

LA DECLARACION DE VIENA DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA (9 DE OCTUBRE DE 1993)

Por JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO,
MARYCRUZ ARCOS VARGAS
y ANA SALADO OSUNA (*)

El fin de la guerra fría y la implosión del imperio ruso-soviético dieron, a partir de 1989, un nuevo impulso e incluso un nuevo sentido al Consejo de Europa, una Organización Internacional regional nacida en 1949 y basada en la adhesión de sus Estados miembros a «los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica democracia» (Preámbulo del Tratado fundacional del Consejo de Europa, Londres 5 de mayo de 1949).

Pueblos que habían estado sometidos tuvieron la oportunidad de recuperar la libertad y vieron en su adhesión al Consejo de Europa un elemento clave para la realización de sus aspiraciones. El Consejo de Europa, por su parte, percibió claramente que la adhesión de los Esta-

(*) La introducción ha sido redactada por Juan Antonio Carrillo Salcedo, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla, antiguo miembro de la Comisión Europea de Derechos Humanos y antiguo Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El análisis del Anexo I de la Declaración lo redacta Ana Salado Osuna y el del Anexo II corresponde a Marycruz Arcos Vargas, del Area de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla.

dos de la Europa central y del este era una oportunidad histórica para que Europa fuese un espacio más amplio de democracia.

Todos estos factores explican que, por vez primera en la historia del Consejo de Europa, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros se hayan reunido en una Conferencia cumbre, y hayan adoptado una Declaración en cuyo preámbulo se afirma que «Europa es portadora de una inmensa esperanza que, a ningún precio, debe ser destruida por las ambiciones territoriales, el resurgimiento de los nacionalismos agresivos, la perpetuación de zonas de influencia, la intolerancia o las ideologías totalitarias», y en el que reiteradamente se alude a una idea-eje: *la consolidación de una Europa de seguridad democrática*.

Con estos propósitos, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa decidieron en Viena, en octubre de 1993: 1) mejorar la eficacia del Convenio Europeo de Derechos Humanos; 2) suscribir compromisos políticos y jurídicos relativos a la protección de las minorías nacionales en Europa y encomendar al Comité de Ministros la elaboración de los instrumentos jurídicos internacionales apropiados; 3) emprender una política de lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia; 4) aprobar, en principio, la creación de un órgano consultivo que represente auténticamente tanto a las entidades locales como a las regionales de Europa; 5) invitar al Consejo de Europa a que estudie la adopción de instrumentos adecuados para estimular el desarrollo de acciones culturales de participación europea, en las que intervengan tanto los poderes públicos como la sociedad civil; 6) por último, encargar al Comité de Ministros del Consejo de Europa que adopte las medidas necesarias en el Estatuto de la Organización para mejorar su funcionamiento.

La lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia tiene especial relevancia política en un momento en el que Europa se siente alarmada por el resurgir de fenómenos de racismo, xenofobia y el desarrollo de un clima de intolerancia en el que se multiplican, triste y dolorosamente, los actos violentos, en especial contra inmigrantes. De ahí la importancia de la Declaración y el Plan de acción sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia (Anexo III de la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa).

Estos han condenado energicamente el racismo en todas sus formas, la xenofobia y el antisemitismo, así como la intolerancia y todas las

formas de discriminación religiosa; han encarecido a los Estados Miembros del Consejo de Europa a continuar sus esfuerzos para eliminar estos hechos, reforzando sus leyes y sus compromisos jurídicos internacionales; se han comprometido a actuar contra todas las ideologías, políticas y prácticas que inciten al odio racial, a la violencia y a la discriminación; y han apelado, por último, a los pueblos, los grupos y los ciudadanos para que se comprometan resueltamente en la lucha contra todas las formas de intolerancia y para que, sobre la base de valores comunes, participen activamente en la construcción de una sociedad europea democrática, tolerante y solidaria.

Una Europa solidaria, democrática y tolerante requiere también dar adecuada respuesta política y jurídica a dos problemas esenciales: la mejor protección de los derechos humanos de toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de los Estados Miembros del Consejo de Europa, a fin de salvaguardar la credibilidad y efectividad del mecanismo europeo de protección de los derechos humanos, de una parte, y, de otra, la adopción de instrumentos jurídicos para la protección de las minorías nacionales en Europa, de tal modo que los derechos de las personas que pertenezcan a minorías nacionales en el seno de un Estado de Derecho, y los derechos de las minorías, queden salvaguardados *en el respeto de la integridad territorial y de la soberanía de los Estados*.

Ya me referí a estos difíciles problemas en mi estudio *Protección de los derechos humanos en el Consejo de Europa: hacia la superación de la dualidad entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales*, publicado en esta *Revista de Instituciones Europeas* (volumen 18, 1991, páginas 437 y ss.), por lo que agradezco a la Dirección de la *Revista* que haya publicado la traducción española de la Declaración de Viena y publique ahora, además de estas líneas de introducción, dos notas informativas elaboradas por dos Profesoras del Departamento de Derecho Internacional de la Universidad de Sevilla: una de Ana Salado, sobre la *Reforma del mecanismo de control del Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Anexo I de la Declaración de Viena) y otra de Marycruz Arcos, sobre *Las Minorías Nacionales* (Anexo II de la Declaración de Viena).

ANEXO I SOBRE LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE CONTROL DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El Anexo I es el relativo a las reformas del mecanismo de control instituido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En él, los Jefes de Estado y de Gobierno hacen constar la urgente necesidad de que el mecanismo de control actual sea desarrollado a fin de mantener en el futuro una protección internacional efectiva de los derechos humanos. Tres son los objetivos que inspiran esta reforma:

1. *incrementar la eficacia de los medios de protección;*
2. *reducir la duración del procedimiento; y*
3. *mantener el elevado nivel actual de protección de los derechos humanos.*

Para la consecución de estas finalidades, los Jefes de Estado y de Gobierno han decidido establecer, «un único Tribunal Europeo de Derechos Humanos que reemplace a los órganos de control existentes» y encomiendan al Comité de Ministros del Consejo de Europa que concluya la preparación de un Protocolo de Enmienda al Convenio Europeo de Derechos Humanos, para que dicho texto sea adoptado y abierto a la firma en la Reunión Ministerial de mayo de 1994.

La necesidad urgente de reformar el mecanismo de control del Convenio Europeo de Derechos Humanos se manifiesta: 1) en la falta de legitimación activa del particular ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; 2) en la complejidad y lentitud del procedimiento; y 3) en la anomalía que supone que un órgano político, intergubernamental, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, tenga competencias para decidir si hubo o no violación del Convenio.

Si el nuevo mecanismo de control elimina estas quiebras, el Convenio sería coherente entre lo que exige a los Estados y lo que otorga, pues el Convenio reconoce el derecho a ser oído equitativa y públicamente dentro de un plazo razonable, el derecho a que su causa sea conocida por un Tribunal independiente e imparcial, así como el derecho a que se respeten unas garantías judiciales mínimas (artículo 6) (1).

(1) Sobre esta cuestión, véase las reflexiones del profesor CARRILLO SALCEDO en, «Vers la réforme du système européen de protection des droits de l'homme», *Présence du Droit public et des droits de l'homme, Mélanges Jacques Velu*, Bruxelles 1992, pág. 1323.

La necesidad de reformar el sistema de control del Convenio Europeo de Derechos Humanos está latente en el seno del Consejo de Europa desde hace casi dos décadas. La primera iniciativa partió del Comité de Expertos sobre Derechos Humanos, que en diciembre de 1976 recomendó la conveniencia de reformar el sistema de control vigente (2).

Las reformas que se han producido hasta la fecha, sin embargo, han sido parciales como puede observarse por las introducidas por el Protocolo de Enmienda VIII, de 19 de marzo de 1985 (en vigor el 1 de enero de 1990), Protocolo Adicional IX, de 6 de noviembre de 1990 (no en vigor), y por el Protocolo de Enmienda X, de 25 de marzo de 1992 (no en vigor).

En la década de los ochenta se presentaron distintas propuestas para la reforma del mecanismo de control del Convenio (3).

1. *Que la Comisión y el Tribunal se transformasen en órganos permanentes.*
2. *Que la Comisión se transformase en un Tribunal de primera instancia y el Tribunal en un Tribunal de apelación (4).*
3. *Que la Comisión y el Tribunal se fusionasen en un solo órgano con competencias decisorias tanto en admisibilidad como sobre fondo (5).*

La primera de las propuestas, como sostiene el profesor Carrillo Salcedo, no significaría una reforma en profundidad del sistema pues

(2) A esta iniciativa, el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dio su opinión favorable en febrero de 1977, respondiendo de este modo a la invitación que a tal efecto le había cursado el Comité de Ministros del Consejo de Europa, vid. Council of Europe, *Explanatory Report*, Doc. H (90), pág. 5, párs. 3-5.

(3) Vid. *European Court of Human Rights*, Doc. Cour (90) 296, 23 de noviembre de 1990, pág. 9, pár. 26.

(4) Esta propuesta fue presentada por los Países Bajos y por Suecia. Fue publicado el 18 de enero de 1990 y está reproducido en el Doc. H (90) 14, págs. 28-40, en el que se incluye un organigrama del Tribunal de primera instancia (compuesto por cuatro salas) y el Tribunal de apelación.

(5) La idea de un único Tribunal fue invocada por el Comité de Expertos para la reforma del Convenio en junio de 1982 durante un cambio de impresiones con representantes de la Comisión Europea de Derechos Humanos. A nivel político, sin embargo, la iniciativa partió del Gobierno suizo en la Conferencia Ministerial sobre derechos Humanos celebrada en Viena en marzo de 1985. Vid. Council of Europe/Conseil de l'Europe, *Reform of the control system of the European Convention on Human Rights/Reforme du système de contrôle de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Doc. H (92) 14, pág. 5, pár. 5.

la Comisión y Tribunal continuarían ejerciendo sus funciones en el actual cuadro del sistema de control del Convenio (6). De haberse optado por esta vía, se le hubiera imprimido una mayor celeridad al procedimiento al transformarse ambos órganos en permanentes, pero como sostuvo el Sr. Ryssdall, Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no eliminaría la complejidad del actual sistema de control (7). Tampoco eliminaría en nuestra opinión, las quiebras del actual sistema de control.

Las propuestas segunda y tercera, requieren una reforma en profundidad del sistema y eliminarían dos importantes quiebras del mismo: de un lado, la falta de legitimación activa del particular ante el Tribunal (sin perjuicio de que, aunque de manera parcial, esta deficiencia esté paliada con la adopción del Protocolo IX); y de otro, la competencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa en orden a decidir si hubo o no violación del Convenio.

La segunda propuesta, sin embargo, como sostiene el profesor Carrillo, no imprimiría mayor celeridad al procedimiento (8). Quizás de haberse optado por esta vía lo único que se conseguiría es mayor dilación del mismo, por quedar abierta la vía de la apelación (9).

La tercera de las propuestas parece la más idónea y es a la que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa han aceptado en la Declaración de Viena de 1993, al encomendar al Comité de Ministros del Consejo de Europa que se adopte un Protocolo al Convenio en el que se reemplacen los órganos

(6) CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Vers la réforme du système européen de protection des droits de l'homme», *loc. cit.*, pág. 1322.

(7) Esta idea fue expresada por el Presidente Ryssdal, en la Conferencia «Winston Churchill Lecture», en la Academia de Derecho Europeo (Florencia, 21 de junio de 1991), vid, *European Court of Human Rights*, Doc. Cour (91) 181 Bil., pág. 10, pár. 13.

(8) CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Vers la réforme du système européen de protection des droits de l'homme», *loc. cit.*, pág. 1322.

(9) En opinión del Presidente Ryssdall, ésta es la solución adoptada en la Comunidad Europea pero no le parece la más idónea en un sistema de protección de derechos humanos, ya que para agotar los recursos internos, el particular tendría que acudir a dos o más tribunales internos y con posterioridad a dos instancias internacionales. Considera, además, que no cree que fuese aceptada tal solución por Estados Partes en el Convenio que han instituido un mecanismo jurisdiccional de protección de derechos humanos, como la República Federal de Alemania y España, vid. RYSSDAL, R.: «The Future of the European Court of Human Rights» (London 22 March 1990), Doc. Cour (90) 296, pág. 10, pár. 28.

de control existentes por un *único Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.

A pesar de lo novedoso que pueda resultar el hecho de que se instituya un único Tribunal, sin embargo no hace sino satisfacer viejas aspiraciones expresadas antes de que se iniciara el proceso de adopción del Convenio Europeo de Derechos Humanos, incluso antes de la propia fundación del Consejo de Europa.

En efecto, la ideas de que un Convenio Europeo sobre Derechos Humanos instituyera un Tribunal (como único órgano de control) al cual pudieran tener acceso los individuos, se manifestó en el Congreso Europeo celebrado en La Haya del 8 al 10 de mayo de 1948, a iniciativa del Comité Internacional del Movimiento para la Unidad Europea. En la sesión final plenaria del Congreso, los congresistas declararon en su «Mensaje a Europa»:

- «2. *Deseamos una Carta de Derechos Humanos que garantice la libertad de pensamiento, reunión y expresión así como el libre ejercicio de una oposición política;*
3. *Deseamos un Tribunal de Justicia que imponga sanciones adecuadas para que la Carta sea respetada»* (10).

El Movimiento Europeo examinó la idea formulada en el Congreso Europeo en 1948, tanto en relación con una Carta de Derechos Humanos como respecto de la creación del Tribunal de Justicia. El 12 de julio de 1949, el Movimiento Europeo presentó al Comité de Ministros del Consejo de Europa un proyecto de Convenio Europeo de Derechos Humanos (11), que no sólo preveía la creación de un Tribunal, sino también de una Comisión de Derechos Humanos (se introduce por consiguiente, otro órgano), ante la cual los demandantes presentarían su caso. La Comisión sería competente para rechazar de oficio las demandas de los particulares que no hubieran agotado los recursos internos, y ten-

(10) La traducción es personal. El texto inglés y francés está publicado por el Council of Europe/Conseil de l'Europe, Doc. H (92) 14. Este documento en su versión francesa está reproducido en la *R.U.D.H.*, 1992, pág. 503.

(11) Conseil de l'Europe/Council of Europe, *Reform of the control system of the European Convention on Human Rights/Reforme du système de contrôle de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Doc. H (92) 14, Doc. H (92) 14, pág. 4, p. 2.

dría que autorizar de forma expresa al particular para que éste pudiera llevar su caso ante el Tribunal (12).

La creación de la Comisión Europea de Derechos Humanos no fue una cuestión litigiosa durante el proceso de elaboración del Convenio, pero hubo en cambio una considerable oposición de los representantes de los Estados miembros del Consejo de Europa a la creación del Tribunal pues éstos estimaron que podría no corresponder con las necesidades reales de los Estados miembros. Los actuales artículos 46 y 48 del Convenio son fruto del compromiso entre la posición que se oponía a la creación del Tribunal y la que defendió la idea de que su creación era esencial. La controversia relativa a las demandas de particulares ante la Comisión (artículo 25) fue resuelta de manera similar (13).

A nivel político, la iniciativa para reformar en profundidad el sistema de control del Convenio Europeo fue formulada por la Delegación suiza en la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en marzo de 1985. En el Memorándum presentado por dicha Delegación, se proponía la posibilidad de fusionar la Comisión y el Tribunal en un solo Tribunal (14). En la Resolución núm. 1 adoptada por los Ministros en dicha Conferencia, se decidió que un comité de expertos debería examinar la posibilidad de tales mejoras teniendo en cuenta la idea formulada por la Delegación suiza, así como las observaciones hechas por otras delegaciones (15).

En junio de 1985, el Comité de Ministros encomendó al Comité

(12) La propuesta para que se instituyera una Comisión además del Tribunal fue consecuencia de las críticas formuladas en relación con el recurso individual, ya que se suscitaron temores de que litigantes frívolos podrían inundar de casos el Tribunal y que sus funciones podrían ser utilizadas con fines políticos. Los debates en la Asamblea Parlamentaria y en los órganos establecidos por el Comité de Ministros para redactar el proyecto del Convenio, confirman dichos temores. *Ibidem*.

(13) *Ibidem*, pág. 4, pár. 3.

(14) La idea de fusión presentada por la Delegación suiza en la Conferencia de Viena de 1985, estimuló el debate en otros foros. Así, a título de ejemplo, durante los debates del VI Coloquio Internacional sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos celebrado en Sevilla en noviembre de 1985; en el coloquio celebrado en marzo de 1986 en la Universidad de Neuchatel. En junio de 1986, un grupo de miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, presentó un proyecto de Recomendación relativo a la fusión del Tribunal y la Comisión. Este proyecto de Recomendación fue presentado por el Comité sobre Asuntos Jurídicos a la Asamblea para que fuese debatido en la sesión plenaria del segundo semestre de 1988, vid. Council of Europe, *Ibidem*, págs. 5-6, párs. 6-7.

(15) *Ibidem*, pág. 5, pár. 6.

Director de Derechos Humanos que examinara como materia prioritaria la posibilidad de introducir mejoras al sistema de control del Convenio, teniendo en cuenta la propuesta de la Delegación Suiza y las observaciones y propuestas presentadas por otras delegaciones. Unos meses después, el Comité de Expertos para mejorar el procedimiento de control de derechos humanos (DH-PR) comenzó a estudiar la idea de la fusión, sobre la base de un documento preparado por la Secretaría (16). El DH-PR trabajó sobre esta cuestión desde diciembre de 1985 hasta diciembre de 1987, fecha en la que decidió preparar un informe y someterlo a la consideración del Comité Director de Derechos Humanos (17).

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria adoptó en 1988 la Recomendación 1087 (1988) en la que expresaba su convicción de que la reforma del mecanismo de control del Convenio no debería posponerse y recomendó al Comité de Ministros que acometiera la reforma sin dilaciones, manifestando, además, su preferencia en relación con la propuesta de fusionar la Comisión y el Tribunal en un único órgano.

En septiembre de 1992, el Relator del Comité sobre Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Sr. Vogler, presentó un informe a la Asamblea Parlamentaria en el que hacía constar que estaba a favor de establecer un único Tribunal y que dicha reforma se acometiera rápidamente (18).

(16) *Ibidem.*

(17) El Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió en enero de 1989 clasificar el informe del DH-PR el cual fue publicado el 2 de mayo de 1989 como Doc. H (89) 2 y reproducido en el Doc. H (92) 14 de diciembre de 1992.

(18) En el Informe, el Señor Vogler señala que no debería dilatarse el proceso de adopción y de entrada en vigor del Protocolo de Enmienda al Convenio como se viene haciendo últimamente en los instrumentos convencionales que se adoptan en el Consejo de Europa, pues el Convenio Europeo de Derechos Humanos se elaboró en solo dieciocho meses. También hace notar que el Tratado de Maastricht de la Comunidad Europea prevé que el proceso de ratificación sólo dure un año. El Tratado de la Unión Europea continúa diciendo, es mucho más complicado y difícil que reformar el Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues este último no necesita reformar las constituciones nacionales ni un referéndum en los Estados. El Comité sobre Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos incluso llegó a proponer el calendario que debería establecerse: 1993, elaboración del Protocolo de enmienda; 1994, ratificación del Protocolo por todos los Estados Partes en el Convenio; 1995, entrada en vigor y elección de los jueces del nuevo Tribunal; 1995-2000, período transitorio en el que la Comisión y el Tribunal actual conocerían de los casos pendientes. Todos los nuevos casos serían sometidos al nuevo Tribunal, vid. *Parliamentary Assembly of the Council of Europe/*

La Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos fueron invitados a emitir sus opiniones acerca de las reformas del mecanismo de control teniendo en cuenta las distintas propuestas presentadas. En septiembre de 1992, ambos órganos transmitieron su opinión al Comité Director de Derechos Humanos y al DH-PR (19).

La Comisión hizo constar que estaba convencida de la necesidad de reformar el mecanismo de control. En relación con las propuestas presentadas, la mayoría (sobre dos tercios de sus miembros) mostraron su preferencia por el doble nivel de jurisdicción, y sólo una minoría estaba a favor de la propuesta de instituir un único Tribunal (20).

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos opinó por unanimidad, que era necesario reformar el sistema de control del Convenio. En relación con las diferentes propuestas, las opiniones se dividieron: algunos miembros estuvieron a favor de mantener el actual sistema, aunque reformando el procedimiento a fin de agilizarlo; otros se pronunciaron a favor de un doble nivel de jurisdicción de acuerdo con las propuestas presentadas por los Países Bajos y Suecia; sólo una minoría de jueces estuvo a favor de la propuesta de crear un único Tribunal mediante la adopción de un Protocolo de Enmienda al Convenio (21).

El proceso de adopción del Protocolo de Enmienda XI al Convenio Europeo de Derechos Humanos se inició el 28 de mayo de 1993, fecha en que el Comité de Ministros adoptó la Decisión núm. CM/561/280593 en la que atribuía el mandato temporal al Comité Director de Derechos Humanos para la adopción de dicho Protocolo. El mandato finalizaría el 30 de septiembre de 1993, con objeto de que el Proyecto de Protocolo de Enmienda al Convenio fuese sometido a los Jefes de Estado y de Gobierno en la Conferencia de Viena de octubre de 1993.

El Comité de Ministros hizo constar en esta Decisión que era consciente de la necesidad de una reforma del mecanismo de control del

Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 6659, pág. 6.13, reproducido en el Doc. H (92) 15 de diciembre de 1992, pág. 12.

Sobre la base del Informe del Sr. Vogler, la Asamblea Parlamentaria adoptó una nueva Recomendación la 1194 (1992) el 6 de octubre de 1992, reiterando el contenido de su Recomendación 1087 (1988).

(19) Ambas opiniones están publicadas en el Doc. H (92) 14, *op. cit.*, págs. 41-48.

(20) *Ibidem*, págs. 41-45.

(21) *Ibidem*, págs. 46-48.

Convenio, y por tal razón encomendó al Comité Director de Derechos Humanos que preparara un Protocolo de Enmienda al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En dicho Protocolo, precisó el Comité de Ministros, debe reemplazarse a los órganos de control existentes, por un *único Tribunal*. El nuevo Tribunal deberá estar compuesto por un número de jueces igual al de los Estados miembros del Consejo de Europa; dicho Tribunal deberá trabajar en comités y en salas. El Comité de Ministros también indicó al Comité Director de Derechos Humanos que debe preverse: un mecanismo efectivo para el filtro de las demandas; un procedimiento efectivo que permita el arreglo amistoso; y una estructura que garantice la igualdad y la coherencia de la jurisprudencia y permita un reexamen en los casos excepcionales, por ejemplo, sobre cuestiones graves relativas a la interpretación o aplicación del Convenio.

El Comité de Ministros decidió, además, que retiene su competencia en orden a vigilar y controlar el cumplimiento por parte del Estado interesado de las sentencias del Tribunal, en los mismos términos que está previsto en el actual artículo 54 del Convenio, y entiende que queda abolida su competencia para examinar las demandas individuales de conformidad con lo dispuesto en el vigente artículo 32 del Convenio.

Por último, el Comité de Ministros del Consejo de Europa precisó que el Comité Director de Derechos Humanos también tiene que examinar las siguientes cuestiones: si la competencia del Tribunal para conocer de demandas de los particulares debería ser obligatoria o facultativa; la posibilidad de que el Tribunal pueda conocer de demandas interestatales en virtud de otros tratados; y las reglas de funcionamiento de los posibles Abogados Generales, en el supuesto de que se decidiera instituir esta figura.

El Comité Director de Derechos Humanos sólo tenía cuatro meses para preparar un proyecto de Protocolo de Enmienda tan complejo. Es posible que en tan breve plazo, no haya podido preparar un proyecto definitivo y haya solicitado al Comité de Ministros una prolongación de su mandato por no estar resueltas aún cuestiones de vital importancia. Quizás, esta haya sido la razón por la que el Anexo I de la Declaración de Viena de 1993 no cite el Proyecto de Protocolo de Enmienda, aunque señale que los trabajos preparatorios del mismo están muy avanzados. Pero también ha podido suceder que el Proyecto haya sido preparado en plazo y que los Jefes de Estado y de Gobierno hayan te-

nido ante sí dicho texto, pero que el mismo sea tan progresista que haya considerado que determinadas cuestiones deberían ser modificadas y por tal razón hayan aplazado su aprobación a la Reunión Ministerial de mayo de 1994.

Con independencia de cuales hayan sido las razones para que el citado Anexo I omita toda referencia al Proyecto de Protocolo, sería deseable que el Protocolo de Enmienda XI instituyera el nuevo Tribunal con *carácter permanente y jurisdicción obligatoria tanto para conocer de demandas interestatales como individuales*. Si el nuevo Tribunal fuese creado con estas características, se dará un paso muy importante en favor de la protección de los derechos humanos, pues el nuevo sistema de control eliminaría todas y cada una de las actuales quiebras del sistema: falta de legitimación activa del particular para deducir una demanda ante el Tribunal, la complejidad y lentitud del procedimiento, y la competencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa en orden a decidir si hubo o no violación del Convenio (22).

Si nuestro deseo se materializase en realidad, estaríamos ante una nueva época en la protección de los derechos humanos y una vez más el Consejo de Europa sería pionero en establecer un sistema de control de derechos humanos único en su género. Además, los Estados miembros del Consejo de Europa darían un ejemplo ante la comunidad internacional: *que la protección de los derechos humanos no es un simple postulado político, sino un auténtico compromiso jurídico*.

EL ANEXO II SOBRE MINORÍAS NACIONALES

Al tomar como punto de partida los valores de democracia pluralista y la indivisibilidad y universalidad de los Derechos Humanos, la De-

(22) En relación con esta cuestión véase las reflexiones del profesor Carrillo quien sostiene, que este Tribunal debería tener *jurisdicción obligatoria* y no facultativa, que fuese un *órgano permanente*, y que fuese *asistido por abogados generales*; la composición del Tribunal considera que debería ser restringida. Por último, el profesor Carrillo añade, que los demandantes individuales tendrían necesariamente acceso directo a este órgano, que constituiría un verdadero Tribunal Constitucional Europeo de Derechos Humanos, vid. CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Vers la réforme du mécanisme de contrôle institué par la Convention Européenne des Droit de l'Homme», *Revue Générale de Droit International Public*, septiembre de 1993, pág. 640.

claración de Viena dedica como consecuencia su Anexo II a las minorías nacionales.

Como señala la propia declaración, la protección de las minorías nacionales se considera «esencial para la estabilidad y la seguridad de la democracia en nuestro continente». Tal declaración no significa, sin embargo, que sólo en Europa sea necesaria la protección de las minorías, pues ésta es una cuestión de interés universal; no obstante, la realidad muestra que son muchos los «puntos calientes» que se encuentran en el entorno europeo respecto a los problemas de minorías nacionales, sobre todo desde el acceso a la democracia de los países de la Europa central y oriental antes sometidos a regímenes totalitarios de tipo comunista.

La diversidad (cultural, religiosa, étnica o lingüística) debe observarse como una de las riquezas de Europa, pero la manifestación de tal diversidad sólo es posible en una sociedad tolerante y democrática, que permita la participación de todos los integrantes de la misma. Por tanto, desde el establecimiento de regímenes democráticos en estos nuevos Estados, es aún más necesario el establecimiento de unos criterios para la protección de los grupos minoritarios que también participan en estas sociedades y deben poder mantener su identidad.

Las primeras referencias a la protección de minorías han encontrado su origen en el respeto a la libertad religiosa. Suponía la aplicación del principio de no discriminación como derecho fundamental individual de los integrantes de grupos minoritarios. Normalmente, una pobre protección de las minorías coincidía con la ausencia de garantías de los derechos fundamentales.

El Derecho Internacional Contemporáneo se ha ocupado poco de la cuestión de las minorías. En el Pacto de la Sociedad de Naciones se recogían obligaciones de proteger a las minorías sobre todo para los nuevos Estados, bajo el control del Consejo de la Sociedad de Naciones, la Corte Permanente de Justicia Internacional o Tribunales arbitrales mixtos. Pero es a partir de 1945, cuando se han afirmado prioritariamente los derechos fundamentales individuales, y aunque se admite la protección de las minorías en textos como el art. 27 del Pacto de Derechos civiles y políticos como obligación de los Estados a respetar su identidad, no se precisan cuales sean los derechos de las mismas sino los de sus integrantes.

Progresivamente, a medida que se potencia la idea de derechos co-

lectivos de los pueblos, resurge la necesidad de protección de las minorías como una modalidad del ejercicio de los derechos humanos. Sin duda, la existencia de minorías y su participación en la vida social puede suponer un factor de tensión frente a la integridad del Estado si éste es represivo, pero no aportará más que riqueza en la diversidad si el Estado se rige por principios democráticos. Será necesario establecer un equilibrio entre la participación de los diversos grupos y la necesaria integridad territorial del Estado, pero ambos extremos no son más que consecuencias del ejercicio del juego democrático, opción previa de todos los Estados miembros del Consejo de Europa. En este sentido, el Secretario General de la ONU Boutros-Gali, ya ha señalado que el respeto a la soberanía e integridad territorial del Estado es fundamental en todo progreso internacional, y aunque las Naciones Unidas no han cerrado sus puertas «si cada grupo étnico, religioso o lingüístico pretendiera formar un Estado, la fragmentación no tendría fin, con lo que serían aún más difíciles de alcanzar la paz, la seguridad y el bienestar económica para todos» (23).

Por tanto, a partir de la necesidad de una estructura democrática, no deben considerarse antagónicos los derechos fundamentales individuales y los colectivos. El conjunto de derechos de los que deben disponer los integrantes del grupo minoritario no son otros que los derechos fundamentales individuales —a cuyo respeto está obligado el Estado— inspirados todos ellos por el principio de no discriminación. No obstante, al tratarse de grupos especialmente discriminados durante mucho tiempo, se hace necesario que los mecanismos de protección de los derechos individuales se refuercen con protecciones específicas para los grupos minoritarios.

Hasta ahora, prácticamente se había dejado en manos del Estado afectado la regulación de la protección a grupos minoritarios y su participación en la vida social y política. Así, son muchos los Estados que en sus textos constitucionales recogen referencias a una participación de todos los grupos nacionales sin discriminación. No obstante, sobre todo a partir de las revoluciones democráticas en la Europa central y oriental, surge una tendencia a internacionalizar la cuestión, aunque sin llegar a considerar la subjetividad internacional de las minorías. Se

(23) Parágrafo 17 de «Un programa de paz» presentado por Boutros-Gali de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad.

establece al menos una relación entre la minoría, el Estado afectado y la Organización internacional.

En el marco europeo nace esta idea de internacionalización sobre todo a partir de la declaración de la CSCE en su reunión de Copenhague de 1990 y la subsiguiente Conferencia Especial sobre minorías de Ginebra en 1991, que contribuye a fijar las particularidades regionales teniendo en cuenta la «pluralidad cultural de los Estados europeos». Pero esto no es más que una declaración política. También en 1991, y ya con un sentido más jurídico y concreto, en el marco del Consejo de Europa se elaboró un proyecto de Convenio europeo para la protección de minorías (24), que aún no se ha transformado en acto jurídico vinculante.

El principal problema que encuentran todas estas iniciativas es la propia indefinición del término «minoría». Son varios los criterios objetivos comúnmente admitidos para considerar a un grupo como minoría: caracteres étnicos, religiosos, culturales o lingüísticos diferentes al resto de la población mayoritaria asentada en el Estado. En ningún texto se ha conseguido una definición comúnmente aceptada más allá de estos rargos diferenciadores.

Es a partir de estos rasgos donde se pueden encontrar los elementos de un estatuto para las minorías: derecho a no ser discriminado en razón de su raza, derecho a practicar su religión, derecho a utilizar su lengua tanto en privado como, bajo ciertas condiciones, con las administraciones públicas, etc.

De acuerdo con este conjunto de derechos que conforman un posible estatuto de las minorías se han venido realizando algunos esfuerzos en el marco europeo. De este modo, bajo los auspicios del Consejo de Europa, se abrió a la firma, en noviembre de 1992, la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias (25) (CELRM), considerando la lengua uno de los principales elementos distintivos. En la CELRM, que viene a completar los derechos protegidos en la Convención Europea de Derechos Humanos, se establecen una serie de obligaciones mínimas, comunes a todos los Estados parte, junto a otras opcionales, aunque en todo caso es el Estado el que determina a qué se refiere y cuáles son las condiciones de ejercicio de estos derechos. La principal laguna que tiene este texto es la ausencia de un control jurís-

(24) Adoptado el 8 de febrero de 1991 por la Comisión Europea para la democracia por el Derecho.

(25) Hasta ahora sólo firmada por doce Estados miembros del Consejo de Europa.

dicional que controle el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, pues al ser un instrumento jurídico diferente de la CEDH ni la Comisión ni el Tribunal tienen jurisdicción para su control. Tan sólo se establece un Comité de Expertos independientes para examinar los informes periódicos de los Estados.

Aún siendo éste un paso importante, resulta muy insuficiente puesto que todavía se carece de un texto general que regule el estatuto de las minorías nacionales, y en esta perspectiva es en la que se debe entender el Anexo II de la Declaración de Viena de octubre de 1993. Esta consiste también en una declaración política, pero en ella los Estados miembros del Consejo de Europa adquieren ciertos compromisos de transformar estas obligaciones en instrumentos jurídicos vinculantes.

No se adelanta una definición del término «minoría», pero al menos se concreta la figura de minoría nacional. No obstante, teniendo en cuenta la existencia de minorías con características comunes en varios Estados (casi pudieran considerarse minorías transfronterizas), se subraya la importancia de los acuerdos bilaterales entre los Estados afectados.

El Estado sigue siendo la piedra angular en la protección de las minorías; es el Estado el que debe asegurar el respeto de los principios de igualdad y no discriminación, lo mismo que el que debe crear las condiciones naturales para permitir el desarrollo y la preservación de las características que definen al grupo minoritario (cultura, religión, lengua, etc.), si bien ya no es el Estado interesado el único competente para esta protección. Por una parte, es necesario el apoyo de las entidades infraestatales (regionales y locales) como medio para la participación de los grupos minoritarios en la vida política y social; por otra parte, se sitúa en el ámbito supraestatal de la Organización internacional la determinación de las obligaciones respecto a las minorías que deben asumir los Estados, así como el control del cumplimiento de las mismas. Y para esta función, es el Consejo de Europa la organización más preparada.

Ya no resulta suficiente la elaboración de unas declaraciones políticas en las que se recojan las buenas intenciones de los Estados y la proclamación de unos principios comunes. Aunque todas estas declaraciones de intenciones y principios (26) son esenciales, no suponen más

(26) Que sobre todo se han desarrollado en el marco CSCE.

que el punto de partida desde el que elaborar los necesarios instrumentos jurídicos con sus mecanismos de sanción ante los incumplimientos.

En este sentido, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa se comprometen en una doble dirección:

— De un lado, es necesario un estatuto general de las minorías en el que se recoja su definición, sus derechos y consecuentemente las obligaciones de los Estados respecto a las mismas. Así se impediría que los grupos minoritarios desestabilizaran el equilibrio estatal, puesto que sus derechos tendrían como límite el respeto de la estructura democrática del Estado. Para tal fin, se comprometen a redactar «un convenio marco que precise los principios que los Estados contratantes se comprometen a respetar para asegurar la protección de las minorías nacionales», que será abierto a la firma de los Estados —en última instancia los que asumen los compromisos— pero no sólo a los Estados miembros del Consejo de Europa.

Dada la importancia esencial de la cuestión, la consideración de que los Estados europeos afectados no son sólo los Miembros del Consejo de Europa, sino fundamentalmente aquellos participantes en el proceso CSCE que aún no son Miembros del Consejo de Europa, así como la carencia de un texto internacional que se ocupe de la regulación general del estatuto de las minorías, el futuro convenio se abrirá a la firma de los Estados no Miembros del Consejo de Europa.

En este convenio probablemente se recojan las obligaciones que asumen los Estados —que no es poco—, pero no se establezca un sistema de control del cumplimiento de las mismas.

— De otro, y como consecuencia de lo anterior, para evitar que tal compendio de obligaciones de los Estados respecto a las minorías se reduzca a un compromiso sin más sanción que las que ofrece el Derecho Internacional general, se establece un refuerzo de las mismas para los Estados miembros del Consejo de Europa. Al comprometerse a «iniciar los trabajos de redacción de un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos», estas obligaciones se reforzarán al poder ser controladas por el mecanismo de garantía jurisdiccional establecido en el Convenio.

No obstante, al incorporarse como un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos adquiere la ventaja de la concreción en

el control del cumplimiento de las obligaciones, pero al mismo tiempo le hace adquirir ciertas limitaciones. Así, tal protocolo sólo podrá vincular a los Estados miembros del Consejo de Europa (condición previa para ser parte en el Convenio) y no a todos a los que está abierto a la firma el Convenio marco.

En otro sentido, teniendo en cuenta el sentido y la finalidad principal del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el centro de gravedad estará en la protección de derechos individuales más que en los derechos colectivos. Efectivamente el CEDH recoge expresamente la protección de las minorías (art. 14: no discriminación por... pertenencia a una minoría nacional...), aunque ésta está ligada a la violación de alguno de los derechos protegidos en el Convenio, garantizando así los derechos individuales de los miembros pertenecientes a la minoría. No obstante, es positivo que junto a la protección de derechos colectivos que se puede concretar en el convenio marco, se refuerce, al menos en el ámbito del Consejo de Europa, la garantía de los derechos individuales de los integrantes de grupos minoritarios, como «grupos vulnerables» haciendo posible una igualdad de hecho entre los miembros de la minoría y los de la mayoría. Una acción en esta dirección supondría, como ha señalado el profesor Carrillo, el desarrollo del sistema del Convenio con la incorporación de derechos culturales, para que pueda hacer frente a los nuevos desafíos.

Todo este conjunto de obligaciones que asumen los Estados miembros del Consejo de Europa a través de la declaración de sus Jefes de Estado y de Gobierno es un paso importante en la protección de los derechos de los grupos minoritarios, pero corren el peligro de quedar en meras declaraciones de intenciones. Es cierto que en la última parte del Anexo II de la Declaración de Viena se asumen unos compromisos concretos respecto a la elaboración de un convenio marco y de un protocolo adicional al CEDH (ya en proyecto), pero para su realización sólo se comprometen a «un breve plazo». Esperemos que realmente la voluntad política de los Estados miembros lleve al Comité de Ministros a hacer efectiva la brevedad del plazo y todos estos compromisos políticos se conviertan efectivamente en obligaciones jurídicas.