

# LA CRISIS RUSA EN EL CONSEJO DE EUROPA: ¿UN PASO EN FALSO DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA?

## THE RUSSIAN CRISIS IN THE COUNCIL OF EUROPE: A FALSE STEP OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY?

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA\*  
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DIAZ\*\*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO GEOPOLÍTICO Y JURÍDICO DE LA ADHESIÓN DE RUSIA AL CONSEJO DE EUROPA. III. EL CONFLICTO ENTRE LA ASAMBLEA CONSULTIVA Y LA FEDERACIÓN RUSA: EL MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO. IV. ¿EL *QUID* DE LOS EFECTOS DE ESTA CRISIS PARA LA ASAMBLEA Y PARA EL CONSEJO DE EUROPA EN GENERAL? V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La anexión de Crimea a la patria rusa ha hecho mella en el Consejo de Europa. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa despojó a la Federación de Rusia en 2014 de su derecho de voto y otros derechos de representación. En el presente estudio se analizan con detalle las consecuencias políticas y jurídicas de la “crisis rusa”, con especial atención a la usurpación de poder por parte de la Asamblea de las competencias sancionatorias del Comité de Ministros. Esta crisis refleja, por una parte, la constante actitud antirusa de la vieja Europa, al margen del peso político de Rusia y su particularidad y, por otra, las peligrosas tensiones internas en esta Organización, con ocasión de la enmienda de aquel craso error.

*ABSTRACT: The annexation of Crimea to the Russian homeland has taken its toll on the Council of Europe. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe stripped the Russian Federation in 2014 of its right to vote and other rights of representation. In this study, the political and legal consequences of the “Russian crisis” are analyzed in detail, with special attention to the usurpation of power by the Assembly of the sanctioning competences of the Committee of Ministers. This crisis reflects, on the one hand, the constant anti-Russian attitude of old Europe, regardless of the political weight of Russia and its particularity, and, on the other hand, the dangerous internal tensions in this Organization, on the occasion of the amendment of that gross mistake.*

PALABRAS CLAVE: Crisis rusa, Consejo de Europa, poder sancionatorio, Asamblea Parlamentaria, Comité de Ministros

---

Fecha de recepción del trabajo: 21 de julio de 2020. Fecha de aceptación de la versión final: 26 de octubre de 2020.

\* Catedrático de Derecho Internacional Público. Profesor Visitante en la Universidad de Friburgo (Suiza).

\*\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Navarra. ([ejacoiste@unav.es](mailto:ejacoiste@unav.es)).

*KEYWORDS: Russian crisis, Council of Europe, sanctioning power, Parliamentary Assembly, Committee of Ministers*

## I. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Europa, Organización Internacional creada por el Tratado de Londres del 5 de mayo de 1949, constituye el pilar más fundamental en el que se asienta en gran medida el sistema europeo de protección de los derechos humanos y de las libertades, por lo que no es de extrañar que se haya ampliado casi por todo el territorio continental europeo a medida que los Estados europeos se han ido democratizando, pasando así de 10 Estados (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido) a los que se unirían pocos meses después Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia; mientras, Alemania lo haría en 1950, tras las peripecias jurídico-políticas a las que tuvo que hacer frente tras la Segunda Guerra Mundial. Un poco más tarde se adherían Grecia y Turquía, mientras los dos países ibéricos tendrían que esperar a la desaparición de sus regímenes políticos para poder adherirse, de forma que Portugal lo hizo el 22 de septiembre de 1976 y España el 24 de noviembre de 1977.

Los objetivos de la creación de esta Organización eran claros, pues se trataba ni más ni menos de configurar a nivel regional europeo un espacio de cooperación a nivel jurídico y político basado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho (*rule of law* o imperio de la ley). Su éxito ha sido tan extraordinario que, a día de hoy, 47 Estados europeos forman parte de la Organización, es decir, todos menos Bielorrusia ni el Estado del Vaticano<sup>1</sup>, este último teniendo el estatuto de Observador, con otros cinco Estados no europeos (Canadá, Estados Unidos, Israel, Japón y México). Sin embargo, conviene hacer notar los cambios de Bielorrusia e incluso de Kazajistán<sup>2</sup>; mientras que Kosovo sigue quedando al margen ya que cualquier adhesión requiere la aceptación unánime en el Consejo de Ministros.

Pasar de 10 a 47 Estados no es una cuestión baladí y revela a todas luces el éxito de una Organización que ha sabido en general generar gran prestigio a pesar de las exigencias democráticas que exige a los países candidatos, como sucedió con España y Portugal. Algo similar, a pesar de las diferencias que pueda haber, ha ocurrido a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 para los países de Europa Central y Oriental, los cuales se apresuraron a presentar sus candidaturas de adhesión a la Organización, respondiendo así muy positivamente a las propuestas hechas por diversos medios políticos europeos, con el único objetivo de anclarlos en el mundo democrático tras la crisis que padeció la Unión Soviética, crisis que traería consigo su desaparición, resurgiendo de su desmembramiento un grupo importante de Estados que llamarían todos ellos a las puertas de la Organización de Estrasburgo. Tampoco conviene ignorar, que casi simultáneamente a la desmembración de la antigua Unión Soviética, tuvo lugar la desmembración de la antigua

---

<sup>1</sup> Conviene apuntar que ninguno de los Estados Europeos parcialmente reconocidos en el marco onusiano como Kosovo, la República Turca del Norte de Chipre, Osetia del Sur, Abjasia, Transnistria y Artsaj (denominada hasta 2017 República del Alto Karabaj) es miembro del Consejo de Europa.

<sup>2</sup> Bielorrusia y la República de Kazajistán son ya sin embargo candidatos a la adhesión.

Yugoslavia, de donde saldrían seis Estados, sin contar Kosovo. De estos países, el último que se ha adherido al Consejo de Europa ha sido Montenegro, tras su separación de Serbia, que es Miembro desde el 11 de mayo de 2007. Esta evolución histórica europea explica, en gran medida, el éxito de una Organización que nació para ciertos países de Europa Occidental, pero que los acontecimientos políticos de diversa índole que se han producido, han hecho de ellos el lugar de encuentro en materia de cooperación bajo el prisma del respeto a las reglas democráticas y al estado de derecho, con todo lo que esto implica. Esto no quiere decir que no haya habido dificultades en el camino, que no siempre se pueden atribuir sin más a los Estados miembros, y uno de estos casos es precisamente el de la Federación Rusa, que pasamos a analizar.

## **II. EL MARCO GEOPOLÍTICO Y JURÍDICO DE LA ADHESIÓN DE RUSIA AL CONSEJO DE EUROPA**

En el ámbito internacional nunca hay que olvidar el entorno geográfico y político a la hora de abordar ciertos temas, lo que permite comprender mejor las causas que han llevado a la adopción de ciertas decisiones. Si decimos esto, es porque es obvio que la descomposición de la antigua URSS generó una gran inestabilidad en sus territorios, que configuraban no solo el territorio actual ruso, sino todo un enjambre de pueblos y países cuyos territorios se extendían por el Cáucaso, pero también comprendía territorios en Europa Oriental como los Estados bálticos o Ucrania. Incluso en estos últimos casos había, y lo sigue habiendo en la actualidad, poblaciones de origen diverso, como se ha puesto de manifiesto actualmente con la crisis ucraniana en el Donbás, y en general en todo el país. En ese momento las poblaciones eran en general rusófonas, aunque tampoco se puede ignorar que hubo también desplazamientos de población étnicamente rusa a los territorios de la antigua URSS, como fue el caso en los países bálticos, aunque también en las Repúblicas caucásicas<sup>3</sup>. Otro elemento a tomar en consideración es que la

---

<sup>3</sup> Como se sabe, en los países bálticos, estas poblaciones de origen ruso son consideradas como si fueran casi extranjeros, aunque hayan nacido allí. La historia del Soldado de Bronce, en Estonia, confirma lo que acabamos de decir. En efecto, se trataba de una decisión adoptada por las autoridades estonias de retirar el monumento al soldado desconocido soviético que hasta el 27 de abril de 2007 estaba colocado en la plaza del centro de la capital estonia, Tallin, más conocida como la estatua del Soldado de Bronce. Este monumento se erigió en 1947 en honor de los soldados soviéticos que liberaron Tallin, y que se emplazó en pleno centro de la ciudad. En realidad se puede decir que la decisión del Gobierno estonio de retirar este monumento, en donde también había una pequeña tumba de guerra soviética muy espartana, suscitó el resurgimiento de antiguas desavenencias entre las partes, advirtiendo Rusia de las graves consecuencias que podía tener si esto se llevaba a la práctica. El Gobierno estonio continuó con el proyecto, y en enero de 2007 adoptó el “War Graves Protection Act”, con el fin de crear las bases jurídicas necesarias para la nueva recolocación del monumento, a pesar de que a esto se oponía el Consejo de la ciudad de Tallin y su alcalde. También se oponían los representantes de la población rusa de Estonia, sosteniendo que era una manera de volver a glorificar el fascismo en Estonia. Pero la cosa, no se iba a quedar ahí, pues el 23 de abril de 2007 Rusia hizo una protesta oficial advirtiendo de las graves consecuencias que ese hecho podía tener en las relaciones bilaterales. Este hecho desataría violentos disturbios en los que hubo decenas o centenares de heridos y un muerto, entre los partidarios y los opositores a la recolocación del monumento. Las advertencias rusas hechas el 23 de abril cayeron en saco roto, y el Gobierno estonio cumplió su palabra removiendo el monumento al soldado desconocido soviético en las primeras horas del día 27 de abril. Ante esta situación la respuesta rusa no se hizo esperar, calificando el hecho de

Federación Rusa es actualmente soberana sobre el enclave de Kaliningrado, la antigua Königsberg prusiana, un enclave de 15.100 km<sup>2</sup> y una población de en torno a un millón de habitantes en todo el Óblast. Encajonado entre Polonia y Lituania, y con salida al Mar Báltico, es un territorio estratégico para Rusia, y está conectado con ella tanto por ferrocarril como por carretera a través de Lituania y Bielorrusia. Ni que decir tiene que en este territorio Rusia posee un buen arsenal militar, con una base naval importante.

Fue precisamente en esta situación cuando la Federación Rusa presenta su solicitud de adhesión el 7 de mayo de 1992, y un mes más tarde, el Comité de Ministros insta a la Asamblea Parlamentaria (Asamblea Consultiva, según art. 10 y del capítulo V del Estatuto del Consejo de Europa)<sup>4</sup>, tal y como está previsto en el procedimiento de la Organización, a que emita su opinión al respecto, lo que este Órgano lleva a cabo en su Dictamen 193, del 25 de enero de 1996<sup>5</sup>. En efecto, en este Dictamen la Asamblea Parlamentaria no se limita a aprobar formalmente la petición de adhesión rusa, sino que durante este período sigue los acontecimientos políticos en la zona, entre los cuales se encontraba el conflicto de Chechenia, de tal forma que la Asamblea no ha dudado en interrumpir el procedimiento el 2 de febrero de 1995, hasta que retoma el tema el 27 de septiembre de 1995, tras haberse comprometido Rusia a tratar de encontrar una solución política<sup>6</sup>.

---

salvajada y profanación, anunciando una dura respuesta, incluyendo la ruptura de las relaciones diplomáticas. Y es que ese mismo día fueron ya lanzados los primeros ciberataques contra las instituciones y servicios estonios que paralizaron el país, sin contar con el bloqueo de la Embajada estonia en Moscú por jóvenes de los grupos Nashi y Molodoya Gvardiya, mientras que los medios de comunicación llamaban al boicot de los productos estonios, y se suspendían los programas de inversión rusos en Estonia. Unos días más tarde, se bloqueaba el tráfico de mercancías entre ambos países por parte de Rusia, y se paralizaban las entregas de productos energéticos. Estas acciones supusieron una reducción del PNB estonio en torno a 1,5%. Sobre este asunto, cfr. Russian Federation, Ministry of Foreign Affairs, Press release, Information and Press Department, Moscow, 23 April 2007 (b). Ver también ANDERSON, R., “Estonia Pays Price of Defying Russia”, *Russia Profile*, Moscow, 24 June 2007. Ver también en relación con los tres países bálticos, LASUS, A, and GALBREOTH, D.J., “Estonia, Latvia and Lithuania”, en: David Maxime, Gower Jacquie and Haukkala Hiski (Eds.): *National Perspectives on Russia. European Foreign Policy in the Making?*, Routledge Advances in European Politics, 2013, 302 p. Chapter 10 y “Retiraremos al soldado soviético, guerra (de palabras) entre Estonia y Rusia”, 27 April 2007, <https://cafe.babel.com.es/article/retiraremos-al-soldado-sovietico-guerra-de-palabras-entre-Estonia-y-Rusia-5ae004eqf723635a145dc375/>.

<sup>4</sup> Conviene recalcar que la Asamblea Parlamentaria es la Asamblea Parlamentaria internacional más antigua, y como se señaló en la Declaración de los países firmantes del Consejo de Europa, el 5 de mayo de 1959, debe ser un medio por el que se canalicen las aspiraciones de los pueblos europeos, de forma que los Gobiernos puedan estar continuamente en contacto con la opinión pública europea. Cfr. LEACH, Ph., “The Parliamentary Assembly of the Council of Europe”, en: SCHMAHL Stephanie and BREUER Marten (Ed.) *The Council of Europe: its Laws and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 166-211, p. 166.

<sup>5</sup> Cfr. *Demande d’adhésion de la Russie au Conseil de l’Europe*, Avis 193 (196), en: assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=13932.

<sup>6</sup> Cfr. Punto 3 del Dictamen. Las razones dadas por la Asamblea Parlamentaria son que se han producido alegaciones de violaciones de derechos humanos, algunas de ellas comprobadas, mientras que otras estaban en trance de investigarse. Estas violaciones se iban a mencionar también más tarde en diciembre de 1995 por los hechos ocurridos en Goudermes y en Pervomaïskoic, Y es que la Asamblea condena además los

Pero la Asamblea indica además que Rusia se ha asociado a varias actividades del Consejo de Europa desde 1992, y que ha participado ya con su delegación de invitados especiales en los trabajos de la Asamblea y de sus comisiones, dejando así claro que tenía un cierto rodaje. Es más, recalca que un diálogo político se ha establecido entre Rusia y el Comité de Ministros desde el 7 de mayo de 1992, adhiriéndose además a varias convenciones del Consejo de Europa, entre ellas, la Convención Cultural Europea<sup>7</sup>. Ante esta situación, la Asamblea Parlamentaria, reconociendo la buena voluntad rusa y su concepción en torno a los compromisos internacionales, afirma que Rusia tiene la intención de : a) firmar el Convenio Europeo de Derechos Humanos en el momento de la adhesión; ratificar la Convención y los Protocolos núms. 1, 2, 4, 7 y 11 de la entrada en vigor del Protocolo núm. 11, derecho de petición individual a la Comisión Europea (artículos 25 y 46 de la Convención); b) firmar dentro de un año y ratificar dentro de los tres años siguientes a su adhesión el Protocolo No. 6..., y establecer una moratoria sobre las ejecuciones que entrará en vigor el día de la adhesión ; y c) firmar y ratificar en el plazo de un año a partir de la adhesión el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes<sup>8</sup>.

La Asamblea recoge también otros 22 compromisos por parte de Rusia<sup>9</sup> relativos a otros asuntos en relación con el Consejo de Europa, así como armonizar sus estructuras jurídicas con las normas del Consejo de Europa, como con las reglas del Derecho internacional humanitario, frente a las cuales se exige un respeto estricto tanto en los conflictos armados internacionales como los no internacionales. Otro aspecto importante a tener en consideración es el compromiso ruso de arreglar las controversias internacionales de forma pacífica, obligación que incumbe a todos los Miembros del Consejo de Europa, absteniéndose de recurrir a cualquier uso o amenaza de la fuerza contra sus vecinos<sup>10</sup>. Y como corolario a esta cuestión añade que las controversias en materia de fronteras, una cuestión clave, se resuelvan según los principios del Derecho internacional, ateniéndose a los tratados internacionales existentes<sup>11</sup>.

La Asamblea no se contenta solo con plasmar en su Dictamen estas cuestiones a todas luces importantes, sino que va recogiendo una retahíla de otras obligaciones como la retirada de las tropas rusas de Moldavia, las críticas que hace al concepto de “países extranjeros próximos” como una zona de influencia especial, etc. A nuestro entender esta

---

secuestros de personas, que considera como actos de terrorismo, así como el uso indiscriminado de la fuerza, que ha causado la muerte a muchas personas inocentes, acusando a Rusia de haber violado el Derecho internacional humanitario. No obstante, más tarde la Asamblea *“estime que la Russie –au sens de l’article 4 du Statut– a clairement la volonté et sera capable dans un avenir proche de se conformer aux dispositions de l’article 3 de ce Statut précisant les conditions requises pour pouvoir adhérer au Conseil de l’Europe (“Tout membre du Conseil de l’Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l’homme et des libertés fondamentales. Il s’engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite [de ce] but”)*. Point 7.

<sup>7</sup> Punto 7. 1-7-3.

<sup>8</sup> Cfr. Puntos 10.1-10.3.

<sup>9</sup> Cfr. Puntos 10.4-10.25.

<sup>10</sup> Cfr. Punto 10.7.

<sup>11</sup> Cfr. Punto 10.8.

cuestión recogida en el punto 10.11 del Dictamen nos parece un poco abusiva, pues es algo consustancial a la geografía, y esas zonas de influencia no son una exclusividad de Rusia, pues las tienen los Estados Unidos, China y existen también en Europa con Alemania, Francia, etc., de ahí que se hable de una Europa del Norte, liderada por Alemania, y de una Europa del Sur, más cercana a Francia y protegida por ella, si es que se puede utilizar este término. También recoge la obligación de que Rusia restituya lo antes posible los bienes de las instituciones religiosas, o la restitución de los bienes reclamados por los Estados miembros del Consejo de Europa, especialmente los archivos transferidos a Moscú en 1945<sup>12</sup>, así como la obligación de cesar de restringir, con efecto inmediato, la libertad de circulación internacional de personas que tengan conocimiento de secretos de Estado, salvo aquellas restricciones aceptadas en los Estados miembros del Consejo de Europa, así como facilitar la consulta de los archivos conservados en la Federación Rusa<sup>13</sup>.

Estos ejemplos, y la forma autoritaria de anunciarlos, suscitaron ciertos recelos políticos a pesar de la complejidad de la adhesión rusa en el contexto de la Guerra Fría, que podrían interpretarse como un intento de despojar a Rusia de su orgullo patrio, sobre todo en aquellos momentos críticos que estaba atravesando el país. Aquellas dificultades en la adhesión bien podrían haber propiciado las reacciones posteriormente sobre todo ya en este siglo XXI. Dicho esto, la Asamblea Parlamentaria termina su Dictamen recomendando al Comité de Ministros que a la luz de los compromisos asumidos se invite a la Federación Rusa para que se convierta en Miembro del Consejo de Europa, atribuyéndole 18 diputados en la Asamblea Parlamentaria<sup>14</sup>.

Pasado este trámite, Rusia pasa a ser el Miembro número 39 de esta Organización, y vuelve a ocupar un puesto que le corresponde tanto por la historia (su contribución a la civilización europea ha sido muy notable), como por sus esfuerzos en querer volver a reencontrarse con aquellos pueblos y Estados con los que siempre estuvo, a pesar de las vicisitudes que todos conocemos. Es cierto que para algunos recalcitrantes Rusia no parecía que podría unirse a una Organización cuya razón de ser es promover y proteger los derechos humanos, de ahí un reto que les parecía imposible de conseguir, si se tomaba en consideración su historia reciente con la URSS. Esta desconfianza iría pronto desapareciendo, de forma que los primeros pasos dados por esta Organización fueron en gran medida exitosos, no dudando en firmar numerosos instrumentos jurídicos patrocinados por el Consejo de Europa en materia de Derechos Humanos.

Un poco más difícil ha sido convencer a Rusia para que aceptara determinadas normas, consideradas como imperativas en materia de lo que se denomina “principios democráticos” emanados del artículo 3 del Estatuto, sobre cuya base los órganos de control, como la Asamblea Consultiva, y sobre todo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han adoptado a veces decisiones que exigían grandes sacrificios a Rusia, lo que no era ni muy bien aceptado ni muy bien comprendido por las autoridades de este país. A esto conviene añadir que quizás la Asamblea Consultiva ha adoptado decisiones

---

<sup>12</sup> Cfr. Puntos 10.13-14.

<sup>13</sup> Cfr. Punto 10.15.

<sup>14</sup> Cfr. Puntos 11.1-2.

con demasiado celo o exacerbadamente rigurosos en ámbitos muy problemáticos en los que los países europeos no están exentos de una cierta responsabilidad, como ha ocurrido con la crisis ucraniana y sus nefastas consecuencias. Y es que en este caso, lo político parece haber trascendido lo jurídico, o por lo menos ambos se han interrelacionado, suscitando los problemas de todos conocidos con Rusia, aunque ahora ya estemos en una etapa mejor. Y es que cuando no se es comprensivo, y uno se vuelve sumamente exigente en torno a situaciones difíciles, fraguadas en parte por uno mismo, el resultado no puede ser muy positivo.

Dicho esto, lo cierto es que, aunque ha habido ciertas dificultades, la adhesión rusa al Consejo de Europa ha sido fructífera, para Europa y para Rusia. Para Europa, porque ha visto cómo todo un sistema de promoción y protección de los derechos humanos ha llegado a Rusia, que no es un Estado cualquiera, sistema que ha sido aceptado con ilusión y, por qué no, también con eficacia, sobre todo si se toma en consideración el reto que suponía para Rusia y todos los Estados, salidos de la antigua URSS, como ya se ha apuntado. No es una casualidad que la Federación Rusa haya ratificado a día de hoy en torno a 70 instrumentos jurídicos elaborados en el seno del Consejo de Europa, que consagran todos ellos las principales reglas democráticas y los derechos humanos reconocidos tanto en Europa como a nivel universal. A este respecto, la prohibición de la tortura, recogido en el Convenio del 10 de diciembre de 1984, que entró en vigor el 26 de junio de 1987, es un buen ejemplo de norma universal<sup>15</sup>, mientras que a nivel europeo es el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del 4 de noviembre de 1950, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, cuya característica principal es que prevé un sistema de control vinculante como es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual ha marcado un antes y un después en Europa en materia de derechos humanos. Ni que decir tiene, que este último Convenio ha supuesto para Rusia un hito y al mismo tiempo un gran reto, al tener que adaptar su estructura estatal al sistema previsto por el precitado Convenio Europeo de Derechos Humanos. El reto ha sido superado con cierto éxito, sobre todo a la luz del número de demandas presentadas ante el Tribunal, lo que demuestra que la aplicación del Convenio en la Federación Rusa es real.

Desde esta perspectiva, conviene apuntar que, desde su adhesión hasta finales de 2017, 148.680 demandas se han presentado ante el Tribunal por Rusia, lo que no deja de ser un número importante. Por otra parte, en 2018, 56.350 asuntos estaban pendiente en el Tribunal, y un poco más de un tercio estaban dirigidos contra Rusia (20,90%) y Rumanía (15,10%). Otro dato a retener es que en ese año 2018, cerca de la mitad de los asuntos correspondían a tres Estados, Rusia (248), Turquía (146) y Ucrania (91), mientras cerca de un cuarto de las sentencias se han dirigido a Rusia (24,45%), mientras que contra Turquía han sido 14,39%, Ucrania 8,97% y Rumanía 8,08%<sup>16</sup>. Estos datos, no deberían ensombrecer que el “éxito” del Convenio Europeo de Derechos Humanos es un arma de

---

<sup>15</sup> Este convenio prevé, como se sabe un sistema de control preventivo. Sobre la prohibición de la tortura, véase, *per omnia*, MARIÑO MENÉNDEZ, F., “The Prohibition of Torture in Public International Law”, *RdC*, Tome 391, 2018, pp. 103-185.

<sup>16</sup> Cfr. *La CEDH en faits & chiffres 2018*, pp. 3-4 en: [https://www.echr.coe.int/Documens/Facts\\_Figures\\_2018\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documens/Facts_Figures_2018_FRA.pdf).

doble filo, ya que Rusia tiene altas cuotas de presencia ante su Tribunal, lo que demuestra – en contrario – que a nivel nacional no siempre existen los remedios judiciales necesarios para hacer frente a las violaciones del Convenio. Pero no solo el Tribunal ha desempeñado un gran papel en Rusia, sino también el Comité de Ministros que ha ejercido una vigilancia a las reformas adoptadas por Rusia para adaptarse a las garantías establecidas por el Convenio, como aquellas relacionadas con la prisión provisional, las medidas adoptadas para agilizar la duración de los procesos, así como en torno al respeto del carácter definitivo de las decisiones judiciales. Si estos aspectos han sido ya considerados como cerrados, otros siguen todavía pendientes como las operaciones de las fuerzas de seguridad en el Cáucaso, la operación de salvamento de los rehenes en el teatro Dubrodka, de Moscú en 2002,<sup>17</sup> la famosa operación para liberar a los rehenes en una escuela de Beslán en 2004,<sup>18</sup> las garantías en materia de detención, las deficiencias encontradas en materia de la vigilancia secreta de telefonía, la libertad de reunión, así como en general el funcionamiento de la justicia<sup>19</sup>.

Respecto al control de la aplicación de la Convención sobre la prohibición de la tortura, que Rusia ratificó el 5 de mayo de 1998, conviene recalcar que uno de sus elementos esenciales es su *carácter preventivo*, con el fin precisamente de que no se produzcan esas prácticas abominables, como es la tortura, sobre todo en los centros de detención. En esta materia, la eficacia demostrada se debe sobre todo a que el Comité contra la Tortura, previsto por la propia Convención<sup>20</sup>, lleva a cabo sus controles con suma discreción y confidencialidad, de ahí que salvo que se considere justificado la publicidad de sus informes por cualquier razón que sea, estos en general no se publican<sup>21</sup>, aunque en el caso

---

<sup>17</sup> Esta operación tuvo lugar a raíz de la toma del Teatro Dubrodka, de Moscú, por parte de unos 50 terroristas chechenos armados el 23 de octubre de 2002, tomando como rehenes a 850 personas, exigiendo el fin de la Segunda Guerra de Chechenia y la retirada de las tropas rusas. La operación de rescate se llevó a cabo por los famosos “Spetsnaz” del Servicio Federal de Seguridad, los cuales introdujeron un agente químico (no revelado todavía) en el sistema de ventilación comenzando poco después el rescate, en el que perecieron todos los terroristas y 130 rehenes, entre los que se encontraban 9 extranjeros. Todos los terroristas menos dos, murieron por el agente químico. Aunque el uso de este agente fue muy criticado, los Gobiernos del Reino Unido y de los Estados Unidos justificaron el ataque. Evidentemente, el peso del 11-S estaba presente.

<sup>18</sup> El ataque a la escuela de Beslán, en Osetia del Norte, se produjo el 1 de septiembre casi justo dos años después del ataque al Teatro Dubrodka, por un grupo de unos 30 terroristas chechenos e ingusetios, sobre todo. Ese mismo día tendría lugar la operación de las fuerzas de seguridad rusas, en el que hubo 334 muertos (186 de entre ellos niños) y en torno a 700 heridos. A petición de Rusia tuvo lugar una reunión en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ese mismo día, en la que los Miembros del Consejo pidieron la liberación inmediata e incondicional de todos los rehenes. Después de 2 días de negociaciones, el 3 de septiembre las fuerzas rusas de seguridad empezaron la operación de rescate que duró hasta el 7 de septiembre. El 13 de abril de 2017, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a Rusia por no haber hecho lo suficiente para impedir la matanza y por el uso excesivo de la fuerza, imputándole además una falta de diligencia al no adoptar medidas de prevención para impedir el ataque, debido a que ya disponía de fuentes de información según las cuales se planeaba un ataque terrorista contra una institución educativa, aunque esta no estaba especificada.

<sup>19</sup> Para más detalles, cfr DE SALVIA, M., “La Russie et le Conseil de l’Europe : « clap de fin » ou redémagage?”, *Revue générale de droit international public*, 2019, pp. 141-151, pp. 144-145.

<sup>20</sup> Cfr. Art. 17-24.

<sup>21</sup> En efecto, el artículo 20.5 de la Convención señala que “Todas las actuaciones del Comité... serán confidenciales y se recabará la cooperación del Estado parte en todas las etapas de las actuaciones. Cuando se hayan concluido actuaciones relacionadas con una investigación hecha conforme al párrafo 2, el Comité



ruso, tan solo 3 de los 24 adoptados en una treintena de visitas, se han publicado<sup>22</sup>. Este número importante de visitas demuestra el interés del Comité contra la Tortura por examinar sobre todo las condiciones de detención en zonas castigadas por la violencia como, por ejemplo, en las regiones caucásicas, llevándose a cabo con una colaboración rusa, no solo formal sino también efectiva. Y es que dadas las condiciones y las peculiaridades que encierra un país tan inmenso como Rusia, esta colaboración se ha revelado sumamente indispensable para que el Comité contra la Tortura pudiera hacer su trabajo con eficacia y libertad<sup>23</sup>.

Esta época de colaboración y de “savoir faire” entre el Consejo de Europa, sus Órganos y la Federación Rusa no iba a poder superar la crisis ucraniana, abriéndose ya en 2014 la espita de un conflicto a raíz de una decisión de la Asamblea Consultiva, la cual no estuvo a la altura de las circunstancias, como vamos a analizar en las siguientes páginas.

### **III. EL CONFLICTO ENTRE LA ASAMBLEA CONSULTIVA Y LA FEDERACIÓN RUSA: EL MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO**

La denominada “crisis rusa” en el seno del Consejo de Europa, debido a la crisis de Rusia con Ucrania a raíz de los acontecimientos en Crimea es un buen ejemplo que pone sobre la mesa una vez más ciertos problemas que se suscitan entre los Estados miembros y los órganos de las Organizaciones internacionales. Nada nuevo bajo el sol, se dirá, pues algo similar de lo que ha ocurrido en este caso, ya ocurrió el siglo pasado, entre 1960 y 1980 con la República Sudafricana, estableciéndose vivos debates en torno a la participación de la delegación sudafricana a los trabajos de la Asamblea General de las Naciones Unidas a causa del por entonces régimen de apartheid. Pero también hubo problemas con Francia y la Unión Soviética, así como con otros países al negarse a pagar sus contribuciones a las Naciones Unidas por la FUNU (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas), de 1956, así como por la ONUC (Operación de las Naciones Unidas en el Congo), creada en 1960<sup>24</sup>.

---

podrá, tras celebrar consultas con el Estado parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de la investigación en el Informe anual que presente conforme al artículo 24”.

<sup>22</sup> Esta publicación se hace “tras celebrar consultas con el Estado parte interesado”, como reza el precitado artículo 20.5 de la Convención.

<sup>23</sup> Para un estudio sobre el papel que desempeña el Comité en general, cfr. MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El Comité contra la tortura de Naciones Unidas. Balance de su actual situación”, *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, n° 13, 2014, pp. 15-34; y del mismo autor “El Comité contra la tortura de las Naciones Unidas. Apunte para un análisis de situación”, *Revista de Derecho migratorio y extranjería*, n° 35, 2014, pp. 13-27. El Profesor Mariño fue miembro del Comité contra la Tortura hasta 2013.

<sup>24</sup> Sobre este aspecto, cfr. CRUZ FABRES, R., *La crisis financiera de las Naciones Unidas y el artículo 19 de la Carta*, Editorial jurídica de Chile, 1967, 59 p. Para un estudio general de los problemas que planteaba la República Sudafricana en los diferentes Órganos de las Naciones Unidas, en esos momentos, cfr. FISCHER, G., “L’ Afrique du Sud et la C.N.U.C.E.D.”, *Annuaire français de droit international*, 1968, pp. 475-482. Ver también BEIGBEDER, I., “La crise financière de l’ONU et le Groupe des 18. Perspectives de réforme ?”, *Annuaire français de droit international*, 1986, pp. 426-438. Este autor nos relata con claridad como en 1960, tanto el bloque soviético como varios países árabes rechazaban pagar los gastos de la “fuerza de urgencia de las Naciones Unidas para poner fin a la crisis del Canal de Suez. Por otro lado, la

Las razones que se invocaban eran de orden político y jurídico. En el plano político, la tesis de la URSS era la de la responsabilidad del agresor, es decir, aquel que haya cometido una agresión, debe asumir los gastos financieros resultantes de la Operación emprendida por la ONU para poner fin a esa agresión. En este caso, Francia, Gran Bretaña e Israel debían pagar los gastos de la FUNU, y Bélgica los de la ONUC. En el plano jurídico, tanto Francia como la URSS sostenían que el Consejo de Seguridad era el único órgano competente para decidir cualquier acción que implicara el uso de la fuerza (artículos 42-43 de la Carta). Como esas operaciones habían sido adoptadas mediante resoluciones de la Asamblea General eran contrarias a la Carta, y la FUNU había sido aprobada por la Asamblea General. Por su parte, los Estados Unidos sostenían que tanto la Asamblea como el Consejo de Seguridad estaban habilitados para adoptar esta clase de operaciones y, por lo tanto, también los costes financieros<sup>25</sup>.

Unos años más tarde, en 1962, la Corte Internacional de Justicia, en su Opinión consultiva de 20 de julio de 1962 sobre “ciertos gastos de las Naciones Unidas” declararía que los gastos de estas operaciones eran “gastos de la Organización,” según el artículo 17.2 de la Carta y, por tanto, debían repartirse entre los Miembros de la Asamblea General<sup>26</sup>. Esta Opinión de la Corte fue rechazada, sin embargo, por todos los Estados que se oponían a esta interpretación. Como se sabe el artículo 19 de la Carta prevé la posibilidad de retirar el derecho de voto a causa del retraso en el pago de sus contribuciones, aunque en este caso no se hizo contra ningún Estado, es decir, ni contra la URSS, ni contra Francia ni contra los ocho Estados restantes. No fue tan generosa la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que, como veremos, haría gala de una agresividad institucional exacerbada e injustificada, adoptando unilateralmente una actitud política que ha dañado la imagen del Consejo de Europa, Organización de cooperación y en donde el respeto y la flexibilidad con los Estados miembros había sido uno de sus estandartes, sin que esto quiera decir que no hacía frente a los abusos.

## 1. La crisis rusa y su desarrollo

Son bien conocidos los orígenes de la crisis ucraniana, que empezó con el “euromaidán”, y continuó con la caída de Yanukovich, que parte a Rusia, más la posterior anexión de Crimea por Rusia, aunque la crisis continúa actualmente viva en el Donbás. Dejando al margen este último, lo cierto es que determinados errores cometidos por los países europeos, es cierto que unos más que otros, en el “euromaidán” distaban mucho de ser pacíficos, mostrando ya una agresividad y un odio exacerbados hacia la Federación Rusa, hechos frente a los cuales el Consejo de Europa, y sobre todo la Asamblea Parlamentaria, artífice de la crisis, guardaría un silencio sepulcral, a pesar de que lo que estaba ocurriendo, como se ha visto después, era grave.

---

URSS y Francia adoptarían el mismo posicionamiento respecto a la Operación de las Naciones Unidas en el Congo.

<sup>25</sup> Cfr. BEIGBEDER, Y., “La crise financière de l’ONU et le Groupe des 18”, op. cit., p. 427. Ver también sobre estos aspectos, VIRALLY, M., *L’Organisation Mondiale*, Armand Colin, París, 1972, pp. 499-507.

<sup>26</sup> Cfr. Certaines dépenses des Nations Unies [article 17 paragraphes, de la Charte] Avis consultatif du 20 juillet 1962, CIJ, *Recueil*, 1962, p. 151-181. La Corte emitió esta Opinión por nueve votos contra cinco.

En efecto, tras la adhesión/anexión de Crimea, el 24 de marzo de 2014, el 10 de abril de 2014, es decir unas dos semanas después de su unión a la Federación Rusa<sup>27</sup>, la Asamblea Parlamentaria adopta la Resolución 1990 (2014) en la que se condenan los hechos llevados a cabo por Rusia que han traído consigo la anexión de Crimea, hecho que es considerado como una grave violación del Derecho internacional, particularmente de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta Final de Helsinki<sup>28</sup>. Esta Resolución señala, además, que es también contraria al Estatuto del Consejo de Europa, particularmente el artículo 3, así como a los compromisos asumidos por Rusia en el momento de su adhesión<sup>29</sup>. Es decir que la anexión de Crimea constituye una violación flagrante del Derecho internacional, del Estatuto del Consejo de Europa y de los propios compromisos asumidos por la Federación Rusa, por lo que basándose en los artículos 8-10 de su Reglamento, que prevén que en caso de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios fundamentales del Consejo de Europa o en caso de violación persistente de sus compromisos y obligaciones, la Asamblea puede decidir la no ratificación de los poderes de una delegación o su ratificación de esos poderes, pero acompañada de una privación de determinados derechos o de una suspensión aplicable a los miembros de una determinada delegación, como puede ser el ejercicio de ciertos derechos de participación o de representación en las actividades de la Asamblea y de sus órganos<sup>30</sup>. Con esta base jurídica y, como muestra de reprobación de las acciones rusas en Crimea, la Asamblea decide suspender hasta el fin de la sesión de 2014, el derecho de voto y otros derechos de representación de la delegación rusa en el seno de la Asamblea<sup>31</sup>. Es más, esta Resolución amenaza incluso con anular los poderes de la Delegación rusa, si Rusia no inicia una desescalada de la situación y si no da un paso atrás en el tema de la anexión de Crimea<sup>32</sup>.

En estas circunstancias, la Asamblea hubiera podido quedarse ahí con el asunto de Crimea, pero comete el error de querer resituar este problema en un marco más amplio, como es el de las relaciones de Rusia con sus países vecinos, como si con el asunto de Crimea no tuviera bastante. Parece tener presente también el conflicto con Georgia de 2008, pero también menciona en su Resolución 1990 las declaraciones de ciertos dirigentes rusos sobre la cuestión de las minorías rusas presentes en algunos Estados

---

<sup>27</sup> Para más detalles, cfr. BERMEJO GARCÍA, Romualdo: *La vuelta de Crimea a la madre-patria: algunas reflexiones a la luz del Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, 2015, 139 p.

<sup>28</sup> Cfr. Punto 3.

<sup>29</sup> Punto 4.

<sup>30</sup> Para el Reglamento de la Asamblea, cfr. Resolución 1202 (1999) de 4 de noviembre, punto 10.1 c.

<sup>31</sup> Véase, Resolución 1990 (2014), op. cit., punto 15, cuyo tenor literal es el siguiente: “En conséquence, afin de marquer sa condamnation et sa désapprobation face aux agissements de la Fédération de Russie à l’égard de l’Ukraine, l’Assemblée décide de suspendre les droits suivants de la délégation de la Fédération de Russie jusqu’à la fin de la session de 2014: le droit de vote; le droit d’être représenté au Bureau de l’Assemblée, au Comité des présidents et à la Commission permanente; le droit de participer à des missions d’observation des élections”.

<sup>32</sup> *Ibid*, punto 16. Como se puede comprobar esto revela la falta de tacto político de la Asamblea Consultiva, que parece querer asumir *per se* el ejercicio de competencias de un régimen “presidencialista”, situándose así en una posición autoritaria frente a un país que tomó Berlín en 1945. Como se puede ver, soñar es gratis, porque Crimea se ha incorporado a Rusia para quedarse, como cualquier analista un poco avisado lo ve en la actualidad, aunque se veía ya también en 2014.

miembros del Consejo de Europa, declaraciones que suscitan temores en esos países<sup>33</sup> ¿A dónde quería llegar la Asamblea Consultiva con estas alusiones a Rusia? En nuestra opinión, estaba actuando más como actor político que es, que como órgano de una Organización de cooperación internacional, como es el Consejo de Europa. Tanto es así que, en enero de 2015, la Asamblea vuelve a la carga en su Resolución 2034 (2015) de 28 de enero<sup>34</sup>, en la que recuerda su Resolución 1990, volviendo a condenar la anexión de Crimea, así como las acciones previas a esta anexión, que constituyeron una grave violación del Derecho internacional y del Estatuto del Consejo de Europa<sup>35</sup>, así como la continua integración de ese territorio en la Federación Rusa<sup>36</sup>, estando además alarmada “por el deterioro de la situación de los derechos humanos en Crimea, incluidas las muertes y desapariciones de activistas políticos que criticaron la anexión”, por lo que “insta a las autoridades rusas a revertir la anexión ilegal de Crimea; investigar de manera completa y transparente estas muertes y desapariciones..., así como las denuncias de abusos y violaciones de los derechos humanos por parte de la policía y las fuerzas (para) militares activas en esta región; disolver todas las fuerzas paramilitares; y abstenerse de ejercer presión y amenazar con cerrar medios de comunicación independientes y revertir el cierre del canal de televisión tártaro de Crimea, ATR<sup>37</sup>. Pero también siente preocupación por los acontecimientos en el Donbás, condenando “el papel de Rusia en instigar y escalar estos desarrollos, incluso con el suministro de armas a las fuerzas insurgentes y la acción militar encubierta de las tropas rusas<sup>38</sup>, sin olvidar Abjasia y Osetia del Sur, e insta además a Rusia a retirar sus tropas de la República Moldava, compromiso que ya había asumido<sup>39</sup>.”

A pesar de estas duras advertencias subidas de tono, la Asamblea ve atisbos de diálogo en las autoridades rusas, diálogo que previamente había sido rechazado por la Duma rusa, pero que ahora parece estar abierta a algo más constructivo, la Asamblea Parlamentaria decide “pour l’instant, de ratifier les pouvoirs de la délégation russe”, aunque al mismo tiempo se siente motivada para expresar claramente que condena las graves violaciones del Derecho internacional cometidas por Rusia en Ucrania, particularmente en relación con el Estatuto del Consejo de Europa, así como con los compromisos asumidos por Rusia en el momento de su adhesión. Por esta razón, la Asamblea decide suspender ciertos derechos de la delegación rusa durante el período de sesiones de 2015<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> *Ibid*, punto 12. La Asamblea está pensando sobre todo en las minorías rusas presentes en los Estados bálticos, y lo que sucedió en Estonia a causa de la deslocalización del Soldado de Bronce, en Tallin, tal y como ya hemos comentado *supra*.

<sup>34</sup> Esta Resolución lleva el título siguiente: “Contestation pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la Fédération de la Russie”.

<sup>35</sup> Punto 2.

<sup>36</sup> Punto 3.

<sup>37</sup> Punto 4. La Asamblea se preocupa, pues, de estas minorías en Crimea a raíz de las medidas rusas, sin embargo, no hace lo mismo con las minorías rusas en los países bálticos.

<sup>38</sup> Punto 7. En este punto la Asamblea se exhibe una vez más contra Rusia.

<sup>39</sup> Punto 12.

<sup>40</sup> Los derechos suspendidos están recogidos en los puntos 14-15 y son los siguientes: droit d’être désigné comme rapporteur; droit d’être membre d’une commission ad hoc d’observation des élections; droit de représenter l’Assemblée dans les instances du Conseil de l’Europe ainsi qu’auprès d’institutions et d’organisations extérieures, tant au niveau institutionnel qu’à titre occasionnel; droits de vote et de représentation au Bureau de l’Assemblée, au Comité des Présidents et à la Commission permanente de la délégation russe auprès de l’Assemblée.

Estas sanciones no gustaron a la Federación Rusa que reaccionó decidiendo no participar ni en 2014, ni en 2015 en las sesiones de la Asamblea, y a partir de 2016, Rusia no dio poderes para su delegación. Sin embargo, la reacción rusa no se limitaría a la no participación de su delegación en los trabajos de la Asamblea, ya que el 30 de junio de 2017, el Ministro ruso de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov anunció la suspensión de la contribución rusa de presupuesto al Consejo de Europa para 2017, hasta que se restablezcan los poderes de su delegación de forma completa e incondicional en la Asamblea Parlamentaria, desencadenando así un conflicto de mayor dimensión<sup>41</sup>.

Por otra parte, a la declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso hay que añadir que la Duma (Parlamento) rusa puso en duda la legitimidad del poder sancionatorio de la Asamblea Parlamentaria, invocando que el Reglamento de la Asamblea no era conforme al Estatuto del Consejo de Europa, anunciando al mismo tiempo que la delegación rusa no volvería a dicha Asamblea si las disposiciones correspondientes del Reglamento no eran modificadas<sup>42</sup>. Este paso de la Duma rusa conlleva que se pase de una primera fase (las sanciones de la Asamblea Parlamentaria contra Rusia), a una reacción rusa (segunda fase) con el Gobierno y el Parlamento rusos haciendo frente al Consejo de Europa. Sin embargo, hay que traer aquí a colación la Declaración del Secretario General de la Asamblea Parlamentaria del 19 de octubre de 2018<sup>43</sup>, intentando hacer frente a la compleja y complicada situación en la que estaban inmersos, intentando repartir las responsabilidades, cuando afirma que, “en 2014 y 2015, tras la decisión de la Asamblea de privar a la delegación parlamentaria rusa de ciertos derechos, los miembros de la delegación rusa decidieron suspender su participación en los trabajos de la Asamblea<sup>44</sup>. En enero de 2016, enero de 2017 y enero de 2018, el Parlamento de la Federación de Rusia decidió no presentar las credenciales de su delegación a la Asamblea. Como resultado, como resultado de estas decisiones del Parlamento ruso, no ha habido una delegación rusa en la Asamblea desde enero de 2016. De hecho, desde esa fecha, no ha habido 'sanciones' contra la delegación rusa y la ausencia de la delegación rusa es el resultado de su propia decisión”<sup>45</sup>.

Y en el punto 6 de esta Declaración se sostiene que “*Des parlementaires russes ont dans plusieurs communiqués déclarés que leur délégation ne reviendrait à l’Assemblée que lorsque celle-ci aura décidé de supprimer de son Règlement toutes les dispositions pouvant conduire à une contestation des pouvoirs des délégations nationales et à la possibilité de les sanctionner*”. Esta cuestión fue examinada, pero las divisiones políticas en la Asamblea hicieron inviable cualquier solución, y al ver que no se llegaba a la

---

<sup>41</sup> Para más detalles, cfr. PALCHETTI, P., “Sanctions et réactions: La crise russe au Conseil de l’Europe”, *Annuaire français de droit international*, 2018, pp. 343-355, p. 344.

<sup>42</sup> Cfr. Déclaration de l’Assemblée Fédérale de la Fédération de la Russie (Douma) sur la situation concernant la participation russe a l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, 17 janvier 2019. Sobre esta cuestión, y los efectos que podía traer consigo, cfr. JACQMIN, D., *La Russie sera-t-elle expulsée du Conseil de l’Europe ?* GRIP, Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité, 24 juin 2019, 4 p. Ver archivo EC\_2019-06-24\_FR\_D-JACQMIN.pdf ?.

<sup>43</sup> Cfr. Déclaration du Secrétaire Général de l’Assemblée Parlementaire du 18 octobre 2018, en: [assembly.coe.int](http://assembly.coe.int).

<sup>44</sup> *Ibid.*, punto 5 (traducción propia).

<sup>45</sup> *Ibid.*, punto 4 (traducción propia).

mayoría requerida se reenvió a la Comisión para reexaminar el texto<sup>46</sup>. Se subraya, además, que tan solo en dos ocasiones, contra Grecia en 1969 y contra Turquía en 1981, no se ratificaron los poderes de las delegaciones, lo que demostraba la prudencia demostrada por la Asamblea a la hora de abordar estos casos, a pesar de que los poderes de algunas delegaciones hayan sido discutidos en varias ocasiones. Así las cosas, la privación de algunos derechos se ha aplicado solo en tres ocasiones, las tres contra la delegación rusa (2000, 2014 y 2015). Por otro lado, en esta Declaración se recuerda que la delegación chipriota estuvo ausente de la Asamblea entre 1965 a 1983, es decir durante 18 años<sup>47</sup>. Es decir, el Secretario General ve de cerca el gallinero de la Asamblea, e intenta poner orden, y poder así acabar con la crisis iniciada en sí por el tema político de Crimea, pero que luego la Asamblea lo extiende contra Rusia más allá del tema estricto de Crimea, y al margen de los problemas que todo esto podía acarrear.

Pero incluso en 2019, la Asamblea Parlamentaria vuelve a la carga en su Resolución 2325 (2020), del 31 de enero de 2020, en donde se vuelve a insistir en la anulación de la anexión ilegal de Crimea, así como que las autoridades deben cumplir con los Acuerdos de Minsk y poner fin a su intervención militar y al apoyo a los grupos armados ilegales en el Este de Ucrania, considerando a Rusia como Parte. Es más, continúa con un lenguaje agresivo pidiendo que Rusia debe cooperar incondicionalmente con el Equipo Conjunto de Investigación y la Fiscalía holandesa para llevar a los responsables del derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines ante la justicia. Tampoco se olvida de Abjasia y Osetia del Sur, para cuyos territorios pide poner fin e impedir la “fronterización” y la anexiones progresivas de estos territorios<sup>48</sup>. Esto parece indicar que la Asamblea, cuyo nombre según el Estatuto es el de Consultiva, como ya se ha apuntado, no quiere tener límites no solo a la hora de analizar ciertos problemas, sino incluso a la hora de resolverlos, actuando en unos casos como si fuera una Fiscalía y, en otros, como si fuera una especie de Consejo de Seguridad para Europa e incluso más allá.

Evidentemente, esto ni es oportuno, ni realista, y desde el punto de vista jurídico muy arriesgado, como se ha visto posteriormente. Y es que la Asamblea Consultiva parece haber actuado como si fuera el único órgano del Consejo de Europa, ignorando al Comité de Ministros, cuando Rusia no ha dejado de participar en este último órgano, aunque desde el 2014 no lo haya hecho en la Asamblea. Esta situación no era solo forzosamente anómala, sino que tenía que desencadenar una serie de desequilibrios entre ambos órganos a la hora de saber las competencias de uno y otro, y sobre todo cómo interpretarlas y aplicarlas. Esta visión de un futuro mejor para ambos órganos se inicia ya por parte de la Asamblea con la Resolución 2186 (2017), de 11 de octubre<sup>49</sup>, en donde se quiere ya armonizar las reglas de participación y de representación de los Estados en ambos órganos, respetando plenamente la autonomía de cada uno de ellos. Esto era tan obvio,

---

<sup>46</sup> Para el Informe de la Comisión, ver *infra*.

<sup>47</sup> Punto 9.

<sup>48</sup> Esta Resolución culmina así el camino tras las Resoluciones previamente citadas, pasando por las Resoluciones 2063 (2015), 2132 (2016), 2198 (2018), 2259 (2019), 2292 (2019).

<sup>49</sup> Véase sobre todo párrafos 12 y 16.

que hasta el propio Secretario General de la Organización lo señaló en varias ocasiones, instando a que se aclararan esas reglas con el fin de reforzar el papel de la Organización<sup>50</sup>.

Conviene igualmente recalcar que la propia Asamblea vio y comprendió la situación peculiar en la que se encontraba, pero no logró ponerse de acuerdo en la materia, reenviando la cuestión a la Comisión del Reglamento para que hiciera las propuestas oportunas. En una primera fase, la Comisión siguió lo que previamente había ya señalado el Secretario General de la Organización, según la cual, en materia relativa a oponerse o reducir los poderes de una delegación, si se tuvieran que adoptar algunas medidas con este fin, sería necesario una mayoría más alta. Además, se excluía de la lista de las eventuales sanciones el derecho de voto para la elección por la Asamblea de personalidades llamadas a desempeñar altas funciones en el seno del Consejo de Europa, como los jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Secretario General, Secretario General adjunto, etc. Sin embargo, las divisiones políticas existentes en el seno de la Asamblea impidieron cualquier acuerdo, optando por reenviar el texto propuesto a la Comisión.

Tras el reenvío a la Comisión, ésta se pronuncia señalando lo siguiente<sup>51</sup>. Primero, que en relación con la competencia de la Comisión en materia de elección de ciertas personalidades para desempeñar funciones previstas por el Estatuto del Consejo de Europa o de la Convención Europea de Derechos Humanos no son de la competencia interpretativa de ella, aunque, en relación con el derecho de los miembros de la Asamblea de tomar parte en las elecciones que figuran en el Reglamento, la Comisión puede, en el marco de su interpretación “déterminer le périmètre des sanctions susceptibles de s’applique, aux membres d’une délégation dont les pouvoirs ont été contestés ou réexaminés”<sup>52</sup>. Y segundo, la Comisión pasa después a examinar la lista de sanciones que podrían aplicarse a los miembros de las delegaciones nacionales, distinguiendo entre aquellas otras que proceden de una decisión ordinaria de la Asamblea, de aquellas relacionadas con el procedimiento de nominación por la propia Asamblea. Desde esta perspectiva ha señalado que el Reglamento de la Asamblea no es contrario en ninguna de sus disposiciones ni al Estatuto del Consejo de Europa ni a la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>53</sup>. Pero a esta afirmación, añade algo importante y es que la aplicación o la interpretación del Reglamento no puede ir ni contra la letra ni el espíritu del Estatuto ni tampoco de los Convenios. Por lo tanto, la Asamblea no puede interferir ni en la aplicación del Estatuto, ni en la Convención Europea de Derechos Humanos. Así las cosas, cuando se trate de decidir medidas de privación o de suspensión de determinados derechos de participación o de representación en las actividades de la Asamblea y de sus órganos, la Asamblea no puede atentar o perjudicar los derechos de los miembros de la

---

<sup>50</sup> Cfr. Sessió d’hiver de l’Assemblée parlementaire (21-26 janvier 2019), discours du 22 janvier du Secrétaire général Thorbjorn Jagland, du 22 janvier 2019.

<sup>51</sup> Cfr. AS/Pro (2018) 20 del Documento Déclassifié le 11 décembre 2018. Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Liste des droits de participation et de représentation dont l’exercice peut faire l’objet d’une privation ou d’une suspension... en: 20181211-clarification-rights-of-participation-representation-FR.pdf?

<sup>52</sup> Cfr. *Ibid*, punto 23.

<sup>53</sup> Punto 27.

Asamblea de tomar parte en las elecciones a Jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ni para Comisario de Derechos Humanos, así como tampoco para Secretario General de la Asamblea Parlamentaria<sup>54</sup>. La Comisión termina señalando que únicamente los miembros de la Asamblea, pertenecientes a delegaciones cuyos poderes han sido debidamente ratificados por la Asamblea, podrán tomar parte en las elecciones de las precitadas personalidades<sup>55</sup>.

Todo este galimatías, que no tiene parangón ni en cuanto al fondo del asunto, ni con el país en que tiene lugar (Rusia no es un país cualquiera) ha abierto una herida en una Organización que siempre se ha destacado hasta el momento por resolver los problemas recurriendo a procedimientos más o menos amistosos, aunque esto no quiere decir que no haya actuado en algunos casos con cierta contundencia, como fueron las situaciones creadas con Grecia y Turquía, ya mencionadas. Pero en este caso, todo parece indicar que la Asamblea ha ido por unos derroteros más “políticos” que otra cosa, y esto se vislumbra en un machaconeo persistente sobre temas políticos (Crimea, Abjasia, Osetia del Sur, Moldova, etc.) que distan mucho de poder situarlos en la esfera jurídica del Consejo de Europa. Evidentemente, cuando la Federación Rusa decide, en julio de 2017, no pagar su contribución a la Organización, se abren una serie de cuestiones, ya mucho más generales, que abren la espita de un fuerte debate sobre el funcionamiento de la Organización, en donde el resto de órganos tendrían que intervenir, desatándose así una especie de crisis interna sobre todo entre la Asamblea Consultiva y el Comité de Ministros, tema que analizaremos en las siguientes páginas.

## **2. Las sanciones de la Asamblea Consultiva: ¿son legales o actos *ultra vires*?**

El tema de las sanciones de la Asamblea Consultiva a Rusia, tal y como ya hemos expuesto, iba a generar desde sus inicios ciertas suspicacias tanto en el Comité de Ministros, como en la Secretaría General de la Organización, no solo en torno a su legalidad, sino también en torno al “savoir faire” de cómo debe comportarse un órgano en el seno de una Organización internacional, sobre todo tomando en consideración las características y los fines del Consejo de Europa. Desde esta perspectiva, no es extraño que, preocupados por las acciones de la Asamblea Parlamentaria contra Rusia, y la controversia que se estaba generando, la Presidencia del Comité de Ministros y la Secretaría General del Consejo de Europa solicitaran una Opinión a la Dirección de la asesoría jurídica de la Organización. En la Opinión que se emitió<sup>56</sup> se analiza el papel y las responsabilidades tanto del Comité de Ministros, como de la Asamblea Parlamentaria, sobre todo en relación con la limitación de derechos vinculados a los miembros de la Asamblea. Desde esta perspectiva, lo primero que se hace saber es que el Estatuto de la Organización es su “constitución”, y que las reglas que adopten ambos Órganos deben respetarse, afirmación que no descubre nada nuevo.

---

<sup>54</sup> Punto 28.

<sup>55</sup> Punto 29.

<sup>56</sup> Cfr. *Role and Responsibilities of the Council of Europe's statutory Organs with special emphasis on the Limitation of Membership Rights*, DLAPIL 18/2018, 25 septiembre 2018.



Sin embargo, se afirma claramente que, según el Estatuto, corresponde al Comité de Ministros decidir la suspensión, la retirada o la exclusión de un Estado miembro de la Organización, y que cualquier decisión relativa a la suspensión o a la retirada de los derechos vinculados a la calidad de Miembro debe llevarse a cabo respetando las prerrogativas del Comité de Ministros. Esto acarrea que cuando la Asamblea Consultiva invoque una competencia para retirar o suspender derechos vinculados a la calidad de Miembro no puede basarse en competencias o poderes implícitos, ni justificados recurriendo al concepto de “contramedidas”. Es más, que la práctica de la Asamblea de recurrir al concepto de “razones sustantivas” para cuestionar o quitar poderes ha sido siempre controvertida, a parte de que no se puede cuestionar o retirar poderes como procedimiento sancionatorio contra las delegaciones de la Asamblea por conductas o hechos atribuibles al Gobierno nacional. Esta forma de proceder, excluyendo a una delegación designada por un parlamento democráticamente elegido, por el mero hecho de que el Gobierno nacional haya atentado o violado normas estatutarias, acarrea como consecuencia que ese Estado miembro en cuestión no pueda ejercer los derechos ni prevalerse de los privilegios inherente a la calidad de Miembro, lo que no está previsto en el Estatuto del Consejo de Europa. Por último, se señala algo que consideramos muy importante, y es que, aunque sea posible para la Asamblea prever procedimientos tendentes a limitar el voto en la Asamblea, si esos procedimientos atañen a las causas recogidas en el artículo 3 del Estatuto, las decisiones a este respecto competen *exclusivamente* al Comité de Ministros.

El varapalo que da la Dirección de la asesoría jurídica del Consejo de Europa a la Asamblea Parlamentaria es evidente y revela que la actitud antirusa en el seno de este Órgano ni es nueva, ni data solo de la crisis de Crimea, aunque los hechos del euromaidán y la adhesión de Crimea a la Federación Rusa la hayan exacerbado. La actitud antirusa, liderada por algunas delegaciones de países que formaron parte de la antigua URSS, encuentran ciertos apoyos en algunas delegaciones de los países occidentales europeos, que no están de acuerdo con la evolución política rusa, y empiezan a desconfiar de las reales intenciones de las autoridades rusas antes de la crisis de Crimea, y este espíritu es patente en la Resolución 1896 (2012) tal y como apunta Michele de Salvia, antiguo Secretario de la Comisión Europea de Derechos Humanos, así como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>57</sup>. Es decir, que la Asamblea Parlamentaria no era tan parlamentaria ni tan democrática como se podía pensar, descargando sobre Rusia todas sus iras y malos pensamientos, al ver en su pasado, y también en su presente, elementos no acordes con lo que ellos deseaban contemplar, un craso error, porque esto revela que desconocían la historia rusa.

Dicho esto, es evidente también que hasta estos momentos que estamos comentando no habían surgido críticas claras a estos comportamientos, por parte de la Asamblea Parlamentaria, ni por parte del Comité de Ministros, ni por los Estados miembros<sup>58</sup>,

---

<sup>57</sup> A este respecto, cfr. DE SALVIA, M., “La Russie et le Conseil de l’Europe ‘clap de fin’ ou redémarrage?”, op. cit., pp. 150-151.

<sup>58</sup> Por ejemplo, cfr. Assemblée parlementaire, Rapport de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, doc. 14621, 21 septembre 2018, Section C. Exposé des motifs, par Mme Petra De Sutter, rapporteure, punto 29, en donde se señala lo siguiente: “Il peut paraître surprenant que des voix

aunque esto no quiere decir que estuvieran satisfechos. Y es que, si la casi totalidad de parlamentarios y de otros órganos ven en la Asamblea una instancia de promoción de los valores europeos como son la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, *“les vucés sont plus diverses et même parfois divergentes s’agissant des mécanismes permettant de garantir le respect effectif des objectifs fondamentaux et des principes fondateurs du Conseil de l’Europe par les Etats membres”*<sup>59</sup>. En este Informe<sup>60</sup> se aborda también la cuestión de las “razones sustanciales” (sustantivas), señalando que constituye para la Asamblea *“le seul instrument de poids... lui permettant de réagir aux atteintes graves portées aux valeurs et principes de l’Organisation et d’agir à l’égard des Etats membres pour les amener à respecter leurs obligations et engagements statutaires et conventionnels”*, pero ya hemos puesto de relieve<sup>61</sup> que esta tesis de la Asamblea ha sido considerada como muy controvertida. Es decir, la carrera que ha llevado hasta ahora la Asamblea sin que nadie le haya parado los pies, empieza a resquebrajarse, aunque ella quiera continuar. Prueba de ello es que este punto de vista se reconoce en este mismo Informe, al señalar que *“Les vues exprimées au sein de la commission sur le proposition de durcir les conditions d’initiation d’une procédure, par un accroissement du nombre minimum de membres qui en font la demande, ne sont pas unánimes”*<sup>62</sup>. Se está pues aceptando que las condiciones establecidas para comenzar un procedimiento de impugnación de poderes no ratificados o de anulación de poderes ya ratificados se puede iniciar con 30 parlamentarios o 50 respectivamente como mínimo<sup>63</sup>, aunque no son unas cifras significativas ni representativas, al tener la Asamblea 324 miembros. Es decir, se era consciente de que ya había olas de contestación, y no solo marejadilla, pero la Asamblea seguía resistiendo el asedio, aunque no por mucho tiempo.

En efecto, el Comité de Ministros se reuniría en Helsinki del 16 al 19 de mayo de 2019 en su 129ª sesión, en donde se debatiría, como no podía ser de otra manera, las relaciones entre ambos Órganos, es decir la Asamblea Consultiva y el Comité de Ministros<sup>64</sup>, pues este último ya había mostrado su preocupación, como ya se ha apuntado. Desde este prisma, el Comité acogió muy positivamente el llamamiento lanzado por la Asamblea en

---

s’élèvent, en 2018, pour remettre en cause, ou à tout le moins questionner, la compétence de l’Assemblée d’édicter ses procédures de contestation des pouvoirs des délégations nationales, question qui n’a pas semblé émouvoir ni interpellé qui que ce soit depuis des décennies, que ce soit dans les rangs de l’Assemblée ou au Comité des Ministres. L’Assemblée n’a pas souvenir que le Comité des Ministres, saisi par l’Assemblée lorsqu’elle s’est prononcée sur la composition de délégations parlementaires en lien avec la rupture par les États membres concernés de leurs obligations statutaires, ait marqué une quelconque réprobation à cet égard”. Este informe se encuentra en: [assembly.coe.int/nw/xml/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=25052](http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=25052).

<sup>59</sup> *Ibid*, punto 35.

<sup>60</sup> Cfr. Punto 41.

<sup>61</sup> Cfr. *supra*.

<sup>62</sup> Punto 42. Y es que se quería aumentar el número de miembros parlamentarios para presentar una demanda con el fin de que la Asamblea no pudiera tan fácilmente iniciar un procedimiento, restringiendo así su margen de maniobra.

<sup>63</sup> Cfr. Punto 43.

<sup>64</sup> Prueba de ello es que, en esta sesión de Helsinki, el Comité de Ministros adopta el 17 de mayo (2019) una decisión que lleva el título “Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe- Garantir le respect des droits et obligations, principes, normes e valeurs”, en cuyo tenor ya vislumbra el llamamiento a un diálogo político entre ambos órganos.

su Resolución 2277 (2019) y su Recomendación 2153 (2019), del 10 de abril 2019, cuyo sugestivo título “Rôle et mission de l’Assemblée parlementaire: principaux défis pour l’avenir”, va encaminado a reforzar el diálogo político y las sinergias entre ambos Órganos, y a encontrar un procedimiento coordinado para hacer frente a situaciones en las que un Estado miembro no respete sus obligaciones estatutarias o no respete los valores y los principios fundamentales que defiende el Consejo de Europa. Es evidente que la crisis con Rusia está presente en esta reunión, al cursar el Comité de Ministros la invitación a la Asamblea para que examine la oportunidad de: a) invitar a los Parlamentos de los Estados miembros que no están representados en la Asamblea a presentar los poderes de su delegación en el transcurso de la reunión de la Asamblea de junio de 2019; y b) clarificar la lista de los derechos de participación y de representación de los miembros en las actividades de la Asamblea y de sus órganos que puedan ser objeto de una suspensión o de una privación por parte de la Asamblea, cuando esta tenga que pronunciarse sobre una impugnación o un reexamen de los poderes de las delegaciones.

El 6 de junio de 2019, la Asamblea Parlamentaria adopta el Informe “Renforcer le processus décisionnel de l’Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote”<sup>65</sup>, cuya Relatora es la belga Petra De Sutter, del grupo de los socialistas, demócratas y de los verdes. En este completo Informe se recoge expresamente<sup>66</sup> que, “tomando en consideración la precitada decisión del Comité de Ministros de Helsinki, así como “*le contexte exceptionnel qui a conduit à celle-ci, l’Assemblée décide, par dérogation aux articles 6.1 (dernière phrase) et 6.3 de son Règlement... d’inviter les parlements des Etats membres du Conseil de l’Europe qui ne sont pas représentés par une délégation à l’Assemblée à présenter les pouvoirs de leur représentants et suppléants dans le courant de la partie de session de l’Assemblée de juin 2019. Ces pouvoirs seront soumis à la ratification de l’Assemblée à la séance qui suit immédiatement leur transmission*”. En este texto ya se vislumbra que la reintegración de la delegación rusa (con sus 18 parlamentarios) era cuestión de días, haciéndose realidad el 25 de junio de 2019, durante la sesión de la Asamblea<sup>67</sup>. Un día después, la delegación rusa pudo ya participar en la elección del Secretario General de la Organización, la croata Marija Pejcinovic, que sucede a Thorbjorn Jagland.

Estos hechos implicaban abiertamente que se corrigiera el camino por el que había transitado el caso ruso, adoptando nuevos derroteros, y lo hace expresamente en el punto 10 del citado Informe en el que tras señalar que corresponde a la Asamblea, cuando se pronuncia por medio de una resolución sobre la impugnación o sobre un reexamen de los poderes de los miembros de una delegación, determinar los derechos en cuestión. “...

---

<sup>65</sup> Cfr. Rapport de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, “Renforcer le processus décisionnel de l’Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote”, Doc. 14900, 6 juin 2019, en: [assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=27725](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=27725).

<sup>66</sup> Cfr. punto 7, p. 3.

<sup>67</sup> Rusia se reincorporó en esta fecha con el voto favorable de 118 parlamentarios, 62 se pronunciaron en contra, y 10 se abstuvieron. Tras este resultado, es evidente que la reincorporación rusa se lleva a cabo con el apoyo directo e indirecto de Alemania y de Francia, al ser Ángela Merkel y Emmanuel Macron los grandes defensores y valedores de Rusia. La decepción fue sin embargo, para la delegación ucraniana. Así, pues, tras cinco años de ausencia, la delegación rusa vuelve a pisar el hemiciclo parlamentario del Consejo de Europa en Estrasburgo de donde nunca debió haber salido.

*Toutefois, afin de garantir la cohérence du cadre juridique interne de l'Organisation, l'Assemblée, dans ses décisions, doit continuer à respecter le Statut du Conseil de l'Europe et tenir dûment compte des décisions prises par le Comité de Ministres. Par conséquent, pour assurer le respect du droit et de l'obligation des États membres d'être représentés et de participer aux deux organes statutaires du Conseil de l'Europe, l'Assemblée décide de compléter l'article 10 de son Règlement, en ajoutant après l'article 10.1.c la précision suivante” :*

*« Les membres ne peuvent être privés du droit de vote, du droit de parole ni du droit d'être représenté à l'Assemblée et dans ses organes, et l'exercice de ces droits ne peut être suspendu, dans le contexte d'une contestation ou d'un réexamen des pouvoirs ».*

Se decide, además, que las modificaciones del Reglamento que figuran en esta Resolución entrarán en vigor desde el momento en el que se adopte la presente Resolución<sup>68</sup>.

La Relatora De Sutter explica en la “Exposición de motivos” las razones que le ha llevado a este importante cambio, sobre todo en relación con el Informe aprobado el 20 de septiembre de 2018<sup>69</sup>, Informe que fue aprobado por una cuasi-unanimidad<sup>70</sup>. Sin embargo, señala que este Informe ha sido “sustancialmente reducido a los únicos puntos en los que podría haber consenso, es decir, la cuestión de restringir el alcance de las sanciones incurridas por los miembros de las delegaciones cuyos poderes han sido impugnados, sin abordar los otros temas, ni tampoco la cuestión de la armonización de los procedimientos, entre el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria de los Estados miembros que no están representados por una delegación en la Asamblea (este es el caso de Rusia) a presentar los poderes de sus representantes y suplentes; modifica el artículo 10 del Reglamento en el sentido que ya hemos señalado anteriormente; y, por último, examinará instaurar un procedimiento de impugnación de los poderes de los miembros a título individual<sup>71</sup>.

Como se puede comprobar, los derroteros que han permitido recuperar la normalidad han sido largos y sinuosos, aunque al fin se ha restablecido lo que nunca debió romperse. Rusia es un gran Estado con sus peculiaridades históricas, políticas y sociales. Partir de premisas políticas supremacistas han generado muchos problemas a lo largo de nuestra historia, por lo que conviene agradecer a Francia y Alemania que hayan liderado esta vuelta de Rusia a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que tanto ha hecho por la democracia y los derechos humanos en Europa, y no solo en la pequeña Europa,

---

<sup>68</sup> *Ibid*, punto 12.

<sup>69</sup> Cfr. *Supra*.

<sup>70</sup> Cfr. Epígrafe relativo al “contexto relativo a la elaboración del presente Informe”, pp. 5 y ss.

<sup>71</sup> Cfr. punto 47, p. 13. Conviene apuntar que en la reunión que tuvo lugar el 15 de mayo de 2014, es decir, después de que se iniciara la crisis de Crimea, la Comisión del Reglamento había decidido no proponer el establecimiento del procedimiento de impugnación de los poderes de los miembros a título individual, dando ahora un giro de 180 grados.

que algunos consideran como la auténtica y la única Europa, sino también en la gran Europa, en donde Rusia cabe con todos los honores<sup>72</sup>.

Es evidente que la Asamblea no ha estado, en nuestra opinión, a la altura de las circunstancias, ni jurídicas, ni políticas. Si vamos a las jurídicas tan solo queremos recordar el artículo 22 del Estatuto del Consejo de Europa, que la sitúa como “Órgano Consultivo” al señalar textualmente que: “*l’Assemblée Consultative est l’organe délibérant du Conseil de l’Europe. Elle discute des questions relevant de sa compétence telle qu’elle est définie dans le présent Statut et transmet ses conclusions au Comité de Ministres sous forme de recommandations*”. Es cierto, sin embargo, que el artículo 8 prevé expresamente la posibilidad de suspender el derecho de representación del Miembro que infrinja gravemente lo previsto en el artículo, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7, *pero es el Comité de Ministros, y no la Asamblea, el Órgano competente para adoptar tales medidas*<sup>73</sup>.

Así las cosas, quedan todavía los artículos 1 y 28 que podrían sugerir alguna idea. El primero que se refiere a los fines de la Organización, alude a que son los Órganos del Consejo de Europa los que deben contribuir a perseguir esos fines, entre los que se encuentran la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, excluyendo *expressis verbis* “los asuntos relativos a la defensa nacional”<sup>74</sup>. Por su parte, el segundo no va tampoco muy lejos al reconocer a la Asamblea el poder de adoptar su Reglamento interno, aunque este siempre tendrá que respetar las disposiciones del Estatuto, obviamente. Ni que decir tiene que estas genéricas disposiciones no pueden dar unas bases sólidas para otorgar a la Asamblea Consultiva un poder de sanción.

Desde esta perspectiva, es muy difícil comprender la actitud de la Asamblea Parlamentaria a nivel jurídico y político, salvo que se quisiera utilizar la Asamblea como Caballo de Troya contra Rusia, que es en realidad lo que ha ocurrido y que ha suscitado

---

<sup>72</sup> Pero no todos comparten esta opinión. Tal es el caso de Michel Waelbroeck que a la luz del retorno de Rusia a la Asamblea, sigue anclado en el espíritu antiruso suscitado por el asunto de Crimea de 2014- Cfr- WAELBROECK, M., Resolución de PACE para levantar las sanciones a Rusia “derrota estratégica para los defensores de derechos humanos, Bruselas, 7 de junio de 2019, en: euromaidampress.com/2019/06/15/para-resolution-to-lift-sanctions-on-russia-fatally-flawed-analisis-by-professor-of-european-law/. Las críticas del autor se hacen a la luz del proyecto de resolución propuesto por la Comisión del Reglamento, aprobado el 3 de junio de 2019 por 18 votos contra 6 y una abstención, que ya hemos comentado *supra*. Este autor señala que este proyecto de resolución esta diseñado para satisfacer las demandas de Rusia como condición para que este país acepte continuar participando en el consejo de Europa. Este autor, partidario de las sanciones a la Federación Rusa en el Consejo de Europa estima que en Rusia no solo no hay mejora democrática, sino, por el contrario, un empeoramiento sustancial desde 2014. Piensa, además, este autor que la adopción de este proyecto de resolución alentará las violaciones de otros. Sostiene también que en el debate suscitado en el seno del Consejo de Europa entre la Asamblea y el Comité de Ministros no hay una relación jerárquica.

<sup>73</sup> Es cierto que en el contexto de este procedimiento se adoptó la Resolución estatutaria 15 (30), adoptada por el Comité de Ministros el 3 de mayo de 1951, la cual prevé que consultará a la Asamblea, pero ahí se queda todo, en una consulta, ya que si fuera más allá sería contraria a la letra y al espíritu del precitado artículo 8.

<sup>74</sup> Cfr. Artículo 1.d.

comprensibles críticas por esa usurpación de poderes. Un ejemplo de las críticas vertidas a este respecto lo encontramos en Giuseppe Palmisano que habla expresamente de “desviación de poder” (*sviamento di potere*), arguyendo razones muy bien fundadas<sup>75</sup>. Y es que la actitud de la Asamblea no choca solo por su comportamiento contra el Estatuto de la Organización de la que es un Órgano consultivo, sino porque esta clase de situaciones ya han surgido en otras organizaciones internacionales incluyendo a las propias Naciones Unidas, y de esto debía estar informada. Al menos es lo que se puede esperar de una Organización que ya tiene 70 años de funcionamiento y, por lo tanto, con una experiencia notable. Basta con mirar un poco al derecho comparado de las Organizaciones internacionales para darse cuenta de ello<sup>76</sup>.

Pero la Asamblea, en vez de limitarse a cumplir sus funciones verificando la mera autenticidad de la autoridad acreditante, así como los requisitos necesarios vinculados a su condición<sup>77</sup>, pasa el Rubicón y empieza a adoptar sanciones, cuando estas están expresamente reservadas al Comité de Ministros. Es decir, la Asamblea da una especie de “golpe institucional” acaparando los poderes que no le corresponden. Es más, el hecho de haber utilizado la crisis de Crimea, entre otras cosas y elementos, para adoptar ese comportamiento, es mucho menos admisible y justificado, que, si no hubiera ocurrido, sobre todo si se toma en consideración una cierta lógica en el uso de sus funciones.

---

<sup>75</sup> Cfr. PALMISANO, G., “La verifica delle credenziali nell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa e la crisi delle sanzioni alla delegazione russa” *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 101, 2018, pp. 780-809, especialmente en donde señala claramente que: “In particolare, per usare in modo consapevolmente approssimativo e poco appropriato nozioni prese a prestito da altri contesti ed esperienze giuridiche, diremmo che gli atti in questione configurano, per un verso, uno sviamento di potere, per avere l’APCE fatto uso dei propri poteri di verifica delle credenziali dei parlamentari per un fine –sanzionare uno Stato membro del Consiglio d’Europa– diverso da quello per il quale tali poteri le sono attribuiti e, per altro verso, un *eccesso di potere sconfinante nell’incompetenza*, dal momento che ‘contaminando’ la funzione di controllo politico sul rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati con quella di verifica delle credenziali dei parlamentari, l’APCE avrebbe adottato, e potrebbe in genere adottare, misure produttive di effetti giuridici sulla rappresentanza degli Stati membri negli organi del Consiglio d’Europa, attribuendosi un potere (di sanzione) che lo Statuto non le riconosce”. De la misma opinión es ALI, A., “The Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the Sanctions against the Russian Federation in Response to the Crisis in Ukraine”, *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 27, 2018, pp. 77-91, p. 89. Ver también PALCHELTI, P., “Sanctions et réactions : la ‘crise russe’ au Conseil de l’Europe”, op. cit., p. 346. Para una opinión contraria, cfr. DRZEMCZEWSKI, A. / DZEHTSIAYVOU, K., “Painful Relations between the Council of Europe and Russia”, 28 september 2018, en: <https://www.ejiltalk.org/painful-relations-between-the-council-of-europe-and-russia>.

<sup>76</sup> Ver, por ejemplo, entre otras muchas, KLABBERS, J., *An Introduction to International Organizations Law*, 3 Ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2-15, pp. 105 y ss.; también CONFORTI, B. / FOCARELLI, C., *La Nazioni Unite*, 11 ed., Padova, 2005, pp. 58-62.

<sup>77</sup> El mismo artículo 7.1 del Reglamento de la Asamblea delimita *expressis verbis* el ámbito formal (“basándose en razones formales”), cuando dice: “Les pouvoirs peuvent être contestés par au moins dix membres de l’Assemblée présents dans la salle des séances, appartenant à cinq délégations nationales au moins, se fondant sur des raisons formelles basées sur...”. Por lo demás, es evidente que la calidad y las condiciones de la verificación pueden variar según el órgano y la Organización de que se trate: no va a ser lo mismo si se trata de un órgano estatal, es decir una delegación que está compuesta de delegados llamados a representar el propio Estado, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, que un órgano más o menos técnico o mixto, como es el caso en la Organización Internacional del Trabajo.

Dicho esto, no han faltado autores que, reconociendo la veracidad de los argumentos que acabamos de apuntar, encuentran ciertas justificaciones en la conducta de la Asamblea por la práctica institucional que se ha desarrollado en el transcurso de los años en el seno de la Asamblea en materia de sanciones. Desde esta perspectiva, se ha invocado que esa práctica, más o menos significativa, podría compensar la ausencia de una base jurídica estatutaria<sup>78</sup>. Esta justificación no nos parece conforme a derecho, sino que además, puede alentar a que no solo los otros órganos lo hagan en algún momento. Es más, si los órganos de una Organización no respetan su Estatuto ¿Cómo van a poder exigir que los Estados miembros lo hagan? Recurrir a la teoría de los actos constitutivos de las organizaciones internacionales sin el menor atisbo de base jurídica en sus Estatutos no nos parece una razón de peso y en el Estatuto del Consejo de Europa este es el caso, como ya se ha apuntado. Ni tampoco el hecho de que el Estatuto no excluya *expressis verbis* esta competencia a la Asamblea es digno de tomarlo en consideración como implícita, pues ya dice expresamente que es competencia del Comité de Ministros.

No valen, pues, justificaciones de cualquier tipo para otorgar una competencia a un órgano, cuando no hay base legal estatutaria para hacerlo. Así pues, no parece que la actitud de la Asamblea Parlamentaria en el caso de las sanciones contra Rusia, se pueda insertar en una defensa a ultranza de los principios y valores sobre cuyos pilares se ha creado el Consejo de Europa, sino que se podría decir todo lo contrario, al querer usar e incluso forzar los propios poderes (por cierto muy limitados) en el sentido de imponer sanciones a los países miembros para garantizar esos principios y valores del Consejo de Europa fuera del marco de la *rule of law*<sup>79</sup>. Es más, no solo en materia de sanciones, sino que todos los actos de la Asamblea y, por supuesto, también las resoluciones que modifiquen su Reglamento, así como todo lo concerniente a los derechos de los miembros de las delegaciones, en el caso que aquí se estudia de la Delegación rusa, no escapan al principio de la legalidad, algo que es común en todas las Organizaciones. Estos comportamientos, al ser actos que pueden dar lugar a crisis, como la que hemos visto en el caso de la Federación Rusa, pueden ser impugnados por los Estados miembros, y dar lugar a crisis en el seno de la Organización, como aquí ya se ha expuesto. Es conveniente, pues respetar el Estado de Derecho, que es el que está previsto en la Organización, y dejarse de aventuras y conjeturas políticas como ha hecho la propia Asamblea con el caso de Crimea y sus efectos. Ni que decir tiene que la Asamblea, al usurpar poderes que no le otorga el Estatuto, constituye una mancha negra importante en una Organización cuyos fines son precisamente respetar el Estado de Derecho, promocionar la democracia y los

---

<sup>78</sup> Véase el desarrollo que hace a este respecto, PALCHETTI, P., “Sanctions et réactions : La ‘crise russe’ au Conseil de l’Europe”, op. cit., pp. 346-348. No obstante, el ejemplo del asunto de los Coroneles en Grecia de 1969 que este autor plantea quizás no sea muy convincente, ya que en este caso la Asamblea se basó sobre todo en la violación del artículo 3 del Estatuto por parte del régimen de los Coroneles. También la Asamblea Parlamentaria adoptó la Resolución 1443 (2000), del 27 de enero, contra Rusia en relación con Chechenia, cuyo título versa sobre la restauración del Estado de Derecho, el respeto de los Derechos Humanos y de la democracia en Chechenia, de la que se haría también eco el Parlamento Europeo (sobre este último, cfr. DOCE, C 40/420, del 7.2.2001). en donde se instaba al Comité de Ministros a suspender a Rusia de su calidad de Miembro si no llama a un alto el fuego e inicia un inmediato diálogo político con una muestra representativa del pueblo checheno.

<sup>79</sup> Cfr. PALMISANO, G., “La verifica delle credenziali nell’Assemblea parlamentaria del Consiglio d’Europa e la crisi delle sanzioni alla delegazione russa”, op. cit., pp. 808-809.

Derechos Humanos. Quizás, y ya para terminar con esta cuestión, el Comité de Ministros hubiera debido alzar más la voz y advertir a la Asamblea del lodazal en el que se estaba sumergiendo, tratándose ni más ni menos que de Rusia, que no es ni Andorra ni la República de San Marino, etc. Para tener tan poco tacto jurídico y político, uno tiene que estar prendado de algo que le impida razonar con libertad y raciocinio, y esto ha sido lo que ha ocurrido en algunas Delegaciones de la Asamblea, llevando a este Órgano por los tristes derroteros aquí expuestos.

#### **IV. ¿EL QUID DE LOS EFECTOS DE ESTA CRISIS PARA LA ASAMBLEA Y PARA EL CONSEJO DE EUROPA EN GENERAL?**

Tras la fuerte crisis vivida en el seno del Consejo de Europa, a causa de un comportamiento arriesgado, no justificado y al margen del Estado de Derecho de la propia Organización, crisis por cierto ya superada, ha llegado el momento de cerrar filas, aunque no conviene olvidar los errores cometidos. Y es que, una vez corregido el tiro, quizás sea bueno hacer un cierto examen de conciencia para realmente comprobar el alcance de algunos errores. Uno de ellos, que es importante, atañe al procedimiento de elección de los Jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que según lo previsto en el artículo 22 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, “Los Jueces serán elegidos por la Asamblea Parlamentaria en razón de cada Alta Parte Contratante por mayoría absoluta de votos de una lista de tres candidatos presentada por esa Alta Parta Contratante”<sup>80</sup>. Pues bien, una de las consecuencias de las sanciones por parte de la Asamblea ha sido que la delegación rusa se ha visto privada de participar en la elección de los jueces, así como de otros altos cargos de la Organización, lo que ha acarreado duras quejas tanto por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso, como de la Duma, invocando incluso por este hecho la falta de legitimidad de estos cargos.

A este respecto la Duma ha señalado incluso que más de la mitad de los jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han elegido sin la participación de los parlamentarios rusos, lo que plantea ya no solo la ilegitimidad del procedimiento que se ha seguido, sino también el de las decisiones del propio Tribunal que ha adoptado en relación con Rusia<sup>81</sup>. Es evidente que se comprenden perfectamente estos argumentos, sobre todo en relación con el Tribunal, pues este obtuvo una composición que si hubiera votado la Delegación rusa quizás no tendría. Y es que un Tribunal, cuya composición se ha hecho *fraus legis*, suscita una serie de cuestiones que escapan al alcance de este estudio, como es el de su ilegitimidad, por un lado, y el valor de sus decisiones por otro, sobre todo cuando estas atañen a Rusia. Desde esta perspectiva no es extraño que la Comisión

---

<sup>80</sup> Nótese, no obstante, que según el art. 10 del Estatuto de Londres, donde se establecen los órganos del Consejo de Europa habla de la Asamblea como *Assemblée Consultative*, según la versión francesa y de *Consultative Assembly*, según la inglesa. Y bajo el título *Assemblée Consultative* o *Consultative Assembly*, su capítulo V desarrolla con detalle el alcance de sus funciones claramente solo consultivas, si bien, a efectos de otras funciones, como, por ejemplo, para la elección de los jueces del TEDH (art. 22 del CEDH) se habla de Asamblea Parlamentaria. De ahí que, en general, sea más conocida como Asamblea Parlamentaria.

<sup>81</sup> Cfr. Las Declaraciones ya citadas de ambos órganos *supra*.



del Reglamento de la Asamblea se haya visto obligada en su Opinión del 11 de diciembre de 2018 a modificar el artículo 10 con el fin de que la Asamblea no pueda atentar contra los derechos de los Miembros de la misma de tomar parte en la elección de estos altos cargos del Consejo de Europa, incluidos los Jueces del Tribunal, tal y como ya se ha apuntado<sup>82</sup>.

Por último, los quebraderos de cabeza que ha generado la cuestión de saber exactamente los poderes sancionatorios que podría tener la Asamblea tras la crisis rusa, conviene recalcar que, en teoría, nada se opone a que según el artículo 47 de la Convención Europea de Derechos Humanos el Comité de Ministros puede solicitar una Opinión Consultiva al Tribunal sobre cualquier cuestión jurídica relativa a la interpretación de la Convención y de sus Protocolos. Desde este prisma, el Comité de Ministros podría solicitar que el Tribunal se pronuncie sobre el alcance del artículo 22 para que aclare si el “sistema” de la Convención impone límites a la Asamblea en relación con la posibilidad de privar a una Delegación nacional del derecho de participar en la elección de los Jueces. Esta sería la única posibilidad de introducir la cuestión rusa ante una instancia judicial. No obstante, en nuestra opinión, ni se ha hecho ya, ni se hará, dejando al margen la cuestión de que ni sería oportuno ni procedente, al menos tal y como ha funcionado hasta ahora el sistema. Introducir esta posibilidad sería judicializar aspectos que solo acarrearían más inconvenientes que ventajas, sobre todo si se toma en consideración el espíritu de cooperación del que ha hecho gala esta Organización.

Hechas estas consideraciones, de la presente crisis con Rusia se pueden deducir algunas lecciones importantes. La primera es constatar que la crisis rusa ha traído consigo una crisis institucional en el seno del Consejo de Europa entre la Asamblea y el Comité de Ministros. El hecho de que se susciten crisis de diversa índole, pero sobre todo institucionales a nivel interno de la Organización, no es nada nuevo, pues han existido, y existen, en el seno de casi todas las Organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas. Sin embargo, sí que es cierto que la crisis rusa no ha sido una crisis cualquiera, como ya ha ocurrido en otras ocasiones en el Consejo de Europa. Y es que en el caso que nos ocupa, se han visto dos visiones distintas, y de alguna manera opuestas, entre la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros. La primera se ha centrado en defender la Organización como tal, contra un Miembro, Rusia, que le parecía díscolo, enarbolando así casi exclusivamente los principios y valores que encierra, de los cuales la Asamblea ha asumido, en nuestra opinión erróneamente, el papel de “custodia de los Santos Lugares del Consejo de Europa”, sin darse cuenta de factores jurídicos y políticos a los que debería hacer frente. Entre los primeros, el hecho de que la Asamblea es meramente consultiva, y entre los segundos que Rusia, a pesar de sus debilidades de las que se hace gala en muchos países occidentales, sigue siendo Rusia con todas sus

---

<sup>82</sup> Cfr. Doc. AS/Pro (2018) 20, 11 diciembre 2018. No conviene ignorar, sin embargo, que esta Comisión sigue los pasos que previamente había marcado la Asesoría Jurídica del Consejo de Europa a demanda de la Presidenta del Comité de Ministros y de la Secretaria General del Consejo de Europa. Cfr. DE SALVIA, Michel: “La Russie et le Conseil de l’Europe: ‘clap de fin’ ou redémarrage?”, op. cit., p. 151. Esto es importante porque sino en el caso de que la Comisión del Reglamento hubiera ido por otros derroteros, tendríamos dos Opiniones distintas, y se hubiera ampliado la brecha entre la Asamblea y el Comité de Ministros.

peculiaridades, entre ellas que sigue siendo una “gran Potencia”, y las relaciones internacionales así lo ponen de manifiesto. El hecho de considerarse el estandarte de la Organización ha traído consigo una exposición clara de sus debilidades inherentes como Órgano consultivo que es, asumiendo el papel de un órgano decisorio, cuando no lo es. Es decir, como ya hemos señalado, ha ido por unos derroteros que la alejaban de su ámbito competencial, cayendo en la “desviación de poder”.

Este camino contrasta con la visión que siempre ha tenido el Comité de Ministros, el cual, a pesar de ser el Órgano a quien le hubiera correspondido abordar la crisis rusa en su ámbito material, si es que realmente había crisis, siempre ha considerado que, en estos casos, la mejor forma de tratar el problema es establecer una especie de foro de diálogo entre los Estados miembros<sup>83</sup>. De esta doble visión ha surgido la clara incoherencia entre, por un lado, la Asamblea, en la que Rusia no estaba representada, y el Comité de Ministros por otro, en el que la Federación Rusa seguía participando normalmente en los trabajos casi como si nada hubiera ocurrido. En este contexto ¿No hubiera tenido el Comité de Ministros que levantar la voz un poco más? En nuestra opinión, quizás sí, ya que en los primeros años tuvo una actitud pasiva ante la Asamblea, sabiendo, porque Rusia estaba allí, que el comportamiento de la Asamblea iba demasiado lejos. Ni que decir tiene que esto hubiera evitado muchos sinsabores en una Organización que, como es el caso del Consejo de Europa, algunos países ven a Rusia más como un factor de inestabilidad que de estabilidad<sup>84</sup>, a pesar de que otorga a esta Organización un peso político de gran consideración, sin olvidar la gran expansión territorial que este país ofrece al Consejo de Europa para el establecimiento de sus valores, como ya se ha visto. Tampoco conviene ignorar que tanto la crisis con Ucrania, e incluso con Georgia, han suscitado demandas ante la Corte Internacional de Justicia tanto por parte de Georgia por la crisis de Abjasia y de Osetia del Sur, como por Ucrania. Las dos demandas que ha presentado Ucrania siguen todavía pendientes a día de hoy. Y es que estos aspectos geopolíticos<sup>85</sup> también

---

<sup>83</sup> Cfr. PALCHETT, P., “Sanctions et réactions: la ‘crise russe’ au Conseil de l’Europe”, op. cit., pp. 353-354.

<sup>84</sup> Si tomamos en consideración solo los problemas geopolíticos en la zona están pendientes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dos asuntos interestatales que oponen a Georgia contra Rusia, por el conflicto de agosto de 2008, y cuatro demandas que oponen a Ucrania contra Rusia por el asunto de Crimea y del Donbás, y a esto hay que añadir en torno a 4.000 demandas individuales que versan sobre estas cuestiones. Dicho esto, hay que tener siempre presente que el Consejo de Europa no es una Organización que se ocupa de la prevención directamente de conflictos ni de la seguridad, de ahí su prudencia para no caer en la trampa de las ataduras políticas, en las que cayó la Asamblea Parlamentaria.

<sup>85</sup> Georgia presentó en 2011 una demanda contra Rusia invocando la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965. El 15 de octubre de 2008 la Corte ordenó tanto a Rusia como a Georgia, por 8 votos contra 7, de abstenerse de cualquier acto de discriminación racial en Osetia del Sur y Abjasia, así como en las zonas adyacentes. Por su parte Ucrania hizo lo propio invocando también en dos demandas presentadas el 17 de enero de 2017 y el 16 de junio del mismo año respectivamente, la precitada Convención más la Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999. Los hechos en los que se basa la instancia ucraniana son diversos, como la intervención rusa en el Donbás, los actos de guerra que han tenido lugar, el apoyo ruso a grupos terroristas, todo lo relacionado con la anexión de Crimea, sin olvidar la destrucción del avión de la Malaysian Airlines. En este caso se trata de hacer valer la responsabilidad internacional de Rusia, invocando como fundamento de la competencia una cláusula compromisoria. Esta cláusula se deduce de los artículos 24 de la Convención para la represión de la financiación del terrorismo y del 22 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Ucrania ha solicitado, además, a la Corte medidas

han afectado a la Asamblea Parlamentaria, lo que no debería ocurrir, al menos como meros aspectos geopolíticos.

En este marco, el activismo mostrado últimamente por la Asamblea no ha tenido en consideración estos aspectos. Y es que, si en la década de los noventa, tanto en Europa como en otros continentes, el multilateralismo era el Rey, e incluso se ha prolongado en los primeros años del siglo XXI, después han ocurrido acontecimientos que han socavado intensamente los cimientos de ese multilateralismo, sobre todo en la segunda década<sup>86</sup> y la Asamblea no ha comprendido estos cambios. Y tampoco comprendió bien la respuesta que Rusia podía dar a unas sanciones problemáticas a nivel jurídico y, por supuesto, también político, lo que ha acarreado que en vez de cercar la Asamblea a Rusia, esta ha acorralado a aquella, desencadenando así la crisis en la Organización, crisis que ha sido resuelta por los Estados miembros (con Francia y Alemania a la cabeza) en el seno del Comité de Ministros, de donde nunca salió Rusia, y en donde tenía que haberse tratado el asunto si es que realmente valía la pena.

## V. CONCLUSIÓN

En todas las Organizaciones internacionales, universales o regionales, hay crisis, pues esto es normal que ocurra, bien sea por la evolución que impone el tiempo, y que en muchos casos esa Organización no se ha adaptado a las nuevas circunstancias, bien sea por conflictos de intereses entre los Estados miembros (intereses económicos, políticos o incluso guerras), pero no tanto por los actos que adopte un órgano de esa Organización aunque esto último sí que ha ocurrido en las Naciones Unidas.

---

cautelares. El 8 de junio de 2019, la Corte Internacional de Justicia se ha considerado competente en ambas demandas, a lo que se oponía Rusia. Según explica la Corte, se ha declarado competente al ampliarse los requisitos previos que exigen ambas Convenciones, que es intentar llegar a un acuerdo mediante negociaciones. Con Ucrania, por tanto, los dos asuntos, muy interrelacionados, siguen pendientes. Conviene apuntar, no obstante, que la Corte ya adoptó una Ordenanza el 19 de abril de 2017 en la que se señalaba que Rusia debía abstenerse de imponer limitaciones o restricciones a la comunidad tártara de Crimea para que puedan conservar sus instancias representativas, incluidos los Majlis, así como a hacer todo lo posible por mantener enseñanza en lengua ucraniana. Sin embargo, en el caso de la Convención para la represión de la financiación del terrorismo, Ucrania no ha hecho plausible que los actos que alega puedan ser considerados como “actos terroristas” a la luz de la convención de 1999.

<sup>86</sup> Como se sabe, ha sido el Presidente Trump, de los Estados Unidos, el que ha hecho tocar las campanas al vuelo, retirándose de la Cumbre del Clima, del Acuerdo nuclear sobre Irán, y agudizando la crisis en el seno de la OMC, aunque en este último caso los orígenes de la crisis vienen ya casi de principios de este siglo tras la entrada de China en esta Organización. En otros ámbitos, como la Corte Penal Internacional, la crisis es obvia, ya que muchos países africanos se adhirieron con mucho optimismo, y hoy en día ha habido un movimiento sumamente crítico en Gambia, Burundi, Namibia, Kenia e incluso Sudáfrica. Como se sabe, Burundi la ha abandonado el 27 de octubre de 2017, y Gambia y Sudáfrica anunciaron la retirada, para luego decidir que anulaban la retirada. De todos es conocida la crisis con Sudán desde 2009, aunque se espera que en estos días de febrero de 2020 se le entregue a Omar al Bashir, quien gobernó el país por 30 años, para que sea juzgado por los crímenes cometidos en Darfur. Y a nivel regional, vemos también la crisis en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, y en Europa, el Reino Unido deja la Unión Europea. Sobre esta cuestión, ver CRAWFORD, J., “The Current Political Discourse Concerning International Law”, *Modern Law Review*, 2018 (January), pp. 1-22.

El ejemplo de las Naciones Unidas es evidente, en donde ha habido crisis y polémicas entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, por ejemplo, pero hay que reconocer que se han superado con cierta dignidad, manteniendo una cierta coherencia y comprensión entre los diferentes Órganos. Con esto no queremos decir que las Naciones Unidas sean un ejemplo a seguir para el funcionamiento de las Organizaciones internacionales, pero sí que ha sabido comprender ciertos posicionamientos, quizás no muy acordes con los fines de la Organización, sin que esto haya generado una crisis destructiva. La crisis del Canal de Suez en 1956 es un buen ejemplo de ello.

La crisis que aquí hemos comentado surge del hecho de que un Órgano, la Asamblea Consultiva, se lanza al ruedo para castigar un Estado, Rusia, adoptando medidas *ultra vires*, como si los fines y propósitos del Consejo de Europa formaran parte exclusiva de su competencia, apartando así del ámbito decisorio al Órgano que realmente lo tiene según el Estatuto, es decir, el Comité de Ministros. Evidentemente, esto no ha pasado desapercibido para la Federación Rusa, la cual ha sabido resistir con dignidad y paciencia el envite de la Asamblea. Dicho esto, es necesario ahora que el Consejo de Europa encuentre el camino adecuado para salir adelante de la peligrosa situación por la que ha pasado, pensando que Rusia debe seguir siendo Miembro de la Organización, a pesar de las dificultades que conlleva reestructurar todo el sistema jurídico y político para integrarse plenamente en el ámbito normativo de protección de derechos humanos que promueve y garantiza esta Organización.

Por otro lado, hay que reconocer que Rusia es un Estado democrático, salvo que se demuestre lo contrario, aunque con sus especificidades e incluso debilidades conocidas, y que son obvias, debido al giro de 180 grados que ha tenido que hacer en su estructura interna y también externa. Sin embargo, la reforma constitucional aprobada en primeros de julio de 2020 supone el inicio de otro nuevo giro ruso y no precisamente guiado por la brújula de los principios y valores del Consejo de Europa. Entre otras medidas aprobadas, se supedita la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que afecten a Rusia a los intereses nacionales rusos. Esta cuestión no ha sido bien recibida por la Comisión de Venecia que ya presentó su opinión al respecto<sup>87</sup>. El tiempo dirá si la actitud antirusa de algunas delegaciones abre de nuevo una nueva espina en el seno de la Asamblea Parlamentaria o si, al contrario, el Comité de Ministros supervisará la cuestión asistido por su Departamento de Ejecución de sentencias.

En nuestra opinión, hubiera sido mejor que la Asamblea hubiera condenado públicamente los actos cometidos por Rusia, en vez de adoptar las sanciones recurriendo a argumentos más que controvertidos en el propio seno de la Organización. Además, ser Miembro del Consejo de Europa es un privilegio, en este caso para Rusia, pero también es un privilegio para la Organización tener en su seno a un país como Rusia, que ha aguantado la tormenta en vez de decidir sin más su retirada. Desde esta perspectiva, la solución a la que se ha

---

<sup>87</sup> Cfr. COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA LEY (Comisión de Venecia), Opinión No. 981/2020, de 18 de junio de 2020, en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)009-e)

llegado es buena para ambos, y de esto hay que felicitarse..., aprender la lección y continuar para adelante.