

La Asamblea Parlamentaria del Congreso de Europa. De Jerzy Jaskiernia

Reseñado por: Krystian Complak

Profesor de Derecho Constitucional en la
Universidad de Wroclaw, 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 que lo es 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.

Jerzy Jaskiernia ha sido además un versado integrante de la Cámara de Diputados polaca por más de veinte años. Actualmente es el jefe del Grupo Socialdemócrata, mayoritario en esta Cámara. Es igualmente profesor universitario de Derecho Constitucional.

Entre sus numerosas publicaciones destacan tres libros acerca de los Estados Unidos, que abordan temas como el lugar de los estados dentro del sistema federal, la igualdad electoral, la actitud de este país hacia la integración europea. Además de estos estudios, Jerzy Jaskiernia es el autor de una enjundiosa obra sobre la aplicación del principio del Estado democrático de derecho en el procedimiento legislativo de la Dieta polaca.

La monografía aquí reseñada es una versión inglesa de su libro homónimo publicado hace tres años y editado por la Oficina de Información del Consejo de Europa en Varsovia.

El libro abre con un pequeño prefacio del presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Peter Schieder, quien reseña que cuando esta obra apareció, escrita en polaco, en el año 2000, era la primera y más completa obra sobre las actividades de la Asamblea Parlamentaria publicada en Europa Central y Oriental. Su texto en inglés está actualizado hasta el 1º de septiembre de 2002. La obra está dividida en cinco capítulos dedicados sucesivamente a los orígenes del órgano legislativo, su posición jurídica, organización, modo de actuar y su competencia. El libro de Jerzy Jaskienia se basa en una extensa 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 plano, o incluso menor, 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 Seguridad y Cooperación en Europa, y 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 año de 1974) del Consejo de Europa era concebida cuando fue fundada el 9 de mayo de 1949 como un germen del futuro parlamento europeo. Resulta contradictorio comprobar que este órgano esté 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.

A mayor abundamiento, el papel legislativo pertenece al Comité de Ministros en lugar de a la Asamblea Parlamentaria. La posición "a la sombra" de la Asamblea como la describe J. Jaskienia es resultado del compromiso entre las tesis federalistas que propugnaron por 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: de un 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 a la APCE al coto de la promoción de las pautas democráticas de gobierno y de los derechos humanos en el viejo continente. Su auge tuvo lugar a raíz del colapso del bloque de países socialistas. A principios del último decenio del siglo pasado, la APCE se convirtió en una especie de antesala para acceder a la Unión Europea.

Cualquier país interesado en ser candidato para ser admitido al Consejo de Europa tenía que cumplir con una serie de estándares en el modo de gobernarse y en cuanto al respeto de las garantías individua-

les. Sin embargo, el número creciente de los países miembros de la Unión Europea lleva a perder, 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.

La clasificación de las atribuciones de la APCE es la aportación más novedosa del libro de Jaskiernia al tema. Como recalca el propio autor, hasta ahora los que han escrito sobre dicho órgano se han limitado a indicar algunas de sus competencias, mientras que otros estudiosos sólo se han referido a su carácter consultivo, sin tratar de discurrir sobre su naturaleza más compleja. El autor agrupa las competencias de la APCE en diez radios de acción (funciones) principales:

1. Foro del diálogo europeo y de promoción de la unidad política del continente.
2. Elección de los titulares de algunos órganos.
3. Función de dictamen (dar pareceres).
4. Función de inspirar.
5. Función de coordinar.
6. Función de control.
7. Examen de las peticiones y de otros documentos dirigidos a la Asamblea Parlamentaria.
8. Función de organizar.
9. Soporte parlamentario para organizaciones internacionales.
10. Sostenimiento de los contactos con las organizaciones internacionales.

Cada una de estas funciones engloba un conjunto de actividades. Por ejemplo, la segunda función 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.

La estructura de la APCE es muy interesante. 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 realiza con base en los criterios demográficos, según el principio de que cada Estado debe tener, al menos, dos representantes y a lo sumo 18. Otro principio importante que rige 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 también la institución del suplente del representante nacional, el cual, durante una ausencia del parlamentario titular, está 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 durante los periodos entre las sesiones ordinarias de la Asamblea. Es un órgano muy numeroso, puesto que además de los presidentes de las delegaciones parlamentarias na-

cionales (actualmente 44) pertenecen al órgano los presidentes de las 14 comisiones permanentes y los jefes de la fracciones políticas, sin contar los 18 vicepresidentes de la Asamblea.

Una propuesta para reducir el número de los miembros de la Comisión Permanente en 1961 no prosperó. En 1989, con motivo de la apertura de la APCE hacia los países de la Europa del Este, se creó la figura de "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 los huéspedes especiales, es decir, pueden tomar la palabra pero 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 México.

Los procedimientos de funcionamiento interno de la APCE se parecen a los de los parlamentos nacionales. El inglés y el francés son las lenguas oficialmente utilizadas en la APCE, lo cual implica que todos sus documentos son redactados en estos idiomas, sin demérito de que son admitidos como 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 hacer, bajo la condición de asegurar, por cuenta propia, la traducción simultánea en uno de los idiomas mencionados.

El 4 de noviembre de 1999 se introdujo en la APCE la figura del voto electrónico. Jaskiernia, al evaluar esta novedad, hace notar que el presidente de la Asamblea está siempre autorizado a ordenar la votación tradicional mediante el levantamiento de la 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 reba-

jar su valor político y moral, lo que, en el caso de una organización como el Consejo de Europa, no es de importancia menor".

A pesar de los 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, Jerzy Jaskiernia advierte sus flancos débiles, los cuales, 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 más 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 práctico.

Las agudas discusiones, por ejemplo, sobre los problemas más candentes de la actualidad política internacional (Kosovo, Chechenia) no se relacionan con la toma de decisiones en esta materia. Las decisiones se toman en otras estructuras. Por eso, los medios de comunicación de masa no son propicios para relatar los eventos que no influyen directamente en la forma para solucionarlos. Una de las causas de este estado de cosas reside en el hecho de que la dimensión política más importante la dictan las estructuras en las cuales están involucrados los Estados Unidos, 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 no pertenecen los Estados Unidos, no desempeñará un papel clave en la esfera del aseguramiento de la seguridad en nuestro continente.

Para terminar, quisiera resaltar que el enjundioso compendio de Jerzy Jaskiernia puede ser siempre un buen punto de partida y de obligada consulta para cualquier interesado en conocer y profundizar 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 diálogo 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.

Título original: *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe Jerzy Jaskiernia. Varsovia 2003. 436 páginas.*