

SOBRE EL CONSEJO DE EUROPA Y SU APORTE A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

COUNCIL OF EUROPE AND IT CONTRIBUTION TO THE PROTECTION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW

JULIO MAURICIO MUÑOZ VILLA*

RESUMEN

El término de la Primera Guerra Mundial y sus sangrientas consecuencias, no hicieron más que incrementar el recuerdo de aquella antigua expectativa europea de establecer en el viejo continente un sistema jurídico internacional para la protección de los derechos humanos. La Sociedad de las Naciones, a pesar de no haber tenido mandato para actuar en materia de derechos humanos, logró hacerlo indirectamente, asumiendo su protección por medios internacionales, pero limitándose al establecimiento de determinadas condiciones para proteger a las minorías de algunos países de Europa. Sin embargo, no será hasta el establecimiento de las Naciones Unidas, que se establecerá un sistema universal de protección de los derechos humanos. El presente trabajo, sin pretender desmerecer el valioso aporte de las Naciones Unidas en dicha protección, tiene por finalidad adentrarse en el análisis de uno de los tres sistemas de protección regionales que contemplan instituciones permanentes de protección de los derechos humanos. Dejando para futuros estudios el sistema de protección establecido por la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Unidad Africana, nos detendremos en la protección internacional de los derechos humanos en el ámbito regional europeo, radicado esencialmente en el sistema instituido por el Consejo de Europa, configurado a través del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y sus Protocolos adicionales.

* Abogado. Master en Estudios Europeos, Universidad Pontificia de Salamanca, España. Master en Democracia y Buen Gobierno y Doctorando en Derecho, Universidad de Salamanca, España. Profesor de Teoría Política, Relaciones Internacionales y Derecho Constitucional en la Universidad San Sebastián, sedes Osorno y Valdivia. Secretario de Estudios, Escuela de Derecho, Universidad San Sebastián, sede Osorno. Dirección postal: Pilauco sin número, Facultad de Derecho Universidad San Sebastián, Osorno, Chile. Correo electrónico: jmunoz@uss.cl.

Palabras claves: *Consejo de Europa, Comité de Ministros, Asamblea Parlamentaria, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.*

ABSTRACT

The end of World War I and its implications increased the need to establish in Europe an international legal system for the recognition and protection of human rights. The Society of Nations, even though was not empowered to act in matters regarding human rights, managed to indirectly intervene through international means, but limited to establish certain conditions for the protection of minorities in European countries. Only after the creation of the United Nations, a universal protection system of the human rights was created. This paper focuses on the study of one of the three permanent regional human rights protection systems. Leaving the system established by the Organization of American States and the Organization for the African Unity for future analysis, we will focus on the study of the European international human rights protection system, implemented by the Council of Europe, through the European Convention on Human Rights.

Key words: *Council of Europe, Committee of Ministers, Parliamentary Assembly, European Convention on Human Rights.*

I. INTRODUCCIÓN

Después de la primera guerra mundial, se comenzó a difundir con mucha fuerza la idea de que debería existir una legislación internacional que impusiera garantías para proteger los derechos humanos, pues se consideraba que la protección otorgada individualmente por los Estados era insuficiente. *“Tras la finalización de la Primera Guerra Mundial se construye por vez primera un auténtico sistema- jurídico-internacional para la protección de las minorías en Europa centro-oriental. Este sistema protector de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, de corte fundamentalmente preventivo, constituye un importante precedente de la internacionalización de la protección jurídica de los derechos humanos que tendrá lugar después de 1945”¹.*

La Sociedad de las Naciones, a pesar de no haber tenido mandato para actuar en materia de derechos humanos, pudo hacerlo indirectamente, asumiendo la protección de éstos por medios internacionales, pero limitándose, eso sí, al establecimiento de determinadas condiciones para proteger a las minorías de algunos países de Europa y a la población de los territorios sometidos al régimen de mandatos. Para ello la Sociedad de las Naciones estaba dotada de una novedosa facultad que le permitía *“...recibir quejas o reclamaciones presentadas por los Estados miembros o por las personas pertenecientes a minorías o sus representantes, frente a los incumplimientos por parte de un Estado de las disposiciones protectoras previstas en los tratados. Para el estudio de dichas reclamaciones, el Consejo establecía un Comité de tres miembros del que siempre formaba parte el presidente del Consejo. Este procedimiento, fundamentalmente orientado a solucionar políticamente el conflicto planteado y no tanto a resolver jurídicamente la cuestión, supone un importante avance en cuanto a la protección de las personas en el ámbito del Derecho internacional”².*

¹ RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, *La protección jurídica de las minorías en la Historia Europea (siglos XVI-XX)*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Núm. 3, Bilbao, Universidad de Deusto, 1998, p. 38.

² RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 40-41.

Pero, la tan ansiada legislación internacional que garantizaría efectivamente la protección de los derechos humanos no fue posible en el periodo comprendido entre la Primera y Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, constituirá un antecedente más en la configuración, a partir de la segunda mitad del siglo XX, de una nueva rama en el Derecho Internacional, hoy conocida como Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

II. EL CONSEJO DE EUROPA

La Segunda Guerra Mundial había destrozado Europa. Como afirmara Edgar Morin “una Europa murió en 1945, aplastada bajo las ruinas de las naciones vencidas o liberadas por vencedores y liberadores, quienes entre tanto se habían convertido en las dos superpotencias mundiales”³. Sin embargo, contrariamente a lo que podría pensarse, los años siguientes a la guerra fueron de una difícil intranquilidad, debido al surgimiento de circunstancias que hacían peligrar la paz alcanzada con el término de la guerra. “...En 1945 –ya sea en los momentos finales de la guerra o con el triunfo alcanzado-, los Tres Grandes (Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña) se dispusieron, [...], a organizar la paz, ejecutar las bases del nuevo orden mundial y diseñar el futuro de Europa, con la legitimidad incontestable que les proporcionaba el haber soportado el principal esfuerzo de la guerra, haber desplegado los sacrificios más duros para derrotar al III Reich y el disponer de fuerzas e instrumentos muy considerables. Sin embargo, las diferencias resultaban notables entre cada uno de ellos, tanto sobre cómo organizar la paz como sobre el papel que les correspondía en el nuevo orden europeo”⁴. Ello sumado a los nacionalismos existentes, las divisiones políticas y los graves problemas económicos que aquejaban a la zona, sólo podían presagiar para el viejo continente nuevos conflictos armados. Frente a este temor volvió a renacer la idea de la unidad de Europa como solución urgente y necesaria para eliminar definitivamente esos temores. De aquello surgieron innumerables organizaciones pro-europeístas, que habían nacido del grito desesperado y consciente de los pueblos (sindicatos, pensadores y universitarios, entre otros), que no respondían a la iniciativa de sus Gobiernos sino al deseo de alcanzar una sólida paz en Europa y un efectivo respeto a sus derechos y libertades fundamentales. Las universidades también se insertaron en este proceso de concienciación, y abrieron sus aulas para discutir la tan ansiada unidad europea. De aquellas actividades universitarias resalta por la trascendencia de su contenido y por quien la pronunciara, la histórica conferencia que el 19 de septiembre de 1946 dictara en la Universidad de Zurich (Suiza) Winston Churchill⁵.

Movimientos europeístas como la Unión Europea de Federalistas de 1946, el Movimiento para los Estados Unidos Socialistas de Europa de 1947, el Consejo Francés para la Europa Unida del mismo año, y la Unión Parlamentaria Europea propuesta por el conde austriaco Richard Coudenhove-Kalergi en 1947, trabajarán incesantemente, como muchos otros, por alcanzar esencialmente tres objetivos: evitar la guerra, consolidar la paz y velar por el respeto de los derechos del hombre y las libertades fundamentales en el continente europeo.

³ MORIN, Edgar, *Pensar Europa. La metamorfosis de Europa*, Barcelona, Editorial Gedisa, S.A., 1998, p. 117.

⁴ MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio, “Europa después de la Segunda Guerra Mundial: La Reactivación del Ideal Europeísta”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coord.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 63.

⁵ “Quisiera hablar hoy del drama de Europa (...) Entre los vencedores sólo se oye una Babel de voces. Entre los vencidos no encontramos sino silencio y desesperación (...) Existe un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en reconstituir la familia europea o, al menos en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa. (...) El primer paso que debemos dar es construir un Consejo de Europa. Si al principio no todos los Estados europeos quieren o pueden adherirse a la Unión, corresponde unir, cuando menos, a los que lo deseen y sean capaces de hacerlo (...) Para realizar esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse”.

III. ESTATUTO DEL CONSEJO DE EUROPA DE 5 DE MAYO DE 1949

En La Haya, entre los días 7 y 11 de mayo de 1948, en el denominado Congreso Europeo, reunión organizada por el Comité Internacional de Coordinación de los Movimientos para la Unidad de Europa, se dieron cita más de 750 delegados de los diversos movimientos europeístas que habían florecido en el occidente europeo tras el término de la Segunda Guerra Mundial. Encuentro en el que participaron políticos de la importancia de Winston Churchill, Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Paul Henri Spaak, Jean Monnet y Léon Blum. Se pretendía en esta reunión crear una asamblea constituyente europea, idea que fracasaría principalmente por la oposición de los Gobiernos. *“Denis de Rougemont –en su mensaje a los europeos- resumía las conclusiones del encuentro. Éstas exigían una Europa unida donde primara la libre circulación de hombres, ideas y bienes; una Carta de Derechos del Hombre que garantizara las libertades de pensamiento, de reunión y expresión, así como el libre ejercicio de la oposición política; un Tribunal de Justicia capaz de aplicar las sanciones necesarias para que sea respetada la Carta y una Asamblea europea, representando a todas las fuerzas vivas de las naciones”*⁶. No obstante, *“en el plano político, el Congreso se pronuncia por una transferencia de derechos soberanos a favor de una unión política y económica. En los planos económico y social se inclinan por la desaparición completa de los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio para lograr un día la unión aduanera (con un arancel exterior común), la libre circulación de capitales y la unificación monetaria”*⁷.

Estas ideas que fueron muy bien acogidas por Francia y Bélgica, quienes propusieron para llevarlas a cabo que se reuniera una conferencia preparatoria, no lo fueron por parte del gobierno de Gran Bretaña. Sin embargo, se estableció un Comité para el Estudio de la Unidad Europea, integrado por dieciocho miembros pertenecientes al Tratado de Bruselas de 1948.

En el seno de este Comité surgieron dos posiciones absolutamente contrarias: la franco-belga que proponía una integración europea de carácter federal, a través de la creación de una Asamblea de parlamentarios, y la británica, que pretendía alcanzar una cooperación intergubernamental por medio del establecimiento de una Asamblea de representantes de los Gobiernos. Ante este panorama, el Gobierno de Gran Bretaña presentará un nuevo proyecto que considera la creación de un Comité de Ministros y una Asamblea consultiva cuyos miembros serían elegidos por los Gobiernos. Las conclusiones alcanzadas por el Comité de Estudio de la Unidad Europea se enviaron al Consejo de Ministros del Pacto de Bruselas, quienes reunidos el 27 y 28 de enero de 1949 deciden crear el Consejo de Europa, constituido por dos órganos: el Comité de Ministros y una Asamblea de carácter consultivo. La preparación de todos los detalles de su creación se realizó en una Conferencia Internacional celebrada en Londres entre los meses de marzo y abril de 1949, en la que participaron los Estados componentes del Tratado de Bruselas (Francia, Gran Bretaña y el Benelux⁸) junto a Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia, los mismos que el 5 de mayo de 1949 en Londres firmarían el Tratado que instituye el Consejo de Europa.

IV. ANÁLISIS GENERAL DEL TRATADO DEL CONSEJO DE EUROPA

El Tratado que instituye el Consejo de Europa está integrado por un Preámbulo y 42 artículos, y dividido en diez capítulos, que abordan los más diversos ámbitos: Finalidad del Consejo de Eu-

⁶ MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio, *op. cit.*, p. 79.

⁷ MANGAS MARTÍN, Araceli, “El Proceso Histórico de la Integración Europea”, en MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego Javier. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, p. 37.

⁸ En 1944 Bélgica, Luxemburgo y Holanda crean el Benelux, una unión aduanera.

ropa (I), Composición (II), General (III), El Comité de Ministros (IV), La Asamblea Consultiva (V), La Secretaría (VI), Financiamiento (VII), Privilegios e inmunidades (VIII), Enmiendas (IX) y Disposiciones Finales (X).

En su Preámbulo se manifiesta que, “*los gobiernos del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca, de la República Francesa, de la República Irlandesa, de la República Italiana, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, del Reino de Noruega, del Reino de Suecia y del Reino de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte*” deciden crear un Consejo de Europa como “*organización que agrupe a los Estados europeos en una asociación más estrecha*”, y que esté comprendido por “*un Comité de Representantes de los Gobiernos y una Asamblea Consultiva*”. Lo hacen en el entendimiento de “*que la consolidación de la paz fundada en la justicia y la cooperación internacional es de un interés vital para la preservación de la sociedad humana y de la civilización*”, y motivados, principalmente, por las terribles consecuencias de la cruda Segunda Guerra Mundial, aún demasiado viva en el alma europea.

En su artículo 1 se impone una única finalidad para el Consejo de Europa, la de “*realizar una unión más estrecha entre sus Miembros a fin de salvaguardar y de promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y de favorecer su progreso económico y social*”, idea que ya había sido enunciada en el Preámbulo⁹. Agregando en el mismo artículo que, “*la obtención de esta finalidad se realizará a través de los órganos del Consejo, por el examen de las cuestiones de interés común, por la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción común en los campos económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como por la salvaguardia y el desarrollo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales*”. Para colaborar efectivamente en el logro de esta finalidad, se impone en el artículo 3 a todo Miembro del Consejo de Europa una única obligación: “*...aceptar el principio de la preeminencia del Derecho y el principio en virtud del cual toda persona puesta bajo su jurisdicción debe gozar de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales...*”. Ahora bien, para garantizar el cumplimiento de dicha obligación, “*todo Miembro del Consejo de Europa que contravenga gravemente las disposiciones del artículo 3 podrá ser suspendido en su derecho de representación e invitado por el Comité de Ministros a retirarse... si tal Miembro hiciese caso omiso de dicha invitación, el Comité podrá decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo de Europa a partir de una fecha que fijará el propio Comité*”, según reza el artículo 8 del Estatuto. El artículo 1 contempla dos limitaciones a la actuación del Consejo de Europa: 1) “*La participación de los Miembros en los trabajos del Consejo de Europa no deberá afectar su contribución a la obra de las Naciones Unidas y de las otras organizaciones o uniones internacionales de las que formen parte*” y, 2) “*Las cuestiones relativas a la Defensa Nacional no serán de la competencia del Consejo de Europa*”. Con respecto a la primera limitación, coincidimos con Díez de Velasco en que “*aparece aquí, pues, el Consejo de Europa con un evidente carácter de subordinación respecto a las otras organizaciones internacionales y especialmente a las Naciones Unidas*”¹⁰.

Se establece como sede del Consejo de Europa el Palacio de Europa en la ciudad de Estrasburgo, Francia, y como sus lenguas oficiales el inglés y el francés (artículo 12), aunque el alemán, el italiano y el ruso se utilizan como lenguas de trabajo en la Asamblea Parlamentaria.

⁹ “*Reafirmando su adhesión a los valores espirituales y morales que constituyen el patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de los principios de libertad individual, de libertad política y de preeminencia del Derecho, sobre los cuales se funda toda democracia verdadera; Convencidos de que para salvaguardar y hacer triunfar progresivamente este ideal y para favorecer el progreso social y económico, se impone una unión más estrecha entre todos los países europeos a los que animan los mismos sentimientos...*”.

¹⁰ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, “Las Organizaciones Internacionales en el Área de la Europa Occidental”, en DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2003, p. 452.

V. MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA

Tienen la categoría de Miembros del Consejo de Europa todos los Estados que son partes en el Estatuto del Consejo. De su análisis, podemos distinguir tres tipos de Miembros: 1) Los Miembros fundadores ordinarios, que son los Estados que firmaron el Estatuto del Consejo de Europa el 5 de mayo de 1949¹¹. 2) Los Miembros invitados ordinarios que, según el artículo 4, deben cumplir con los siguientes requisitos: a) Ser un Estado europeo capaz de conformarse con lo dispuesto en el artículo 3º, b) “*Ser invitado por el Comité de Ministros a ser Miembro del Consejo de Europa*” y, c) “*Que remita en su nombre al Secretario General un instrumento de adhesión al presente Estatuto*”. El Consejo de Europa cuenta hoy con 47 Estados miembros¹². Los Miembros fundadores ordinarios y los invitados ordinarios gozan de iguales derechos y están representados tanto en el Comité de Ministros como en la Asamblea Consultiva. 3) Los Miembros Asociados. Según el “*artículo 5 a) En circunstancias especiales, un país europeo considerado capaz de conformarse a las disposiciones del artículo 3 y con voluntad de hacerlo podrá ser invitado por el Comité de Ministros a ser Miembro Asociado del Consejo de Europa. Todo país así invitado tendrá la calidad de Miembro Asociado desde el momento en que se remita en su nombre al Secretario General un instrumento de aceptación del presente Estatuto. Los Miembros Asociados sólo pueden estar representados en la Asamblea Consultiva...*”. Del análisis de su texto se concluye que para ser admitidos en esta categoría los Estados candidatos deben cumplir con los mismos requisitos para ser Miembro invitado. La diferencia con estos últimos está en que los Miembros Asociados no tienen representación en el Comité de Ministros (artículo 5 b)¹³. Es país candidato al Consejo de Europa, Bielorrusia desde el 12 de marzo de 1993. Montenegro lo fue desde el 6 de junio de 2006, pues es miembro desde el 5 de noviembre de 2007. Y, tienen el estatuto de observador la Santa Sede, Estados Unidos de América, Canadá, Japón y México¹⁴.

VI. ÓRGANOS DEL CONSEJO DE EUROPA

Según el artículo 10 del Estatuto, son órganos del Consejo de Europa el Comité de Ministros y la Asamblea Consultiva, denominada desde 1974 Asamblea Parlamentaria. Órganos que serán asistidos por una Secretaría, encabezada por el Secretario General del Consejo de Europa. Además de estos órganos, existen otros, pues tanto el artículo 17 como el 24 del Estatuto autorizan al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria para establecer comités o comisiones. Podemos señalar como los más importantes, la Comisión Permanente de la Asamblea, el Comité Mixto formado por representantes de la Asamblea y del Consejo, y los Comités de cooperación jurídica y cultural, entre otros.

¹¹ Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia y Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

¹² Son miembros del Consejo de Europa por medio de invitación especial y posterior adhesión a su Estatuto: Grecia y Turquía (9 de agosto de 1949), Islandia (7 de marzo de 1950), Alemania (13 de julio de 1950), Austria (16 de abril de 1956), Chipre (25 de mayo de 1961), Suiza (6 de mayo de 1963), Malta (29 de abril de 1965), Portugal (22 de septiembre de 1976), España (24 de noviembre de 1977), Liechtenstein (23 de noviembre de 1978), San Marino (16 de noviembre de 1988), Finlandia (5 de mayo de 1989), Hungría (6 de noviembre de 1990), Polonia (26 de noviembre de 1991), Bulgaria (7 de mayo de 1992), Estonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia (14 de mayo de 1993), República Checa (30 de junio de 1993), Rumania (14 de mayo de 1993), Andorra (10 de noviembre de 1994), Letonia (10 de febrero de 1995), Albania (13 de julio de 1995), Moldavia (13 de julio de 1995), «Antigua República Yugoslava de Macedonia», Ucrania (9 de noviembre de 1995), Federación Rusa (28 de febrero de 1996), Croacia (6 de noviembre de 1996), Georgia (27 de abril de 1999), Armenia (25 de enero de 2001), Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina (24 de abril de 2002), Serbia (3 de abril de 2003), Mónaco (5 de octubre de 2004) y Montenegro (05 de noviembre de 2007).

¹³ No existen en la actualidad miembros asociados. Lo fue el Sarre, sin embargo dejó de serlo al pasar a formar parte de la República Federal de Alemania en 1957, la que ya tenía la calidad de miembro ordinario desde el año 1951.

¹⁴ La Santa Sede desde el 7 de marzo de 1970, Estados Unidos de América desde el 10 de enero de 1996, Canadá desde el 29 de mayo de 1996, Japón desde el 20 de noviembre de 1996 y México desde el 1º de diciembre de 1999.

Respecto al Comité de Ministros, los autores coinciden en señalar su importancia y preponderancia dentro del Consejo de Europa¹⁵. Según el artículo 13, “*el Comité de Ministros es el órgano competente para actuar en nombre del Consejo de Europa conforme a los artículos 15 y 16*”. El Comité estará integrado, según el artículo 14, por un representante de cada Estado miembro, que será el Ministro de Asuntos Exteriores o un delegado que tendrá la condición de Representante Permanente del Estado miembro y, que dispondrá de un voto. En el caso de que no pudiera asistir, el Estatuto autoriza la designación de un suplente para que actúe en su lugar, exigiendo en lo posible que éste sea un miembro del Gobierno de su país, éste tendrá la condición de Representante Permanente Adjunto. Dentro de sus potestades destacamos tres: 1) Concluir convenciones y acuerdos, como medidas convenientes para llevar a la práctica la finalidad del Consejo de Europa (artículo 15 a); 2) Sus conclusiones podrán “*revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos. El comité podrá invitar a éstos a que le informen del curso dado a dichas recomendaciones*” (artículo 15 b) y; 3) “*...decidirá con carácter obligatorio cualquier cuestión relativa a la organización y disposición interna del Consejo de Europa. Con este fin adoptará los reglamentos financieros y administrativos necesarios*” (artículo 16). El Comité de Ministros celebra sus sesiones a puerta cerrada y en la sede del Consejo, salvo que determinen lo contrario. En cuanto a los debates y a las conclusiones alcanzadas en estas reuniones, el Comité determinará qué informaciones son convenientes publicar. Además de tener la facultad de reunirse todas las veces que estime necesarias, el Comité de Ministros está siempre obligado a hacerlo antes de la apertura de las sesiones de la Asamblea Parlamentaria y al principio de estas sesiones (artículo 21). Tres son las funciones que ejerce El Comité de Ministros: 1) ser el órgano gubernamental donde se expresan en igualdad de condiciones los diferentes puntos de vista nacionales sobre los problemas a los que se enfrenta la sociedad europea; 2) constituir un foro colectivo donde se elaboran las respuestas europeas a tales desafíos y; 3) colaborar con la Asamblea Parlamentaria, para convertirse en los guardianes de los valores fundamentales del Consejo de Europa. Para ello, se les ha asignado la tarea de vigilar el respeto de los compromisos asumidos por los Estados miembros.

La Asamblea Parlamentaria es definida en el artículo 22, como “*el órgano deliberativo del Consejo de Europa*”, cuya misión principal es discutir las cuestiones que caigan bajo su competencia y transmitir, bajo forma de recomendaciones, al Comité de Ministros, las conclusiones a que haya llegado: “*deliberar y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión que responda a la finalidad y caiga bajo la competencia del Consejo de Europa, tal como éstas han sido definidas en el capítulo Primero. También deliberará y formulará recomendaciones sobre toda cuestión que le someta a informe el Comité de Ministros*”. La Asamblea decide su propio orden del día, en base a la disposición anterior. La Asamblea Parlamentaria está integrada por 316 miembros titulares y 316 suplentes, quienes son elegidos o designados por los parlamentos nacionales de entre sus propios miembros. Cada país cuenta con un número de representantes que puede ir de 2 a 18, según el número de habitantes. Las modalidades de composición de las delegaciones nacionales en la Asamblea aseguran una representación equitativa de los partidos o grupos políticos presentes en sus parlamentos¹⁶. Tres son actualmente los Parlamentos nacionales que gozan del estatuto de

¹⁵ HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel, *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Madrid, Editorial DYKINSON, S. L., 2002, p. 219. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *op. cit.*, p. 464.

¹⁶ La Asamblea Parlamentaria está integrada por el siguiente número de representantes titulares y suplentes por Estado Miembro: Albania (8), Alemania (36), Andorra (4), Armenia (8), Austria (12), Azerbaiyán (12), Bélgica (14), Bosnia-Herzegovina (10), Bulgaria (12), Croacia (10), Chipre (6), Dinamarca (10), España (24), Estonia (6), Eslovenia (6), Federación Rusa (36), Finlandia (10), Francia (36), Georgia (10), Grecia (14), Hungría (14), Irlanda (8), Islandia (6), Italia (36), Letonia (6), Liechtenstein (4), Antigua República Yugoslava de Macedonia (6), Lituania (8), Luxemburgo (6), Malta (6), Moldavia (10), Mónaco (4), Montenegro (6), Noruega (10), Países Bajos (14), Polonia (24), Portugal (14), República Eslovaca (10), República Checa (14), Rumania (20), Reino Unido (36), San Marino (4), Serbia (14), Suecia (12), Suiza (12), Turquía (24), Ucrania (24).

observadores en la Asamblea Parlamentaria, Israel, Canadá y México¹⁷. “Los representantes de la Asamblea no están sometidos a mandato imperativo, es decir, votan libremente sin tener que seguir iniciativa de los Gobiernos. En cuanto a órgano que tiene una vocación a ser representante de los pueblos de Europa, no se agrupan físicamente en la Asamblea por nacionalidades, lo hacen por orden alfabético; pero en las votaciones se reagrupan por tendencia o partidos políticos, que están representados en la misma...”¹⁸. En la actualidad, en la Asamblea se distinguen seis grupos políticos: el Grupo Socialista (SOC), el Grupo del Partido Popular Europeo (PPE/DC), el Grupo Demócrata Europeo (GDE), el Grupo de la Alianza de Demócratas y Liberales por Europa (ADLE), el Grupo por la Izquierda Unitaria Europea (GUE) y el Grupo de representantes no afiliados a ningún grupo político (NR). Las sesiones que celebre la Asamblea Parlamentaria, cuyos debates serán públicos, a menos que ella misma decida lo contrario, serán ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se celebran en el hemiciclo del Palacio de Europa en Estrasburgo. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por propia iniciativa de la Asamblea Parlamentaria, por el Comité de Ministros o por el Presidente de la Asamblea. La Asamblea elige a su presidente entre sus miembros, tradicionalmente por tres mandatos consecutivos de un año. El Presidente, los Vicepresidentes, que actualmente son 20, y los presidentes de los cinco grupos políticos componen la mesa de la Asamblea Parlamentaria.

Igualmente, a la Asamblea Parlamentaria le corresponde elegir tanto al Secretario General y al Secretario General Adjunto del Consejo de Europa, al Secretario General de la Asamblea, como a los jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y al Comisario para los derechos humanos. Una de las principales tareas asignadas a la Asamblea Parlamentaria consiste en que una vez adherido un Estado al Consejo de Europa, se vigila a través de una Comisión, denominada de “Seguimiento”, la forma en que dicho Estado respeta las obligaciones y compromisos inherentes a su adhesión al Consejo de Europa. Esta Comisión de Seguimiento debe informar de sus actividades una vez al año a la Asamblea Parlamentaria.

En cuanto a la Secretaría, sólo señalar que está instalada en la sede del Consejo en Estrasburgo y es un órgano de carácter administrativo que asiste al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria. Está integrada por el Secretario General, un Secretario General Adjunto y el personal necesario. El Estatuto establece tres prohibiciones a los miembros de la Secretaría: 1) “disfrutar de un empleo remunerado por un Gobierno”; 2) “ser miembro de la Asamblea Consultiva o de un Parlamento Nacional” y; 3) “desempeñar ocupaciones incompatibles con sus deberes”.

VII. EL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES

Una vez instituido, el Consejo de Europa se dedicó a la tarea de elaborar un Convenio para la Protección de los Derechos Humanos. Dicha tarea estaba motivada por el mismo Estatuto del Consejo que, en su artículo 1 señalaba que uno de los medios de obtener su finalidad era “...la salvaguardia y el desarrollo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales”.

En la sesión de 19 de agosto de 1949, la Asamblea propuso formalmente que se estableciera un organismo dentro del Consejo de Europa que garantizara el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Consecuencia de aquello fue el encargo sometido al Comité de Cuestio-

¹⁷ Israel desde el 2 de diciembre de 1957 con 6 representantes, Canadá desde el 28 de mayo de 1997 con 12 representantes y México desde el 4 de noviembre de 1999 con 12 representantes. El Parlamento de Bielorrusia fue suspendido del estatuto de invitado especial de que gozaba el 13 de enero de 1997.

¹⁸ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *op. cit.*, p. 466.

nes Legales y Administrativas para que presentara un informe. Tal Comité cumpliría su misión al emitir el denominado Informe Teitgen. Uno de los grandes problemas que se le presentaron a este Comité, fue el determinar qué derechos debían ser protegidos, si sólo derechos civiles y políticos o, además, derechos sociales y económicos. El informe concluyó que el Convenio debía sólo amparar derechos civiles y políticos: *“expresamente se resolvió en este informe que los derechos económicos y sociales deberían dejarse para un momento posterior cuando se hubiera alcanzado una mayor cohesión entre las economías de los distintos Estados europeos...”*. Momento que llegaría el 18 de octubre de 1961, al firmarse en Turín la Carta Social Europea, destinada a reconocer y amparar *“los llamados derechos sociales y económicos del hombre europeo”*¹⁹.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio) finalmente fue firmado el 4 de noviembre de 1950 en Roma, por los representantes de doce Estados²⁰. La vigencia del Convenio comenzó el 3 de septiembre de 1953, al ser depositado el décimo instrumento de ratificación en Estrasburgo, ante el Secretario General del Consejo de Europa, por el Gran Ducado de Luxemburgo. En lo que lleva de existencia el Convenio se ha visto modificado y complementado tanto por Protocolos Adicionales como por otros textos jurídicos²¹.

El Convenio al fundamentarse en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y contemplar un sistema de protección para garantizar su respeto, alcanzó un carácter más que declarativo. De esta manera, *“El Convenio Europeo de Derechos Humanos transformó en obligaciones convencionales precisas varios de los principios proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos...”*²². La influencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos en la elaboración del Convenio quedó patente en varios párrafos del mismo Preámbulo²³.

¹⁹ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *op. cit.*, p. 454.

²⁰ Los países firmantes fueron: Bélgica, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Turquía y Reino Unido.

²¹ Protocolos que clasificamos en seis categorías: 1) El Primer Protocolo firmado en París el 20 de marzo de 1953, y que entró en vigor el 19 de mayo de 1954; el Cuarto Protocolo firmado en Estrasburgo el 16 de Septiembre de 1963, en vigor desde el 2 de mayo de 1968; el Protocolo Sexto firmado el 28 de abril de 1983, vigente desde el 1 de marzo de 1985; y el Protocolo Séptimo firmado el 22 de noviembre de 1984 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1988, son textos jurídicos que amplían el número de derechos y libertades fundamentales reconocidos por el Convenio. 2) Los Protocolos Segundo, Tercero, Quinto y Octavo establecieron determinadas reformas al procedimiento seguido por la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los dos órganos de garantía que inicialmente instituyó el Convenio. 3) El Protocolo Noveno, firmado en Roma el 6 de noviembre de 1990, en vigor desde el 1 de octubre de 1994, permite actuar ante el Tribunal a los particulares, sean personas físicas o jurídicas. 4) El Protocolo Diez, firmado en Estrasburgo el 25 de marzo de 1992, tenía por objeto suprimir el quórum de dos tercios para formar la mayoría de votos que necesita el Comité de Ministros para determinar si ha existido o no violación del Convenio. Este Protocolo nunca entró en vigor y ya ha perdido sentido con la modificación impuesta por el Protocolo número Once. 5) El Protocolo Once, de fecha 11 de mayo de 1994 y en vigencia desde el 1 de noviembre de 1998, cuya importancia radica en haber creado un nuevo sistema de protección de los derechos reconocidos por el Convenio al instituir un Tribunal único que asume las competencias de la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consagrados originariamente en el Convenio. 6) Por último, destacamos el Protocolo Doce, que contiene una prohibición general de la discriminación, y el Protocolo Trece, que declara la abolición, en cualquier circunstancia, de la pena capital. Otro texto jurídico que, aparte de los Protocolos, complementa al Convenio es el Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, adoptado en 1959 conforme lo establecía el antiguo artículo 55 de la Convención. Este reglamento ha sido reformado en dos ocasiones, de manera íntegra el 24 de noviembre de 1982, y, posteriormente, por el Protocolo número 11, con el fin de modificar el procedimiento ante el Tribunal.

²² CARRILLO SALCEDO, J. A., “El Proceso de Internacionalización de los Derechos Humanos. El Fin del Mito de la Soberanía Nacional (II). Plano regional: El sistema de protección instituido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Consolidación de derechos y garantías: los grandes retos de los derechos humanos en el siglo XXI. Seminario conmemorativo del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 1999, p. 53.

²³ “Los Gobiernos signatarios, miembros del Consejo de Europa,

Considerando la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948” (Párrafo primero).

“Considerando que esta Declaración tiende a asegurar el reconocimiento y la aplicación universales y efectivos de los derechos en ella enunciados” (Párrafo segundo) [...].

“Resueltos, en cuanto Gobiernos de Estados Europeos animados por un mismo espíritu y en posesión de un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de primacía del Derecho, a tomar las primeras medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal” (Párrafo cuarto).

En cuanto a la naturaleza jurídica del Convenio concluimos que, éste es un Tratado Internacional multilateral de carácter restringido, ya que sólo se entienden sometidos al Convenio, los Estados miembros del Consejo de Europa. Convenio que reconoce y ampara determinados derechos y libertades fundamentales, cuya obligación de protección puede ser exigida no sólo por las Altas Partes Contratantes, sino además por los particulares, sean éstos nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio de uno de los estados contratantes.

En el Título I, artículos 2 a 14 del Convenio, se contemplan una serie de derechos que, siendo menor en número que los consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, son los mismos que aquélla reconoce. No obstante, el Convenio hace consagraciones no consideradas por la Declaración Universal, como la prohibición a realizar un trabajo forzado u obligatorio (artículo 4.2.), y se preocupa de desarrollar otros como el derecho a la vida; el derecho a la libertad y a la seguridad; y el derecho a un proceso equitativo (artículos 2, 5 y 6). Si bien el derecho que tiene toda persona al respeto de sus bienes, contemplado en el artículo 1 del Protocolo número uno adicional al Convenio, tiene un carácter económico, el resto de los derechos contemplados tanto por el Convenio como por los protocolos adicionales, son derechos civiles y políticos. En cuanto a los derechos y libertades consagrados, digamos que el Convenio reconoce y garantiza el derecho a la vida en el artículo 2; la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes en el artículo 3; la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado en el artículo 4; el derecho a la libertad y a la seguridad en el artículo 5; el derecho a un proceso equitativo en el artículo 6; la prohibición de la irretroactividad de la ley penal en el artículo 7; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en el artículo 9; la libertad de expresión en el artículo 10; la libertad de reunión, de asociación y el derecho a fundar sindicatos en el artículo 11; el derecho a contraer matrimonio en el artículo 12; el derecho a un recurso efectivo ante una instancia oficial cuando los derechos y libertades reconocidos en el Convenio en el artículo 13; y el derecho a gozar de estos derechos y libertades sin distinción alguna²⁴.

VIII. PALABRAS FINALES

Finalizamos este trabajo destacando, en tan sólo dos puntos, la importancia del sistema de protección de los derechos humanos instaurado por el Consejo de Europa:

i) Al pasar un Estado a formar parte del Convenio, lo hace animado por un mismo espíritu, por un patrimonio común de ideales y tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de primacía del derecho, pero no como medio para pretender el logro de sus propios intereses nacionales y;

²⁴ Además de los derechos contemplados por el Convenio, algunos de los protocolos adicionales a éste han consagrado nuevos derechos. Así, el Protocolo número 1, adoptado en 1952, consagra el ya mencionado derecho que tiene toda persona al respeto de sus bienes, que sólo puede ser limitado "...por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional" (artículo 1); el derecho a la instrucción, que deberá respetar el Estado sobre el derecho de los padres a asegurarla conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas (artículo 2); y la obligación de los Estados miembros de "...organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto..." (artículo 3). El Protocolo número 4 prohíbe la privación de libertad por incumplimiento de una obligación contractual (artículo 1); establece el derecho de toda persona a que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado parte, a la libre circulación por el territorio de dicho Estado, y a escoger libremente su residencia (artículo 2); prohíbe la expulsión de nacionales o que se niegue a una persona la entrada en el territorio del Estado del que fuese nacional (artículo 3); y prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros (artículo 4). El Protocolo número 6 establece la abolición de la pena de muerte, disponiendo en el artículo 1 que ninguna persona podrá ser condenada a tal pena ni ejecutada. Pero el mismo Protocolo contempla una excepción, que permite se imponga la pena de muerte, con arreglo a su legislación, por actos cometidos en tiempo de guerra o de peligro inminente de guerra. Por último, el Protocolo número 7, de 22 de noviembre de 1984, consagra el derecho del declarado culpable de una infracción penal a interponer recurso ante una jurisdicción superior a la que dictó la sentencia (artículo 2); el derecho de la persona que ha sufrido condena a ser indemnizado si se anula la condena ya sea por error judicial o por la aparición de hechos nuevos, siempre que no le sean imputables (artículo 3); el derecho a no ser perseguido o castigado penalmente por una infracción por la que ya haya sido absuelto o condenado en juicio definitivo, conforme al principio "*non bis in idem*" (artículo 4); y establece el principio de la igualdad de derechos y de responsabilidades de carácter civil de los esposos entre ellos y en sus relaciones con sus hijos respecto al matrimonio (artículo 5).

ii) Los derechos y libertades fundamentales consagrados en el Convenio deben ser interpretados según los valores de un régimen político verdaderamente democrático.

[Recibido el 13 de abril y aprobado el 8 de mayo de 2009]

BIBLIOGRAFÍA

- AHIJADO QUINTILLÁN, Manuel, *Historia de la unidad europea, Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2000.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Consolidación de derechos y garantías: los grandes retos de los derechos humanos en el siglo XXI. Seminario conmemorativo del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 1999.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 13ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2001.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 13ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 2003.
- HERNÁNDEZ GÓMEZ, Isabel, *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Madrid, Editorial DYKINSON, S. L., 2002.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego Javier, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 3ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2002.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (Coord.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 2001.
- MORIN, Edgar, *Pensar Europa. La metamorfosis de Europa*, Barcelona, Editorial Gedisa, S.A., 1998.
- RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, *La protección jurídica de las minorías en la historia Europea (siglos XVI-XX)*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Núm. 3, Bilbao, Universidad de Deusto, 1998.
- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid: Editorial Trotta, 2002.
- OTROS DOCUMENTOS
- Estatuto del Consejo de Europa, 5 de mayo de 1949.
- Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 4 de noviembre de 1950.

