

COMITE DE MINISTROS

(Julio-septiembre de 1993)

Por NILA TORRES UGENA (*)

INTRODUCCIÓN

En el presente período (1), como en el anterior, la actividad del Comité de Ministros ha estado centrada en la preparación de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada ya en Viena los días 8 y 9 de octubre de 1993. Los principales esfuerzos de los Delegados de los Ministros y del Grupo preparatorio han estado dirigidos a la elaboración de una Declaración política sobre el papel del Consejo de Europa en la nueva Europa, y a la puntualización del conjunto de cuestiones que figuraban en el orden del día, preparado durante la 92 sesión del Comité de Ministros (2).

En esta ocasión tenemos que resaltar como una de las realizaciones más importantes la adopción, durante la 497 reunión a nivel de Delegados, de los Protocolos 1 y 2 al Convenio europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, con el objetivo de mejorar el funcionamiento del Comité encargado de vigilar la aplicación del Convenio, y permitir al Comité de Ministros invitar a Estados no miembros del Consejo de Europa a adherirse al mismo.

(*) Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad Complutense de Madrid.

(1) *Informe Estatutario. Documento 6930*, de 24 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

(2) Véase *RIE*, vol. 20, núm. 3, 1993, pág. 1037.

I. CUESTIONES POLÍTICAS. PAÍSES NO MIEMBROS

La preparación de la Cumbre de Viena ha sido, como hemos dicho, el centro de atención de los Ministros. Aunque la celebración de la misma ha tenido lugar fuera del período que nos ocupa (8-9 de octubre de 1993) e independientemente de que en la próxima crónica hagamos referencia a ella más detenidamente, podemos adelantar aquí que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa han adoptado una Declaración final (3) en la que se otorga a la institución europea el poder para que en su seno se elabore un Convenio vinculante que regule el derecho de las minorías, uno de los temas más importantes pero de los más difíciles de resolver, y un Protocolo al Convenio europeo que se encargue de garantizar los derechos culturales de las mismas.

Otras partes de la Declaración están dedicadas, como veremos en el epígrafe sobre derechos humanos, a la necesidad de reformar los mecanismos de control de la Convención europea, y a la defensa de la puesta en marcha de una política de lucha contra el racismo, la xenofobia, antisemitismo e intolerancia, con la adopción de diferentes planes de acción. Aunque la propia Secretaria general del Consejo de Europa, Catherine Lalumière, ha definido la Declaración de Viena de «avance fructífero» (4), se trata de un texto más bien vago y de escaso contenido, pero en el que no faltan las buenas palabras e intenciones.

Las *Resoluciones (93)32* y *33* han sido las adoptadas por el Comité de Ministros sobre la *adhesión al Consejo de Europa de las Repúblicas Checa y Eslovaca*, respectivamente, a lo que ya hicimos referencia en la crónica anterior (5). Rumania es igualmente ya miembro del Consejo de Europa. Su adhesión a la Organización se produjo con anterioridad a la celebración de la Cumbre de Viena, y contará con diez representantes en la Asamblea (6).

La entrada en vigor el 5 de mayo de 1993 de la Constitución de Andorra ha sido acogida con gran satisfacción por el Comité de Minis-

(3) La Declaración de Viena está publicada en *RIE*, vol. 20, núm. 3, 1993, págs. 1085-1095.

(4) *ABC*, de 10 de octubre de 1993.

(5) Véase *RIE*, vol. 20, núm. 3, 1993, pág. 1036, y *Documento CM/Dél/Déc (93) 496 bis*, de 30 de junio de 1993, Conseil de l'Europe.

(6) Véase informe sobre la adhesión de Rumania al Consejo de Europa, presentado por el Sr. Pangalos. *Documento 6914*, de 16 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

tros y así lo ha transmitido a la Asamblea en su respuesta a la Recomendación 1127 (1990) relativa al Principado de Andorra (7).

Igualmente ha respondido a las Recomendaciones 1214 (1993) relativa a la Cumbre de Viena, y a la 1217 (1993) sobre la asistencia económica a Albania, además de tomar nota de las Resoluciones 1005 (1993) sobre este último tema, y 1004 (1993) relativa al embargo de las Naciones Unidas contra Serbia y Montenegro.

II. DERECHOS HUMANOS

La Convención europea para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes cuenta ya con dos Protocolos, 1 y 2, adoptados por el Comité de Ministros durante la 497 reunión a nivel de Delegados (8).

Igualmente y en la misma 497 reunión a nivel de Delegados, el Comité de Ministros adoptó la *Resolución DH (93)18*, sobre la *elección de cuatro miembros del Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes*, a título de Francia, Países Bajos, Noruega y Turquía (9).

La necesidad de reformar los mecanismos de control que ofrece la Convención europea instaurando un Tribunal permanente y único a partir de la unión de la Comisión y del Tribunal europeo, ha quedado plasmada en la Declaración final adoptada en la Cumbre de Viena (8-9 de octubre de 1993), además de la necesidad de poner en práctica una política de lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia. Pero sin duda, el tema más arduo abordado en la Cumbre de Viena ha sido el de las minorías nacionales, cuestión realmente fundamental con respecto al cual el Comité de Ministros deberá impulsar los trabajos de redacción de un protocolo que complemente la Convención europea.

Entre las Resoluciones adoptadas por el Comité de Ministros en aplicación del artículo 54 de la Convención europea está la *Resolución*

(7) *Documento 6920*, de 20 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

(8) Véase epígrafe III de esta Crónica.

(9) Yvan Zakine (Francia); N. Gervers Leuven-Lachinsky (Países Bajos); Ingrid Lycke Ellingsen, Md (Noruega), y Safa Reisoglu (Turquía), han sido los candidatos elegidos o reelegidos para un período de cuatro años a partir del 20 de septiembre de 1993. *Documento CM/Dél/Déc(93)497*, septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

DH(93)30 relativa a la sentencia del Tribunal europeo de 27 de octubre de 1992 en el *asunto Mlynek contra Austria*. El demandante se quejaba en este caso de la duración excesiva de un procedimiento penal contra él. La violación del artículo 6.1 de la Convención europea fue lo afirmado por la Comisión en su informe. Por su parte el Tribunal en su sentencia tomó nota del acuerdo amistoso al que llegaron el Gobierno de Austria y el demandante, decidiendo dar por concluido el asunto. Invitado el Gobierno de Austria a informar de las medidas adoptadas para la ejecución del compromiso amistoso, el Comité de Ministros declara cumplida su misión (10).

La excesiva duración de un procedimiento, en este caso, civil y la ausencia de un recurso efectivo contra el ataque a sus derechos de propietario, fue lo alegado por el demandante en el *asunto Baakman contra los Países Bajos*. Por quince votos contra cuatro, la Comisión dijo que se había violado el artículo 6.1, y por unanimidad el artículo 13 del Convenio europeo. El Comité de Ministros hizo suya la opinión de la Comisión, fijando en 7.200 florines la cantidad que los Países Bajos debían entregar en tres meses al demandante por perjuicio moral y gastos. A través de su *Resolución DH(93)29*, adoptada en aplicación del artículo 32 de la Convención europea, y seguro de que el Gobierno de los Países Bajos había entregado al demandante la suma fijada a título de satisfacción justa, declara cumplida su misión y autoriza la publicación del informe adoptado por la Comisión en el presente asunto.

El Comité de Ministros adoptaría además las *Resoluciones DH(93)31* a 37, relativas a: la sentencia del Tribunal europeo de 25 de septiembre de 1992 en el *asunto Pham Hoang contra Francia* (31); sentencia de 26 de marzo de 1992 en el *asunto Ediciones Périscope contra Francia* (32); sentencia de 31 de marzo de 1992 en el *asunto X contra Francia* (33); demanda núm. 15243/89 — *V.A.A. contra los Países Bajos* (34); demanda núm. 16837/90 *Henrich contra Francia* (35); demanda núm. 14343/88— *A. M. contra Italia* (36), y demanda núm. 15207/89— *S. contra Austria* (37).

(10) *Documento CM/Dél/Déc (93)498*, de 21 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS Y PENALES

La 497 reunión a nivel de Delegados ha tenido ciertamente resultados satisfactorios a nivel convencional. Durante la misma el Comité de Ministros adoptó, el 10 de septiembre de 1993 los *Protocolos 1 y 2* al Convenio europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, que se abrieron a la firma el 4 de noviembre de 1993. En virtud del Protocolo num. 1, el Comité de Ministros podrá invitar a cualquier Estado no miembro del Consejo de Europa a adherirse al Convenio. Por otro lado, y según lo dispuesto en el Protocolo núm. 2, los miembros del Comité europeo para la prevención de la tortura (CPT) podrán ser reelegidos dos veces y se permitirá la creación de dos grupos en el seno del CPT a fines de elecciones (11).

La reforma del Tribunal de Derechos Humanos con el fin de conseguir una mayor agilidad en el reconocimiento de delitos individuales ha figurado entre las prioridades de la Cumbre de Viena, incluyéndose en una de las partes de la Declaración final adoptada en aquel encuentro. Durante la 92 sesión del Comité de Ministros ya se subrayó la necesidad urgente de reformar el mecanismo de control de la Convención europea, debido al ingente trabajo de la Comisión y del propio órgano jurisdiccional (12).

En la respuesta provisional que el Comité de Ministros ha dado a la Recomendación 1212 (1993) de la Asamblea, relativa a la adopción de un Estatuto revisado del Consejo de Europa, recuerda la cuestión del «Papel del Consejo de Europa en la nueva Europa - Aspectos políticos e institucionales», incluido en el orden del día de la Cumbre de Viena, y en cuyo punto se incluían temas sobre las tareas y el papel del Consejo de Europa, ampliación y refuerzo de la Organización, composición, estructura, métodos y recursos (13).

(11) El texto completo de ambos Protocolos viene recogido en el *Documento CPT/Inf(93)17*, de 6 de octubre de 1993, Conseil de l'Europe.

(12) Véase *RIE*, vol. 20, núm. 3, 1993, pág. 1041; vol. 20, núm 2, 1993, págs. 674-675, y Doc. 6930, cit., págs. 5-6.

(13) *Documento 6926*, de 20 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

IV. ECONOMÍA, AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN

Las consecuencias de la biotecnología para la agricultura y la ganadería y particularmente los riesgos que a largo plazo puede tener para los ecosistemas, es una preocupación que el Comité de Ministros comparte con la Asamblea en su respuesta a la Recomendación 1213 (1993) relativa a los progresos de la biotecnología y sus consecuencias para la agricultura, tema éste del cual el Comité de Ministros ya se había interesado en su Recomendación Núm. (92)9 sobre el impacto potencial ecológico del uso controlado y de la dimensión voluntaria de los organismos genéticamente modificados. La recomendación que en ella hace el Comité de Ministros va dirigida a que los Estados miembros estimulen esas formas de desarrollo biotecnológico que puedan contribuir a un desarrollo viable, exigiendo de manera preventiva las garantías apropiadas. En cuanto a la propuesta de elaborar un Convenio europeo sobre los aspectos bioéticos de la biotecnología aplicada al sector agrícola y alimentario, aun habiéndolo examinado el Comité de Ministros con atención, ha decidido solicitar una opinión al respecto al Comité director de Bioética (CDBI), para, una vez obtenida, dar una respuesta complementaria a la Asamblea.

El Comité de Ministros ha tomado también nota de las Resoluciones de la Asamblea 1001 (1993) relativa al futuro de la producción vinícola; 1002 (1993) sobre el Banco europeo para la reconstrucción y el desarrollo: realización, actividades y prioridades; 1006 (1993) relativa a la interdependencia y solidaridad Norte-Sur: Europa y los países menos avanzados, y 1005 (1993) relativa a la asistencia económica de Albania.

V. CUESTIONES SOCIALES Y DE SANIDAD

El 7 de septiembre de 1993 durante la 497 reunión a nivel de Delegados, el Comité de Ministros ha adoptado las *Resoluciones N.º R Ch S(93)1, 2 y 3*, relativas a la *aplicación de la Carta Social Europea (12 Ciclo de control) durante el período 1988-1989 por Grecia, Noruega y Reino Unido*, respectivamente. El mismo día se había adoptado la *Resolución Ch S (93)1 sobre la aplicación de la Carta Social*

Europea durante el período 1988-89 (12 ciclo de control) primen grupo de Estados (14).

En cuanto a los movimientos migratorios se refiere, difícilmente la migración clandestina puede resolver los problemas de empleo en Europa occidental ni, desde luego, favorecer el crecimiento de los países subdesarrollados. Por otro lado, la experiencia demuestra que las regulaciones colectivas no son tampoco una solución al problema de la inmigración irregular, por lo que el Comité de Ministros, en su respuesta provisional a la Recomendación de la Asamblea 1211 (1993) relativa a las migraciones clandestinas: barqueros y empresarios de migrantes clandestinos, estima que no estaría de más esperarse a que la práctica de tales regulaciones se desarrolle más en el contexto actual (15).

Una respuesta complementaria ha sido la dada por el Comité de Ministros a la Recomendación 1196 (1992) relativa a las situaciones de pobreza extrema y exclusión social: hacia unos recursos mínimos garantizados (16). Continúa la preocupación por la situación de personas y familias en tal situación que se agrava por estar a su vez apartados de la vida social normal. Es por lo que el Comité de Ministros ha procedido a la adopción de varios textos, encaminados a reinsertar a aquellas personas en la vida social y profesional. En cualquier caso, dichos problemas deberían tratarse por los responsables locales a través de aproximaciones individualizadas y globales a la vez, apoyándose en una concertación y coordinación de servicios de carácter bien público o privado.

Finalmente, el Comité de Ministros ha tomado nota de la Resolución 1003 (1993) de la Asamblea, relativa a la ética del periodista, y ha aceptado la invitación del Gobierno húngaro para crear en Budapest el Segundo Centro europeo de la juventud.

VI. EDUCACIÓN, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CULTURA

El Consejo de Europa se ha comprometido a compartir con los Estados de Europa central y oriental su experiencia en la puesta en prác-

(14) *Documento CM/Dél/Déc (93)497*, Conseil de l'Europe.

(15) *Documento 6925*, de 20 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

(16) Véase *RIE*, vol. 20, núm. 2. 1993, pág. 678 y *Documento 6923*, de 20 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

tica de los principios relativos a la conservación integrada del patrimonio cultural y, en particular, del patrimonio arquitectónico y arqueológico. En este sentido, el Comité de Ministros en su respuesta complementaria a la Recomendación 1172 (1993) de la Asamblea, relativa a la situación del patrimonio cultural en Europa central y oriental (17), hace referencia a las acciones específicas que se han emprendido en sectores tales como cooperación técnica, talleres, programas de formación y de intercambios profesionales, además de la protección del patrimonio mobiliario que comprende, entre otras, el estudio de la situación de los objetos de arte y la propuesta de medidas urgentes con el fin de asegurar su protección.

Por otro lado, se ha tomado nota de la Resolución 1007 (1993) de la Asamblea, relativa a la transferencia de tecnología Norte-Sur y se ha autorizado al Secretario general para que abra una «Cuenta especial para la enseñanza de derechos humanos», cuenta que acoja las contribuciones al Programa territorial sobre la educación e información sobre tales derechos.

VII. MEDIO AMBIENTE Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Con base en la Resolución 242 de la CPLRE (1993), adoptada por dicha Conferencia en su 28 sesión (16-18 de marzo de 1993) y en la Opinión núm. 173 de la Asamblea, el Comité de Ministros ha elaborado un proyecto de Resolución estatutaria relativa a la *creación del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa*, cuyo objetivo va dirigido a proteger y desarrollar el papel de las colectividades locales y regionales en el marco institucional del Consejo de Europa. Concretamente se prevé que dicho Congreso sea el órgano de representación de las colectividades locales y regionales y que ejerza sus atribuciones con la participación de dos cámaras, una que represente a las autoridades locales («Cámara de los Poderes Locales»), y otra que represente a las autoridades regionales («Cámara de las Regiones»). La composición y el funcionamiento de dicho Congreso se precisa en un anteproyecto, examinado por el grupo de relatores competentes del Comité de Ministros (18).

(17) *Documento 6921*, de 20 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

(18) Doc. 6930, cit., pág. 3.

La Haya ha sido la sede de la 10.^a Conferencia de Ministros europeos de las Colectividades locales, celebrada del 15 al 16 de noviembre de 1993. Los Ministros han recordado en su Resolución final la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad tal y conforme se estipula en la Carta europea de autonomía local y han recomendado al Comité de Ministros que intensifique la acción del Consejo de Europa sobre la cooperación transfronteriza. La segunda parte de los debates ha estado consagrada al tema de los referendums locales que, aun practicándose en pocos países de Europa, permiten en ciertas condiciones dar al ciudadano el sentimiento de participar realmente en la gestión de los asuntos públicos locales. De ahí que hayan recomendado al Comité de Ministros que continúe evaluando las ventajas e inconvenientes de las formas de participar los ciudadanos en la adopción de decisiones locales, viendo, al mismo tiempo, la posibilidad de preparar las líneas directrices sobre este tipo de consultas.

VIII. POBLACIÓN, REFUGIADOS, FORMACIÓN PROFESIONAL

En su respuesta complementaria a la Recomendación 1188 (1992) de la Asamblea, relativa a los movimientos migratorios en Checoslovaquia, Hungría y Polonia, el Comité de Ministros ha proporcionado a la Asamblea unos informes complementarios a la luz de los informes presentados por los Comités de expertos sobre la materia. El desarrollo más reciente se ha agrupado en los cinco títulos siguientes: Trabajos del «Grupo de Viena»; sistema de alerta precoz y de ayudas urgentes en caso de llegada masiva de personas que huyen de su país; uso del Fondo de Desarrollo Social para la promoción de creación de empleo en las regiones desfavorecidas; participación en la prevención y reglamentación de los conflictos en las regiones que sufren enfrentamientos étnicos, y protección, definición y reconocimiento de los derechos de las minorías (19). En este último punto, el Comité de Ministros recuerda que se trata de un tema de los que mayor interés, como ha sido, han suscitado en la Cumbre de Viena.

Sobre la situación de los refugiados y personas desplazadas en varios países de la antigua Yugoslavia, tema sobre el que se han centra-

(19) *Documento 6922*, de 20 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe, y *RIE*, vol. 20, núm. 2, 1993, pág. 681.

do varias cuestiones parlamentarias (20), versa, por otro lado, la Recomendación 1205 (1993) de la Asamblea a la que el Comité de Ministros había dado ya una respuesta provisional (21). Para completar dicha respuesta el Comité de Ministros informa a la Asamblea de los avances alcanzados sobre una serie de cuestiones tales como la creación de un sistema de alerta precoz y de ayuda urgente destinado a mejorar la situación de las personas desplazadas; cooperación cultural; Fondo de Desarrollo Social en cuyo seno se ha creado una «Cuenta de urgencia» para financiar préstamos y responder así a las necesidades de los refugiados y de los desplazados víctimas de guerra o de cualquier otra circunstancia excepcional parecida. Los préstamos se concederán sin interés.

Por su parte el Consejo de Administración del Fondo de Desarrollo Social ha aprobado 11 nuevos proyectos a favor de Chipre, Grecia, Italia y Turquía. Los proyectos versan sobre diferentes campos de actividades del Fondo tales como, la creación de infraestructuras, creación de empleo y alojamiento de los económicamente débiles. El mismo Consejo ha celebrado un debate sobre la orientación social del Fondo y la naturaleza de los proyectos sobre los que debería centrarse.

IX. CUESTIONES ADMINISTRATIVAS Y REGLAS DE PROCEDIMIENTO

Como ya hemos recogido en el epígrafe sobre derechos humanos (22), se ha procedido a la elección de cuatro miembros del Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes. El Comité de Ministros ha adoptado la *Resolución DH(93)28* relativa a la elección de esos cuatro miembros a título de Francia, Países Bajos, Noruega y Turquía.

(20) El Presidente en ejercicio del Comité de Ministros, Sr. Mock, Ministro de Asuntos Exteriores de Austria, en su respuesta global a tales cuestiones subraya la necesidad de que se apliquen los textos en vigor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. *Compte Rendu, Documento AS(44) CR 45*, de 27 de septiembre de 1993, págs. 114-116 y 128-129, Conseil de l'Europe.

(21) Véase *RIE*, vol. 20, núm 3, 1993, pág. 1047, y *Documento 6924*, de 20 de septiembre de 1993, Conseil de l'Europe.

(22) Véase *supra*, pág. 197.