

NOTA EDITORIAL

SESENTA AÑOS DEL CONSEJO DE EUROPA

JOSÉ ANTONIO PASTOR RIDRUEJO*

- I. CUATRO PUNTOS DE OBSERVACIÓN.
- II. FIDELIDAD AL IDEARIO.
- III. LA EXPANSIÓN GEOGRÁFICA DEL CONSEJO.
- IV. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MERA COORDINACIÓN, PERO IMPORTANCIA DE LA OBRA REALIZADA.
- V. AMPLITUD DE LOS CAMPOS DE ACCIÓN E IMPORTANCIA DE LA OBRA REALIZADA, CON REFERENCIA ESPECIAL A LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS.
- VI. EXCELENCIA DE LA ACCIÓN DEL CONSEJO Y CONVENIENCIA DE SU INTERIORIZACIÓN CIUDADANA.

I. CUATRO PUNTOS DE OBSERVACIÓN

Creado el Consejo de Europa por el Estatuto de Londres de 5 de mayo de 1949, y en vigor el instrumento fundacional desde el 3 de agosto del mismo año, es del mayor interés evaluar su obra cuando la institución cumple su sesenta aniversario. Para esta evaluación parece útil servirse de cuatro puntos de observación o referencia, a saber: ideario; miembros y la continua ampliación de su número; naturaleza de la organización y su estructura orgánica; y obra desempeñada, particularmente en el terreno de la tutela de los derechos humanos, y significado de la misma. Comprobaremos enseguida que estas cuatro perspectivas de análisis no se pueden considerar de manera aislada sino que se interaccionan y se encadenan las unas

* Profesor Emérito de Derecho Internacional en la Universidad Complutense de Madrid.

con las otras. O lo que es lo mismo, se integran perfectamente en una concepción global o de conjunto.

II. FIDELIDAD AL IDEARIO

En lo que concierne primeramente al *ideario*, señalemos que queda recogido perfectamente en el Preámbulo del Estatuto, muy particularmente en el párrafo en que los Estados fundadores reafirman «su adhesión a los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica de mocracia». Evocan sin duda estas palabras el triple pilar de la esencia ideológica de la institución de Estrasburgo: democracia parlamentaria y representativa en primer término; Estado de Derecho o imperio de la ley en segundo lugar; y respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales por fin. Estamos, pues, en presencia de un ideario profundamente humanista, el más noble que quepa imaginar en el mundo de las Organizaciones Internacionales. Es cierto que el ideario en cuestión no es ajeno a otras Organizaciones internacionales, Así, entre las de ámbito universal, la Carta de las Naciones Unidas enuncia entre sus propósitos «el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos» (artículo 1-3) y no está de más recordar la ingente labor realizada por la organización mundial en el campo de esos derechos. A nivel regional, la Unión Europea atribuye también gran relevancia al respeto de los derechos en cuestión, y lo mismo se puede predicar de la OSCE, y con toda justicia y en otro ámbito regional, de la Organización de Estados Americanos creada por el Carta de Bogotá de 30 de abril de 1948. Sin embargo, en el Consejo de Europa el ideario humanista alcanza un relieve extremadamente alto, de modo que llega a formar parte de manera decisiva y casi exclusiva de su esencia o manera de ser y de su modo de actuar. No es casual en este orden de ideas que el Estatuto fundacional haya excluido de la competencia del Consejo los asuntos relativos a la defensa (artículo 1-d).

Pero como la perspectiva de análisis del presente trabajo es dinámica, tenemos que preguntarnos ahora hasta qué punto el ideario señalado ha sido operativo en los sesenta años de acción del Consejo de Europa. Lo ha sido desde luego en lo que toca a la política de admisión de nuevos miembros (de un modo general, pues hay que salvar el caso de Rusia, como veremos luego), y lo ha sido también sin duda de ninguna clase en la vasta

acción realizada. Estos dos asertos los vamos a desarrollar en las líneas que siguen, en las que va a quedar demostrada la constante fidelidad de sus instituciones al tantas veces mencionado ideario. Y es que, en realidad, las reflexiones que acabamos de hacer sobre el ideario constituyen el pórtico adecuado para la consideración de los otros puntos de referencia señalados en el inicio.

III. LA EXPANSIÓN GEOGRÁFICA DEL CONSEJO

Hablamos ahora de los *miembros* del Consejo y de la continua ampliación de su número. Fueron 10 los Estados fundadores, a saber, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido, a los que a los tres meses se añadieron Grecia y Turquía, también considerados como fundadores. Se trataba obviamente de los que ajustaban entonces su sistema político al trile pilar del ideario del Consejo (aunque Turquía no tanto). Los Estados que con el paso del tiempo iban acomodándose a ese ideario fueron admitidos en el Consejo por decisión de su órgano intergubernamental, el Comité de Ministros, previa recomendación de la Asamblea. España, por ejemplo, sólo fue aceptada como miembro en 1977, una vez que quedó claro el éxito de la transición de un sistema político dictatorial a otro de democracia parlamentaria y representativa. En la década de los años 90 del siglo pasado tiene lugar la admisión de la mayor parte de los llamados países PECOS —los de Europa central y oriental— e incluso de algunos Estados situados geográficamente en el continente asiático; todos ellos habían abandonando los postulados autoritarios de las llamadas democracias populares y aceptado los de la democracia parlamentaria, la auténtica. En este sesenta aniversario de la institución (2009), y habiendo sido admitido Montenegro en 2008, es de 47 el número de Estados miembros. Ausencias a destacar, esperemos que temporales, son las de Belarus (la antigua Bielorusia) y Kazajistán, justamente porque a juicio del Consejo estos dos países no cumplen debidamente los postulados del ideario.

Y en este orden de ideas, hay que señalar que el rigor que mostró el Comité de Ministros respecto a la salida de Grecia en 1969 y a la admisión de España (y también a la de Portugal y para aceptar la readmisión de Grecia en 1974) se suavizó llamativamente en algunos de los supuestos de entrada de las antiguas democracias populares. Debemos hablar aquí particularmente del caso de Rusia, admitida en 1996 pese a que no estaba

claro ni mucho menos (ni puede asegurarse que esté claro en 2009) que sus instituciones respetasen cabalmente la filosofía política del Consejo. El hecho de que esa admisión haya dañado la actuación de alguna de sus instituciones o de las vinculadas con él (por ejemplo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) ha suscitado reparos en algunos sectores de opinión. Desde la perspectiva de los derechos humanos, me permito discrepar de esta toma de posición. Entiendo personalmente que conviene a toda Europa y a toda la comunidad internacional tener a Rusia dentro del Consejo mejor que fuera de él, ya que así se le vigila y se enseña a sus poderes e instancias en materia de derechos fundamentales. De otro lado, no hay que menospreciar el hecho de que Rusia posee un arsenal considerable de armas termonucleares, y que es hoy un muy importante abastecedor de energía a buena parte del continente europeo. Bajo esta óptica, la presencia de Rusia en la institución de Estrasburgo no es otra cosa que un tributo obligado a la *realpolitik*, que tanto se practicó en la era de la guerra fría.

Señalemos para completar estas consideraciones sobre la membresía en el Consejo que en la década de los años 50 del siglo pasado, cuando estaban tomando cuerpo las manifestaciones pioneras de la arquitectura europea, se hablaba de la «Gran Europa» y de la «Pequeña Europa». La grande era la integrada por los Estados del Consejo de Europa; la pequeña era la formada por los miembros de las incipientes Comunidades Europeas, (CECA, Mercado común y Euratóm), seis Estados a la sazón. Hoy no es usual esta terminología, aunque de algún modo persiste el estado de cosas que la determinó. Del Consejo de Europa forman parte 47 Estados miembros y seguiría siendo la «Gran Europa», con nada menos que 800 millones de habitantes. A la Unión Europea pertenecen 27 Estados, y sería hoy la «Pequeña Europa».

IV. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MERA COORDINACIÓN, PERO IMPORTANCIA DE LA OBRA REALIZADA

Pasamos ya a ubicarnos en el tercer punto de observación de los anunciados, el que se refiere a la *naturaleza del Consejo de Europa como Organización Internacional y su estructura orgánica*, para decir que el Estatuto hizo del Comité de Ministros, órgano intergubernamental, el centro de gravedad del Consejo. Y es que por la oposición del Reino Unido, el instrumento fundacional no dio acogida a la propuesta de Francia y

Bélgica de establecer en la institución una Asamblea parlamentaria dotada de amplios poderes, lo que hubiese llevado a la creación de una estructura con poderes semejantes a los que poseen las instituciones de la Unión Europea. Es lo cierto que el Estatuto fundacional hubo de conformarse con atribuir a la Asamblea unas funciones consultivas y deliberantes, que determinaron la denominación del órgano en el Estatuto, «Asamblea consultiva» (artículos 22 a 35). Así, pues, el Consejo de Europa fue configurado como una Organización Internacional de las llamadas de coordinación, a cuyos órganos los Estados miembros no han transferido sectores o parcelas de soberanía. La técnica de la acción encomendada a los órganos del Consejo, según el párrafo 2º del artículo 1º del Estatuto, es solamente «el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta» en las materias de competencia de la institución. Obviamente, en este punto crucial no ha sido posible con el correr del tiempo dar pasos hacia adelante. A los sesenta años de su fundación, el Consejo de Europa sigue siendo una organización internacional de mera coordinación, aunque veremos enseguida que este método ha servido para alcanzar resultados verdaderamente tan notables como abundantes. Para conseguir esos resultados, ha sido necesaria la creación de múltiples órganos subsidiarios. De algunos de ellos hablaremos más adelante.

Y en el contexto de la estructura orgánica de la institución, interesa decir que en el lenguaje cotidiano del Consejo ya no se denomina a la Asamblea con el calificativo estatutario de «consultiva» sino que se emplea el de «parlamentaria», cambio que se corresponde con la creciente importancia y visibilidad que va adquiriendo el órgano. Y es que, en efecto, la saludable inquietud y la alta dosis de activismo e inconformismo que han demostrado los parlamentarios desde hace ya unos lustros han dado gran dinamismo a la Asamblea. Lo veremos en el apartado siguiente al referirnos al tema de la tutela de los derechos humanos.

Interesa señalar en cualquier caso que el hecho de que el Consejo fuese configurado como una Organización Internacional de mera coordinación, no le ha impedido llevar a cabo la importante obra que estudiamos en el apartado siguiente.

V. AMPLITUD DE LOS CAMPOS DE ACCIÓN E IMPORTANCIA DE LA OBRA REALIZADA, CON REFERENCIA ESPECIAL A LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Tratamos seguidamente del cuarto punto de referencia, a saber, la obra realizada por el Consejo de Europa en sus sesenta años de funcionamiento. Conviene recordar a este respecto que según el párrafo b) del artículo 1 del Estatuto fundacional el campo de acción de la institución cubre un abanico muy amplio de materias, comprensivo de las siguientes: «económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la vanguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales».

De los métodos seguidos para asegurar la cooperación en todos esos sectores, destaca el de la conclusión de Acuerdos internacionales (verdaderos Tratados), hoy, nada menos que 205 si se incluye en esa cifra el Estatuto fundacional y el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del propio Consejo. El último Acuerdo fue adoptado el 18 de junio de 2009 y versa sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos.

En este espléndido firmamento de codificación regional brilla con luz propia la Convención estrella, que es la relativa a la salvaguarda de los derechos humanos y libertades fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y en vigor desde el 3 de septiembre de 1953. Al ser el mayor exponente de las señas de identidad, o si se quiere la manifestación más llamativa y visible de la obra del Consejo de Europa, no podemos omitir algunas consideraciones, sustantivas y procesales, acerca de la Convención.

El instrumento es de carácter selectivo, ciertamente, en el sentido de que solo enuncia y protege los derechos civiles y políticos (los de la primera generación), pero lo que tiene de novedad importante —una novedad revolucionaria para la época— fue la instauración de un mecanismo de control jurisdiccional del respeto de esos derechos que es activado por las reclamaciones individuales de las víctimas de las violaciones. Fueron dos las instituciones creadas a tal fin, la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Hoy sólo subsiste el segundo de ellos, pues con la finalidad de agilizar el funcionamiento del sistema ante el notable aumento del número de demandas y la consiguiente demora en su sustanciación, el Protocolo adicional undécimo, de

11 de mayo de 1994 en vigor desde el 1 de noviembre de 1998, suprimió la Comisión, asignando sus funciones al Tribunal.

El paso del tiempo ha puesto de relieve que la reforma de 1994 fue raquítica, toda vez que no ha impedido un retraso preocupante en la tramitación de los procedimientos contra algunos Estados y una no menos preocupante acumulación de asuntos. El *backlog* o *arriéré* de demandas pendientes a la altura del verano de 2009 supera largamente la cifra de 100.000, lo que impide al Tribunal respetar de modo cabal una exigencia del juicio equitativo por cuyo incumplimiento condena a los Estados: sustanciar los procedimientos sin dilaciones excesivas.

Los Estados partes en el sistema tomaron muy pronto conciencia de esta situación, y el día 14 de mayo de 2004, adoptaron y abrieron a la firma un nuevo Protocolo, el que hace el número 14, que se propone llevar a cabo la reforma de la acordada en 1994. Pero ese Protocolo es de nuevo pacato e insuficiente en opinión de muy calificados analistas, porque apenas si conlleva una muy escasa mejora de la productividad del Tribunal. Además, habiéndose previsto la entrada en vigor del instrumento para el 1 de enero de 2007 tras su ratificación por todos los Estados partes en la Convención, Rusia manifestó unos días antes la imposibilidad de ratificarlo por falta de autorización de la «Duma», el parlamento del país. Esta actitud ha sido grave en consecuencias pues ha está impidiendo el leve aumento de la productividad que supondría la aplicación del Protocolo y sobre todo porque ha cerrado la puerta a reformas más eficaces —las que realmente necesita el Tribunal— como la elaborada por el Comité de Sabios que crearon los jefes de Estado y de Gobierno en su reunión de Varsovia de la primavera de 2005.

Queremos aliviar sin embargo la sensación de pesimismo que destilan las anteriores consideraciones, señalando que una causa importante de la situación actual del Tribunal tiene una connotación positiva, a saber, la confianza que merece a los ciudadanos —y a sus abogados— de los Estados partes, que no dudan en recurrir continua e intensamente a su jurisdicción. Hay quien ha dicho en este orden de ideas que la jurisdicción de Estrasburgo es «víctima de su propio éxito». Ello es en parte verdad, porque en proporción difícil de determinar, otros motivos colaboran a la situación actual del Tribunal, entre ellos la no existencia de recursos internos en algunos países para reparar las violaciones de la Convención, y la indebida percepción de las funciones del Tribunal que tienen algunos ciudadanos y sus abogados, que querrían hacer de él una instancia de ape-

lación o casación semejante a las que existen en el interior de los ordenamientos nacionales.

En cualquier caso, y por insatisfactorio que sea el actual estado de cosas del Tribunal, no conviene olvidar que su excelente jurisprudencia ha contribuido a conformar algo tan importante como el orden público europeo en materia de derechos humanos.

En cuanto a los derechos de la segunda generación —los económicos, sociales y culturales— podemos decir que se enuncian en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y revisada en 1966. Mas la tutela de esos derechos no es de orden jurisdiccional sino de naturaleza intergubernamental, radicando básicamente en los informes que deben elaborar los Estados partes y las recomendaciones que sobre ellos adopta el Comité de Ministros. No conviene minimizar pese a todo la importancia del mecanismo.

Y la acción del Consejo de Europa en el campo de los derechos humanos se ha ido ampliando y enriqueciendo con el correr de los años. Así, se han concluido en su seno convenciones sectoriales de la mayor importancia —como por ejemplo las relativas a la prevención de la tortura, protección de minorías, bioética (prohibiendo la clonación reproductiva de seres humanos)— y se han establecido nuevas instituciones, entre las que sobresalen el Comité para la prevención de la tortura, el Comité de Venecia (para la promoción de la democracia a través del Derecho), el Congreso de poderes locales y regionales (que los asocia a la obra del Consejo), y muchos otros organismos de los que por razones de espacio no damos cuenta aquí. Sí mencionaremos una resolución del Comité de Ministros de 7 de mayo de 1999 que creó la figura del Comisario Europeo de Derechos Humanos, no para recibir y sustanciar reclamaciones individuales, sino para la confección de Informes sobre situaciones que se someten a efectos de resoluciones al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria. Digamos en fin que desde 1993 este último órgano vela por la manera como los países del centro y del este de Europa admitidos en el Consejo en la última década del siglo pasado están cumpliendo los compromisos asumidos acerca del respeto del ideario institucional. Esta tarea se lleva a cabo a través de informes de relatores especiales y resoluciones del propio órgano.

VI. EXCELENCIA DE LA ACCIÓN DEL CONSEJO Y CONVENIENCIA DE SU INTERIORIZACIÓN CIUDADANA

Recapitular la presente Nota Editorial parece sencillo. Y es que con la mayor fidelidad a un ideario sumamente noble y una acción sostenida e intensa, podemos hablar con justicia, ya con la perspectiva de sesenta años, de la excelencia de la obra del Consejo de Europa. Si los valores de moralización, humanización y democratización están haciendo entrada progresiva en el mundo del Derecho Internacional, en sus sesenta años de vida el Consejo han suministrado un cauce institucional importante para la implantación creciente de esos valores en el viejo continente. De la institución de Estrasburgo no se puede decir que se haya dormido en los laureles. Todo lo contrario. Atenta siempre a la aparición de nuevas necesidades al compás de la evolución de la sociedad, la respuesta no ha tardado en llegar. Protocolos adicionales a la Convención madre de 1950, Convenciones sectoriales para la tutela de derechos específicos (prevención de la tortura, minorías, bioética y muchos otros), creación de órganos que de una u otra maneja velan por el acatamiento del ideario, son demostraciones de que el Consejo de Europa es una institución diligente.

Y unas consideraciones finales para el cierre de este trabajo. Es indudable que la acción de las instituciones de la Unión Europea tiene en los ciudadanos del viejo continente un elevado impacto de todo orden, sobre todo económico, y una visibilidad política mayor que la del Consejo de Europa. Pero no una importancia superior en el campo tan sensible y noble del disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales. Es esta una idea que deberíamos interiorizar todos los nacionales de los Estados miembros (hoy 800 millones). Si esta Nota Editorial contribuyera mínimamente a esa interiorización al menos entre los ciudadanos españoles, su autor quedará gratamente satisfecho.