

JERZY JASKIERNIA

THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, VARSOVIA 2003, 436 P.

KRYSTIAN COMPLAK

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Wrocław (Polonia).

La monografía reseñada es una obra de particular relieve por varias razones. En primer término, es menester destacar que ha sido escrita por un miembro (a partir de 1994) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el cual ejerció en el órgano diferentes funciones, entre ellas, la vicepresidencia de la subcomisión de los Derechos Humanos. J. Jaskiernia es además un versado integrante de la Cámara de Diputados polaca desde más de veinte años. Actualmente es el jefe del grupo socialdemócrata mayoritario en esta cámara. Es un profesor universitario de derecho constitucional. Entre sus numerosas publicaciones cabe mencionar tres libros acerca de los Estados Unidos de Norteamérica, que tratan de temas como el lugar de los estados dentro del sistema federal, la igualdad electoral, la actitud de este país hacia la integración europea. En adición a estos estudios, J. Jaskiernia es el autor de una enjundiosa obra sobre el tomar en cuenta del principio del Estado democrático de derecho en el procedimiento legislativo de la Dieta polaca. La monografía bajo la crítica es una versión inglesa de su libro homónimo de hace tres años, editado por la Oficina de Información del Consejo de Europa en Varsovia (e-mail: info@coe.org.pl).

El libro abre un pequeño prefacio del presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Peter Schieder escribe en su prólogo que cuando esta obra apareció en polaco en 2000 era la primera y la más completa sobre las actividades de la Asamblea Parlamentaria lanzada en la Europa Central y Oriental. Su texto inglés está actualizado hasta el 1.º de septiembre de 2002. La obra está dividida en cinco capítulos dedicados sucesivamente a los orígenes del cuerpo, a su posición jurídica, organización, modo de actuar y a sus competencias. El libro de J. Jaskiernia se basa en una inmensa bibliografía contenida en casi sesenta páginas. La literatura está dividida en tres partes, a saber actos jurídicos y otros documentos; libros e impresos (homogéneos y separados); estudios, artículos y otros trabajos.

No es fácil escribir sobre una institución de tercer o todavía más bajo plano entre las organizaciones supranacionales parlamentarias europeas. A la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) la superan el Parlamento Europeo, la Asamblea de la Organización de la Seguridad y de Cooperación en Europa, la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental. Es paradójico que precisamente la Asamblea Consultiva (el nombre original de la Asamblea Parlamentaria hasta el 1974) del Consejo de Europa era concebida -cuando su fundación el 9 de mayo de 1949- como un germen del futuro parlamento europeo. Es también contradictorio comprobar que este órgano está subordinado -si se lo mira del punto de vista de los conceptos y nociones elaborados en el marco del derecho constitucional interno- al Comité de Ministros, un organismo por antonomasia no representativo dentro del Consejo de Europa. Que más, el papel legislativo pertenece al Comité de Ministros en vez de la Asamblea Parlamentaria. La posición "a la sombra" de la Asamblea -como la describe J. Jaskiernia (p. 34)- es resultado del compromiso entre las tesis federa-

listas que propugnaron un órgano parlamentario con amplias atribuciones legislativas y las concepciones funcionalistas favorables a una institución consultiva, formada por representantes de los respectivos poderes ejecutivos nacionales.

Es muy significativa la evolución de la Asamblea: desde el primer cuerpo parlamentario internacional hacia un opaco órgano con un porvenir incierto. Muy temprano la APCE perdió su carácter único. Ya en la primera mitad de los años cincuenta surgieron la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental y especialmente el verdadero delantero del parlamento internacional europeo -la denominada Asamblea Común de la Junta Directiva del Carbón y del Acero. La introducción de la corriente económica en la integración europea empujó la APCE en el "coto" de la promoción de las pautas democráticas de gobierno y de los derechos humanos en el continente viejo. Su auge tuvo lugar a raíz del colapso del campo socialista. A principios del último decenio del siglo pasado, la APCE se convirtió en una especie de antesala para acceder a la Unión Europea. Un país candidato para ser admitido al Consejo de Europa tuvo que cumplir con una serie de estándares en el modo de gobernarse y en cuanto al respeto de las garantías individuales. Sin embargo, el número creciente de los países miembros de la Unión Europea hace quitar tanto a la Asamblea Parlamentaria como al Consejo de Europa en general esta función de tamiz para el acceso a su mayor estructura continental, es decir a la Unión Europea. Aunque el autor no vaticina expresamente esto, se puede esperar el ocaso e incluso una disolución del Consejo de Europa y de su brazo parlamentario ante el avance de las comunidades europeas, específicamente de la Unión Europea. Desde ya el paralelismo en las funciones de ambos esquemas de la unificación continental es un grave problema.

A la clasificación de las atribuciones de la APCE es la aportación más novedosa del libro de J. Jaskiernia al tema. Como recalca el propio autor hasta ahora los que escribieron sobre dicho órgano se limitaron a indicar sus algunas competencias, mientras que otros estudiosos solo se refirieron a su carácter consultivo, sin tratar de discurrir sobre su naturaleza más compleja (p. 187-188). El autor agrupa las competencias de la APCE en diez radios de acción (funciones) principales: foro del diálogo europeo y de promoción de la unidad política del continente; elección de los titulares de algunos órganos; función de dictaminar (dar pareceres); función de inspirar; función de coordinar; función de control; examen de las peticiones y de otros documentos dirigidos a la Asamblea Parlamentaria; función de organizar; soporte parlamentario para organizaciones internacionales; sostenimiento de los contactos con las organizaciones internacionales. Cada una de estas funciones engloba un conjunto de actividades. Por ejemplo, la segunda función mencionada abarca además de la designación de los órganos de dirección del Consejo de Europa, la elección de los magistrados del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de Estrasburgo, del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, de los integrantes del Comité de Expertos Independientes,

así como la determinación de la lista de los candidatos para los vocales de la Comisión Europea de Prevención de las Torturas y del Trato Humillante Inhumano o del Castigo.

Es de sumo interés la estructura de la APCE. A la Asamblea lo componen exclusivamente los parlamentarios de los países miembros del Consejo de Europa. Es decir a los integrantes de la Asamblea en cuestión los eligen o nombran – de su seno – los parlamentos nacionales. Sin embargo, los diputados no ocupan en la Asamblea sus asientos por grupos nacionales, sino como integrantes de sus respectivas fracciones políticas. Su mandato comienza desde el momento de la inauguración de la sesión ordinaria, sucesiva a su designación y suele terminarse en el instante de perder su condición de parlamentario en su Estado respectivo, con la salvedad de que un miembro de la Asamblea tiene el derecho a nuevos nombramientos de acuerdo con los resultados de los nuevos comicios parlamentarios patrios. Actualmente la APCE cuenta con 291 diputados. La distribución de las curules se hace en base de los criterios demográficos, según el principio de que cada Estado tiene que ser representado por al menos de dos y a lo sumo por dieciocho parlamentarios. Otro principio importante a regir la composición de la Asamblea consiste en asegurar a las delegaciones parlamentarias nacionales una representación política, y en su caso de minorías nacionales, que sea el reflejo fiel de su cuerpo legislativo de origen. Existe la institución de suplente del representante nacional, el cual durante una ausencia del parlamentario de pleno derecho esta autorizado a participar en las deliberaciones, tomar la palabra y votar.

Un elemento peculiar de la organización de la APCE la constituyen su Comisión Permanente, huéspedes especiales y observadores parlamentarios. Además de las comisiones especializadas propias de todos cuerpos legislativos, existe en la Asamblea una “delegación permanente” característica del constitucionalismo iberoamericano. La oficialmente llamada comisión permanente actúa entre sesiones de la Asamblea. Es un órgano muy numeroso, puesto que además de los presidentes de las delegaciones parlamentarias nacionales (actualmente 44) pertenecen al órgano los presidentes de las catorce comisiones permanentes y los jefes de las fracciones políticas, sin contar los dieciocho vicepresidentes de la Asamblea. Una propuesta de reducir el número de los miembros de la Comisión Permanente en 1961 no prospero. En 1989 con motivo del ensanchamiento de la APCE hacia los países de la Europa del Este, se creo “miembros especiales”. Esta categoría se concede a los representantes de los países deseosos a acceder a la APCE y que cumplen con una serie de mandatos contenidos en los documentos internacionales (Acta Final de la Conferencia de Helsinki, Carta de París de la Nueva Europa, pactos de la ONU de 1966, entre otros). La Presidencia de la APCE puede también admitir en carácter de observador parlamentario a los representantes oficiales de los Estados no pertenecientes al Consejo de Europa, designados con el beneplácito de sus parlamentos respectivos. Sus poderes son parecidos a los de huéspedes especiales en el sentido de poder tomar la palabra –sin el derecho a votar- si lo permite el Presidente de la Asamblea. Esta categoría la ostentan en la actualidad los parlamentos de Israel, Canadá y de México.

Los procedimientos internos de funcionamiento de la APCE se parecen a los de los parlamentos nacionales. Solo el ingles y el fran-

cés son las lenguas oficiales de la APCE. Esto quiere decir que todos los documentos de la APCE son redactados en estos idiomas. Además de estas dos lenguas, se admiten como los idiomas de trabajo, el alemán, el ruso y el italiano. Sin embargo, si un miembro de la APCE quiere hablar en su lengua materna lo puede hacerlo bajo la condición de asegurar por su propia cuenta la traducción simultánea para uno de los idiomas mencionados. El 4 de noviembre de 1999 se introdujo en la APCE el voto electrónico. J. Jaskiernia al evaluar esta novedad hace notar que el presidente de la Asamblea esta siempre autorizado a ordenar la votación tradicional a través del levantamiento de mano. Al comentar esta posibilidad, el autor dice que la “publicación de los resultados de las decisiones tomadas en condiciones de baja asistencia” –incluso cuando la regulación del quórum lo permita– “hubiere podido rebajar su valor político y moral, lo que en caso de una organización como el Consejo de Europa no es sin importancia” (p. 186).

A pesar de grandes logros de la APCE –especialmente en lo que atañe al establecimiento y a la puesta en marcha de la Convención Europea de los Derechos Humanos y del Tribunal de Estrasburgo– J. Jaskiernia advierte sus puntos flacos. Ellos incluso hacen peligrar este gran éxito. La iniciativa de la Unión Europea para aprobar la Carta de los Derechos Fundamentales (Niza, 7 XII 2000) y vincularla con el Tribunal de Luxemburgo socava la hasta ahora incuestionable posición orientadora de la Corte de Estrasburgo. De otro lado, el principio de confidencialidad vigente en las relaciones internacionales y dentro del Consejo de Europa impide la exposición mas amplia de sus actividades y méritos en la esfera de la difusión de la democracia, del Estado legal y de los derechos humanos. También a la Asamblea Parlamentaria afectan las mismas dificultades. Como escribe el autor, el nivel de sus debates no se traduce inmediatamente en lo practico. Las agudas discusiones, por ejemplo, sobre los problemas mas candentes de la actualidad política internacional (Kosovo, Chechenia) no se relacionan con la toma de decisiones en estos asuntos. Las decisiones están tomadas en otras estructuras. Por eso, los medios de comunicación de masa no son propicios a relatar los eventos que no influyen directamente en el modo de su arreglo. Una de las causas de este estado de cosas reside en el hecho de que la dimensión política más importante posee las estructuras en las cuales están envueltos los Estados Unidos de Norteamérica, esto es, sobre todo, la OTAN y la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Por eso, en tanto que las influencias norteamericanas sean un factor decisivo de la estabilidad europea, el Consejo de Europa al cual los EE. UU. no pertenecen no desempeñará un papel clave en la esfera del aseguramiento de la seguridad en nuestro continente (p. 393).

Para terminar quisiera hacer resaltar que el enjundioso compendio de J. Jaskiernia puede ser siempre un buen punto de partida y de obligada consulta para cualquier interesado en conocer y en ahondar en la compleja y complicada problemática de esta “institución paneuropea consultiva en el sistema institucional del Consejo de Europa -basada en el derecho internacional- que constituye el foro más amplio del dialogo político (con exclusión de los asuntos de defensa) en Europa, orientado al fomento de los ideales y principios que son una herencia común de las democracias europeas y la cual emprende las acciones encaminadas al progreso económico y social”, según su acertada definición de la Asamblea Parlamentaria (p.55).