

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO



**LA SALIDA DE RUSIA DEL CONSEJO DE
EUROPA POR VULNERACIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**RUSSIA'S EXIT FROM THE COUNCIL OF
EUROPE FOR HUMAN RIGHTS VIOLATIONS**

TRABAJO DE FIN DE GRADO

ALUMNO

JOSÉ MANUEL RUBÍ GUIADO

TUTOR

MANUEL JESÚS MORÁN ROSADO

CÁCERES

JULIO DE 2023

SUMARIO

RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN.....	3
1. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL Y LOS DERECHOS HUMANOS	4
1.1. El desarrollo de los Derechos Humanos en el Derecho internacional contemporáneo.....	4
1.2. Mecanismos de protección de los Derechos Humanos.....	6
1.3. El Consejo de Europa	7
1.4. Retos y dificultades de los Derechos Humanos en Europa	8
2. LA TENSA Y VOLUBLE RELACIÓN DE RUSIA CON EL CONSEJO DE EUROPA Y LOS DERECHOS HUMANOS	9
2.1. La entrada de la Federación Rusa en el Consejo de Europa.....	9
2.2. La trayectoria de Rusia en el Consejo de Europa	11
2.3. La sistemática violación de Derechos Humanos por Rusia.....	13
3. LA EXPULSIÓN DE RUSIA DEL CONSEJO DE EUROPA.....	16
3.1. Las posibles salidas del Consejo de Europa	16
3.2. Procedimiento de expulsión.....	18
3.2.1. Primera fase: suspensión	20
3.2.2. Segunda fase: expulsión	20
3.3. Algunas cuestiones controvertidas.....	21
3.3.1. La discutible aplicación del procedimiento de expulsión.....	21
3.3.2. El rol de la <i>PACE</i> en la expulsión.....	21
3.3.3. Los problemas de interpretación del Estatuto	22
3.3.4. La obstaculizada “salida elegante” de Rusia del <i>CdE</i>	22
4. CONSECUENCIAS Y SU REPERCUSIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS	23
4.1. Consecuencias de la expulsión	23
4.2. La actual situación del Estado de Derecho en Rusia	24
CONCLUSIONES	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	28

RESUMEN

El presente trabajo aborda la trascendencia de la salida de Rusia del *Consejo de Europa*, tras una escalada de vulneraciones de Derechos Humanos, culminada con la agresión contra Ucrania y la correspondiente sanción de expulsión a dicho país. Hecho que puso fin a un procedimiento que Rusia intentó evitar, aprovechando la ambigua redacción de algunos preceptos del Estatuto del *Consejo de Europa*. La sanción de expulsión conlleva, entre otras consecuencias, que la Federación Rusa deja de formar parte del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, al tiempo que queda desvinculada de la jurisdicción del *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.

PALABRAS CLAVES

Consejo de Europa – Rusia – expulsión – vulneración – Derechos Humanos – Convenio Europeo de Derechos Humanos – Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

ABSTRACT

This paper addresses the transcendence of Russia's exit from the Council of Europe after a rapid and ferocious escalation of human rights violations that culminated in the aggression against Ukraine and the corresponding sanction of expulsion of the country. This event, unprecedented in the aforementioned organisation, put an end to a controversial procedure that Russia tried to avoid by taking advantage of the ambiguous wording of some of the precepts of the Statute of the Council of Europe. The expulsion sanction entails, among other consequences, that the Russian Federation ceases to be a party to the European Convention on Human Rights and is no longer under the jurisdiction of the European Court of Human Rights.

KEYWORDS

Council of Europe – Russia– expulsion –violation – human rights – European Convention on Human Rights – European Court of Human Rights

ABREVIATURAS

<i>Asamblea Parlamentaria: PACE</i>	p./pp.: página/s
<i>Comité de Ministros: CM</i>	s./ss.: siguiente/s
<i>Consejo de Europa: CdE</i>	<i>Tribunal Europeo de Derechos</i>
<i>Convenio Europeo de Derechos</i>	<i>Humanos: TEDH</i>
<i>Humanos: CEDH</i>	<i>Vid.: Véase</i>
Derechos Humanos: DDHH	<i>Vol.: Volúmen</i>
<i>Op. cit.: obra citada</i>	<i>Cfr.:Confróntese</i>

INTRODUCCIÓN

El núcleo fundamental sobre el que versa el presente trabajo es la salida de la Federación Rusa del *Consejo de Europa* (en adelante, *CdE*) por vulneración de los Derechos Humanos (en lo sucesivo, DDHH). A todas luces, un hecho de candente actualidad, que carece de precedentes y reviste sumo interés en todos los ámbitos.

El objetivo principal que se persigue es analizar y valorar la expulsión de Rusia basada en la violación sistemática de los DDHH. Como objetivos específicos cabe destacar los siguientes: 1) Comprender la gran relevancia de la sociedad internacional y, en particular, del *CdE*, en la defensa a ultranza de los DDHH; 2) Contextualizar las causas que determinan la salida de la Federación Rusa de la citada organización; 3) Clarificar los mecanismos jurídicos de expulsión y retirada, concretando las normas aplicables al caso; 4) Constatar la legitimación institucional del *CdE* en el campo de actuación de la protección de los DDHH; y 5) Exponer algunas consecuencias relevantes relacionadas con la sanción de expulsión.

En cuanto a la metodología utilizada, es la propia del Derecho Internacional Público, lo que nos ha obligado a consultar y contrastar fuentes bibliográficas sobre esta materia; manuales y artículos doctrinales (tanto en soporte físico como en soporte electrónico), así como las normas aplicables, jurisprudencia del *TEDH* y documentos de organismos expertos en la materia. Para ello, nos ha sido de gran utilidad el material disponible en las bases de datos electrónicas de la Universidad de Extremadura.

El trabajo está estructurado en cuatro partes: En primer lugar, se identifica la llamada “sociedad internacional” y, dentro de ella, el *CdE*, como principal organización que asume la salvaguarda de los DDHH en el mapa europeo. En segundo lugar, se analiza la trayectoria de Rusia como miembro del *CdE*, y su tensa relación con éste, lo que permitirá identificar y entender las causas que desencadenaron su expulsión. En tercer lugar, nos ocupamos del proceso de expulsión propiamente dicho, para, seguidamente, exponer algunas importantes consecuencias del mismo, así como efectuar algunas consideraciones sobre el actual Estado de Derecho en Rusia, y la realidad en este respecto del cumplimiento de los DDHH.

A lo largo del presente trabajo pondremos de manifiesto cómo las sucesivas e incesantes agresiones de Rusia a los DDHH en distintos países y territorios ha ido degradando paulatinamente sus relaciones con terceros países, y algunas de las principales organizaciones internacionales, como es el caso del *CdE*, hasta el punto de su expulsión, lo que acarreará graves consecuencias, tanto internas como externas.

1. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

En las últimas décadas, el Derecho internacional público¹ ha sufrido una gran evolución, al pasar de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, a un sistema social caracterizado por fenómenos como la globalización, regionalización, fragmentación y localización². De ahí que, para referirse al conjunto de sujetos de Derecho internacional, la doctrina hable de sociedad internacional³. En cualquier caso, es innegable que el Derecho internacional⁴, al igual que cualquiera de las restantes disciplinas jurídicas, se encuentra en continuo proceso de evolución y transformación, fruto de la necesidad de adaptarse a los profundos y vertiginosos cambios de los Estados, principales actores de la misma⁵.

Con arreglo a lo ya expuesto, distingamos dos fases o períodos en su evolución histórica: el Derecho internacional clásico⁶ y el Derecho internacional contemporáneo.

¹ El Derecho internacional público es producto de la historia, fruto de la necesidad de regular las relaciones entre los distintos Estados soberanos y de mitigar el indeseable fenómeno de la guerra. *Cfr.* FERNÁNDEZ TOMÁS, A. F. *et al.*, «La evolución histórica de la sociedad internacional moderna y contemporánea. Geopolítica y Derecho internacional público», *Curso de Derecho Internacional Público*, 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 33. Definición que puede ser discutible, teniendo en cuenta las exigencias de la sociedad internacional y el ámbito de actuación del Derecho internacional contemporáneo.

² *Vid.* GRASA HERNÁNDEZ, R., «Cien años después de la Primera Guerra Mundial: Las relaciones internacionales y la comprensión de las causas de la guerra y las condiciones de la paz», *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo: estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial* (coord. Yolanda Gamarra Chopo, Carlos R. Fernández Liesa), Zaragoza, 2015, p. 47.

³ Concepto definido como “una sociedad global de referencia, distinta de la sociedad interestatal, que requiere una dimensión relacional y goza de un orden común”. *Vid.* CALDUCH CERVERA, R., «La sociedad internacional», *Relaciones internacionales*, ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 63.

⁴ Como es de sobra conocido, el Derecho internacional es la rama jurídica que regula las relaciones entre Estados y particulares, siempre que tengan un componente internacional, con el objetivo de evitar conflictos. Se puede aplicar a dos niveles: en las relaciones que se producen entre dos o más países –relativas al Derecho internacional público, materia que abordaremos en este estudio– y en las relaciones jurídicas de ciudadanos que tengan carácter internacional –relativas al Derecho internacional privado–.

⁵ CALDUCH CERVERA, R., «La transición entre sociedades internacionales y el Derecho Internacional Público», *Anuario español de derecho internacional*, Ejemplar dedicado a: El Derecho Internacional en un mundo cambiante: entre el inmovilismo y la ruptura, núm. 34, 2018, p. 29 (así como la bibliografía allí citada).

⁶ El Derecho internacional clásico surge con la aparición en la sociedad internacional del grupo político de Estados a fines del siglo XV y principios del XVI. Se trataba de un ordenamiento jurídico sumamente rudimentario cuya función principal era la de regular las relaciones y distribuir las competencias entre Estados. El Estado era el actor exclusivo de las relaciones internacionales, siendo el individuo un mero objeto del Derecho internacional. En tal sentido, PASTOR RIDRUEJO, J. A., «La humanización del derecho internacional y el acceso del individuo a sus instituciones jurisdiccionales», *Lecciones sobre justicia internacional*, 2009, p. 13. Más adelante, a finales del siglo XIX, empieza a apreciarse una mayor sensibilidad del Derecho Internacional por la persona humana, comenzando el denominado “proceso de humanización”. En esta época, seguimos contando con un sistema jurídico regulador de las relaciones (políticas, sobre todo, pero también económicas, sociales, técnicas y humanitarias) que constituía el mínimo jurídico necesario para regular las relaciones de coexistencia y cooperación entre los Estados civilizados,

En vísperas de la I Guerra Mundial aún contábamos con un Derecho internacional descentralizado, en el que los intereses comunes solo se satisfacían por la cooperación convencional basada en tratados, no existiendo cooperación institucionalizada⁷; finalizada la contienda en 1918, tanto el sistema internacional como su ordenamiento jurídico experimentan un proceso de reforma y modernización, vinculado a la primera experiencia histórica de cooperación permanente: la Sociedad de Naciones⁸. No obstante, el estallido de la II Guerra Mundial (1939–1954) pone en evidencia el fracaso de la *Sociedad de Naciones*, al no lograr su principal objetivo, el mantenimiento de la paz internacional, por lo que, finalizada la guerra, surge una nueva organización internacional, *Naciones Unidas*, reemplazando a aquélla.

Por otro lado, en lo relativo al nacimiento y la formación de los DDHH, no es casual que se acostumbre a situar en la *Carta de las Naciones Unidas* el acta de nacimiento del Derecho internacional de los DDHH⁹. A partir de la adopción de la Carta en 1945, la dignidad del ser humano pasa a ser considerada un bien jurídico protegible en sí mismo por el Derecho internacional. Con ello, los aspectos más básicos de la protección de los DDHH pasan a formar parte del *ius cogens* internacional, crean obligaciones *erga omnes* (esto es, oponibles frente a todos), lo que justifica que se pueda exigir la

fundamentalmente europeo-occidentales. Los Estados, como sujetos exclusivos del Derecho internacional, eran los creadores de las normas jurídicas internacionales y a ellos quedaba confiada la aplicación y ejecución del Derecho. La soberanía impedía la existencia de un legislador internacional. El recurso al arbitraje era voluntario y la competencia del Tribunal arbitral se basaba en el consentimiento de los Estados parte en una controversia. Asimismo, la ejecución del Derecho quedaba también en manos de los Estados que, en ejercicio de su derecho de autotutela, eran incluso libres de recurrir a la guerra, al no existir en el Derecho internacional de la época ni una instancia internacional a la que se atribuyese el monopolio del uso jurídico e institucionalizado de la fuerza, ni una prohibición del recurso a la guerra. Todo ello sustentado en un sistema basado en los principios de soberanía e interdependencia de los Estados, como pone de relieve el profesor CARRILLO SALCEDO en su discurso de investidura como académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. CARRILLO SALCEDO, J. A., «Permanencia y cambios en Derecho internacional», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Fascículo 1, Madrid, 2005, p. 616. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-M-2005-10061300626

⁷ El ordenamiento jurídico internacional carecía de la integridad suficiente para someter a los Estados (salvo en materias que ellos asumían voluntariamente), siendo impensable hablar, salvo excepciones puntuales, de normas internacionales vinculantes para los Estados. En esta línea de opinión, entre otros, VILLEGAS DELGADO, C. A., «Revisitando el proceso de humanización del derecho internacional en las primeras décadas del siglo XXI: Naciones Unidas y la promoción y protección de la dignidad intrínseca del ser humano», *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, vol. 19, p. 79.

⁸ *Ibidem*.

⁹ El texto fundacional del orden internacional que aspiraba a instaurarse tras la II Guerra Mundial no podía pasar por alto las graves atrocidades cometidas por los regímenes totalitarios, buena parte de ellas dirigidas contra sus propias poblaciones. No en vano, aún siendo muchos de ellos ciudadanos alemanes, millones de judíos, pero también decenas de miles de comunistas, gitanos y homosexuales murieron víctimas del régimen nazi.

responsabilidad del Estado en supuestos de atentados contra los DDHH con independencia de la regulación a nivel nacional¹⁰.

1.2. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los instrumentos de protección de los DDHH existentes a nivel internacional contienen, por un lado, normas sustantivas¹¹, y por otro, normas procesales¹². Sin embargo, en el ámbito del Derecho internacional de los DDHH, existen notables lagunas dado que, por lo común, los órganos de control tienen carácter intergubernamental, y no judicial, con el alto grado de politización que ello implica. En la práctica, esto hace que sus decisiones carezcan de valor jurídico vinculante o de obligado cumplimiento, al contrario de lo que sucede en el caso de los órganos judiciales, como es el caso del *TEDH*. Con todo, conviene subrayar que los sistemas internacionales de protección de los DDHH protegen al individuo tan solo frente al Estado, por lo que actúan de manera subsidiaria a los mecanismos nacionales de protección, solo cuando estos últimos fallan.

Al margen de los mecanismos de protección de las *Naciones Unidas*¹³, otras organizaciones internacionales, especialmente de ámbito regional, han desarrollado sus propios sistemas de protección de los DDHH, permitiendo al individuo hacer valer sus derechos, mediante su acceso a instancias internacionales¹⁴. A lo largo de este estudio, prestaremos especial atención a la figura del *CdE*.

¹⁰ PASTOR RIDRUEJO, J. A., «La protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas: aspectos humanitarios y políticos», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, Bilbao, 1990, pp. 20 y ss.

¹¹ Aquellas relativas al reconocimiento del contenido de los derechos.

¹² Aquellas que constituyen los mecanismos de protección para hacer valer dichos derechos ante los tribunales.

¹³ El 16 de diciembre de 1966 la *Asamblea General de las Naciones Unidas* adoptó los *Pactos Internacionales de DDHH*. Vid. Resolución 2200 A (XXI) de las *Naciones Unidas*. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que establece una serie de derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la vida, la libertad de expresión, la libertad de religión, el derecho a un juicio justo y el derecho a participar en la vida política. En cambio, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, reconoce el derecho de todas las personas a disfrutar de un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la educación y el derecho a la participación en la vida cultural. Ambos pactos fueron adoptados con el objetivo de promover y proteger los DDHH y han sido ratificado por muchos países, por lo que son considerados como uno de los pilares fundamentales del sistema de protección de los DDHH a nivel internacional.

¹⁴ Vid. «Derecho Internacional de los Derechos Humanos», *Página web oficial de Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>

1.3. EL CONSEJO DE EUROPA

El *CdE* es una organización intergubernamental de la que forman parte 46 Estados¹⁵, con sede en Estrasburgo. Fue fundada por el *Tratado de Londres* el 5 de Mayo de 1949, con la finalidad prevenir futuras contiendas bélicas en suelo europeo mediante “una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”¹⁶.

En sus inicios, el *CdE* subrayó su misión de defensa de la libertad y su carácter de organización de Estados democráticos. En un segundo periodo, se orientó hacia la creación de los grandes órganos intergubernamentales de programación e impulso de los DDHH, para posteriormente configurar un programa de trabajo fruto de la cooperación entre sus diversos órganos (*Comité de Ministros, Asamblea Parlamentaria y Secretario General*)¹⁷. De otro lado, el *Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (en lo sucesivo, *CEDH*) ha marcado un antes y un después en materia de DDHH, al transformar los principios generales de la *Declaración de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas* en estrictas obligaciones jurídicas, estableciendo asimismo un efectivo mecanismo judicial, que garantiza la defensa de estos derechos, mediante la creación una *Comisión Europea de DDHH*¹⁸ y un *Tribunal de los Derechos Humanos*¹⁹.

¹⁵ Pese a lo que su nombre pueda sugerir, la membresía en el CdE no está limitada exclusivamente a los países europeos, siendo importante subrayar su carácter de organización regional cuyo alcance excede el ámbito estrictamente europeo.

¹⁶ Artículo 1 del Estatuto del CdE.

¹⁷ MONTES FERNÁNDEZ, F. J., «El Consejo de Europa», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm 47, Madrid, 2014, pp. 57-92, esp. p. 69.

Disponible en Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4639615>

¹⁸ La *Comisión Europea de DDHH* fue una institución que existió como parte del sistema de protección de los DDHH en el marco del CdE. Con la entrada en vigor del Protocolo 11 en octubre de 1998, se llevó a cabo una reforma en el sistema de protección de DDHH, y la *Comisión Europea de DDHH* fue reemplazada por el permanente *TEDH*. Se encargaba de recibir las solicitudes o peticiones planteadas tanto por los Estados miembros como por personas, físicas o jurídicas, grupos u organizaciones gubernamentales que consideraban violados sus DDHH.

¹⁹ Por su parte, el *TEDH* se compone de un número de magistrados igual al número de miembros del CdE, elegidos por la *Asamblea Parlamentaria* del Consejo de Europa, sin que pueda haber dos jueces de la misma nacionalidad. Su competencia no es automática, ya que su jurisdicción debe haber sido reconocida con carácter previo como obligatoria por los Estados miembros, lo que significa que si una persona denuncia la violación de un derecho fundamental por parte de un Estado que no se ha sometido a la jurisdicción del Tribunal, sus resoluciones carecen de ejecutabilidad. *Vid.* MONTES FERNÁNDEZ, F. J., *op. cit.*, pp. 69-70. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4639615>

El *CdE* supervisa la aplicación del *CEDH* a través del *TEDH* y promueve la democracia y el Estado de Derecho, ayudando a los países miembros a fortalecer sus instituciones democráticas, la gobernanza y la protección de los Derechos fundamentales.

1.4. RETOS Y DIFICULTADES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA

En la Europa actual, desafortunadamente, hay Estados que vienen dando muestras de un desprecio claro y persistente de los valores y objetivos del *CdE*. Países como Rusia, Turquía y Azerbaiyán son buen ejemplo de ello.

En el caso de Rusia, por sus repetidas agresiones y ocupaciones de parte del territorio de otros Estados, su apoyo a movimientos separatistas en la región, su negativa a colaborar con el *CdE*, y su incumplimiento sistemático de las sentencias del *TEDH*. Turquía, por sus intentos de socavar la legitimidad del *TEDH* al no ejecutar sus sentencias, y, asimismo, por no cumplir el deber de efectuar las correspondientes aportaciones al presupuesto del *CdE*. Y, en lo que a Azerbaiyán se refiere, por la falta de respeto de las autoridades azerbaiyanas por los DDHH, existencia de presos políticos en el país, las acusaciones de corrupción, y el incumplimiento de las sentencias del *TEDH*. Tales conductas evidencian la falta de consideración y respeto hacia un tema tan sensible y vital como el mantenimiento y la necesaria garantía de los DDHH y de las libertades.

A tenor de lo expuesto, cabría temer por la integridad del *CdE*²⁰, no tanto por la influencia de fuerzas externas, como por las acciones de algunos Estados miembros. Asimismo, también suponen una amenaza las diversas crisis que se han ido sucediendo en suelo europeo: resurgimiento de la xenofobia en determinados Estados; la ocupación de Crimea y el apoyo a un movimiento separatista en el este de Ucrania y Georgia; las acciones de Turquía tras el supuesto golpe militar de 2016 y, finalmente, la aún persistente Guerra de Ucrania²¹. Crisis que, aisladamente, habrían sido más fáciles de gestionar, pero que, acumuladas, constituyen una seria amenaza para el *CdE*²².

²⁰ En opinión de algunos autores, la crisis en la que permanentemente se encuentra inmerso el *CdE* pone en peligro su integridad. Entre otros, DZEHTSIAROU K., COFFEY D. K., «Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: difficult decisions in troubledtimes», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48, núm. 2, Cambridge, 2019, pp. 455 y ss.

²¹ Estremecedor acontecimiento del que más tarde nos ocuparemos con mayor extensión.

²² Ver análisis de algunos supuestos de interés en BATES, E. «The Evolution of the European Convention on Human Rights», *Oxford University Press*, Oxford, 2010, pp. 286-288.

2. LA TENSA Y VOLUBLE RELACIÓN DE RUSIA CON EL CONSEJO DE EUROPA Y LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. LA ENTRADA DE LA FEDERACIÓN RUSA EN EL *CONSEJO DE EUROPA*

La solicitud de adhesión de Rusia al *CdE* estuvo, en gran medida, condicionada por la descomposición de la antigua Unión Soviética, lo que generó gran inestabilidad en el territorio ruso²³, territorio en el que ya entonces convivían poblaciones de origen diverso, sobre todo en la zona rusa de la Europa Oriental²⁴. También importa señalar que, ya a principios de los años 90, Rusia detentaba la soberanía del enclave de Kaliningrado, un territorio estratégico de enorme relevancia, por hallarse allí uno de los mayores arsenales militares rusos, que asimismo incluye base naval²⁵.

Tras el colapso de la Unión Soviética y el posterior mandato de Boris Yeltsin, la nueva Rusia tuvo que hacer frente a numerosos retos²⁶, lo que sirvió como caldo de cultivo en las negociaciones entre Moscú y Europa para aproximar posiciones y establecer cierta cooperación en determinados ámbitos²⁷. Tras décadas de dominio comunista, Rusia necesitaba establecer relaciones más estrechas con Europa Occidental²⁸, estado de necesidad que lleva a Rusia a mostrar interés por integrarse en las estructuras europeas y occidentales²⁹, siendo una de las principales el *CdE*³⁰.

²³ Territorio ruso que no solo comprendía entonces lo que actualmente conocemos como Rusia, sino también una variedad de pueblos y países del Cáucaso y de la Europa Oriental. En el Cáucaso incluimos territorios, como Georgia, Azerbaiyán, Armenia y las repúblicas caucásicas de Rusia (Chechenia, entre ellas), mientras que en la Europa Oriental podemos incluir a Ucrania y las Repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania).

²⁴ Prueba palpable de ello es que, aunque la mayoría de la población es de habla rusa, con este idioma también conviven otras lenguas. En esta línea, BÉRMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DIAZ, E., «La crisis rusa en el Consejo de Europa: ¿un paso en falso de la Asamblea Parlamentaria?», *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 40, 2020, pp. 1-29, esp. p. 3.

²⁵ *Ibid.*, p. 4.

²⁶ Este periodo se caracterizó por el derrumbe económico del país, la proliferación de mafias que actuaban al margen de la ley ante la falta de control estatal y el estallido de conflictos internos que desafiaban la integridad territorial rusa. Circunstancias, todas ellas, que hacían muy compleja la gobernabilidad del país.

²⁷ En esta línea, GUINEA LLORENTE, M. y RODRÍGUEZ PRIETO, M. V., «Rusia y la UE en el vecindario común: entre la cooperación y la competencia», *Rusia en la sociedad internacional: Perspectivas tras el retorno de Putin* / coord. por Javier Morales Hernández, Madrid, 2012, p. 161. A modo de aclaración, señalar que las autoras se refieren especialmente a la Unión Europea.

²⁸ Como indica la Resolución, «Rusia expresaba repetidamente su “deseo de integrarse en las estructuras internacionales y europeas, hecho sin precedentes en la historia de Rusia”, aceptando el papel de la OSCE en la mediación del conflicto de Chechenia, firmado un acuerdo comercial interino con la Unión Europea o presentando una solicitud para unirse a la Organización Mundial del Comercio.

²⁹ *Cfr.* RICHARD, H., «Cuando Rusia soñaba con Europa: promesas incumplidas que han generado un sentimiento de humillación», *Le Monde diplomatique en español*, núm. 275, 2018.

³⁰ Los requisitos establecidos para poder ser miembro de pleno derecho de esta Organización son geográficos y políticos. Con el requisito geográfico Rusia no tuvo mayor problema ya que, aunque en un principio fue algo discutido, se acabó considerando a Rusia un Estado europeo. Sin embargo, la cuestión política se convirtió en el mayor obstáculo de la Federación por las dudas que habían surgido respecto a la verdadera intención de cumplir los principios proclamados por el CdE. *Vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F. y

La Federación Rusa presenta su solicitud de adhesión el 7 de mayo de 1992. Un mes más tarde, el *Comité de Ministros* (en adelante, *CM*) insta a la *Asamblea Parlamentaria* (*PACE* en lo sucesivo)³¹ a emitir su opinión al respecto³². Este último órgano dicta la *Resolución 1065 (1995)*, en la que pone de relieve las desavenencias entre Rusia y el *CdE* debido al uso de la fuerza en Chechenia, en la forma y circunstancias establecidas en la *Resolución 1055 (1995)*³³, pero también deja claro el periplo del país en el *CdE*, como consecuencia directa de su asociación a varias actividades del mismo y participación en trabajos de la *PACE* y sus comisiones, así como por el diálogo político establecido entre Rusia y el *CM* desde 1992³⁴.

La *PACE* reconoce, en gran medida, la buena voluntad de Rusia al afirmar su intención de acatar el *CEDH* en el momento de la adhesión, con la consecuente aceptación de los diferentes Convenios y Protocolos necesarios para el *CdE*, así como otra serie de compromisos. Entre estos últimos, destaca el arreglo pacífico de controversias internacionales³⁵, absteniéndose de recurrir a cualquier uso o amenaza de la fuerza contra sus vecinos, y resolver las controversias en materia de fronteras según los principios del Derecho internacional. No obstante, esto trajo consigo la crispación de ciertos sectores prorrusos que criticaron duramente la posición de la *PACE*³⁶.

CALVO ALVERO, J. L., «El conflicto de Chechenia», *Conflictos Internacionales Contemporáneos*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco De Vitoria” UC3M, Madrid, 2005, p. 66.

³¹ Asamblea parlamentaria internacional más antigua del mundo que debe ser un medio por el que se canalicen las aspiraciones de los pueblos europeos, de forma que los Gobiernos puedan estar continuamente en contacto con la opinión pública europea. *Cfr.* LEACH, P., “The Parliamentary Assembly of the Council of Europe”, en: SCHMAHL Stephanie and BREUER Marten (Ed.) *The Council of Europe: its Laws and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 166.

³² Resolución (92) 27 del 25 de junio de 1992, de conformidad con la Resolución Estatutaria (51) 30 A.

³³ Uno de los problemas fundamentales que obstaculizaron la incorporación de Rusia al *CdE* fue, precisamente, el conflicto checheno y la violación de los DDHH en el mismo. Entre 1994 y 1996 Rusia mantuvo una encarnizada guerra con Chechenia, en el transcurso de la cual ciertas prácticas de guerra desarrolladas por la Federación Rusa estremecieron a la comunidad internacional, poniendo serias trabas al acceso de esta al Consejo de Europa. VACAS FERNÁNDEZ, F. y CALVO ALVERO, J. L., *op.cit.*, p. 65.

³⁴ En efecto, desde que solicitase formalmente su adhesión hasta su definitiva incorporación, transcurrieron casi 4 años en los que el estatuto de Rusia era el de “país invitado especial”, fórmula prevista como antesala a la incorporación completa como miembro de pleno derecho del Consejo. En tal sentido, *Ibidem*, p. 66.

³⁵ Obligación que incumbe a todos los miembros del *CdE*.

³⁶ La forma empleada en el Dictamen de la *PACE*, tildada por algunos autores de “autoritaria”, suscitó ciertos recelos políticos, al interpretarse como un intento de despojar a Rusia de su orgullo patrio. Y es que, ciertamente, la *PACE* no se limitó a aprobar formalmente la petición de adhesión, sino que siguió los acontecimientos políticos en la zona, entre los que se encontraba el conflicto de Chechenia, de forma que la *PACE* interrumpe el procedimiento en febrero de 1995 hasta septiembre del mismo año, tras el compromiso ruso de tratar de encontrar una solución política al conflicto. *Resolución 1065 (1995)* de la *PACE*.

Tras la decisión favorable de la *PACE* en 1996, Rusia, pese a estar muy lejos de los valores y principios que el *CdE* defiende³⁷, se unió a la Organización³⁸.

La adhesión de Rusia al *CdE* fue un paso fundamental en su proceso de apertura y democratización, pues se vio como una oportunidad para este país se comprometiera con los valores democráticos y los estándares europeos en materia de DDHH y Estado de Derecho³⁹. Su adhesión también fue vista como un avance en el proceso de reconciliación entre Rusia y Europa Occidental, tras décadas de confrontación durante la Guerra Fría. Se esperaba, asimismo, que su membresía en el *CdE* promoviera el diálogo, la cooperación y el acercamiento político entre Rusia y los Estados miembros de la Organización⁴⁰. Pero, desafortunadamente, estas esperanzas acabaron diluyéndose como un “brindis al sol”, ya que, como se verá a continuación, las relaciones entre Rusia y el *CdE* han sido de todo menos fluidas y amigables.

2.2. LA TRAYECTORIA DE RUSIA EN EL CONSEJO DE EUROPA

La membresía de Rusia en el *CdE*, organización cuya razón de ser es promover y proteger los DDHH, era algo impensable para un sector de la doctrina, que, teniendo presente su pertenencia histórica a la Unión Soviética, observaba con gran desconfianza el proceso de integración. Desconfianza que fue paulatinamente desapareciendo ante el aparente cumplimiento de sus obligaciones, como denotaba la firma rusa de numerosos instrumentos jurídicos patrocinados por el *CdE* en materia de DDHH. Sin embargo, persistían las dificultades en otras materias, como la aceptación de normas imperativas de “principios democráticos”, a cuyo tenor tanto la *PACE* como el *TEDH* habían adoptado decisiones que exigían grandes sacrificios a Rusia⁴¹.

Como miembro de la Organización, la Federación Rusa ratificó en torno a 70 instrumentos jurídicos elaborados en el seno del *CdE*, que consagran, todos ellos, las principales reglas democráticas y de DDHH reconocidas tanto en Europa como a nivel

³⁷ QUERALT JIMÉNEZ, A., «Rusia ante el Consejo de Europa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 76, Madrid–Bruselas, 2022, p. 3. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8776349>

³⁸ *Vid.* Opinión de la PACE 193 (1996).

³⁹ “Russia's accession in 1996 was seen as the natural recognition of its European identity and as an encouraging and productive factor of its democratic transition”. *Cfr.* MASSIAS, J. P., «Russia and the Council of Europe: Ten Years Wasted?», *Russie.Nei.Vision*, Institut Français des Relations Internationales

⁴⁰ Más ampliamente desarrollado por RICHARD, H., *op. cit.* /

⁴¹ *Ibidem*

universal⁴². En este sentido, la prohibición de la tortura⁴³ es un buen ejemplo de norma universal, mientras que, a nivel europeo, cabe destacar el CEDH, cuya característica principal es que prevé un sistema de control vinculante, el *TEDH*⁴⁴.

Una vez parte en el *CdE*, Rusia ha debido someterse a los instrumentos de control de los DDHH que posee dicha organización. Entre ellos, fundamentalmente las visitas del *Comisionado para los DDHH*, así como la supervisión del *TEDH* y su control judicial sobre posibles violaciones de los DDHH, recogidos en el CEDH y en sus protocolos adicionales. No obstante, debido al conflicto con Chechenia fue suspendido el derecho de voto de la delegación rusa en el 2000⁴⁵, lo que se repitió años después, tras la anexión de Crimea en 2014. Suspensiones que, de alguna manera, incentivaron la negativa del *Tribunal Constitucional ruso* en 2015 a aplicar las sentencias del *TEDH* que contravinieran su propia Constitución⁴⁶.

Con todo, podría entenderse que el balance de la permanencia de Rusia en el *CdE* no ha sido del todo negativo, si consideramos que, en cierto grado, ha resultado fructífera para ambas partes. En lo que se refiere a *CdE* (y, por extensión, a Europa), por lograr acercar su complejo sistema de promoción y protección de los DDHH a Rusia –que no es un Estado cualquiera, si nos atenemos a su posición central y de clara hegemonía en el seno de la antigua Unión Soviética– y, en lo que a Rusia respecta, porque fue precisamente su permanencia en el *CdE* lo que le permitió mejorar sus estándares en materia de tutela de DDHH⁴⁷.

⁴² La base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas accesible a través de la página web oficial de las Naciones Unidas (https://www.ohchr.org/es/ohchr_homepage) recoge todos los Tratados, Convenios, Pactos y Protocolos que la Federación Rusa ha aceptado y ratificado. <https://www.ohchr.org/es/countries/russian-federation>

⁴³ Recogido en el Convenio del 10 de diciembre de 1984.

⁴⁴ Este último Convenio ha supuesto un gran reto para Rusia, al tener que adaptar su estructura estatal al sistema previsto por el precitado CEDH. El reto ha sido superado con cierto éxito, sobre todo a la luz del gran número de demandas presentadas ante el *TEDH*, lo que demuestra que la aplicación del Convenio en la Federación Rusa es real, siendo incluso el Estado miembro del Consejo de Europa que más sentencias condenatorias ha tenido ante el *TEDH* (en su mayoría cumplidas en lo que respecta a las indemnizaciones, pero no en lo referente a las revisiones legislativas). Cfr. DE LA CÁMARA HERMOSO, M., «Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia», *UNISCI Discussion Papers*, núm. 16, Madrid, 2008, p.97.

⁴⁵ La PACE suspendió dicho derecho en el año 2000. Cfr. <https://www.ultimahora.es/noticias/internacional/2000/04/07/918599/el-consejo-de-europa-anula-el-derecho-de-voto-de-rusia-por-la-guerra-de-chechenia.html>

⁴⁶ Todo esto surge a raíz de la aprobación de una polémica Ley en Rusia, alentada por el mismo Tribunal Constitucional Ruso, donde se hizo referencia directa a la incompatibilidad de la Resolución Judicial del *TEDH* en el Caso Anchugov y Gladkov contra Rusia. (Condena a Rusia por incompatibilidad del artículo 32(3) de la Constitución rusa (que restringía el derecho a voto a los presos condenados) con el CEDH). Sentencia disponible en: Cfr. CHAEVA, N., «The Russian Constitutional Court and its Actual Control over the ECtHR Judgement in Anchugov and Gladkov», *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2016.

⁴⁷ En esta línea de opinión, BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JOCOISTE DIAZ, E., *op. cit.*, p. 7.

2.3. LA SISTEMÁTICA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS POR RUSIA

A lo largo de los años, la relación entre Rusia y el *CdE* ha sido compleja y ha estado plagada de tensiones. Las continuas violaciones de DDHH, los conflictos políticos y las diferencias ideológicas no han dejado de generar fricciones y plantear desafíos. Ejemplo de ello, y clara muestra de la beligerante actitud rusa, es que, ya en su primera etapa de andadura como miembro del *CdE*, se recrudece el conflicto con Chechenia⁴⁸. En efecto, entre 1994 y 1996, Rusia mantiene una guerra inclemente contra su vecina Chechenia y, en el transcurso de la misma, ciertas prácticas bélicas desarrolladas por la Federación estremecieron a la comunidad internacional, obstaculizando su acceso al *CdE*. Más adelante –ya como miembro del *CdE*– tiene lugar la segunda guerra contra Chechenia (1999-2009), en la que el ejército ruso vuelve a recurrir a métodos de combate abyectos e ilícitos, que provocaron cientos de condenas contra la Federación debido al empleo de las prácticas más atroces imaginables; miles de desapariciones forzadas, masacres contra la población civil, destrucción de poblaciones, mutilación de cadáveres, violaciones de mujeres y niñas, entre otros muchos actos repulsivos y execrables⁴⁹.

Como era de esperar, la *PACE* y el *Comisario de DDHH* criticaron enérgicamente estas acciones⁵⁰. Sin embargo, la respuesta de la citada organización se quedó ahí. Para satisfacción de la Federación Rusa, no se adoptó ningún otro tipo de medidas, respetando rigurosamente el “principio de no injerencia” y el carácter interno del conflicto armado⁵¹.

Al mismo tiempo, entre 1989 y 2003, Rusia emprende acciones para desestabilizar territorios fronterizos de terceros Estados, aprovechando el proceso separatista surgido en Transnistria, y alentando la creación de una república independiente, tras un referéndum ilegal, espolado por la propia Rusia, a fin de establecer un gobierno afín. Algunas de las muertes que tuvieron lugar durante aquel proceso fueron denunciadas ante el *TEDH* (caso *Ilascu c. Moldavia y Rusia*)⁵², tribunal que condenó a Rusia y Moldavia, aunque ninguno

⁴⁸ En tal sentido, MUIŽNIEKS, N., «Victory Day is a human rights warning for Europe», *Blog Amnistía Internacional* (donde está publicada su traducción al castellano “La guerra de Rusia es una lección para el sistema de derechos de Europa”), Los Ángeles, California, 2022. Disponible (su versión en castellano) en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/la-guerra-de-rusia-es-una-leccion-para-el-sistema-de-derechos-de-europa/>

⁴⁹ SALINAS DE FRÍAS, A., «Los efectos jurídicos derivados de la pérdida de la condición de Estado miembro del Consejo de Europa por la Federación Rusa», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74, núm. 2, 2023, pp. 105-127, esp. p. 108. Disponible en: <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/99>.

⁵⁰ En tal sentido, Resolución 1201 (1999), Recomendación 1444 (2000), Recomendación 1456 (2000).

⁵¹ SALINAS DE FRÍAS, A., *op. cit.*, p. 108.

⁵² El caso *Ilascu* contra Moldavia y Rusia ha sido considerado un hito importante en el ámbito de los DDHH y ha destacado las preocupaciones sobre el estado de los DDHH y el sistema judicial en Moldavia y en la región de Transnistria. También ha destacado la importancia del respeto a las decisiones de los tribunales internacionales y el cumplimiento de las obligaciones en materia de DDHH. Involucra al ciudadano

de estos dos Estados dio cumplimiento a la sentencia⁵³, por lo que el *CM* volvió a remitir el asunto al *TEDH*⁵⁴.

La situación anteriormente descrita generó una actitud hostil por parte de Rusia, retrasando durante 5 años la entrada en vigor del Protocolo adicional número 14 al *CEDH*⁵⁵, fundamental para aliviar el colapso de asuntos acumulados en el *TEDH* a consecuencia de la ampliación de los miembros del *CdE* y, más especialmente, de la aplicación del *CEDH* a los antiguos países comunistas (lo que hizo que multiplicó exponencialmente el número de demandas pendientes de resolución, en su gran mayoría, contra Rusia)⁵⁶.

Poco tiempo después, en agosto de 2008, Rusia perpetró una agresión contra Georgia, miembro también del *CdE*, desestabilizando algunas de sus regiones (Osetia del Sur y Abjasia), e interviniendo en sus gobiernos, a fin de promover regímenes prorrusos, además de reconocer la independencia de éstas⁵⁷. Esta injerencia desencadenó una guerra rápida entre ambos Estados, con numerosas víctimas mortales, y al menos 1.500 personas deportadas o detenidas arbitrariamente, con la consecuente condena de Rusia al pago de una indemnización global de 10 millones de euros⁵⁸. Asimismo, Rusia promueve la

moldavo-ucraniano, Ilie Ilascu, y otros tres hombres: Alexandru Leșco, Andrei Ivantoc y Tudor Petrov-Popa, quienes fueron arrestados en 1992 durante el conflicto separatista en la región de Transnistria, en Moldavia. Los acusados fueron juzgados y condenados por diversos cargos (terrorismo, asesinato y otros delitos relacionados con el conflicto), pero hubo preocupaciones sobre la imparcialidad del juicio y las condiciones en las que fueron detenidos. En 2004 el *TEDH* emitió un fallo en el que consideró que los derechos de los acusados habían sido violados. El Tribunal determinó que Moldavia y Rusia eran responsables de las violaciones de DDHH y les ordenó liberar a los acusados, otorgarles una compensación y llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre los abusos. Disponible en [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-61886%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-61886%22])

⁵³ Moldavia pretextando que no tenía control ni jurisdicción efectiva sobre Transnistria, mientras que Rusia se limitó a negar cualquier tipo de responsabilidad sobre los hechos. *Vid.* Asunto Catan y otros c. Moldavia y Rusia, párrafo 135, p 51. Disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Catan-y-otros-vs-Moldavia-y-Rusia-LPDerecho.pdf>

⁵⁴ Años después, ambos países cumplieron. Rusia lo hizo en el 2013, tras varias resoluciones judiciales condenatorias del *TEDH*. Casos Illascu y otros e Ivantoc y otros c. Moldavia y Rusia: “la República de Moldavia había cumplido, tras la sentencia Ilașcu, sus obligaciones positivas para con los demandantes.

⁵⁵ El citado Protocolo hubiera permitido descongestionar el trabajo del *TEDH*, mediante la adopción de una serie de modificaciones procesales importantes como sentencias piloto, formaciones de juez único o nuevos motivos de desestimación. En tal sentido, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Las modificaciones en el sistema de protección de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa tras la entrada en vigor del Protocolo 14», *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 1, 2011, pp. 18 y ss. Disponible en Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8520164>

⁵⁶ La situación llegó a tal punto crítico que, como mal menor, intentó aprobarse un "tratado puente", el *Protocolo 14 bis*, a fin de poder aplicar las reformas propuestas en todos los Estados parte, excepto Rusia. Sin embargo, las negociaciones mantenidas en el seno del *CM* con la Federación Rusa no prosperaron y dicho protocolo nunca llegó a entrar en vigor.

⁵⁷ Situación mantenida hasta nuestros días, bajo el pretexto de la "protección de las minorías rusas residentes", como es sabido por todos.

⁵⁸ Durante la invasión de Rusia a Georgia en 2008, el *CdE* desempeñó un papel importante en el intento de mediar y buscar una solución diplomática al conflicto. A lo largo de los años, el *CdE* ha mantenido un

creación de dos repúblicas ficticias e inestables, no reconocidas por ningún otro Estado, lo que se percibió como una operación de cuasi anexión por parte de Rusia⁵⁹. A pesar de tres resoluciones condenatorias emitidas por la *PACE*, la Federación Rusa hizo caso omiso de las mismas.

Las dificultades resurgieron con la nueva injerencia y acción armada de Rusia en la región del Donbás en 2014. Esta vez la organización respondió de manera más contundente⁶⁰, suspendiendo el derecho de voto a la delegación rusa por incumplimiento de sus obligaciones⁶¹, si bien Rusia no fue expulsada de la *PACE* ni se revocaron sus credenciales, lo que permitió que sus miembros continuaran participando en ciertas tareas y grupos de trabajo de la organización, asegurando así la continuidad del diálogo⁶².

Ante el incumplimiento de Rusia de las resoluciones⁶³ y contemplando la posibilidad de que la delegación rusa no tuviera ratificadas sus credenciales al inicio de 2016, las autoridades rusas tomaron la decisión de retirarse voluntariamente de la *PACE*⁶⁴. En 2017, Rusia, como gran contribuyente financiero de la organización, dejó de pagar dos tercios de su contribución al presupuesto ordinario del *CdE*, lo que sumó un total de 33 millones de euros, a la par que difundió la idea de la deslegitimación del *TEDH* y del conjunto de la organización⁶⁵, lo que dio lugar a una importante crisis diplomática y financiera que no fue resuelta hasta dos años después⁶⁶.

compromiso continuo con la situación en Georgia y ha instado a Rusia a cumplir con sus obligaciones internacionales, retirar sus tropas de las regiones separatistas y permitir el acceso de las organizaciones internacionales de DDHH a esas áreas. *Vid. asunto Georgia v. Russia (I)*, núm. 13255/07 *TEDH* 2014.

⁵⁹ *Cfr. Resoluciones PACE 1633 (2008), 1647 (2009) y 1683 (2009)*.

⁶⁰ Al contar con el antecedente de la agresión a Georgia en 2008.

⁶¹ Según el artículo 6 de su Reglamento de funcionamiento interno, el presidente de la *PACE* debe ratificar las credenciales de los miembros de las delegaciones nacionales al inicio de cada sesión ordinaria, pudiendo ser estas reconsideradas por cuestiones sustantivas como una violación grave del artículo 3 del Estatuto del *CdE* o el incumplimiento de alguna de las obligaciones asumidas al momento de unirse a la organización.

⁶² QUERALT JIMÉNEZ, A., *op. cit.*, p. 9.

⁶³ Resoluciones 1990 (2014), 2034 (2015) y 2063 (2015) de la *PACE*.

⁶⁴ El ejecutivo ruso trató de evitar así su expulsión de la *PACE* considerando a esta, no sin razón, una medida humillante para la delegación.

⁶⁵ El ministro de Asuntos Exteriores ruso, Lavrov, sugirió que la autoridad del *TEDH* y la obligatoriedad de sus sentencias eran discutibles, ya que la delegación parlamentaria rusa no había participado en la elección de un número significativo de nuevos jueces del Tribunal, cuestionando la legitimidad de la elección del Secretario General de la organización. *Cfr. SALINAS DE FRÍAS, A., op. cit.*, p. 110.

⁶⁶ Ante las continuas amenazas por parte de la Federación Rusa de solicitar la salida del *CdE*, tras un severo menoscabo económico a la organización que llevó a suspender gran parte de las actividades operativas de la misma y le provocó una grave crisis financiera. Francia y Alemania asumieron una parte proporcional de la deuda rusa, lo que permitió el regreso de la delegación rusa a la *PACE* y la restitución de todos sus derechos, pese al mantenimiento de la condena de la *PACE* contra Rusia por su agresión a Ucrania. Este hecho pone en evidencia una vez más cómo la política amenazante de Rusia le ha “beneficiado” todos estos años, al permitirle incumplir constantemente las obligaciones emanadas de su membresía en el *CdE*. *Cfr.* con las noticias que relatan las continuas amenazas de la Federación con abandonar la organización.

Sin duda, el cuarto de siglo de Rusia como miembro del *CdE* ha resultado de lo más tumultuoso, pero aun así lo cierto es que durante todo ese tiempo ha sido “la única superpotencia sujeta a una supervisión supranacional en el campo de los DDHH”⁶⁷.

3. LA EXPULSIÓN DE RUSIA DEL *CONSEJO DE EUROPA*

Una decisión tan importante como la suspensión o la expulsión atrae, inevitablemente, múltiples argumentos a favor y en contra, siendo una cuestión sobre la que no existe consenso pleno en la doctrina⁶⁸. Sin embargo, en las organizaciones de ámbito regional –máxime cuando están concebidas para promover los DDHH, la democracia y el Estado de Derecho– es vital el estricto cumplimiento de los valores comunes, ya que de otra manera se socavaría la credibilidad de toda la organización, incapacitándola para cumplir su cometido. En coherencia con lo anterior, y aun cuando los mecanismos de suspensión y expulsión puedan aplicarse, en términos generales, a cualquier organización internacional, centraremos el análisis de los mismo en el *CdE*, prestando especial atención al papel y funciones de esta institución europea.

3.1. LAS POSIBLES SALIDAS DEL *CONSEJO DE EUROPA*

El Estatuto del *CdE* contempla dos posibles vías en relación con la salida de un Estado de la organización: retirada y expulsión⁶⁹. La primera de ellas, regulada por el artículo 7⁷⁰, y establece el poder de un Estado miembro para retirarse voluntariamente. La segunda, en cambio, está regulada por el artículo 8⁷¹, y permite que la organización expulse a un miembro cuando éste viole sus reglas fundamentales, precepto que asimismo

Interesantes reflexiones sobre el tema en YERMOLENKO, V. y MATVIYCHUK O., «Why Russia should not enjoy impunity in the Council of Europe», *openDemocracy*, 2018.

⁶⁷ En tal sentido, LAWSON, R., «They can destroy our houses. But they cannot destroy our values», *Leiden Law Blog*, Países Bajos, 2022.

⁶⁸ No faltan autores que sostienen que la expulsión no es una buena opción, al cortar todos los lazos entre el Estado y la organización, y la influencia de esta última en el anterior. Argumento que no cabe aplicarse por igual a todas las organizaciones, pues en aquellas de vocación universal, como Naciones Unidas, suele prevalecer la cantidad de estados miembros sobre el estricto cumplimiento de los valores comunes.

⁶⁹ Aunque también cabe la suspensión temporal de representación ante incumplimientos financieros que, al no ser considerados como graves, nunca llegan a originar la expulsión, devolviéndose al moroso su plena condición de miembro cuando se ponga al día en sus obligaciones financieras (artículo 9). MONTES FERNÁNDEZ, F. J., *op. cit.* p. 64.

⁷⁰ Artículo 7: “Cualquier Miembro del Consejo de Europa podrá retirarse del mismo notificando su decisión al Secretario general. La notificación surtirá efecto, al concluir el año financiero en curso, si tuvo lugar en los primeros nueve meses de este año, y al finalizar el año financiero siguiente, si se realizó en los tres últimos meses”.

⁷¹ Artículo 8: “El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7. Si no atiende a dicha invitación, el Comité puede decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo a partir de una fecha que determinará el propio Comité”.

hace referencia al mecanismo del artículo 7, al incluir la “coletilla” de “invitarle a retirarse (..)”.

La diferencia entre retirada y expulsión no es cuestión de matices. La retirada tiene unas consecuencias mucho más leves, mientras que las asociadas a la expulsión son bastante más profundas. De ahí que el procedimiento del artículo 8 solo pueda invocarse cuando el Estado en cuestión no hubiere cumplido con la solicitud de retirada, de conformidad con el artículo 7.

Este es un punto que requiere ser tratado con sumo cuidado, sobre todo, por la aplicación de tiempos distintos en ambos procesos. En efecto, el artículo 7 permite que el retiro voluntario del Estado miembro surta efecto al final del año fiscal en el que se notifica, o bien al final del ejercicio económico siguiente⁷², mientras que el procedimiento previsto por el artículo 8 permite la expulsión inmediata del Estado miembro en cuestión.

Ciertamente, el instrumento previsto en el artículo 8 del Estatuto del *CdE* es la sanción más grave que puede imponerse en estos casos. Si un Estado miembro ha violado gravemente los principios básicos del *CdE*, el *CM* puede iniciar el procedimiento de suspensión de los derechos de representación y solicitar al Estado que se retire del *CdE*⁷³. Conforme al tenor literal el artículo 8 del Estatuto, esto parece una medida temporal, pero en realidad es una señal de que el *CdE* ya no está dispuesto a aceptar el comportamiento del Estado infractor, a menos que se retracte por completo de las acciones que provocaron la activación de dicho precepto⁷⁴.

⁷² En caso de que la notificación se efectúe durante los primeros nueve meses del año fiscal en curso, o bien, en los tres últimos meses del ejercicio económico de que se trate.

⁷³ Por tanto, el procedimiento de suspensión y expulsión se puede dividir en dos partes: En primer lugar, los desencadenantes que pueden iniciar el procedimiento; y en segundo lugar, la respuesta al mismo. Podemos compartir con algunos autores que, entre los factores desencadenantes, se podría pensar en una decisión del *TEDH* en el procedimiento de infracción del artículo 46.4 CEDH o un informe de la *PACE* que describa una situación grave particular de los *DDHH*. En un segundo paso, el *CM* debe tomar una decisión sobre la respuesta al desencadenante. Si bien se ha debatido la mayoría requerida (p. 452), es claro que el voto no tiene que ser unánime. De lo contrario, el Estado en cuestión podría vetar cualquier suspensión o expulsión. Una vez que se toma la decisión, se envía una carta a los representantes del Estado en cuestión, informándoles sobre la suspensión de sus derechos de representación y, en teoría, solicitando al Estado que se retire. A partir de este momento, hay tres resultados posibles: (i) el propio Estado puede decidir retirarse en virtud del artículo 7 del Estatuto, lo que surtirá efecto al final del ejercicio económico, (ii) el Comité puede decidir expulsar al Estado del *CdE* bajo el Artículo 8 inciso 2 del Estatuto, con el tiempo que determine el Comité y, dado que la decisión de suspensión no es definitiva, (iii) que el Estado cese en la infracción grave que dio lugar al procedimiento de suspensión. En cierto sentido, el artículo 8 está redactado de manera diplomática, dando prioridad a la opción salvadora de invitar al Estado a retirarse, mientras que la opción de la expulsión forzosa es subsidiaria. En la línea expresada por *DZEHTSIAROU, K, BATURA, J. y ZIMMERMANN, N.*, «The Closing Door in Strasbourg: An Interview with Kanstantsin Dzehtsiarou on the Council of Europe’s suspension decisión», *Völkerrechtsblog*, 2022, <https://voelkerrechtsblog.org/the-closing-door-in-strasbourg/>

⁷⁴ *Ibidem*.

Por otra parte, a modo de síntesis, podemos afirmar que, en las organizaciones regionales “cerradas”, como es el caso del *CdE*, es de suma importancia que los Estados miembros compartan los mismos valores y compromisos para consecución de los objetivos de la organización, en teoría, comunes para todos los miembros⁷⁵.

Sin embargo, la expulsión es un arma de doble filo ya que, por un lado, expone al infractor al escrutinio público de la comunidad internacional, al visibilizar y sancionar su execrable conducta, pero, como contrapartida, impide seguir “controlando” al Estado miembro “disidente” al quedar este desplazado del ámbito de actuación de la propia organización. De ahí que el mecanismo de expulsión deba emplearse siempre como último recurso, y en circunstancias excepcionalmente graves⁷⁶.

3.2. PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN

El conflicto ruso-ucraniano resurge tras varios años de “alto el fuego”⁷⁷ y, ya a finales de 2021, Rusia comienza a desplegar soldados, vehículos terrestres y aviones en la frontera con Ucrania, acrecentando la ya fuerte tensión existente entre ambos Estados⁷⁸. Más tarde, en febrero de 2022, se produce la agresión de Rusia contra Ucrania, tras una larga escalada de tensiones y provocaciones⁷⁹ que culmina con la invasión de sus tropas

⁷⁵ DZEHTSIAROU K., COFFEY D. K., *op. cit.*, p. 446.

⁷⁶ Un intento por parte de un Estado miembro de socavar los valores de una organización que cuenta con un número relativamente limitado de miembros suele tener mayor impacto que el de una acción de este tipo en una organización mundial. Incluso en casos como éste, solo debería recurrirse a la expulsión cuando la organización no pueda cumplir sus funciones estatutarias por otros medios. *Ibidem*, p. 447.

⁷⁷ El conflicto ruso-ucraniano, surgido en 2014 tras el ataque de Rusia a Crimea (Rusia invadió y anexó la península ucraniana de Crimea y, meses después, rebeldes prorrusos se levantaron en el este del país, formando las repúblicas separatistas de Donetsk y Luhansk, con el apoyo de Moscú, lo que desemboca en una guerra civil vigente hasta nuestros días) había permanecido paralizado desde febrero de 2017, gracias a un “alto el fuego”, destinado a poner fin a la sangrienta lucha entre las fuerzas ucranianas y los separatistas respaldados por Rusia, en cumplimiento del *Protocolo de paz de Minsk*, hasta el 2019, año en que Rusia volvió a adoptar una política hostil contra Ucrania.

⁷⁸ *Vid.* «Así ha sido la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, un año después», CNN Español, Febrero, 2023. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix/>

⁷⁹ La tregua militar de 2017 no dura más de dos años, ya que, con la llegada al poder en 2019 del presidente Zelensky, con un talante político cercano a Occidente, vuelven las tensiones. *Ibidem*. En ese contexto y ante las amenazas en forma de ultimátum dirigidas por la Federación Rusa a la República de Ucrania, lo que hacía tener por una agresión inminente, el gabinete de la Secretaría General del CdE intentó que ambos países llegaran a un acuerdo amistoso, entrevistándose con ambos gobiernos. *Cfr.* SALINAS DE FRÍAS, A., *op. cit.*, p.107 Sin embargo, tal intento de acuerdo resultó infructuoso.

armadas en territorio ucraniano⁸⁰, un acto de agresión, en toda regla, contrario a la norma de *ius cogens* internacional que prohíbe el uso de la fuerza armada entre Estados⁸¹.

Sin duda, dicha ocupación militar marcó un antes y un después en la política sancionadora del *CdE*, renuente hasta ahora a sancionar con la expulsión a uno de sus miembros. Pero la agresión contra Ucrania, y el nivel de virulencia empleado, no podía sino calificarse como una grave violación de las normas suscritas por la Federación como miembro de la organización (conforme al artículo 3 del Estatuto⁸²), por lo que el *CdE* actuó en consecuencia, contemplando, por primera vez en su historia, la posibilidad de ejecutar la expulsión de un Estado miembro⁸³.

Sea por la confusa redacción de las normas del Estatuto aplicables al caso⁸⁴, o bien por la ausencia de precedentes en materia de expulsión del *CdE*, se trata de un proceso particularmente complejo, que, como se verá, ha estado plagado de todo tipo de dificultades e incertidumbre jurídica⁸⁵. Como ya se adelantó en el apartado anterior, el

⁸⁰ La que, paradójicamente, había sido negada pocos días antes por los representantes gubernamentales rusos. En este sentido, «Rusia niega que vaya a haber guerra con Ucrania y critica la "histeria" de Occidente». Disponible en: https://www.antenat3.com/noticias/mundo/rusia-niega-que-vaya-haber-guerra-ucrania-critica-histeria-occidente_20220216620d0d0b0e061400011a02ab.html

⁸¹ De acuerdo con la *Resolución 3314 (XXIX)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como del artículo 2.4 de la *Carta de las Naciones Unidas*, este hecho supone la violación de varios tratados y normas consuetudinarias jurídicamente vinculantes para Rusia.

⁸² Artículo en el que se “reconoce el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los DDHH y de las libertades fundamentales, y se compromete a colaborar sincera y activamente en la consecución de la finalidad definida en el capítulo primero”.

⁸³ Hasta ahora, ningún Estado había sido expulsado de la organización. Solo hay otro ejemplo en la historia del *CdE* en el que un Estado miembro abandonó la organización: el caso griego de 1969 con la dictadura de los Coroneles. En 1967, Grecia (miembro del *CdE* desde 1949) cayó presa de un golpe de Estado. En lugar de las elecciones previstas para mayo de 1967, los militares impusieron una atroz dictadura (tortura, exilio de opositores políticos, detenciones masivas y encarcelamientos, censura y demás restricciones de derechos y libertades civiles). La junta militar derogó el CEDH en virtud del artículo 15 del mismo y Dinamarca, Noruega, Suecia y los Países Bajos incoaron dos procedimientos interestatales contra Grecia en virtud del antiguo artículo 24 del CEDH (actual artículo 33 del CEDH), lo que resultó en el primer caso interestatal que en constatar violaciones del artículo 3 del CEDH, que prohíbe los tratos inhumanos y degradantes y la tortura. En ese tenso ambiente, el CM debatió una posible suspensión de Grecia y, poco tiempo después, el ministro griego de Asuntos Exteriores anunció la retirada de Grecia del *CdE* en virtud del artículo 7 del Estatuto. Formalmente, Grecia fue miembro del *CdE* hasta el 31 de diciembre de 1970. Véase Resolución (70) 34. Y no sería hasta 1974, tras la caída de la junta militar griega, cuando el *CdE* readmitió al país. *Cfr.* PÉREZ VAQUERO, C., «¿Se ha expulsado a algún Estado miembro del Consejo de Europa?», *Anécdotas y curiosidades jurídicas / iustopía*, 2022.

⁸⁴ En efecto, no faltan autores que han criticado enérgicamente la insuficiente claridad de los artículos 7 y 8, así como de la Resolución (51) 30 de 3 de mayo de 1951 anexa al Estatuto. *Vid.*, entre otros, MILANOVIC, M., «Russia's Submission to the ICJ in the Genocide Case; Russia's Withdrawal from the Council of Europe», *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2022. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/russias-submission-to-the-icj-in-the-genocide-case-russias-withdrawal-from-the-council-of-europe/>

⁸⁵ Cuestión bastante ardua y compleja que, por razones de espacio, no podremos desarrollar con mayor profundidad pero analizaremos más adelante.

procedimiento de expulsión requiere de un paso previo, la suspensión, por lo que podemos hablar de un proceso en dos fases⁸⁶: la primera, relativa a la suspensión; y la segunda, referida a la ejecución de la expulsión propiamente dicha.

3.2.1. Primera fase: suspensión

El 25 de febrero de 2022 el *CM* decide, en virtud del artículo 8, suspender los derechos de representación de Rusia en el *CdE*⁸⁷, decisión que se materializa mediante su primera *Resolución*⁸⁸.

La Federación Rusa intentó evitar la expulsión a través de una retirada voluntaria, comunicando su decisión de abandonar el *CdE* el 15 de marzo de 2022⁸⁹. Sin embargo, el *CM* no acepta dicha comunicación, ya que su intención era aplicar con toda contundencia el artículo 8, dando comienzo a la fase de expulsión propiamente dicha.

3.2.2. Segunda fase: expulsión

El 16 de marzo del mismo año, el *CM* emite su segunda *Resolución*, tras el debido intercambio de opiniones con la *PACE*, decidiendo la expulsión inmediata de la Federación Rusa en aplicación del artículo 8⁹⁰. Días después, el 22 de marzo, el *TEDH* emitió una *Resolución*⁹¹ estableciendo que la Federación Rusa dejaría de ser una Alta Parte Contratante del CEDH el 16 de septiembre de 2022⁹². Un día después, el *CM* emite

⁸⁶ A lo que, además, se debe sumar la picaresca de la Federación Rusa que ha intentado entorpecer el proceso a toda costa con todas y cada una de sus acciones, para así continuar una campaña de desprestigio constante hacia el CdE y hacerse un lavado de cara frente a sus ciudadanos. En línea de lo que defiende multitud de autores como VIGIATZIS N., *op. cit.*, o VON GALL, C., «Der Europarat muss den Austritt Russlands erklären», *Verfassungsblog*, 2022. Disponible en: <https://verfassungsblog.de/der-europarat-muss-den-austritt-russlands-erklaren/>

⁸⁷ Un día después del ataque, el *CM* acordó suspender al Estado agresor de sus derechos de representación en el *CdE* tras un intercambio de puntos de vista con la *PACE* en el *Comité Conjunto*, acordando la suspensión inmediata de los derechos de representación de la Federación Rusa en el *CM* y en la *PACE*; e invitó al Secretario General a notificarlo proporcionando a Rusia las consecuencias legales y financieras de esta decisión. *Vid.* Decisión *CM/Del/Dec (2022) 142 ter/2.3*.

⁸⁸ El 2 de marzo, el *CM* emite la *Resolución CM/Res (2022)1*, aclarando que la suspensión afecta al *CM*, a la *PACE*, al Congreso de Autoridades Locales y Regionales y a otras comisiones.

⁸⁹ El 10 de Marzo, Rusia anunció públicamente su intención de no participar en el *CdE*, y cinco días después, dicho país presenta su solicitud de salida voluntaria con base en el artículo 7 del Estatuto y su intención de denunciar el propio *CEDH* en virtud del artículo 58 del mismo, solicitud que no fue aceptada por el *CdE*.

⁹⁰ Tras las sesiones mixtas extraordinarias de los días anteriores. *Vid. Resolución CM/RES (2022) 2*.

⁹¹ De conformidad con la Resolución sobre las consecuencias del cese de la afiliación de la Federación Rusa al *CdE*, en virtud del artículo 58 *CEDH* (resolución adoptada por el *TEDH* en sesión plenaria los días 21 y 22 de marzo de 2022), surge la Resolución del *TEDH* sobre las consecuencias del cese de la pertenencia de la Federación Rusa al *CdE* de 22 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG

⁹² En dicha Resolución, el Tribunal también indica las siguientes cuestiones: (i) el Tribunal sigue siendo competente para conocer de las demandas dirigidas contra la Federación Rusa en relación con actos u omisiones que puedan constituir una violación del CEDH hasta la fecha anteriormente citada; (ii) se levanta con efecto inmediato la suspensión del examen de todas las solicitudes contra Rusia de conformidad con la decisión del Presidente del Tribunal de 16 de marzo de 2022; (iii) la suspensión del examen de todas las solicitudes contra la Federación Rusa; y (iv) que la Resolución se entiende sin perjuicio del examen de

su tercera y última *Resolución*, estableciendo las consecuencias jurídicas y financieras de la expulsión, quedando confirmada a estos efectos⁹³.

3.3. ALGUNAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

La expulsión de Rusia ha puesto de manifiesto una serie de cuestiones, especialmente controvertidas, sobre las que seguidamente se hacen algunas consideraciones de interés⁹⁴. Tales cuestiones son, en esencia, las siguientes: la discutible aplicación del procedimiento de expulsión; el rol de la *PACE* en dicho procedimiento; los problemas de interpretación de los artículos 7 y 8; y, por último, la obstaculizada “salida elegante” de Rusia del *CdE* mediante la retirada voluntaria.

3.3.1. *La discutible aplicación del procedimiento de expulsión*

Ya antes de decidirse por el *CdE* la expulsión de Rusia, dicho procedimiento era una cuestión sometida a polémica⁹⁵. No obstante, su aplicación ha confirmado lo que algunos defendían, a capa y espada, desde hace años: que se trata de una sanción procedente y justificada en algunos casos, como es el de Rusia, en el que todo parece indicar que la expulsión es la única opción viable y aceptable, dada la extrema gravedad de los hechos reiteradamente cometidos por un Estado, que viene dinamitando (hasta ahora, casi impunemente) los principios fundacionales y los valores democráticos proclamados y defendidos por la organización⁹⁶.

3.3.2. *El rol de la PACE en la expulsión*

Pese al claro liderazgo del *CM* en el proceso de expulsión⁹⁷, no cabe negar la implicación de la *PACE* en el mismo, ya que es ésta quien marca y gestiona los tiempos, y tiene una decisiva influencia en las decisiones del *CM*⁹⁸. Ello corrobora la indiscutible

cualquier otra cuestión jurídica relacionada con las consecuencias del cese de la pertenencia de Rusia al *CdE* que pueda plantearse por el Tribunal (en el ejercicio de su competencia en virtud del Convenio para examinar los casos que se le sometan). *Ibidem*.

⁹³ Cfr *Resolución CM/Res (2022) 3* sobre las consecuencias jurídicas y financieras del cese de la pertenencia de la Federación Rusa al Consejo de Europa. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG

⁹⁴ Sin perjuicio de admitir que, por la relevancia que tienen y el interés que suscita, bien merecerían un análisis más detallado, que no es posible aquí dadas las limitaciones de espacio propias de este trabajo.

⁹⁵ Por todos, DZEHTSIAROU K. y COFFEY D. K., *op. cit.*

⁹⁶ Consagrados por el artículo 3 del Estatuto, conforme a lo anteriormente expuesto (*supra* 3.1.), a propósito de salvaguardar y ensalzar los DDHH y valores democráticos.

⁹⁷ Liderazgo que propiamente le corresponde el artículo 8 del Estatuto, precepto que otorga todo el protagonismo y la capacidad operativa al órgano ejecutivo cuando contempla simplemente una “previa consulta” al órgano deliberante.

⁹⁸ En esta línea, VOGIATZIS, N., «“No Longer a Member State of the Organisation”: The Expulsion of Russia from the Council of Europe and Articles 7 and 8 of the Statute», *European Court of Human Rights Blog (ECHRBlog)*, Colchester, 2022. Dicho autor afirma, “*of course, the Opinion of the Assembly is not binding as the Committee makes the decision – but, as already noted, it proved very influential*”.

legitimación de las acciones y decisiones adoptadas por el *CdE*, al venir éstas precedidas de las correspondientes discusiones y deliberaciones de la *PACE*.

3.3.3. *Los problemas de interpretación del Estatuto*

La ambigua redacción del artículo 8, sumada a los continuos intentos de Rusia de torpedear de todas las maneras posibles, ha dificultado seriamente la expulsión.

Respecto al citado precepto, la doctrina apunta que, en cierto modo, está redactado de manera diplomática, dando prioridad a la “opción salvadora” de invitar al Estado a retirarse, y dejando en un segundo plano la expulsión respecto de la salida voluntaria⁹⁹. Sin embargo, teniendo en cuenta las dos fases que integran el procedimiento de expulsión, podría entenderse que el Estado infractor puede impedir su expulsión a través de una retirada voluntaria, que en realidad no sería tal, sino forzada, ante la amenaza de una expulsión inminente, con todas las ventajas y connotaciones negativas que esto supone¹⁰⁰. Sea como fuere, cabe sostener que las ambigüedades que suscita la membresía del *CdE* no deben ser aprovechadas para socavar el mandato de la organización, máxime cuando ningún precepto del Estatuto permite sugerir que la expulsión no sea legalmente viable.

3.3.4. *La obstaculizada “salida elegante” de Rusia del CdE*

Enlazando con lo anterior, cabe destacar la hábil estrategia de Rusia de presentar una solicitud de retirada voluntaria en el último momento, con la intención de que se le aplicara el artículo 7, y en un intento desesperado de evitar la expulsión. Todo ello, ocurre después de que, durante días, Rusia desafiara a la organización, pues ni atendió a la solicitud de salida que le había hecho el *CM*, ni cesó sus actos de agresión contra Ucrania. No obstante, algunas voces afines al régimen ruso han afirmado la improcedencia de la expulsión, llegando incluso a sugerir prácticas de corrupción por parte de los funcionarios del *CdE* que, supuestamente, no habrían admitido la solicitud, dando prioridad a la decisión (política) de la organización, en vez atender los argumentos jurídicos esgrimidos por los representantes rusos en defensa de la salida voluntaria¹⁰¹. Planteamiento éste, muy difícil de compartir en este caso, ya que la expulsión del Estado miembro infractor está más que respaldada por el Estatuto de la organización, así como por las restantes normas de obligado cumplimiento para Rusia.

⁹⁹ *Cfr.* DZEHTSIAROU, K, BATURA, J. y ZIMMERMANN, N., *op. cit.*

¹⁰⁰ *Vid. supra* 3.1.

¹⁰¹ En esta línea de opinión, BERMEJO GARCÍA, R. Y LÓPEZ-JOCOISTE DIAZ, E., *op. cit.*, p. 7.

4. CONSECUENCIAS Y SU REPERCUSIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS

4.1. CONSECUENCIAS DE LA EXPULSIÓN

. Aunque cabría hablar de múltiples consecuencias derivadas de la salida de Rusia del *CdE*, nos centraremos en las que consideramos más importantes, por ser relativa a: el conflicto que ha dinamitado su expulsión; su cese como miembro en la organización; y, finalmente, su denuncia del *CEDH* y total desvinculación con el *TEDH*.

➤ La expulsión ha sido la mayor sanción que la organización podía imponer a Rusia para frenar la escalada de violencia contra Ucrania. Desafortunadamente, el *CdE* no tiene potestad suficiente para poner fin a una guerra, pero sí para adoptar medidas de carácter disuasorio que, aun siendo desoídas, pueden llegar a tener cierta influencia en el desenlace del conflicto, debilitando la posición de Rusia en beneficio de Ucrania¹⁰².

➤ En el plano de las relaciones internacionales, la posición de Rusia empieza a estar muy perjudicada: (i) con respecto a los países que integran el propio *CdE* (dado el deterioro, cuando no ruptura, de relaciones comerciales, diplomáticas y políticas); (ii) en el seno de otras Organizaciones internacionales (habida cuenta de la desconfianza y repulsa generada por la política belicista y criminal rusa); (iii) en el marco de la Unión Europea (rechazo y desconfianza por parte de los 27, muchos de ellos miembros asimismo del *CdE*); y, finalmente, (iv) terceros países no europeos que aun cuando puedan contemplar el tema con cierta distancia, no por ello dejan de observarlo con preocupación y temor.

Asimismo, también es digna de mención la incierta situación del funcionariado y personal laboral ruso adscrito al *CdE*¹⁰³.

En lo que respecta al ámbito económico, Rusia dejó de formar parte del *CdE* al final del ejercicio económico de 2022, lo que ha supuesto una gran pérdida para la

¹⁰² DZEHTSIAROU, K, BATURA, J. y ZIMMERMANN, N., *op. cit.*

¹⁰³ Si bien esta organización ha cesado a todos aquellos funcionarios rusos que desempeñaban una actividad judicial o cuasi judicial en el seno de la organización o habían sido contratados para desempeñar funciones específicamente relacionadas con la actividad de Rusia en dicha organización, aquellos otros funcionarios con cargos más genéricos ahora quedan en un limbo jurídico, a merced de lo que decida la Secretaría General del CdE. Debido a la reforma de las normas administrativas del 2021, con entrada en vigor en julio de 2022, la nueva redacción no menciona como causa de finalización del servicio la pérdida de la condición de Estado miembro por parte del Estado de la nacionalidad del funcionario por lo que la condición solo es exigible para el acceso a la carrera funcionarial dentro de la Organización, pero no para conservar el puesto de trabajo con posterioridad en caso de cambio en la membresía del Estado en cuestión o en la nacionalidad del funcionario en cuestión. *Cfr.* SALINAS DE FRÍAS, A., *op. cit.*, pp. 124 y ss.

organización, al dejar de percibir una de las mayores aportaciones financieras directas por parte de un Estado miembro¹⁰⁴.

➤ Finalmente, ha de hacerse referencia a la que puede considerarse la consecuencia más grave y temida de todas: la denuncia de Rusia de todo el sistema de protección de DDHH del *CdE*, dejando así desprotegidos a sus propios ciudadanos, que, a partir de ahora, ya no cuentan con la vía de amparo del *TEDH*, quedando a merced de los Jueces y Tribunales rusos, cuya independencia e imparcialidad vienen siendo altamente cuestionables por su afinidad con el régimen. La denuncia de Rusia del *CEDH* implica que ya no podrán aceptarse denuncias individuales o interestatales contra dicho país, conforme al artículo 58.2 *CEDH*¹⁰⁵, lo que, tras el periodo de seis meses establecido por el *TEDH*, supone el cierre *ipso facto* de los procedimientos contra el Estado denunciante y su impunidad por cualquier tipo de comportamiento contrario a los derechos protegidos por el citado Convenio¹⁰⁶.

A la luz de este escenario, todo parece indicar que Rusia se convierte en una de las principales “ovejas negras”, ya no solo de Europa, sino del mundo¹⁰⁷

4.2. LA ACTUAL SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN RUSIA

A la vista de los acontecimientos, la Federación Rusa ha sufrido en los últimos años un deterioro progresivo de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, y parece caminar hacia un régimen cada vez más autoritario, personalista y autárquico¹⁰⁸. En Rusia se está produciendo un fuerte integrismo político, ético y moral en todos los ámbitos, y una fuerte restricción de derechos y libertades, que supone, en definitiva, una regresión a posicionamientos retrógrados que parecían ya superados. Por otra parte, es obvio que el

¹⁰⁴ Para el *CdE*, esto significa que sus recursos se reducirán en un 12,5%: aun contemplando que tras la salida de Rusia habrá menos actividades y, por tanto, menos costes, lo cierto es que la partida de Rusia ha dejado al *CdE* en una situación financiera delicada. *Cfr. Ibidem*.p. 127

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Asimismo en relación a los procedimientos ya iniciados (que legítimamente pueden ser revisados por el *TEDH*) también se suscitan problemas, ya que la Federación Rusa ha puesto fin a toda colaboración diplomática con el Consejo, declarando la no ejecución de sentencias.

¹⁰⁷ El período de Rusia formando parte del *CdE* ha llegado a su fin, y todo parece apuntar a que no volverá en un futuro próximo. Con esto, se cierra un importante canal de comunicación entre Rusia y el resto de Europa. En esta línea de opinión, LAWSON, R., *op. cit.*

¹⁰⁸ En tal sentido, son continuos los ataques al pluralismo político, las restricciones respecto de derechos, a la libertad de expresión, pero también en cuanto al endurecimiento de la legislación respecto de derechos civiles (la vigilancia no regulada de teléfonos móviles por parte de los servicios de seguridad, la represión generalizada de protestas pacíficas, la detención y el enjuiciamiento reiterados de políticos de la oposición, incluso llegando al envenenamiento). *Cfr. VOGIATZIS, N.*, «“No Longer a Member State of the Organisation”: The Expulsion of Russia from the Council of Europe and Articles 7 and 8 of the Statute», *European Court of Human Rights Blog (ECHRBlog)*, Colchester, 2022. Disponible en: <https://www.echrblog.com/2022/03/no-longer-member-state-of-organisation.html>

poder que Putin ostenta no se corresponde con el que podría ejercer en una democracia al uso, siendo el propio de una auténtica dictadura y los hechos así lo evidencian¹⁰⁹.

¿Cómo hablar del Estado de Derecho en Rusia, cuando lo que allí rige es una dictadura, que se desarrolla progresivamente, que no solo no salvaguarda los derechos y libertades, sino que los conculca grave e impunemente? El Estado de Derecho exige respeto a las minorías, pluralismos – sociales, políticos y culturales–, libertades, igualdad de oportunidades, así como la independencia del Poder Judicial, y la tutela judicial efectiva¹¹⁰. Hoy, todo esto brilla por su ausencia en la Federación Rusa, donde campean a sus anchas las leyes represivas y su aplicación arbitraria por sus autoridades y Administración de Justicia¹¹¹. A estas alturas, Rusia ya no puede seguir manteniendo la farsa de ser una democracia avanzada, y respetuosa con los DDHH universalmente reconocidos, al tiempo que intensifica su política criminal, y su escalada de violencia en Ucrania.

Actualmente, Rusia se enfrenta a la sanción de expulsión del *CdE* y, con ello, también a la recriminación y repulsa por parte de la comunidad internacional, así como a una creciente oposición interna, circunstancias todas ellas que reflejan el hartazgo frente a un régimen cada vez más represivo, autoritario y personalista que ha rebasado todas las líneas rojas¹¹². Estamos, en definitiva, ante un “cúmulo de fuerzas”, extranjeras e internas, que empieza a desafiar la supervivencia del régimen ruso y que, en el mejor de los escenarios, podría debilitarlo y reconducirlo hacia el constitucionalismo liberal. Objetivo altamente improbable, pero no imposible. Al fin y al cabo, la historia demuestra que las dictaduras, pese a su aparente solidez y estabilidad, también caen.

¹⁰⁹ Entre otros hechos, los siguientes: una reforma de la Constitución rusa en el 2020, hecha a la medida del propio Putin, a fin de favorecer su mantenimiento en el poder, mediante un sistema de prórrogas que convierten su mandato en cuasi vitalicio (y como tal viene hoy ejerciéndolo abiertamente, y sin tapujos).

¹¹⁰ *Vid.* “Estado de Derecho en Rusia”, accesible desde <https://leyderecho.org/estado-de-derecho-en-rusia/>

¹¹¹ Ejemplo de ello es la persecución de opositores al régimen, la evasión fiscal, el fraude y la malversación de fondos, cometidos por las autoridades y oligarcas fieles al Kremlin con total impunidad.

¹¹² «Rusia tenía muchas líneas rojas. No ha cumplido ninguna», disponible en: <https://elordenmundial.com/rusia-lineas-rojas-guerra-ucrania-putin-geopolitica/>

CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente, podemos extraer las siguientes Conclusiones:

1) El sistema del *CdE* sigue siendo hoy el modelo más avanzado y garantista en el ámbito de la protección de los DDHH a nivel internacional. Sin duda, el *CEDH* marcó un antes y un después en esta cuestión, al incorporar en su sistema de protección al *TEDH*, lo que le convierte en un valioso referente ante el resto de las organizaciones internacionales, ya que, pese a las dificultades que se ha visto obligado a superar, ha demostrado su solvencia y eficacia como la máxima organización europea en la defensa a ultranza de los DDHH.

2) Desde su controvertida adhesión al *CdE*, la membresía de la Federación Rusa no ha sido precisamente idílica, estando plagada de tensiones por sus reiteradas y graves vulneraciones de los DDHH, ante la permisiva mirada de un *CdE* tibio y “amedrentado” frente a un régimen manifiestamente autoritario, muy alejado de los valores y principios proclamados por la Organización. Por extraer alguna consecuencia positiva del oscuro balance de la trayectoria de Rusia en el *CdE*, cabe admitir que la misma pudo haber sido fructífera para ambas partes. Para Europa, por lograr que el sistema de promoción y protección de los DDHH llegase a Rusia; y para Rusia, porque su permanencia en el *CdE* le permitió mejorar relativamente ciertos aspectos en materia de tutela de DDHH y Estado de Derecho.

3) El incesante desprecio de Rusia a los DDHH ha ido degradando paulatinamente sus relaciones internacionales y, más concretamente, las mantenidas en el seno del *CdE*, hasta el punto de que, tras su ataque a Ucrania, ostenta el dudoso privilegio de ser el primer país expulsado del *CdE*, máxima sanción que éste puede aplicar, y que ahora se impone a la Federación Rusa en respuesta a una escalada de violencia sostenida en el tiempo, que alcanza su mayor magnitud y virulencia con la agresión a Ucrania.

4) El procedimiento de expulsión de Rusia del *CdE* ha sido un proceso plagado de dificultades e incertidumbre jurídica debido, en gran medida, a la confusa redacción de las normas aplicables. El Estatuto del *CdE* contempla dos procedimientos de salida de un Estado miembro: la retirada voluntaria y la expulsión. La primera de ellas puede verse como una salida “elegante” y, como tal, acarrea consecuencias menos negativas, mientras que la expulsión implica un procedimiento más agresivo y con consecuencias bastante más severas. Aunque lo intentó, Rusia no consiguió que prosperase su solicitud de retirada voluntaria, imponiéndose, finalmente, la expulsión, justificada por entenderse que la extrema gravedad de los hechos acaecidos bien merecían la máxima sanción.

5) Tras su expulsión, Rusia queda excluida del CdE así como del sistema de garantías y mecanismos de protección derivados del Convenio de Roma. En consecuencia, la ciudadanía rusa queda desprovista de los instrumentos derivados del CEDH, impidiendo su acceso a la jurisdicción del Tribunal de Estrasburgo y, por tanto, no beneficiándose de las garantías desarrolladas en el tiempo por la Jurisprudencia del referido Tribunal.

6) En cuanto a la esfera internacional, Rusia acusa las consecuencias derivadas de sus actos, en variadas direcciones: de un lado, la ruptura o deterioro de sus relaciones comerciales, las sanciones aplicadas, y otras medidas restrictivas; de otro, las tensiones diplomáticas y políticas, en muy distintos ámbitos o niveles, tanto con los países que integran el *CdE*, como en el seno de otras Organizaciones internacionales, habida cuenta de la desconfianza y repulsa generada por la política rusa; el marco de la Unión Europea, dado el rechazo y desconfianza por parte de los 27; y, finalmente, terceros países no europeos que, aun cuando puedan contemplar el tema con cierta distancia, no por ello dejan de observarlo con preocupación y temor. Es cierto, no obstante, que Rusia trata de paliar todo ello mediante la cooperación con algunos de sus más importantes aliados internacionales.

7) La Federación Rusa ha sufrido estos últimos años un deterioro progresivo de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, lo que apunta al continuismo de un régimen cada vez más autoritario, personalista y autárquico. Rusia no puede hoy ser considerada una democracia, por carecer de los derechos y garantías propios o consustanciales a un auténtico Estado de Derecho. Años de políticas autoritarias y belicistas, no solo han impedido avanzar en materia de DDHH, sino que, por el contrario, han supuesto un retroceso en algunos logros que parecían haberse ya consolidados en el sistema social, político y jurídico ruso.

8) Todo apunta a que se avecina un futuro bastante incierto para Rusia. Su escalada sistemática de violencia durante años y el colofón que ha supuesto su guerra contra Ucrania, tendrá altos e inevitables costes. Tarde o temprano, la Federación Rusa tendrá que rendir cuentas por los crímenes de guerra e invasiones acometidas. A ello se suma que pronto empezará a acusar las consecuencias derivadas del deterioro de sus relaciones internacionales, además del empobrecimiento del país, por haber agotado buena parte de sus recursos, destinados a su política belicista y, en definitiva, a “armarse para la guerra”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Bibliografía

BATES, E. «The Evolution of the European Convention on Human Rights», *Oxford University Press*, Oxford, 2010, pp. 286-288.

BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DIAZ, E., «La crisis rusa en el Consejo de Europa: ¿un paso en falso de la Asamblea Parlamentaria?», *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 40, 2020, pp. 1-29.

CALDUCH CERVERA, R., «La sociedad internacional», *Relaciones internacionales*, ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 63.; «La transición entre sociedades internacionales y el Derecho Internacional Público», *Anuario español de derecho internacional*, núm. 34, 2018, p. 29.

CARRILLO SALCEDO, J. A., «Permanencia y cambios en Derecho internacional», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 2005, p. 616.

CHAEVA, N., «The Russian Constitutional Court and its Actual Control over the ECtHR Judgement in Anchugov and Gladkov», *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2016.

DE LA CÁMARA HERMOSO, M., «Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia», *UNISCI Discussion Papers*, núm. 16, Madrid, 2008, p.97.

DZEHTSIAROU K., COFFEY D. K., «Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: difficult decisions in troubledtimes», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48, núm. 2, Cambridge, 2019, pp. 455 y ss.

DZEHTSIAROU, K., BATURA, J. y ZIMMERMANN, N., «The Closing Door in Strasbourg», *Völkerrechtsblog*, 2022.

FERNÁNDEZ TOMÁS, A. F. *et al.*, «La evolución histórica de la sociedad internacional moderna y contemporánea. Geopolítica y Derecho internacional público», *Curso de Derecho Internacional Público*, 2º edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 33.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Las modificaciones en el sistema de protección de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa tras la entrada en vigor del Protocolo 14», *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 1, 2011, pp. 18 y ss.

GRASA HERNÁNDEZ, R., «Cien años después de la Primera Guerra Mundial: Las relaciones internacionales y la comprensión de las causas de la guerra y las condiciones de la paz», *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo: estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*, Zaragoza, 2015, p. 47.

GUINEA LLORENTE, M. y RODRÍGUEZ PRIETO, M. V., «Rusia y la UE en el vecindario común: entre la cooperación y la competencia», *Rusia en la sociedad internacional: Perspectivas tras el retorno de Putin*, Madrid, 2012, p. 161.

LAWSON, R., «They can destroy our houses. But they cannot destroy our values», *Leiden Law Blog*, Países Bajos, 2022.

LEACH, P., “The Parliamentary Assembly of the Council of Europe”, *The Council of Europe: its Laws and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 166.

MASSIAS, J. P., «Russia and the Council of Europe: Ten Years Wasted?», *Russie.Nei.Visions*, Institut Français des Relations Internationales, 2023.

MILANOVIC, M., «Russia’s Submission to the ICJ in the Genocide Case; Russia’s Withdrawal from the Council of Europe», *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2022.

MONTES FERNÁNDEZ, F. J., «El Consejo de Europa», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm 47, Madrid, 2014, p. 64 y ss.

MUIŽNIEKS, N., «Victory Day is a human rights warning for Europe», *Blog Amnistía Internacional*, Los Ángeles, California, 2022.

PASTOR RIDRUEJO, J. A., «La humanización del derecho internacional y el acceso del individuo a sus instituciones jurisdiccionales», *Lecciones sobre justicia internacional*, 2009, p. 13.; «La protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas: aspectos humanitarios y políticos», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, Bilbao, 1990, pp. 20 y ss.

PÉREZ VAQUERO, C., «¿Se ha expulsado a algún Estado miembro del Consejo de Europa?», *Anécdotas y curiosidades jurídicas / iustopía*, 2022.

QUERALT JIMÉNEZ, A., «Rusia ante el Consejo de Europa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 76, Madrid–Bruselas, 2022, p. 3.

RICHARD, H., «Cuando Rusia soñaba con Europa: promesas incumplidas que han generado un sentimiento de humillación», *Le Monde diplomatique*, núm. 275, 2018.

SALINAS DE FRÍAS, A., «Los efectos jurídicos derivados de la pérdida de la condición de estado miembro del Consejo de Europa por la Federación Rusa», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74, núm. 2, 2023, pp. 105-128.

VACAS FERNÁNDEZ, F. y CALVO ALVERO, J. L., «El conflicto de Chechenia», *Conflictos Internacionales Contemporáneos*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco De Vitoria”, UC3M, Madrid, 2005, pp. 65 y ss.

VILLEGAS DELGADO, C. A., «Revisitando el proceso de humanización del derecho internacional en las primeras décadas del siglo XXI: Naciones Unidas y la promoción y protección de la dignidad intrínseca del ser humano», *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, vol. 19, p. 79.

VOGIATZIS, N., «“No Longer a Member State of the Organisation”: The Expulsion of Russia from the Council of Europe and Articles 7 and 8 of the Statute», *European Court of Human Rights Blog (ECHRBlog)*, Colchester, 2022.

VON GALL, C., «Der Europarat muss den Austritt Russlands erklären», *Verfassungsblog*, 2022.

YERMOLENKO, V. y MATVIYCHUK O., «Why Russia should not enjoy impunity in the Council of Europe», *openDemocracy*, 2018.

Webgrafía

CNN Español <https://cnnespanol.cnn.com/>

<https://voelkerrechtsblog.org/>

<https://leyderecho.org/>

Noticias Ultima Hora <https://www.ultimahora.es/>

Página web oficial de Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/>

Página web oficial del *Consejo de Europa* <https://www.coe.int/es/web/portal>

Jurisprudencia

Caso Ilascu c. Moldavia y Rusia.

Casos Illascu y otros e Ivantoc y otros c. Moldavia y Rusia.

Asunto Catan y otros c. Moldavia y Rusia.

Asunto Georgia c. Russia (I)

Anexo documental

Carta de las Naciones Unidas.

Estatuto del Consejo de Europa.

Recomendaciones de la PACE: 1444 (2000) y 1456 (2000).

Resoluciones de la PACE: 1055 (1995), 1065 (1995), 1201 (1999), 1633 (2008), 1647 (2009), 1683 (2009), 1990 (2014), 2034 (2015) y 2063 (2015);

Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: 2200 A (XXI) (CEDH) y 3314 (XXIX).