reñida con la independencia e imparcialidad del Consejo Nacional para la Radio y Televisión de Polonia, donde también preocupa la persecución de periodistas que han revelado escándalos económicos o levantado el velo de casos de corrupción.

En Polonia, Hungría y Letonia se imponen límites a la libertad de reunión y de asociación, pues pueden prohibirse las manifestaciones que causen desórdenes de tráfico.

El acceso a la educación de los gitanos es un problema en Eslovenia, Hungría, Eslovaquia y la República Checa, aunque en algunos casos se están elaborando programas de integración.

El derecho a la propiedad presenta problemas en Chipre con las propiedades de los turco-chipriotas abandonadas tras la invasión de 1974; y en Letonia no parece justa la compensación que se ofrece al propietario que fue expropiado en 1940 por la nacionalización de los bienes por la Unión Soviética.

Respecto al derecho de asilo, preocupa a la Red las limitaciones impuestas por muchos Estados miembros al solicitante de asilo.

Sobre la protección en caso de devolución, expulsión y extradición, se subraya el problema de la legislación de Eslovaquia, que parece incompatible con el artículo 19 (2) de la Carta de Derechos Fundamentales.

En fin, los aspectos sustantivos de los informes de la Red muestran que se trata de un mecanismo para la protección de los derechos humanos que posee efectos didácticos. Los informes no sólo identifican las insuficiencias en el derecho y la práctica de los Estados

sino que también presentan las ‘buenas prácticas’ en el respeto a los derechos humanos, que poseen un valor ejemplarizante. Asimismo, los informes no vinculantes de la *Red* contribuyen a precisar el procedimiento o la técnica de control preventiva prevista en el artículo 7.1 del Tratado de la Unión Europea: la alerta temprana. Este tipo de informes ofrecen visibilidad a otros mecanismos de control de carácter judicial, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues anuncian el incumplimiento de su jurisprudencia.

A continuación, estudiemos otro mecanismo que no sólo produce efectos preventivos o didácticos sino también reparadores. Posee tres rasgos distintivos: lo aplica una de las instituciones de la Unión, no un órgano descentralizado y con carácter independiente como la *Red*; consiste en el control del cumplimiento del acervo comunitario; y puede resultar en la activación del sistema de control administrativo y sancionatorio de la Comisión, o del sistema judicial del Tribunal de Justicia.

3. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA PREPARACIÓN PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN: ASPECTOS PROCESALES Y SUSTANTIVOS.

La Comisión Europea presenta informes periódicos anuales al Consejo sobre cada uno de los países candidatos a la incorporación a la Unión³¹. Evidentemente, esos informes no se dedican principalmente a la protección de los derechos humanos, sino a la evaluación sobre la preparación de los candidatos para la adopción y aplicación del ordenamiento político y jurídico de la Unión, o sea, el acervo comunitario³².

Junto a los anteriores, la Comisión presenta informes estratégicos anuales sobre el proceso de ampliación en su conjunto, como el Documento “Hacia una Unión Europea ampliada”, donde se consideró que los diez países candidatos habrían satisfecho los criterios correspondientes a principios de 2004. En consecuencia, la Comisión recomendó que se pusiera término a las negociaciones de adhesión, lo que condujo a la adopción del Tratado de Adhesión en Atenas el 16 de abril de 2003³³. Tras someter la adhesión a referéndum en todos los países, salvo en Chipre, los diez son miembros de la Unión a partir del primero de mayo de 2004.

Los informes periódicos de la Comisión se elaboran con arreglo a una metodología presentada en el contexto de la Agenda 2000³⁴, que guarda alguna similitud con los informes del Comisario del Consejo de Europa.

³¹Los informes pueden consultarse en http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/

³²Así consta en el *Informe de seguimiento exhaustivo de la Comisión Europea sobre la preparación para la incorporación a la UE de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia*, de 5 de noviembre de 2003, (COM(2003) 675 final, p. 5.

³³Cf. *Hacia una Unión Europea Ampliada*, de 9 de octubre de 2002 (COM(2002) 700 final).

³⁴*Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia* (COM (97) 2000) final.

Básicamente, la Comisión distingue el cumplimiento de criterios económicos (la existencia de una economía de mercado y la capacidad de afrontar la competencia y las fuerzas del mercado único), del cumplimiento de criterios políticos (el respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías). Resulta obvio que nos interesa fundamentalmente lo segundo, aunque la Comisión dedica mucho más espacio en sus informes al estudio de los criterios económicos.

El examen del cumplimiento se realiza respecto a un periodo de tiempo determinado (el anterior a la adhesión) mediante una lista normalizada, que garantiza que los puntos evaluables son los mismos para todos los países (veintinueve capítulos del acervo comunitario). Se analizan tanto aspectos legislativos cuanto institucionales, contando con la fuentes de conocimiento nacionales así como con la información del Parlamento Europeo de otros Estados miembros o de las Organizaciones internacionales y no gubernamentales.

Se detectan las lagunas pendientes en la preparación para la aplicación íntegra del acervo comunitario (respetando las disposiciones transitorias) desde el primer día de la incorporación a la Unión, y se presentan opciones estratégicas para superarlas. Los informes evalúan tres aspectos prioritarios: la transposición de la legislación, las estructuras de aplicación y la capacidad administrativa general (como un sistema judicial independiente y eficiente). La supervisión de la Comisión puede culminar con la adopción de medidas correctoras si el acervo no se aplica adecuadamente, como el procedimiento de infracción o el recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, o medidas administrativas de otro tipo.

En lo que respecta a los derechos humanos, la Comisión Europea “analiza el modo en que los países candidatos respetan y aplican las disposiciones de los principales convenios de derechos humanos, sobre todo el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales” Y en lo relativo a la protección de las minorías, “la Comisión presta especial atención a la aplicación de los principios establecidos en el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales”³⁵.

Muy en línea con lo anterior está una de las funciones del Comisario del Consejo de Europa, según la Resolución (99) 50; esto es, la 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.

Pues bien, la Comisión Europea consideró desde 1999 que los diez Estados cumplían los criterios políticos de Copenhague sobre derechos humanos, en este sentido³⁶:

- En varios países se celebraron elecciones nacionales o locales, libres y equitativas que confirmaron el funcionamiento de los sistemas democráticos de gobierno

³⁵Cf. *Hacia una Unión Europea Ampliada*, pp. 9-11.

³⁶*Ibid.*, pp. 14-16.

- Se modernizó la administración pública, con el establecimiento de códigos de conducta, la aclaración de la distinción entre las responsabilidades políticas y las administrativas y el establecimiento de legislación sobre el acceso a la información pública.
- Se reformaron y reforzaron los sistemas judiciales, mediante la aprobación de legislación básica, la potenciación de los recursos humanos y la mejora de las condiciones laborales. También, se crearon en varios países mecanismos de garantía del cumplimiento de las decisiones judiciales y del acceso de los ciudadanos a la justicia.
- Se progresó en la lucha contra la corrupción, el fraude y la delincuencia económica, por ejemplo, adoptando una legislación sobre la contratación pública.
- En varios países, con la notable excepción de Estonia, se ha fortalecido el marco legislativo e institucional para garantizar la igualdad de trato entre los sexos. Además, se han dado pasos en la ayuda a las víctimas de la violencia doméstica. Sin embargo, la Comisión estimó que era necesario continuar con la labor de fomento de la igualdad económica y social entre las mujeres y los hombres.
- En todos los países con comunidades romaníes o gitanas se han aplicado los planes nacionales de mejora de su situación; aunque existen casos en los que falta una legislación global antidiscriminatoria, que debería adoptarse.
- Se ha avanzado en la protección a las minorías, pues se han reforzado los marcos jurídico e institucional. La Comisión especifica que en Estonia y Letonia se ha progresado especialmente en la integración de los no nacionales. También se afirma que en Eslovaquia, así como en dos futuros candidato (Bulgaria y Rumanía) las minorías desempeñan un papel importante en la vida política nacional.
- En Rumanía se han adoptado medidas legislativas, administrativas y financieras que han mejorado el problema de las instituciones de acogida de niños.

En definitiva, los informes de la Comisión Europea al ocuparse de la situación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales destacan muchos de los problemas que la *Red* constató en relación con la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales; a saber, la discriminación de las minorías (sobre todo, los romaníes); la desigualdad de trato para hombres y mujeres, la violencia doméstica, la corrupción, el fraude y la delincuencia económica.

En los documentos de estrategia de la Comisión sobre los nuevos candidatos (Bulgaria, Rumanía y Turquía) se analizan los progresos realizados en materia de derechos humanos y se incluye un anexo con una lista de convenios de derechos humanos regionales y universales, así como el estado de ratificaciones en relación con esos países: el Convenio de Roma de 1950 y sus Protocolos 1, 4, 6 y 7; el Convenio europeo para la prevención de la tortura; la Carta social europea; la Carta Social Europea revisada; el Convenio Marco para

la protección de las minorías nacionales; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y sus Protocolos facultativos; el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales; la Convención contra la tortura; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo facultativo; y, finalmente, la Convención sobre los derechos del niño³⁷.

Los Anexos de los informes de la *Red* incluyen una lista más completa que la anterior de tratados internacionales de derechos humanos, pues se entiende que la Carta debe interpretarse en conformidad con todos ellos. Por ello, de la lista elaborada por la Comisión Europea echamos en falta los tratados dedicados a la protección de ciertas categorías de personas; a saber, la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 28 de julio de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 28 de septiembre de 1954, la Convención sobre la esclavitud de 7 de julio de 1955³⁸, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 7 de julio de 1954, o el Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio de 9 de diciembre de 1948. Por lo que atañe a los tratados regionales, creemos necesaria la inclusión, entre otros instrumentos, de Protocolo 12 a la Convención de Roma de 1950 sobre la prohibición general de la discriminación.

No apreciamos ningún motivo por el que no deban incluirse los anteriores tratados internacionales.

III. PROPUESTAS SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS MECANISMOS PREVENTIVOS DEL CONSEJO DE EUROPA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

A pesar de las peculiaridades respectivas, los informes del Comisario para los derechos humanos y los de la Comisión Europea (incluidos los de la *Red*) demuestran que cabría desarrollar entre las organizaciones europeas un trabajo conjunto de cooperación, propicio para la protección de los derechos humanos³⁹.

De hecho, en el artículo 3, I de la Resolución (99) 50 se establece la cooperación de Comisario con otras instituciones internacionales cuya misión sea fomentar y proteger los derechos humanos, "evitando al mismo tiempo una duplicación innecesaria de las actividades". Tengamos igualmente en cuenta la precariedad de medios del Comisario.

En cuanto al ordenamiento jurídico comunitario, también existe un fundamento jurídico para articular las relaciones entre el Comisario del Consejo de Europa y la Comisión

³⁷Cf. *Proseguir la ampliación. Documento de estrategia e informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Bulgaria, Rumanía y Turquía en la vía de la adhesión*, de 5 de noviembre de 2003, (COM (2003) 676 final, p. 42).

³⁸Esta no es la fecha de la adopción del tratado, sino la de la entrada en vigor de las enmiendas a la Convención de 25 de septiembre de 1926.

³⁹En el último *Informe Anual* disponible públicamente (enero-diciembre de 2002), sólo se constatan "unos desarrollos prometedores en el último año" en la cooperación con la Unión Europea (CommDH (2003) 7, p. 20).

Europea. El vigente Tratado de Niza establece -mediante el artículo 303 del Tratado de la Comunidad Europea- que “la Comunidad establecerá todo tipo de cooperación adecuada con el Consejo de Europa”. Y en términos parecidos se expresa el artículo III-229 de la Constitución para Europa, que como es sabido incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión⁴⁰. Por consiguiente, un acuerdo bilateral podría instrumentalizar las relaciones de trabajo interinstitucionales, que podrían consistir en el intercambio de información, las consultas, la participación conjunta en reuniones de trabajo, o la asistencia técnica, entre otras.

Actualmente, la cooperación entre el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas están formalizadas por diversos tratados y acuerdos, que prevén la organización de programas conjuntos y actividades de cooperación en distintas áreas, como los derechos humanos. Así, la última reunión bilateral de 22 de marzo de 2004, trae causa de la Declaración conjunta de 3 de abril de 2001 que, a su vez, complementa el Canje de Cartas de 16 de junio de 1987. En la Declaración de 2001, firmada por la Comisión Europea y por el Secretario General del Consejo de Europa, se apostó por mejorar la complementariedad de las actividades entre estas organizaciones europeas que comparten valores y objetivos. Particularmente, la Secretaría del Consejo de Europa y el departamento relevante de la Comisión Europea se comprometieron a trabajar conjuntamente para mantener los altos estándares requeridos en el área de los derechos humanos a los efectos de la condición de miembro de la Unión. Con este fin, se establecieron una serie de consultas y reuniones anuales, y se previó la elaboración de un informe anual de seguimiento de estas actividades.

Creemos que la colaboración entre el Comisario para los derechos humanos y la Comisión Europea puede desarrollarse en ese contexto procedimental y, sobre todo, para las situaciones conflictivas de áreas como la de los Balcanes, Turquía, la Federación Rusa, Moldavia, Ucrania, o incluso para los temas relacionados con la lucha contra el terrorismo internacional.

En última instancia, se trata de favorecer el pleno goce de los derechos humanos en Europa aprovechando todos los recursos disponibles. De este modo, podrán abordarse con más eficiencia determinadas situaciones conflictivas, actuales y potenciales, presentes en cualquiera de los veinticinco Estados miembros de la Unión.

Volvemos a subrayar que el fomento del respeto efectivo, la sensibilización y el conocimiento de las situaciones particulares de los derechos humanos requieren de una estrategia integrada de aquellos mecanismos internacionales o europeos que guarden alguna relación. A nuestro juicio, es posible y conveniente relacionar y comparar los informes del Comisario del Consejo de Europa con los de la Comisión Europea relativos a la ampliación-adhesión. Por tanto, creemos que este punto debería ser objeto de discusión con oca-

⁴⁰Sobre estas disposiciones del Tratado de Niza y de la Constitución para Europa, véase, A. PASTOR PALOMAR, “Relaciones de la Unión con las Organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión. La cláusula de solidaridad y su aplicación”, en *Comentarios a la Constitución Europea, op. cit.*, en nota 2.

sión de la celebración de la tercera reunión en la cumbre entre las dos Organizaciones internacionales, prevista en Viena, para el año 2005.

A continuación, analizaremos selectivamente los informes y recomendaciones de Comisario, que presentan problemas comunes y que se refieren a varias de las situaciones también reflejadas en los informes de la Comisión Europea; concretamente, los derechos de ciertas categorías de personas vulnerables, como los discapacitados mentales, la población romaní, las mujeres, los niños o las víctimas de violencia doméstica.

IV. EL CONTENIDO DE LOS INFORMES DEL COMISARIO DEDICADOS A LOS NUEVOS SOCIOS DE LA UNIÓN.

El mandato general del Comisario, establecido en la conocida Resolución (99) 50, se está concretando en la práctica, como testimonian los informes elaborados tras las visitas a los diez Estados del Consejo de Europa, que además estaban en proceso de adhesión a la Unión Europea.

Recordemos que el Comisario realiza una función principal de asesoramiento y de cooperación técnica, mediante la detección de las insuficiencias en el derecho y la práctica de aquellos países. La información se recaba utilizando varias fuentes (estatales y no oficiales), a las que un mecanismo independiente como el presente ha debido ofrecer las mismas oportunidades. Además, en tanto que observador directo de la situación de los derechos humanos en los países que visita, debe presumirse que el Comisario se ha guiado por los principios de objetividad, verificabilidad o buen uso de la información. En efecto, estas son características esenciales a los mecanismos de protección de los derechos humanos con vocación preventiva y didáctica.

En nuestro análisis seguiremos las líneas esenciales de la estructura asentada en los informes del Comisario, una vez identificados los principales problemas. Así que distinguiremos: las medidas institucionales, las medidas legislativas, las conclusiones y las recomendaciones. Estos puntos de evaluación los utilizaremos en el estudio comparativo de los diez Estados. Expondremos las situaciones según el orden que marcan las fechas de los informes, empezando por los más antiguos.

De alguna manera, pretendemos realizar un trabajo parecido al de los *Informes de Síntesis* de la *Red de Expertos independientes* creada por la Comisión de la Unión Europea pues nos ofrecerá una visión global y sistemática sobre el desarrollo social de los nuevos socios.

Adelantemos que el gran problema es el de las minorías nacionales. El mismo estaba muy presente en los informes de la Unión Europea, e incluso en mecanismos nacionales como los representados por los Defensores del Pueblo de los Estados miembros⁴¹.

⁴¹Cf. el Documento final adoptado por los Ombudsmen de los Estados del Consejo de Europa en la 8ª Mesa Redonda de de 3-5 de noviembre de 2003, (CommDH/OMB (2003) 24.

1. La protección a las minorías.

En el *Informe sobre la visita a Eslovaquia*⁴², entre el 14 y el 16 de mayo de 2001, el Comisario puso de manifiesto la introducción de una serie de mejoras en las instituciones del Estado en materia de protección general de los derechos humanos⁴³. En Eslovaquia existen once minorías nacionales repartidas por todo el territorio nacional, por lo que su coexistencia resulta fundamental para el desarrollo político y socio-económico del país.

Desde el punto de análisis de las medidas legislativas, en el *Informe sobre Eslovaquia* se constata la reforma de la Constitución de febrero de 2001 “para acomodarse a los estándares internacionales que Eslovaquia se había comprometido a respetar”⁴⁴. Además, se aprecian una serie de proyectos de ley dedicados a la lucha contra la discriminación y al establecimiento de un Defensor del Pueblo, aunque se precisa que la adopción de leyes debe ser acompañada de medidas que instauren mecanismos para su efectivo cumplimiento. Se valora positivamente la ratificación reciente de la Carta Europea sobre las Lenguas Regionales y Minoritarias. No obstante, el Comisario cree necesario un marco legislativo más adecuado para el goce efectivo de los derechos reconocidos constitucionalmente a las minorías. De hecho, las tasas de paro son elevadísimas y los niveles educativos muy deficientes. Los prejuicios sociales de uno y otro lado dificultan las políticas de integración en Eslovaquia. Junto a ello, las fuerzas de seguridad se emplean violentamente cuando actúan contra esta minoría.

Las soluciones propuestas por el Comisario para la integración de la minoría gitana en Eslovaquia es la cooperación de toda la sociedad y la mejora de la situación socioeconómica de tal minoría nacional. Asimismo, se anima a las autoridades eslovacas en la adopción de proyectos de pequeña escala, que puedan remitirse al Banco del Desarrollo del Consejo de Europa para obtener financiación⁴⁵.

Hungría es otro de los países con problemas serios de protección a las minorías gitana, alemana, eslovaca, búlgara, ucraniana, eslovena, griega y croata. En el *Informe sobre la visita a Hungría*, entre el 11 y el 14 de junio de 2002⁴⁶ se comprueba que la adopción de la Ley de 1993 ayudó a paliar los problemas de discriminación e integración. Sin embargo, persiste la representación política inapropiada de las minorías en el Parlamento húngaro (la minoría gitana sí ocupa algunos puestos parlamentarios).

El Gobierno húngaro expresó su interés por obtener la opinión del Comisario acerca de un proyecto de ley sobre la lucha contra la discriminación. En efecto, conviene subrayar

⁴²CommDH (2001) 5, de 19 de septiembre de 2001.

⁴³En el seno del Gobierno, los derechos humanos competían a un Vicepresidente y se había constituido un Consejo de Minorías Nacionales y Grupos Étnicos. En este orden de consideraciones, resulta llamativo que tal Vicepresidente destituyera al responsable de estas cuestiones en su Departamento, cuatro días antes de la visita programada del Comisario. Además, se nombró para dicho cargo a una persona perteneciente a la etnia gitana. En Bratislava existía un Centro de Derechos Humanos. Cf. la nota número 5 del *Informe sobre Eslovaquia*.

⁴⁴La nueva Constitución entró en vigor el 1 de julio de 2001.

⁴⁵Informe sobre Eslovaquia, pp. 2 y ss.

⁴⁶CommDH (2002) 6, de 2 de septiembre de 2002.

esta función consultiva del Comisario, pues otros Estados también le facilitan una participación en el procedimiento legislativo; por ejemplo, Polonia, en relación con el establecimiento de agencias públicas de protección de las minorías⁴⁷.

En el *Informe sobre Hungría* se destaca que, a pesar de la existencia de otras minorías la gitana es la principal sufriendora de la transición hacia una economía de mercado, pues padece la inseguridad laboral, la discriminación en el acceso a la educación y la falta de una vivienda adecuada. El Comisario aboga por un plan de asistencia que comprenda medidas legislativas que incorporen medidas económicas de fomento del empleo y de asistencia financiera⁴⁸.

Al presentar el *Informe sobre Hungría* unos meses después de la visita realizada a este país, el Comisario tuvo que poner de manifiesto ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa que las autoridades húngaras habían adoptado medidas y soluciones acordes con las recomendaciones del propio Comisario⁴⁹.

En el *Informe sobre la visita a Polonia, entre el 18 y 22 de noviembre de 2002*, el Comisario se basa, para evaluar la situación de las minorías en Polonia, en la labor del Comité establecido por la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 20 de diciembre de 2000. Además, alienta el diálogo de las autoridades polacas con dicho Comité Consultivo. Las minorías dan lugar a problemas de xenofobia, antisemitismo y de pérdida de la identidad cultural o lingüística. La Constitución polaca contiene disposiciones protectoras de las minorías, pero se estima que faltan medidas legislativas más concretas en temas como el uso de las lenguas minoritarias en la administración. Algunos tratados internacionales bilaterales de buena vecindad y cooperación amistosa también se ocupan de ciertas minorías, pero no de las trece que habitan en suelo polaco. En consecuencia, se estima que falta coherencia a la base legal de la protección de las minorías en Polonia⁵⁰.

En la República Checa se han creado recientemente dos instituciones encargadas de la protección de los derechos humanos: el Comisario del Gobierno para los Derechos Humanos y el Ombudsman que deberán hacer frente al principal problema en este ámbito: la situación de la minoría gitana. En el *Informe sobre la visita a la República Checa*, entre el 24 y el 26 de febrero de 2003⁵¹, se habla de una espiral mortal de exclusión, de pobreza, de obstáculos en el acceso a la educación, de actos de violencia y de xenofobia o racismo. En este sentido, el Comisario del Consejo de Europa apoya su diagnosis en el trabajo del Comisario del Gobierno y en el del Ombudsman. Por ejemplo, se constata que un número importante de niños gitanos se escolarizan en colegios de educación especial, entre

⁴⁷Cf. el *Informe sobre Polonia*, de 19 de marzo de 2003, (CommDH (2003) 4, p. 9).

⁴⁸*Informe sobre Hungría*, p. 4.

⁴⁹*Informe sobre Hungría*, pp. 11-12.

⁵⁰*Informe sobre Polonia*, p. 9.

⁵¹CommDH (2003) 10, de 15 de octubre de 2003.

otras razones por no haber accedido a la educación infantil. El Comisario propone, entre otras medidas, que el Gobierno introduzca profesores de apoyo en colegios normales para los niños gitanos.

El Comisario cree que la situación de las minorías en la República Checa debe afrontarse con medidas coordinadas y con una legislación adecuada contra la discriminación⁵².

En el *Informe sobre la visita a Eslovenia*, entre el 11 y 14 de mayo de 2003⁵³, se introduce una novedad en el problema de las minorías; esto es, el alto sentimiento de identidad nacional tras la consecución de la independencia en 1991. La identidad nacional se ha entendido en sentidos étnico, cultural y lingüístico excluyentes. Ello es grave en un país con unas veinticinco minorías, aunque no todas ellas reconocidas formalmente como tales. Eslovenia sólo reconoce como minorías nacionales las comunidades autóctonas italianas y húngaras, cuyos derechos están garantizados por el artículo 64 de la Constitución. Este país también considera que la minoría gitana está cubierta por las normas de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, aunque no goza del mismo nivel de protección que los italianos o los húngaros. En consecuencia, el Comisario recomienda reforzar el régimen de protección y extenderlo a todas las minorías al revisar los conceptos de autóctono y no autóctono. En esta línea, propone incluir en el marco de aplicación de la Convención Marco a otros grupos originarios de distintas regiones de la antigua Yugoslavia, que se han convertido en minorías de *facto*⁵⁴.

Además, el Comisario recomienda a Eslovenia la completa y pronta transposición de la “Directiva 2000/43/EC sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas con independencia del origen racial o étnico” de la Unión Europea. Esta recomendación es importante por dos motivos: primero, porque es una nueva prueba elocuente de que el Comisario es un observador privilegiado de la aplicación del principio de subsidiariedad en la protección de los derechos humanos; segundo, porque el Comisario ha recogido el argumento del *Informe de la Comisión Europea de 2002 sobre los progresos de Eslovenia en la adhesión a la Unión*. Y esta remisión nos parece una demostración de la complementariedad de los sistemas europeos de control del respeto a los derechos humanos.

En el *Informe sobre la visita a Letonia*, entre el 5 y el 8 de octubre de 2003⁵⁵, se constata que el 21% de la población padece la situación de ‘no ciudadanos’, que no disponen de otra ciudadanía y han perdido la de la Unión Soviética. Este grupo de personas no tiene el derecho al sufragio activo ni pasivo, y se les priva de ciertos derechos sociales y económicos. El Consejo de Europa se ha ocupado de la cuestión y ha recomendado que se facilite la naturalización de estas personas⁵⁶.

⁵²*Informe sobre Chequia*, p. 7.

⁵³CommDH (2003) 11, de 15 de octubre de 2003.

⁵⁴*Informe sobre Eslovenia*, p. 23.

⁵⁵CommDH (2004) 3, de 12 de febrero de 2004.

⁵⁶*Informe sobre Letonia*, pp. 7-14.

Además de ese grave problema, en Letonia también existen minorías de origen ruso, polaco, bielorruso o ucraniano. Por ello, el Comisario ha urgido al Gobierno a ratificar la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales⁵⁷.

Otro de los países bálticos, Estonia, debe afrontar el problema de la minoría rusa, que agrupa a más de trescientas cincuenta mil personas. Así se manifiesta en el *Informe sobre la visita a Estonia*, entre el 27 y el 30 de octubre de 2003⁵⁸. En este caso se interpone nuevamente el problema de la identidad nacional, tras ganar la independencia en 1991. Efectivamente, la adopción de una legislación protectora de la lengua y de la cultura estonia generó tensiones con la minoría rusa, que se sintió discriminada. El Comisario ha podido comprobar en su visita al país que en los últimos años se ha producido un cambio favorable en la mentalidad de la población. Además, el Gobierno ha adoptado un programa de integración. Sin embargo, persisten los problemas entre las personas que no se consideran ciudadanos, a los que habría que ofrecer medidas de naturalización. En este orden de consideraciones, la lengua se ha convertido en un impedimento para la integración de la minoría rusa en la sociedad de Estonia. Ello provoca problemas en el sistema educativo y en el mercado laboral. Para el Comisario, las soluciones no deberían descuidar la preservación de las lenguas minoritarias⁵⁹.

En el *Informe sobre Lituania* también aparece el problema de las minorías, pero el Comisario valora positivamente la adopción de la Ley sobre Minorías Nacionales. Sin embargo, persiste el problema de la doble nacionalidad, que establece dos categorías en función del origen lituano⁶⁰.

2. GRUPOS DISCRIMINADOS POR EL ESTADO: MUJERES, NIÑOS, SOLICITANTES DE ASILO, EXTRANJEROS NO RESIDENTES PERMANENTES, HOMOSEXUALES.

En el *Informe sobre Eslovaquia* el Comisario afirma tajantemente que durante su visita a este país pudo observar rápidamente que grupos como los de las mujeres (violencia doméstica), niños (abusos físicos y síquicos), solicitantes de asilo o los homosexuales estaban siendo discriminados por el Estado. Se justifica la crítica con el argumento de que no existía una asignación suficiente de recursos en orden a afrontar sus problemas específicos⁶¹. Concretamente, se alude a la deficiente infraestructura institucional pública, es decir, escasos medios materiales y humanos. El Comisario también observa problemas en la actitud indiferente, a ese respecto, de policías, jueces y fiscales. Por el contrario, señala el buen papel desempeñado por las ONG's. Los solicitantes de asilo no cuentan con un procedimiento transparente que, además, es muy largo y no se les concede la nacionalidad.

⁵⁷ *Informe sobre Letonia*, pp. 14 y ss.

⁵⁸ CommDH (2004) 5, de 12 de febrero de 2004.

⁵⁹ *Informe sobre Estonia*, pp. 4-10.

⁶⁰ *Informe sobre Lituania*, p. 11.

⁶¹ *Informe sobre Eslovaquia*, p. 4.

En definitiva, el Comisario propone para Eslovaquia la adopción de leyes más adecuadas y el empleo de más recursos económicos y humanos en las instituciones públicas competentes.

En el *Informe sobre Hungría* se comprueban las situaciones de violencia doméstica respecto a las que la policía no reacciona adecuadamente y, además, no hay suficientes centros de acogida. En relación con el abuso sexual de los niños, el Comisario señala los procedimientos judiciales excesivamente duraderos y la escasez de centros. Los niños con discapacidad mental sufren un problema especial ante las insuficiencias en los medios. Se destaca la penosa situación de las personas ‘sin techo’, que en Hungría es grave por el número de personas que lo sufren.

En Hungría se plantea la situación acuciante del control de la inmigración, al tratarse de un país de tránsito de inmigrantes económicos hacia los países más ricos de la Unión Europea. Esto incide en los solicitantes de asilo y en los refugiados, que padecen problemas de falta de protección jurídica y de integración social. Igualmente, los extranjeros ilegales que son detenidos y amenazados de expulsión sufren situaciones que requieren de un mayor apoyo de las instituciones públicas⁶².

Del caso polaco, cabe destacar las consideraciones del Comisario en torno al aborto, pues a su juicio existe una “legislación restrictiva, que ha resultado en un número alto de mujeres que ponen en riesgo su salud al someterse a abortos clandestinos”. El Comisario también ha constatado las dificultades en obtener un aborto legal en hospitales públicos. Las soluciones o propuestas del Comisario consisten, en consecuencia, en sugerir la promoción de un conocimiento adecuado de la salud reproductiva en las escuelas; así como asegurar la efectiva aplicación de la Ley sobre el aborto, que permite el mismo en casos concretos⁶³.

En el *Informe sobre Chequia* se comprueba que la enmienda de febrero de 2002 a la Ley sobre el Derecho de asilo, sigue una tendencia extendida por la mayoría de los países europeos; a saber, el endurecimiento de las condiciones por las que se concede el asilo. Los efectos se han hecho sentir, pues en 2002 se ha reducido a la mitad el porcentaje de solicitantes de asilo. Además, las enmiendas a la misma Ley han provocado que los extranjeros ilegales en proceso de expulsión sean detenidos en centros semejantes a las prisiones en condiciones muy estrictas. En consecuencia, el Comisario propone la revocación de la disposición legal que permite estas situaciones⁶⁴.

Subrayamos esta función del Comisario del Consejo de Europa, por la cual la institución internacional sugiere a un Estado que suprima una norma interna que interfiere en el respeto a los derechos humanos.

⁶²*Informe sobre Hungría*, pp. 9.

⁶³Cf. las recomendaciones y conclusiones en el Informe sobre Polonia, p. 18.

⁶⁴*Informe sobre Chequia*, pp. 7-8.

Respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en la República Checa, el Comisario opina que no existe marco legal alguno⁶⁵.

La disolución de la antigua Yugoslavia y la accesoión a la independencia de Eslovenia ha llevado a la siguiente situación, evidenciada en el *Informe sobre Eslovenia*⁶⁶. Unas veinte mil personas originarias de otras partes de Yugoslavia, que eran residentes permanentes en Eslovenia, no solicitaron, en el plazo fijado por la Ley, la nacionalidad eslovena. Estas personas, junto con aquellas cuya solicitud de nacionalización fue rechazada, constituyen actualmente un grupo que pasó de ser considerado como compuesto por residentes permanentes a ser compuesto por extranjeros. En el proceso estas personas perdieron los derechos derivados de su condición de residentes permanentes (privación de pensiones o apartamentos, falta de acceso a servicios públicos como el sanitario, entre otras privaciones). Algunos de ellos fueron incluso deportados. En 1999 se adoptó una Ley que venía a solucionar el tema, al permitir una nueva solicitud del régimen de residentes permanentes, pero el Tribunal Constitucional la declaró que alguna de sus disposiciones eran inconstitucionales (por ejemplo, al no prever la retroactividad). Actualmente, todavía no se ha modificado la Ley en el sentido previsto por el Tribunal Constitucional⁶⁷.

En el *Informe sobre Chipre* se hace notar que el país se ve sometido a la presión de los flujos migratorios y de los solicitantes de asilo, sobre todo, desde que está en proceso de adhesión a la Unión Europea. Se trata, pues, de un problema creciente y respecto del cual Chipre no dispone de una política real. Ello repercute en otras situaciones relacionadas con el tráfico de seres humanos⁶⁸.

La situación política de la isla de Chipre, dividida en dos comunidades, ha conducido al problema serio de las personas desaparecidas. Para el Comisario, la solución no es fácil debido a las diferencias y suspicacias existentes entre las sociedades residentes en cada una de las partes de la isla⁶⁹.

El trato a los inmigrantes es el principal problema del *Informe sobre la visita a Malta*, entre el 20 y 21 de octubre de 2003⁷⁰. Todos los inmigrantes en situación irregular son detenidos, por lo que no se atiende a la distinción con los solicitantes de asilo. A ello se suma una deficiente infraestructura de los centros de detención y la duración excesiva de los procedimientos de expulsión y asilo.

Ante esta situación, el Comisario entiende que las soluciones deben venir de la Unión Europea en su conjunto, lo que no impide que las autoridades maltesas adopten medidas

⁶⁵Informe sobre Chequia, p. 11.

⁶⁶Informe sobre Eslovenia, p. 11.

⁶⁷Informe sobre Eslovenia, pp. 11-12.

⁶⁸Informe sobre Chipre, p. 5.

⁶⁹Informe sobre Chipre, p. 12.

⁷⁰CommDH (2004) 4, de 12 de febrero de 2004.

legislativas a favor de los solicitantes de asilo y para que los emigrantes ilegales no sean detenidos indefinidamente. Las condiciones de la detención deben ser adecuadas en todo caso. También, se debe mejorar la administración de justicia en este sector de problemas.

3. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

El *Informe sobre Polonia* es el primero que dedica un apartado expreso a cuestiones básicas de la tutela judicial efectiva, como es la duración de los procesos judiciales⁷¹. Si bien, es cierto que en los *Informes sobre Eslovaquia y Hungría* se hizo una alusión a problemas en los procedimientos judiciales relativos a la violencia doméstica o la inmigración. En el caso polaco, los problemas afectan a mujeres víctimas de la violencia doméstica, a niños sometidos a abusos, a los detenidos en espera de ser juzgados y a asuntos socio-laborales. El Gobierno polaco reconoce el problema y lo achaca a la insuficiencia de recursos y a la mala administración causada por una estructura judicial inadecuada y la falta de jueces y fiscales. El Comisario ha comprobado que con el fin del cumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos las autoridades polacas han adoptado medidas de distinta índole.

Este trabajo lo hemos comenzado estudiando que el Comisario del Consejo de Europa juega un papel muy relevante como observador de la subsidiariedad e irradia visibilidad a otros mecanismos judiciales o de otro tipo. En efecto, en el *Informe sobre Polonia* afirma rotundamente que “debe prestarse atención seriamente a la búsqueda de un arreglo amistoso en el plano nacional para los casos en que existe una violación evidente del artículo 6 de la Convención de Roma de 1950. El Comisario para los Derechos Civiles de Polonia podría jugar un importante papel en tales procesos. Animo a un uso efectivo del arreglo amistoso para los casos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”⁷².

Los retrasos en la administración de justicia son, igualmente, destacados en el *Informe sobre la República Checa*. En este punto, el Comisario se remite al sistema del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estos problemas también afectan especialmente a Eslovenia, donde el Comisario ha propuesto la posibilidad de que el tribunal de apelación examine los asuntos penales sin tener que remitirlos al tribunal de primera instancia. Además, se sugiere incrementar el recurso a la mediación⁷³.

El Comisario incluye como apéndice del *Informe sobre Eslovenia* los comentarios del Gobierno esloveno remitidos el 24 de marzo de 2004. Nos parece interesante destacar la actitud gubernamental consistente en dar explicaciones sobre los puntos abordados en el informe, pues es una muestra de la efectividad de la labor del Comisario.

⁷¹Informe sobre Polonia, p. 4.

⁷²Véase el punto 10 del Informe sobre Polonia.

⁷³Informe sobre Eslovenia, pp. 15 y 23.

Con ocasión de la presentación del *Informe sobre la visita a Chipre*, entre el 25 y 29 de junio de 2003⁷⁴, el Comisario también cree conveniente informar de las medidas adoptadas por el Gobierno en el corto espacio de tiempo transcurrido desde su visita al país⁷⁵. Lo mismo sucedió con el Gobierno de Malta⁷⁶, o el Gobierno de Estonia⁷⁷.

En el sistema judicial lituano se ha podido observar el problema de la inexistencia de un órgano de control de la función judicial, como se desprende del *Informe sobre la visita a Lituania*, entre el 23 y 26 de noviembre de 2003⁷⁸. Además, se sufre la lentitud de la justicia y la falta de imparcialidad de ciertos jueces. El Comisario recomienda, lógicamente, el establecimiento de un sistema de evaluación o control de la función judicial⁷⁹.

4. TRÁFICO DE SERES HUMANOS.

En el *Informe sobre Polonia* el Comisario destaca que el país se ha convertido en el punto de origen, tránsito y destino para el tráfico de seres humanos, principalmente mujeres y niñas aunque también niños. El tráfico se dirige a los países occidentales de la Unión Europea para la explotación sexual y proviene de Ucrania, Bulgaria, Rumanía, Bielorrusia y Rusia. El Comisario considera que hacen falta más medidas legislativas que protejan los derechos de las víctimas, así como más asistencia social auspiciada por el Estado. Igualmente, es conveniente formar a la policía, fiscales, jueces y otras autoridades para que sepan adoptar medidas eficaces.

Este mismo problema se está padeciendo en la República Checa, respecto del cual el Comisario propone la profundización en las reformas legislativas que no sólo prohíban el tráfico cuando el fin sea la explotación sexual, sino también para prácticas como el trabajo forzado o la esclavitud. No debe confundirse el tráfico de seres humanos con la prostitución, según el Comisario. Así, se propone proseguir la armonización del Código Penal con los requerimientos del Protocolo Adicional a la Convención de Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado⁸⁰.

5. LOS DERECHOS DE LOS DETENIDOS.

Los derechos de los detenidos no constituían un problema en Eslovaquia, aunque sí en Hungría. El *Informe sobre Hungría* se refiere a las condiciones de las detenciones y de las prisiones o la violencia policial. El Comisario se remite a los informes del Comité Europeo

⁷⁴CommDH (2004) 2, de 12 de febrero de 2004.

⁷⁵Véase el apéndice al Informe sobre Chipre, p. 19.

⁷⁶Véase el anexo al Informe sobre Malta, p. 11.

⁷⁷Véanse los comentarios adicionales en el Informe sobre Estonia, p. 22.

⁷⁸CommDH (2004) 6, de 12 de febrero de 2004.

⁷⁹Informe sobre Lituania, p. 14.

⁸⁰Informe sobre Chequia, p. 11.

para la prevención de la tortura, que destacan la brutalidad de algunas operaciones policiales, especialmente, cuando se ve implicada la minoría gitana. También se destaca la superpoblación en las prisiones o la excesiva duración del encarcelamiento en las detenciones practicadas antes de iniciarse el juicio⁸¹. Lo mismo sucede en Polonia⁸² y en la República Checa⁸³.

En el *Informe sobre Chipre* el Comisario destaca las mejoras adoptadas en las prisiones del país y cree que son consecuencia de las críticas del Comité para la prevención de la tortura⁸⁴.

La brutalidad policial también ha estado presente en el *Informe sobre Letonia*.

La condición de las prisiones ha sido objeto de la preocupación del Comisario en el *Informe sobre Estonia*. Concretamente, la deficiente atención médica, el consumo de drogas y el contagio del SIDA⁸⁵. Lo mismo sucede en Lituania⁸⁶.

6. DERECHOS SOCIALES Y LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.

En el *Informe sobre Hungría* se pone de manifiesto que algunas empresas o inversores extranjeros, principalmente, cadenas de hipermercados, han llegado a obstaculizar el derecho a la libre asociación, sin que haya habido una reacción adecuada de las autoridades húngaras en orden a garantizar los derechos sociales de los trabajadores.

En el *Informe sobre la República Checa* el Comisario subraya los problemas relacionados con el derecho a fundar un sindicato y de afiliarse a los mismos para la defensa de los intereses de los trabajadores en multinacionales o empresas extranjeras. Además, se recomienda la introducción de un procedimiento judicial especial ante una sala especializada en asuntos laborales⁸⁷.

⁸¹ Informe sobre Hungría, pp. 6-8.

⁸² Informe sobre Polonia, pp. 6-8.

⁸³ Informe sobre Chequia, p. 10.

⁸⁴ Informe sobre Chipre, p. 4.

⁸⁵ Informe sobre Estonia, pp. 13 y ss.

⁸⁶ Informe sobre Lituania, p. 5.

⁸⁷ Informe sobre Chequia, p. 12.