

LA COMISIÓN PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (COMISIÓN DE VENECIA).

**Una acción, en el marco del Consejo de Europa, para el
desarrollo y la extensión de los valores democráticos.**

Sergio SALINAS ALCEGA

Doctor en Derecho

Profesor Ayudante de Derecho internacional público. Universidad de Zaragoza*.

* El autor desea agradecer su atención y su amable colaboración al Presidente de la Comisión de Venecia, Dr. Antonio La Pergola, al Secretario, Giovanni Buquicchio, así como al personal de la Secretaría en Estrasburgo.

**En reconocimiento a la labor del Consejo de
Europa con ocasión de su cincuenta aniversario**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.

I. ¿QUÉ ES LA COMISIÓN DE VENECIA?

I.1 La influencia de los acontecimientos en la idea original.

I.2 Naturaleza jurídica de la Comisión de Venecia.

I.3 La evolución de la composición de la Comisión de Venecia.

II. LA COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN DE VENECIA CON LOS ÓRGANOS DEL CONSEJO DE EUROPA.

II.1 La participación de los órganos del Consejo de Europa en la actividad de la Comisión de Venecia.

II.2 La revisión del papel de la Comisión de Venecia en el seno del Consejo de Europa.

III. EL ÁMBITO MATERIAL DE ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN DE VENECIA.

III.1 La Comisión de Venecia en cuanto órgano de asistencia jurídica.

III.2 La Comisión de Venecia en cuanto foro de diálogo:

a) *Los Seminarios UniDem.*

b) *El Centro de documentación sobre la jurisprudencia constitucional.*

IV. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN DE VENECIA.

V. LA INSERCIÓN DE LA COMISIÓN DE VENECIA EN EL CONJUNTO DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL.

V.1 La colaboración con la Unión Europea.

V.2 La colaboración con la OSCE.

VI. LA “VOCACIÓN MUNDIAL” DE LA COMISIÓN DE VENECIA.

VII. BALANCE DE UNA DÉCADA DE ACTIVIDAD.

ANEXOS

Anexo I. Resolución (90) 6, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 10 de mayo de 1990, relativa a un acuerdo parcial para la creación de la Comisión europea para la democracia a través del derecho.

Anexo II. Acta Fundacional de la Comisión por la Democracia por medio del Derecho. Comisión de Venecia para la Argentina (COVENARG).

INTRODUCCIÓN

La democracia es un concepto de naturaleza política que tiene lógicas implicaciones de carácter económico, social y cultural, todas ellas igualmente importantes de cara a la comprensión global del mismo. Sin embargo, de entre todas esas facetas existe una que presenta un valor especial, se trata de la dimensión jurídica, puesto que los textos e instituciones creados por el Derecho forman el esqueleto sobre el que debe apoyarse el funcionamiento cotidiano del sistema democrático, proporcionando la base que permite el adecuado desarrollo de las restantes facetas del mismo.

Esa afirmación no debe llevar a caer en la “ilusión jurídica” advertida por René-Jean DUPUY, al referirse al mito de la “Paz por el Derecho”, consistente en pensar que la majestad de los textos legislativos entrañaría por ella misma el fin de la anarquía, a la que sustituiría un orden de valores oponibles a los sujetos de derecho¹.

¹ DUPUY, R.-J., *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, Julliard, Paris, 1991, p. 80. También el “Apunte introductorio” de la Conferencia de Venecia de 1989 subraya la relación directa del mito de la “Paz por el Derecho” con la idea de la “Democracia a través del Derecho”, a la que considera como un valor inseparable de aquella, *La Comunità Internazionale*, Vol. XLIV, Secondo trimestre, N° 2, 1989, p. 360; y *Rivista di Diritto Europeo*, N° 3/4, Giugno-Dicembre, 1989, p. 604.

La democratización jurídica no basta por sí sola para garantizar la consolidación de la democracia, que no podrá considerarse como plenamente establecida hasta que sus valores no hayan sido plenamente asumidos por los ciudadanos e instalados en todas las esferas de la actividad social. Por ello la adopción de textos y la creación de instituciones democráticas ha de ir necesariamente acompañada de acciones en favor de la educación de los ciudadanos, en especial de los jóvenes, en esos principios².

No obstante, también en esa dimensión educativa la democratización jurídica juega un papel importante, puesto que para la asimilación de los principios democráticos por los ciudadanos resulta esencial que éstos se habitúen al funcionamiento cotidiano de los instrumentos propios de ese tipo de sistemas. De ahí que el Derecho se configure como una vía obligada en el camino hacia la democracia, lo que, unido a la consideración de que ésta está sometida a un continuo perfeccionamiento, a través del diálogo y del intercambio de puntos de vista, se encuentra en la base de la creación de la "Comisión para la Democracia a través del Derecho" (en adelante la "Comisión"), órgano que se inscribe en la acción desarrollada en el marco del Consejo de Europa para la defensa y promoción de los valores democráticos.

² Esa "doble naturaleza" del proceso democratizador es subrayada por David Held al afirmar que el mismo implica una transformación interdependiente tanto del Estado como de la sociedad civil, HELD, D., *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 340 y ss.

I. ¿QUÉ ES LA COMISIÓN DE VENECIA?

I.1 La influencia de los acontecimientos en la idea original

El origen de la Comisión se encuentra en la propuesta del entonces Ministro italiano de Asuntos europeos, Antonio LA PERGOLA, de crear un organismo en el que tuviese lugar un diálogo entre especialistas de Derecho constitucional de los Estados europeos que sirviese para cumplir con el objetivo ya mencionado de la mejora continua del sistema democrático.

La propuesta sería examinada en una Conferencia que, convocada por el Gobierno italiano y con participación de los Estados miembros del Consejo de Europa, tuvo lugar en Venecia, el 31 de marzo y el 1 de abril de 1989, en la que la Comisión era concebida como un foro de debate y un laboratorio de propuestas y reflexiones en torno a los diversos aspectos relacionados con el desarrollo de los valores democráticos³. Sin embargo, los acontecimientos que en esas mismas fechas tenían lugar en el Viejo Continente iban a influir en la concepción original

³ Conferencia que coincidía con el 40º aniversario del Consejo de Europa, que se encuentra ahora a punto de cumplir el medio siglo desde su creación. Respecto de los textos adoptados con ocasión de esta Conferencia véase *Rivista di Diritto Europeo*, op. cit., pp. 603 y ss; y *La Comunità Internazionale*, op. cit., pp. 359 y ss.

de la Comisión, reforzando la oportunidad de su creación y ampliando sus objetivos.

La propuesta de creación de ese organismo era retomada en una nueva Conferencia de Ministros europeos de Asuntos exteriores ("Conferencia para la constitución de la Comisión para la Democracia a través del Derecho"), celebrada también en Venecia los días 19 y 20 de enero de 1990⁴. En la resolución surgida de esta segunda Conferencia se decidía la creación de la Comisión, por un período transitorio de dos años, si bien a la función original de foro de diálogo entre especialistas de Derecho constitucional se añadía el papel que la misma podía desempeñar como órgano de asistencia jurídica a los países del Centro y Este de Europa inmersos en procesos de transición democrática⁵.

Esa resolución contenía además la invitación, ya planteada en la Conferencia de 1989, a los órganos competentes del Consejo de Europa para estudiar, en consulta con la Comisión, las propuestas tendentes a precisar y desarrollar los lazos institucionales entre ésta y la Organización. El Comité de Ministros daría rápida respuesta a esta invitación y, mediante decisión de 23 de abril del mismo año, autorizaba, por unanimidad, a los Estados miembros de la Organización de Estrasburgo que lo desearan a adoptar un Acuerdo parcial por el que se crease la Comisión⁶.

⁴ En la que, además de todos los Estados miembros, en aquel momento, del Consejo de Europa, tomaron parte como observadores los representantes de Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República democrática alemana, Rumania, URSS y Yugoslavia.

⁵ Papel que, de alguna forma, se contemplaba ya en la Conferencia de Venecia de 1989, demostrando la capacidad de los autores de la propuesta de anticiparse a los acontecimientos, *La Comunità Internazionale*, op. cit., p. 360; y *Rivista di Diritto Europeo*, op. cit., p. 604.

⁶ Fórmula que ya se proponía en la Conferencia de 1989, *La Comunità Internazionale*, op. cit., p. 362; y *Rivista di Diritto Europeo*, op. cit., p. 605.

Poco después el Comité de Ministros, mediante la resolución (90) 6, de 10 de mayo, adoptaba ese Acuerdo Parcial, del que, en un principio, formaron parte dieciocho Estados miembros del Consejo de Europa y en el que también participaban, en calidad de miembros asociados, algunos Estados del antiguo bloque soviético⁷.

I.2 Naturaleza jurídica de la Comisión de Venecia

La Comisión es definida en su Estatuto, Anexo a la resolución (90) 6, como un "órgano consultivo" que coopera con los Estados miembros del Consejo de Europa así como con los Estados no miembros, en particular aquellos de Europa central y oriental⁸. De esta definición merecen destacarse dos rasgos fundamentales: la relación de la Comisión con la Organización de Estrasburgo y su especial atención a los países europeos inmersos en procesos de transición democrática.

Respecto a la segunda cuestión, ya se ha mencionado la influencia de los acontecimientos en esa parte de Europa en la creación de la Comisión, que llevó a conferirle un papel de instrumento de asistencia jurídica en el que se concentra el esfuerzo fundamental, siendo esos Estados los destinatarios de la inmensa mayoría de sus actividades⁹. Todo ello sin olvidar la trascendencia de su función

⁷ Respecto de la composición original de la Comisión y su evolución véase *infra*.

⁸ Artículo 1.1 del Estatuto de la Comisión (en adelante "el Estatuto").

⁹ Hasta el momento las iniciativas de la Comisión en relación a Estados europeos no inmersos en procesos de transición han sido muy limitadas, pudiendo reseñarse los casos de Grecia e Italia. En relación con el primero de ellos las autoridades griegas informaban, en 1995, a la Comisión del proceso de reforma de la Constitución de 1975, *Commission de Venise. Rapport annuel d'activités pour 1995*, p. 16. Por lo que respecta a Italia, las autoridades de ese Estado solicitaban a la Comisión, en su 14ª sesión plenaria, en febrero de 1993, la

de foro de diálogo, de la que se benefician todos los Estados que participan en sus trabajos y no sólo aquellos a los que se dirige la labor de asistencia jurídica, puesto que, como recordaba Antonio LA PERGOLA, en 1996, los problemas de funcionamiento de las instituciones democráticas no son exclusivos de las nuevas democracias, por lo que la Comisión representa una fuente de información e inspiración tanto para éstas como para las antiguas¹⁰.

En cuanto a la relación de la Comisión con el Consejo de Europa, la referencia del Estatuto no permite concretar su naturaleza; la consideración que la propia Comisión hace de sí misma como un órgano consultivo de la Organización en materia de Derecho constitucional, parece implicar su integración en la estructura institucional de ésta, como uno de sus comités o grupos de trabajo¹¹. No obstante, a pesar de lo que pudiera deducirse de esas afirmaciones, la Comisión no forma parte *stricto sensu* de la estructura institucional del Consejo de Europa, sino que es un órgano creado a través de un Acuerdo Parcial, concluido por algunos Estados miembros de la Organización y autorizado por el Comité de Ministros.

adopción de un *avis* sobre la descentralización del Estado en relación con el proceso de integración europea, *Commission de Venise. Rapport annuel d'activités pour 1993*, p. 9.

¹⁰ *Commission de Venise. Rapport annuel d'activités pour 1996*, p. 15.

¹¹ *Commission européenne pour la démocratie par le droit. Rapport annuel d'activités pour 1992*, CDL/INF (93) 1, 22 février 1993, p. 1. En este punto existe cierta disparidad entre quienes parecen optar por admitir la inserción de la Comisión en la estructura institucional del Consejo de Europa y los que defienden su autonomía. Dentro del primer grupo puede incluirse la opinión de Jean-Claude Scholsem, quien calificaba a la Comisión como un grupo de trabajo especializado del Consejo de Europa, compuesto por expertos en el ámbito del Derecho y de las ciencias políticas, véase «Les aspects constitutionnels de la transition vers une économie de marché», *Collection Science et technique de la démocratie*, n° 8, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994, pp. 7 y ss. Por el contrario Jiri Malenovsky, Representante Permanente de República Checa ante el Consejo de Europa, incidía en el papel de la Comisión en tanto que "órgano jurídico independiente" capaz de dar opiniones jurídicas tanto a la Asamblea como al Comité de Ministros, *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1996*, p. 86.

Los Acuerdos parciales son una figura creada por el Comité de Ministros, en su resolución estatutaria (51) 62, de 2 de agosto, para resolver el problema del freno que para el desarrollo de la actividad convencional del Consejo de Europa suponía la unanimidad exigida por el artículo 20.a) del Estatuto de Londres¹². Con los Acuerdos Parciales se intentaba evitar que la falta de interés de algunos Estados miembros de la Organización impidiese a los demás poner en marcha iniciativas, que podían adoptarse por medio de la abstención de los primeros, cuyos intereses quedaban salvaguardados al no verse obligados por ellas, teniendo como último recurso la posibilidad de paralizarlas a través de su voto en contra, lo que impedía que el mecanismo de los Acuerdos Parciales pudiese utilizarse en contra de los intereses de algún Estado miembro¹³.

La forma de Acuerdo parcial aporta diversas ventajas, tanto para la propia Comisión como para el Consejo de Europa. A la primera le concede un margen de flexibilidad y autonomía, necesario para desempeñar trabajos que en ocasiones tienen carácter urgente, sin verse constreñidos por la mayor rigidez de los procedimientos decisorios propios de una Organización internacional, permitiéndole, al mismo tiempo, mantener su conexión con el Consejo de Europa, lo que le otorga un respaldo de legitimidad derivado del carácter paneuropeo y de la larga tradición de defensa y promoción de los valores democráticos de la Organización de Estrasburgo.

¹² Respecto de los Acuerdos parciales véase SALINAS ALCEGA, S., *El Consejo de Europa. Su protagonismo en la construcción de la "Gran Europa" y sus aportaciones al progreso del Derecho internacional público*, Biblioteca diplomática española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1998 (en prensa).

¹³ Los Acuerdos parciales revisten en su gran mayoría la forma de resoluciones del Comité de Ministros. Sólo uno de ellos, el relativo a la elaboración de una Farmacopea Europea, tiene la forma de convenio internacional, abierto a la firma el 22 de junio de 1964 y que entró en vigor el 8 de mayo de 1974, tras las ocho ratificaciones exigidas en su texto.

Por otra parte, la forma de Acuerdo parcial también resulta interesante para el Consejo de Europa puesto que, como ya se ha señalado, le permite evitar que la falta de interés de algunos Estados miembros paralice la puesta en marcha de iniciativas que resultan interesantes para otros, y que, además, se desarrollan sin sobrecargar el presupuesto de la Organización, al correr su financiación a cargo únicamente de los Estados parte en el Acuerdo parcial, si bien el artículo 6 del Estatuto contempla, en su párrafo segundo, la posibilidad de contribuciones voluntarias, que pueden ser de dos tipos: las que se ingresan en una cuenta especial abierta en el sentido del artículo 4.2 del Reglamento financiero del Consejo de Europa y las destinadas a investigaciones específicas.¹⁴

La utilidad de la vía de Acuerdo parcial quedó constatada con la actitud del Comité de Ministros en relación con el compromiso de los Estados miembros de la Comisión, recogido en la resolución (90) 6, de reexaminar, antes del 31 de diciembre de 1992, los lazos institucionales con el Consejo de Europa. La resolución contenía una mención expresa a la posibilidad de que, llegado el caso, las actividades de la Comisión se incorporasen al programa intergubernamental de actividades de la Organización. Sin embargo, las ventajas derivadas de la forma de Acuerdo parcial llevaron al Comité de Ministros a no servirse de esa posibilidad confirmando, antes del plazo señalado, el estatuto de la Comisión en tanto que Acuerdo parcial por una duración indefinida¹⁵.

¹⁴ Como ejemplo de este segundo caso puede citarse la contribución de 500 millones de liras hecha por Italia en 1993 para el reforzamiento de las instituciones democráticas y la preeminencia del Derecho, particularmente mediante la enseñanza jurídica, en Albania, *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1993*, p. 6.

¹⁵ *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1992*, p. 7.

I.3 La evolución de la composición de la Comisión de Venecia

El aumento continuo del número de Estados miembros de la Comisión es la demostración del éxito de la iniciativa y del estímulo que la misma ha supuesto para los Estados que en principio no parecían interesados en tomar parte en ella. Desde su origen la Comisión ha superado el doble del número de sus Estados miembros, pasando de los dieciocho originales a los treinta y siete actuales, lo que la convierte en el Acuerdo parcial que cuenta con un mayor nivel de participación de todos los concluidos en el seno del Consejo de Europa, siendo además el que ha experimentado un crecimiento mayor¹⁶.

La ampliación de la Comisión ha corrido paralela a la de la propia Organización, jugando un papel de instancia preparatoria para la posterior adhesión al Consejo de Europa. Así, si bien el Estatuto de la Comisión limita la condición de miembros de la misma a los Estados miembros de la Organización¹⁷, los países de Europa central y oriental se han ido incorporando a la Comisión como miembros asociados¹⁸, beneficiándose de sus trabajos para mejorar su nivel

¹⁶ Los Estados partes originariamente del Acuerdo Parcial eran: Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Portugal, San Marino, Suecia, Suiza y Turquía. A ellos se añadían Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia que participaban en sus trabajos como miembros asociados. Posteriormente se han incorporado Alemania y Hungría (1990), Liechtenstein (1991), Bulgaria, Países Bajos y Polonia (1992), Eslovaquia e Islandia (1993), Eslovenia, Lituania, República Checa y Rumania (1994), Estonia y Letonia (1995), Albania, "Antigua República yugoslava de Macedonia" y Moldavia (1996), y Croacia y Ucrania (1997). Tan sólo tres Estados miembros del Consejo de Europa – el Principado de Andorra, la Federación de Rusia y el Reino Unido – no son partes en el Acuerdo parcial.

¹⁷ Artículo 3.4 del Estatuto.

¹⁸ Posibilidad prevista en el artículo 3.5 del Estatuto y que se perfila como antesala a la adquisición de la condición de miembro de pleno derecho de la Comisión, puesto que se reserva a los Estados europeos no miembros del Consejo de Europa, que también pueden adquirir la condición de observadores. En la actualidad disfrutan del estatuto de miembros asociados Belarus y Georgia, desde 1994, Armenia, desde 1995, y Azerbaiján y Bosnia-

de respeto de los principios básicos del Consejo de Europa, que constituye la condición de entrada en el mismo, para posteriormente, una vez convertidos en miembros de pleno derecho de la Organización adquirir esa misma condición en la Comisión.

Un caso particular es el de la Federación de Rusia, que recibió de la URSS la condición de miembro asociado, concedida a ésta en 1992, pero que, tras su adhesión a la Organización de Estrasburgo, el 28 de febrero de 1996, no ha adquirido por el momento la condición de miembro de pleno derecho de la Comisión; lo que no ha impedido que ésta haya establecido con este Estado una intensa cooperación.

Todo ello lleva a afirmar que la Comisión puede configurarse, a imagen del Consejo de Europa, como organismo prácticamente paneuropeo de cooperación en relación con los principios básicos de los sistemas democráticos. Además, la Comisión no se ha limitado al ámbito europeo sino que, como se analizará más detenidamente después, ha esgrimido una "vocación mundial" que le ha llevado a asociar a sus trabajos, con el estatuto de observadores, a Estados de otras regiones del mundo.

Herzegovina, desde 1996. La Santa Sede es el único Estado europeo que tiene estatuto de observador, desde el 13 de enero de 1992.

II. LA COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN DE VENECIA CON LOS ÓRGANOS DEL CONSEJO DE EUROPA

Como ya se ha señalado la relación que desde el punto de vista estrictamente jurídico existe entre la Comisión y la Organización de Estrasburgo, es que la primera es un órgano creado en el marco de un Acuerdo parcial adoptado por una resolución del Comité de Ministros y del que la condición de miembro de pleno derecho está supeditada a la pertenencia al Consejo de Europa.

En realidad la Organización estuvo implicada en la creación de la Comisión desde el primer momento, participando como invitada en la Conferencia de 1990; asimismo las invitaciones, ya mencionadas, de los participantes en las dos Conferencias de Venecia a los órganos del Consejo de Europa para establecer lazos institucionales con la Comisión parecían dejar clara la intención de que ésta debía situarse en "el entorno" de la actividad de la Organización¹⁹.

¹⁹ Esa voluntad se deduce claramente de los documentos emanados de la Conferencia de Venecia en 1989. Su "Apunte introductorio" se inicia con una referencia amplia al papel del Consejo de Europa en el respeto de los principios fundamentales de un sistema democrático, para, a continuación, afirmar que la Comisión "sigue la huella" del Consejo de Europa. Por su parte la declaración final de la citada Conferencia señala que la iniciativa en cuestión podría concretarse con la institución de un organismo permanente bajo la égida del Consejo de Europa; de igual forma el "proyecto organizativo" de la Comisión se inicia

Esa vinculación de la Comisión con la Organización de Estrasburgo es destacada por Javier ROLDÁN que considera a aquella como uno de los instrumentos con los que ésta «ha acentuado recientemente su función reflexiva e instructora acerca de los fundamentos de la democracia para los Estados miembros y no miembros de la Organización»²⁰.

En ese mismo sentido Giandonato CAGGIANO se refiere a que la intención del Gobierno italiano al proponer la constitución de la Comisión era contribuir al proceso de reforzamiento del papel del Consejo de Europa; si bien subraya la peculiaridad de la relación entre ambas instituciones, puesto que, por una parte, señala que la Comisión intenta desarrollar una acción de apoyo a la actividad de la Organización de Estrasburgo pero, por otra, afirma que asumirá un relieve institucional autónomo y *sui generis* en el ámbito del Consejo de Europa²¹.

afirmando que ésta es instituida “cerca del Consejo de Europa”, *La Comunità Internazionale*, op. cit., p. 365; y *Rivista di Diritto Europeo*, op. cit., p. 606.

²⁰ ROLDÁN BARBERO, J., *Democracia y Derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994, p. 52

²¹ CAGGIANO, G., «La Commissione per la democrazia attraverso il diritto: un contributo italiano al rilancio del Consiglio d'Europa», *La Comunità Internazionale*, vol. XLIV, núm. 2, Secondo Trimestre, 1989, p. 355. Del mismo autor véase «La Commissione per la democrazia attraverso il diritto», *Rivista di Diritto Europeo*, núm. 3/4, Giugno-Dicembre 1989, p. 417. Recientemente Giorgio Novello se refería a esa cuestión señalando que la configuración de la Comisión como “laboratorio jurídico”, centrado no sólo en la dimensión técnica sino también en la visión finalista del Derecho en cuanto instrumento regulador de la vida social, lleva a la plena inserción en el Consejo de Europa, que el autor califica como Organización-madre de la Comisión, cuya razón de ser es la promoción del Estado de Derecho en el Continente, a través del desarrollo y la articulación de los grandes principios comunes a los ordenamientos de los Estados miembros, NOVELLO, G., «La Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia): Bilancio e prospettive», *La Comunità Internazionale*, vol. LII, núm. 2, 1997, p. 311.

II.1 La participación de los órganos del Consejo de Europa en la actividad de la Comisión de Venecia

La estrecha vinculación entre la Comisión y el Consejo de Europa se traduce en la atribución a los órganos de éste de ciertas funciones en relación con el funcionamiento cotidiano de la primera. Entre esas atribuciones se puede mencionar la facultad de instar la actividad de la Comisión, que, además de a ella misma, corresponde a la Asamblea Parlamentaria, al Secretario General y al Comité de Ministros, encargado de canalizar las solicitudes planteadas por Estados, tanto miembros como no miembros del Consejo de Europa, y por Organizaciones internacionales²².

El ejercicio de ese derecho de iniciativa ha ido evolucionando conforme los distintos órganos del Consejo de Europa se convencían de la utilidad de su colaboración con la Comisión. Si en un principio era el Comité de Ministros quien parecía creer más en la utilidad de la Comisión, posteriormente ha sido la Asamblea, y en concreto su Comisión de asuntos jurídicos y derechos humanos, la que ha hecho un uso cada vez más frecuente de la Comisión, solicitando *avis* sobre diversas cuestiones²³.

²² Artículo 2 del Estatuto.

²³ Entre los estudios relativos a cuestiones de carácter general encargados por la Asamblea a la Comisión pueden citarse los relativos a: la legislación y la práctica de la inmunidad parlamentaria en Europa (1994); la identificación de disposiciones de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias que deben ser aceptadas por todos los Estados cocontratantes o la interpretación del Protocolo a la CEDH garantizando derechos culturales, particularmente a personas pertenecientes a minorías nacionales (1995); la constitucionalidad de la pena de muerte; el control de los servicios de seguridad interna en Europa o los problemas legales de coexistencia de la CEDH con la Convención sobre derechos humanos y libertades fundamentales de la CEI (1996).

Entre las solicitudes de *avis* de la Asamblea en relación a cuestiones que afectan a determinados Estados pueden reseñarse las relativas a: la ley de organización del poder judicial en Albania o a la situación constitucional en Ucrania (1995); la aplicación de la ley

La colaboración entre la Comisión y la Asamblea iba a dar un paso importante, recibiendo una suerte de "institucionalización", con la creación por la segunda de la Comisión para el respeto de las obligaciones y los compromisos de los Estados miembros del Consejo de Europa, la denominada "Comisión de seguimiento", encargada del *monitoring* en la Asamblea.

El mandato de la Asamblea a la Comisión de seguimiento, recogido en la resolución 1115 (1997), de 29 de enero, señala que dicha Comisión podrá entrar en contacto con los órganos subsidiarios del Comité de Ministros competentes en materia de seguimiento de las obligaciones y compromisos contratados por los Estados miembros, con la Comisión europea para la Democracia a través del Derecho y las instituciones internacionales competentes en la materia. Antes de esa institucionalización la Asamblea ya acudía a la Comisión en relación con el proceso de admisión de ciertos Estados en el Consejo de Europa.

Así ocurrió en los casos de Albania y Croacia. En el primer caso tanto el *avis* 189 (1995) como la resolución 1117 (1997) hacen referencia a los trabajos de la Comisión. En el caso de Croacia la mención se produce en el *avis* 195 (1996) de la Asamblea relativo a la adhesión de ese Estado, que en su punto 9.vii) señala, entre los compromisos asumidos por éste, la aplicación de las recomendaciones resultantes de los *avis* de la Comisión relativos a los derechos humanos y a las libertades y derechos de las comunidades nacionales y étnicas y de las minorías, así como a los mecanismos de protección de esos derechos.

constitucional croata sobre protección de derechos humanos y minorías nacionales y la situación constitucional en Bosnia-Herzegovina, particularmente en lo que respecta a la protección de los derechos humanos (1996); cuestiones jurídicas relativas al establecimiento de un tribunal de derechos humanos de la Federación de Bosnia-Herzegovina o sobre el estado de la cooperación del Consejo de Europa con Croacia (1997). El Informe de la Comisión de 1996 refleja esa evolución de su colaboración con la Asamblea al subrayar la intensificación de la misma a lo largo de ese año, *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1996*, p. 87.

El hecho de asociar a la Comisión a una actividad de tanta trascendencia como el *monitoring*, que absorbe en la actualidad una parte muy importante de los trabajos de la Asamblea, constituye una constatación de la utilidad que, en opinión de ésta, tienen los trabajos de la Comisión²⁴.

Además de la facultad de iniciativa, el Estatuto reconoce al Comité de Ministros otras funciones en relación con el funcionamiento de la Comisión, como una cierta competencia de control de su actuación, que se concreta tanto en la posibilidad de decidir, por unanimidad y tras concertación con la Comisión, la admisión en sus trabajos de Estados no miembros del Consejo de Europa, como en la obligación de la Comisión de transmitirle un informe anual de su actividad, conteniendo además las grandes líneas de sus iniciativas futuras²⁵.

Por último, corresponde también al Comité de Ministros la competencia para modificar el Estatuto de la Comisión, pudiendo adoptar enmiendas al mismo, por la mayoría establecida en el artículo 20.d) del Estatuto del Consejo de Europa, después de haber recogido la opinión de la Comisión, que puede, por su parte, proponer al Comité de Ministros las enmiendas que estime oportunas²⁶.

La Comisión mantiene además relaciones con otros órganos del Consejo de Europa, como con la Secretaría General, que se encarga de asistir a la Comisión,

²⁴ El *monitoring* se crea para supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados de Europa central y oriental con ocasión de su adhesión al Consejo de Europa. Su filosofía no es la de un sistema sancionador, sino la de un instrumento de ayuda a los Estados miembros de la Organización para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su pertenencia a ésta. Con ese fin se ponen en marcha diversos procedimientos que se desarrollan tanto en el seno de la Asamblea Parlamentaria como en el del Comité de Ministros.

²⁵ Artículo 3.3 del Estatuto.

²⁶ Artículo 9 del Estatuto.

destacando personal con ese objeto²⁷, con los comités y grupos de trabajo creados por el Comité de Ministros²⁸, o con el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa²⁹. Por otra parte la Comisión coopera en ocasiones en la organización de actividades en el marco de los Programas de asistencia y cooperación puestos en marcha por el Consejo de Europa.

II.2 La revisión del papel de la Comisión de Venecia en el seno del Consejo de Europa

El papel de la Comisión en el marco de las actividades de la Organización de Estrasburgo ha sido objeto de revisión con ocasión del proceso de transformación interna en el que actualmente está inmersa ésta con el fin de adaptarse a sus nuevas funciones y composición. El esfuerzo de adaptación de la Organización dio un paso importante con la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, que tuvo lugar en Estrasburgo, los días 10 y 11 de octubre de 1997, en la que participó Antonio LA PERGOLA en representación de la Comisión.

²⁷ El hecho de que el trabajo de Secretaría de la Comisión, incluido el cargo de Secretario que desempeña desde el principio Giovanni Buquicchio, sea realizado por personal de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa, en Estrasburgo, constituye un nexo de relación cuya trascendencia resulta evidente.

²⁸ Como, por ejemplo, el Comité de Consejeros jurídicos sobre Derecho internacional (CAHDI), el Comité de expertos para la protección de las minorías nacionales (DH-MIN), el Comité *ad hoc* para la protección de las minorías nacionales (CAHMIN), el Grupo del proyecto sobre derechos humanos y democracia verdadera (CADDH), el Comité *ad hoc* para el mecanismo de protección de la Convención-marco para la protección de las minorías nacionales (CAHMER) o el Comité de expertos sobre nacionalidad (CJ-NA).

²⁹ En relación con este punto puede mencionarse la solicitud de *avis* dirigida por el Congreso a la Comisión, en noviembre de 1992, acerca del anteproyecto de convención relativa a la cooperación interregional de colectividades o autoridades territoriales, *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1992*, p. 5.

De esa Cumbre, y dentro del mencionado proceso de adaptación interna del Consejo de Europa, surgió el mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno al Comité de Ministros para que emprendiese las reformas estructurales necesarias. En cumplimiento de ese mandato el Comité de Ministros, en su 101ª sesión, en Estrasburgo, el 6 de noviembre de 1997, creaba un "Comité de Sabios", que tenía como misión la presentación de propuestas para mejorar el funcionamiento de diversos órganos y estructuras de la Organización³⁰.

El informe final que el "Comité de Sabios" presentó al Comité de Ministros, en su 103ª sesión, en Estrasburgo, los días 3 y 4 de noviembre de 1998, incluye ciertas observaciones en relación con las funciones que corresponden a la Comisión³¹. Esas observaciones se insertan en el apartado dedicado a "reforzar la adopción de decisiones y la estructura interna de la Organización", en el que se recogen las recomendaciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de los órganos del Consejo de Europa – Comité de Ministros, Asamblea Parlamentaria, Secretaría General, Congreso de Poderes Locales y Regionales o Fondo de desarrollo social –.

Pero, además, el citado informe contiene propuestas de atribución a la Comisión de nuevas funciones. Por una parte se menciona una actividad que ésta viene desempeñando desde su origen, la adopción de *avis* no obligatorios, a solicitud de los órganos estatutarios – Comité de Ministros y Asamblea Parlamentaria – y del Secretario General, sobre cuestiones de orden constitucional

³⁰ El Presidente de la Comisión de Venecia participó, junto a representantes de otros órganos del Consejo de Europa y de otros Estados miembros, en los trabajos de este "Comité de Sabios".

³¹ El papel de la Comisión era también objeto de debate en la última reunión del CAHDI, que tuvo lugar en Viena, los días 8 y 9 de marzo de 1999, durante la cual alguna delegación mostró su descontento por la falta de audacia del informe presentado por el "Comité de Sabios" en relación con esta cuestión.

o cuestiones jurídicas de importancia fundamental para el Consejo de Europa, lo que más que una nueva atribución puede interpretarse como el deseo de subrayar la trascendencia de esa actividad para el cumplimiento de los objetivos de la Organización.

Por otra parte en el informe del "Comité de Sabios" se propone añadir una nueva actividad a las funciones de la Comisión: la interpretación de los convenios concluidos en el seno del Consejo de Europa por sus Estados miembros, así como otros instrumentos jurídicos de la Organización, que carezcan de mecanismos propios de interpretación, tarea que la Comisión llevaría a cabo mediante *avis* no obligatorios a solicitud del Comité de Ministros³².

³² El "Comité de Sabios" recomienda la atribución de esa nueva función a la Comisión dejando de lado otras alternativas, como la creación de una autoridad judicial general encargada del control de la aplicación de los textos jurídicamente obligatorios adoptados en el seno del Consejo de Europa, desechada por constituir una solución demasiado compleja y considerar que sus funciones pueden ser desempeñadas por la Comisión de manera satisfactoria, véase *Comité des Sages. Rapport final au Comité des Ministres*, Strasbourg, 20 octobre 1998, CM (98) 178.

III. EL ÁMBITO MATERIAL DE ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN DE VENECIA

El Estatuto de la Comisión señala que el campo de actividad de ésta es el de las garantías ofrecidas por el Derecho al servicio de la democracia³³, que la Comisión concreta en la creación de sistemas constitucionales coherentes y de instituciones y mecanismos que permitan restablecer la confianza en la justicia y en el Estado de Derecho³⁴.

De esa delimitación de sus funciones deriva la asunción por la Comisión de una cierta función armonizadora. No obstante esa labor ha de ser bien entendida, puesto que no se trata de uniformizar o estandarizar un modelo constitucional europeo para todos los Estados; sino que, como señala CAGGIANO, el objetivo de la armonización se limita a los principios básicos, profundizando en el

³³ Artículo 1 del Estatuto. Ese mandato es desarrollado en el propio Estatuto mediante la fijación de objetivos como: favorecer el conocimiento de los sistemas jurídicos, con vistas a su acercamiento, la comprensión de las culturas jurídicas y el examen de los problemas planteados por el funcionamiento, el reforzamiento y el desarrollo de las instituciones democráticas. El párrafo 2 del citado artículo 1 describe los trabajos prioritarios señalando que son aquellos relativos a los principios y la técnica constitucionales, legislativos y administrativos, los derechos y libertades públicas y la democracia local y regional.

³⁴ *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1996*, p. 7.

patrimonio común de los sistemas jurídicos de los distintos países europeos³⁵. De forma que cada Estado pueda, en el respeto de esos principios básicos comunes a todos, desarrollar su propio modelo, de acuerdo con la filosofía proclamada por la anterior Secretaria General del Consejo de Europa, Catherine LALUMIÈRE, al afirmar que el “nuevo modelo de sociedad europea” no es un molde donde cada nación encuentra su propia estructura inviolable, sino un modelo flexible y perfectible, abierto a nuevas ideas y adaptable a las características de cada Estado³⁶.

De acuerdo con esa visión, la actividad de la Comisión presenta una doble dimensión, en consonancia con las funciones que le fueron atribuidas tras las dos Conferencias de Venecia, la de asistencia jurídica y la de foro de intercambio de ideas y opiniones, de puesta en común de argumentos y experiencias que favorezca el desarrollo de la democracia.

III.1 La Comisión de Venecia en cuanto órgano de asistencia jurídica

La función de asistencia a los Estados inmersos en procesos de transición política, para que sus ordenamientos jurídicos sean respetuosos de los principios democráticos, función calificada como de “adecuación” (*dépannage*)

³⁵ CAGGIANO, G., «La Commissione...», *op. cit.*, p. 357. De acuerdo con esa visión del objeto de la actividad de la Comisión su Presidente, Antonio La Pergola, advertía, en su discurso de apertura del Seminario de Brioni, que la armonización se circunscribe a un sistema de valores comunes, de principios esenciales, que son inherentes al sistema democrático, véase «La protection des droits fondamentaux par la Cour constitutionnelle. Actes du Seminaire de Brioni, 23-25 septembre 1995», *Collection Science et technique de la démocratie*, n° 15, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, p. 10.

³⁶ LALUMIÈRE, C., «The Council of Europe's place in the new european architecture», *NATO Review*, n° 5, vol. 40, october 1992, p. 9. Filosofía que se inspira en la diversidad como uno de los principios básicos sobre los que se asienta la identidad europea, que, en palabras de Edgar Morin, es en sí misma plural y contradictoria, puesto que no tiene unidad sino en su multiplicidad, al ser el resultado de las interacciones entre los pueblos, culturas y clases que la componen, MORIN, E., *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris, 1987, pp. 22 y ss.

constitucional, constituye, el menos por el momento, la misión prioritaria de la Comisión. En su desarrollo son aplicables los tres principios que rigen la asistencia del Consejo de Europa a los Estados del antiguo bloque soviético: individualización, progresividad y fomento de la participación de los Estados beneficiarios³⁷.

De acuerdo con esos principios la asistencia de la Comisión tiene en cuenta tanto las características de cada Estado en relación a todos los demás (asistencia individualizada), como la evolución de sus necesidades según va avanzando en su proceso de reformas (asistencia progresiva), además de buscar la colaboración estrecha con las autoridades de los Estados beneficiarios, única forma de garantizar el respeto de sus características propias, y de eludir cualquier posible vestigio de imposición de los principios y valores democráticos, que podría obstaculizar su asunción por los ciudadanos de esos países.

Esa labor de asesoramiento se inicia por la norma suprema de cada ordenamiento, la Constitución, en la que, como recuerdan Giovanni BUQUICCHIO y Jean-Pierre GARRONE, deben figurar los principios básicos que posteriormente han de inspirar el resto del ordenamiento jurídico del Estado³⁸.

Pero la asistencia no puede limitarse a las constituciones y la Comisión es plenamente consciente de esa circunstancia, por lo que en su Informe anual de 1994 constataba la evolución que debía seguir su actividad en este ámbito, al reconocer expresamente que el proceso de adopción de nuevas constituciones respetuosas de los principios de la democracia pluralista, el Estado de Derecho y el

³⁷ En relación con los principios de la asistencia de la Organización de Estrasburgo a los países del Centro y Este del Continente véase SALINAS ALCEGA, S., *El Consejo de Europa...*, *op. cit.*

³⁸ BUQUICCHIO, G. et GARRONE, J.-P., «Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise» (en prensa).

respeto de los derechos fundamentales del individuo está a punto de concluirse, por lo que el acento debe ponerse a partir de ahí en la aplicación efectiva de esos principios tal y como aparecen consagrados en las normas constitucionales³⁹.

Así, una vez que la fase de la adopción de las constituciones por los Estados beneficiarios está prácticamente concluida, la labor de asistencia de la Comisión se refiere a la elaboración de las grandes leyes de desarrollo en las que se concretan los principios recogidos en los textos constitucionales. En ese sentido se pueden destacar las leyes relativas a los tribunales constitucionales, a la organización del poder judicial, a la ciudadanía o al estatuto de las minorías.

La Comisión, dentro de esa función de órgano de consulta, puede estudiar cuestiones relativas a un solo Estado o cuestiones transnacionales, que también pueden ser objeto de estudio en los Seminarios *UniDem*, con las que se realizan estudios comparativos sobre cuestiones ligadas al funcionamiento de las instituciones democráticas en diversos Estados.

Esta labor de asesoramiento se basa en el diálogo y la cooperación en pie de igualdad con los Estados concernidos, de manera que la Comisión no impone soluciones sino que analiza la situación y propone o recomienda las alternativas que en opinión de sus expertos se adecúan mejor a las circunstancias particulares de cada país. Esas propuestas carecen de obligatoriedad jurídica y el Estado en cuestión es libre de seguirlas o no.

³⁹ *Commission européenne pour la démocratie par le droit. Rapport annuel d'activités pour 1994*, p. 35. Ya en su Informe de 1991 la Comisión afirmaba que, a partir de 1992, su actividad no se limitaría a la elaboración de nuevas constituciones, sino a su fase de aplicación, aspecto que tomará gradualmente más importancia, *Commission européenne pour la démocratie par le droit. Rapport annuel d'activités pour 1991*, CDL/INF(92)1, 14 février 1992, p. 6.

Además la colaboración de la Comisión puede tener lugar en diversos estadios de la elaboración de un texto legal, e incluso producirse en varios de ellos en relación a un mismo texto. Lo más habitual es que la Comisión intervenga durante la fase de elaboración, colaborando con las autoridades competentes del Estado en la preparación de proyectos del texto en cuestión, si bien, en ocasiones, esa intervención tiene lugar *a posteriori*, con el análisis del texto legal una vez que éste ha sido adoptado.

La utilidad del trabajo de la Comisión es evidentemente mayor en el primer caso – el de la intervención durante la fase de elaboración del texto –, al poder influir para que las posibles deficiencias existentes en esos proyectos previos en relación con su compatibilidad con los principios esenciales puedan ser subsanadas antes de la adopción de la versión definitiva, mientras que en el segundo caso – el de la intervención posterior a la adopción definitiva del texto – la Comisión se limita a poner de manifiesto esas deficiencias que sólo podrán ser subsanadas con una revisión de dicho texto, que en ocasiones resulta compleja, por ejemplo en el caso de textos constitucionales que prevén rígidos mecanismos de reforma.

III. 2 La Comisión de Venecia en cuanto foro de diálogo

En este ámbito la actividad de la Comisión se dirige, más allá de la asistencia para la redacción de textos jurídicos, a plantear un debate entre los diversos sectores sociales de los Estados que ayude a la consolidación de los valores democráticos. Este objetivo se persigue de manera fundamental a través de dos iniciativas: los Seminarios *UniDem* y el Centro de documentación sobre la jurisprudencia constitucional, cada uno de los cuales intenta suscitar dicho debate en esferas distintas, pero igualmente importantes, para la consolidación de un sistema democrático: el medio universitario y el jurisdiccional.

a) *Los Seminarios UniDem (Universités pour la Démocratie)*

Como ya se ha señalado la adopción de la infraestructura jurídica es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de la consolidación democrática, puesto que después esas normas han de aplicarse, para lo que es indispensable la concienciación de los ciudadanos respecto de los principios democráticos como principios rectores de la vida en sociedad. Para ello es necesario crear una cultura jurídica en los pueblos de esos Estados para que las reformas jurídicas tengan estabilidad, no en vano, como recuerda Slobodan MILACIC, la democracia es al mismo tiempo una cultura civil y una tecnología política⁴⁰.

Para lograr ese objetivo es para lo que se ponen en marcha los Seminarios *UniDem*, surgidos de una propuesta planteada en 1991 por el Presidente de la Comisión, Antonio LA PERGOLA, y aceptada por ésta, para crear un programa educativo encargado de colmar la falta de cultura jurídica democrática en los países de Europa central y oriental⁴¹. Ese programa se dirigiría a la organización, en cooperación con Universidades de Europa central y oriental, de Seminarios sobre cuestiones elegidas por cada país interesado, y en los que se reunirían no sólo dirigentes políticos sino también especialistas del mundo universitario y de

⁴⁰ MILACIC, S., «L'introduction générale à la problématique des changements à l'Est. L'Est pluriel et la démocratisation inégale» en INSTITUT UNIVERSITAIRE INTERNATIONAL LUXEMBOURG, *L'intégration européenne et la révolution de l'Europe de l'Est*, Session de juillet, 1991, pp. 39 y ss.

⁴¹ *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1991*, p. 6. Con esta iniciativa la Comisión busca el objetivo, señalado por Jaques Robert, de alcanzar un equilibrio entre la formación y sensibilización inmediata de los responsables actuales y la formación a más largo plazo de los responsables futuros, ROBERT, J., «La Commission européenne pour la démocratie par le droit dite «Commission de Venise»» en DECAUX, E. et SICILIANOS, L.-A. (dir.), *La C.S.C.E.: Dimension humaine et règlement des différends, Actes du Colloque des 29 et 30 janvier 1993*, Cahiers du Centre de Droit International de Nanterre, n° 8, Montchrestien, Paris, 1993, p. 262.

los diversos sectores sociales involucrados en cada una de las materias objeto de examen, tanto de los Estados inmersos en procesos de transición democrática como de otros Estados con regímenes democráticos más consolidados, con el fin de intercambiar ideas y experiencias que sirvan posteriormente para encontrar soluciones a los problemas que puedan plantearse⁴².

La importancia de esta tarea deriva de que, como subraya el Secretario de la Comisión, Giovanni BUQUICCHIO, la democracia constitucional, fundada sobre la preeminencia del Derecho, sobre el equilibrio entre la autoridad y la libertad y sobre un gobierno responsable, necesita un clima cultural evolucionado. Por ello la Comisión intenta con esta iniciativa ayudar a que el proceso puesto en marcha con la redacción de la Constitución en los diversos Estados no se agote en sus primeras fases y pueda pasarse a la fase siguiente, la del desarrollo legislativo del texto constitucional y la aplicación en la práctica de la Constitución y las leyes posteriores. Para ello la clase dirigente debe ser capaz de hacer que la asistencia

⁴² Hasta hoy se han llevado a cabo un número importante de Seminarios, varios de ellos publicados por el Consejo de Europa en la colección *Science et technique de la démocratie*, en relación a cuestiones como: el proceso constitucional, instrumento para la transición democrática (Estambul, octubre de 1992); la transición hacia un nuevo modelo de economía y sus reflejos constitucionales (Moscú, febrero de 1993); las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno (Varsovia, mayo de 1993); el Estado de Derecho y la transición hacia una economía de mercado (Sofía, octubre de 1993); el papel del Tribunal constitucional en la consolidación del Estado de Derecho (Bucarest, junio de 1994); el concepto moderno de Confederación (Santorini, septiembre de 1994); Justicia constitucional y referendaria (Estrasburgo, junio de 1995); la protección de derechos fundamentales por el Tribunal constitucional (Brioni, septiembre de 1995); Autonomías locales, integridad territorial y protección de las minorías (Lausana, abril de 1996); Derechos humanos y funcionamiento de las instituciones democráticas en situaciones de urgencia (Wroclaw, octubre de 1996); el patrimonio constitucional europeo (Montpellier, noviembre de 1996); Nacionalidad y sucesión de Estados (Vilnius, mayo de 1997) y las mutaciones del Estado-nación al alba del siglo XXI (Nancy, noviembre de 1997).

prestada a estos países por el Consejo de Europa y por la Comisión tenga un impacto duradero en la sociedad”⁴³.

b) *El Centro de documentación sobre la jurisprudencia constitucional*

A los Seminarios *UniDem* hay que añadir en esta dimensión de la actividad de la Comisión, en tanto que foro de diálogo, su acción en el ámbito de la difusión de la jurisprudencia constitucional. El éxito del proceso de consolidación democrática exige necesariamente que la adopción de textos jurídicos vaya seguida de la aplicación práctica de esas leyes por los tribunales de justicia, para que los principios básicos no queden en mera letra impresa y tengan verdadera influencia sobre los ciudadanos de los Estados.

La importancia de que la conducta de los tribunales esté inspirada por los mismos valores que el ordenamiento jurídico era resaltada por el Presidente de la Comisión, Antonio LA PERGOLA, al afirmar que el Derecho constitucional «ha llegado a ser un Derecho jurisprudencial y se está difundiendo como la lengua de la democracia, escrita en las tablas marmóreas del texto fundamental, pero hablada en los tribunales de justicia»⁴⁴. Por esa razón la Comisión decidía, en septiembre de 1991, la creación de un Centro de documentación concebido como un foro de conocimiento especializado y de puesta en común de la práctica constitucional de un número importante de Estados, recogiendo y haciendo más accesibles las decisiones de sus Tribunales constitucionales y órganos equivalentes.

⁴³ Discurso introductorio al Seminario de Lausana, 25-27 de abril de 1996, véase «Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités. Actes du Symposium de Lausanne, 25-27 avril 1996», *Collection Science et technique de la démocratie*, n° 16, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 17.

⁴⁴ LA PERGOLA, A., *Poder exterior y Estado de Derecho. El constitucionalista ante el Derecho internacional*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 1987, p. 10.

La finalidad del Centro de documentación – favorecer los intercambios de ideas y experiencias y el diálogo entre los Estados en esta materia – es resaltada por la propia Comisión que considera que constituye una de las condiciones esenciales para promover un nivel común europeo del respeto del Estado de Derecho y de la protección de los derechos humanos⁴⁵. Así, a través de ese intercambio se debe avanzar en el desarrollo del patrimonio común de esos Estados, los principios básicos, respetando las peculiaridades de cada caso, de manera que ese diálogo pueda aportar soluciones a problemas que se plantean a la vez en varios Estados, o ayudar resolver cuestiones tomando como punto de partida la experiencia de otros países.

Un primer paso para la creación de este Centro lo constituye el Boletín de jurisprudencia constitucional⁴⁶, que recoge, en el idioma original y con resúmenes en francés o inglés, la jurisprudencia esencial durante cuatro meses de los Tribunales constitucionales de cuarenta países, así como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, desde 1995, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Esa periodicidad cuatrimestral permite, a los magistrados, especialistas universitarios y al público en general, un acceso más rápido a esa información, lo

⁴⁵ *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1996*, p. 125. La idea de la creación del Centro se encuentra ya planteada en la Conferencia de Venecia de 1989, cuyo "Apunte introductorio" considera la Justicia constitucional como un componente esencial del sistema democrático, que por una parte debe tener una base estable y por otra adecuarse a las nuevas necesidades. Por ello proponía la publicación de un *case-book* o anuario en diversas lenguas para recoger y difundir a gran escala las decisiones más importantes de estos tribunales, *La Comunità Internazionale*, op. cit., p. 361; y *Rivista di Diritto Europeo*, op. cit., p. 605. Esa idea comenzó a desarrollarse prácticamente desde el origen de la Comisión; el 8 de octubre de 1990 tenía lugar una reunión en Piazzola sul Brenta (Italia), con los Presidentes de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros del Consejo de Europa y de los países del Centro y Este de Europa interesados en el proyecto; varios de los participantes en esa reunión instaron a la Comisión a plantear al Consejo de Europa la posibilidad de crear un Centro de documentación con jurisprudencia constitucional europea y americana, *European Commission for Democracy through Law. Annual Report of Activities for 1990*, CDL (91)5, 22 février 1991, p. 3.

⁴⁶ Cuyos dos primeros números aparecían en agosto y noviembre de 1993.

que debe favorecer los intercambios de ideas y experiencias entre personas de diversos Estados⁴⁷.

Igualmente se ha elaborado una base de datos, CODICES (*Digest of Constitutional CasES*), cuya información se encuentra disponible tanto en CD-ROM como en Internet⁴⁸, conteniendo el texto íntegro de aproximadamente unas 1.250 decisiones, además del texto íntegro en su idioma original, y traducción resumida en francés e inglés, de diversos textos constitucionales, la Convención europea para la protección de los derechos humanos y sus Protocolos, así como un tesauro sistemático.

⁴⁷ El Boletín incluye además volúmenes especiales que recogen disposiciones constitucionales y legislativas relativas a la jurisdicción constitucional de los Estados parte en esta iniciativa, en la actualidad más de cuarenta. Los últimos en incorporarse al Centro fueron, en 1997: Armenia, Georgia, Letonia, Malta, Moldavia y Ucrania.

⁴⁸ <http://www.coe.fr/codices>.

IV. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN DE VENECIA

Uno de los rasgos básicos del funcionamiento de la Comisión es la independencia de sus representantes, que el Estatuto califica como expertos independientes de renombre internacional, designados en razón de su experiencia en el seno de instituciones democráticas o de su contribución al desarrollo del Derecho y de las ciencias políticas⁴⁹.

Cada Estado miembro designa un representante, con mandato por cuatro años, renovable. Entre éstos se cuentan profesores de Universidad (de Derecho internacional y de Derecho constitucional), jueces de tribunales supremos o constitucionales, miembros de Parlamentos nacionales y altos funcionarios⁵⁰, algunos desempeñan en la actualidad varias de estas tareas al mismo tiempo, mientras que otros que han realizado alguna anteriormente llevan a cabo otra en estos momentos.

⁴⁹ Artículo 3 del Estatuto.

⁵⁰ Incluso, en la actualidad dos Estados han designado como representantes en la Comisión a dos Ministros, son los casos de la República Checa, representada por su Ministro de Interior, Svoboda Cyril, y de Polonia, cuyo representante es la Ministra de Justicia, Hanna Suchocka.

Esa pluralidad de ocupaciones profesionales de los representantes es un factor que enriquece el trabajo de la Comisión, puesto que el debate que se desarrolla en su seno se beneficia de las perspectivas diversas con las que cada representante enfoca las distintas cuestiones, en función de su sensibilidad profesional, dando como resultado un análisis de cada materia más completo que el que resultaría de un órgano homogéneo en cuanto a la actividad profesional de sus componentes. Por otra parte el prestigio de esos representantes reviste de autoridad científica a las recomendaciones de la Comisión.

Los Estados pueden también designar suplentes, posibilidad de la que han hecho uso quince de los Estados miembros, y el Estatuto contempla la posibilidad de que la Comisión se haga asistir para la realización de sus tareas por consultores externos o personas cualificadas en las diversas cuestiones objeto de estudio⁵¹.

Lo reducido de los recursos humanos de la Comisión y el importante crecimiento de su carga de trabajo en los últimos años ha hecho que el papel de los suplentes y de los consultores externos cobre importancia, hasta el punto de que la propia Comisión decidía, en 1993, dentro del esfuerzo emprendido para la mejora del uso de sus recursos, encargar de manera más frecuente a los suplentes la participación en reuniones de expertos, así como recurrir a especialistas externos para tareas específicas⁵².

En cuanto al régimen de sesiones, la Comisión se reúne, a convocatoria del Presidente, en sesión plenaria, tantas veces como sea necesario; las sesiones plenarias constituyen el órgano deliberante de la Comisión, en el que se hace el repaso de su actividad y se establecen las líneas directrices en las que deben basarse

⁵¹ Artículo 5 del Estatuto.

⁵² *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1993*, p. 10.

las iniciativas futuras⁵³. Además, el amplio número de cuestiones tratadas ha llevado a la Comisión a servirse de la posibilidad que le ofrece el Estatuto para crear comités restringidos que se ocupan de cuestiones más específicas⁵⁴. De esa forma se han creado subcomisiones y grupos de trabajo, las primeras tienen como objetivo el estudio de las cuestiones transnacionales abordadas por la Comisión, mientras que los grupos de trabajo son estructuras más restringidas que se ocupan de misiones muy concretas y puntuales, interviniendo en ocasiones ante una subcomisión para responder a una cuestión precisa o establecer un memorándum⁵⁵.

En cuanto al método de trabajo la Comisión se inspira en el diálogo y la cooperación como principios fundamentales, con un estricto respeto de la soberanía de los Estados beneficiarios, que, con excepción de los casos en los que la intervención es solicitada por la Asamblea Parlamentaria, son los únicos con capacidad para poner en marcha la asistencia de la Comisión. Ésta, como ya se ha señalado anteriormente, se limita, de acuerdo con esa premisa del respeto de la soberanía del Estado beneficiario, a sugerir soluciones, trabajando lo más cerca posible de los órganos nacionales encargados de elaborar las normas jurídicas, lo que resulta necesario para comprender de manera adecuada las circunstancias

⁵³ Excepto el primer año, en que tuvieron lugar cinco sesiones plenarias, la Comisión celebra cuatro, que tienen lugar, normalmente en Venecia, en la Escuela Grande de San Juan Evangelista, los meses de febrero/marzo, mayo/junio, septiembre/octubre y noviembre/diciembre.

⁵⁴ Artículo 4 del Estatuto.

⁵⁵ El número de subcomisiones ha ido incrementándose conforme iban creciendo las actividades de la Comisión; de las cinco originales – *Task Force* para las reformas constitucionales, Justicia constitucional, minorías, autoridades locales y Estado federal y Estado regional – se ha pasado en la actualidad a un número mayor, de forma que las existentes en la actualidad se ocupan de temas como: Justicia constitucional; Estado federal y Estado regional; relaciones entre Derecho internacional y Derecho interno; poderes de excepción del Gobierno; protección de las minorías; instituciones democráticas; reforma constitucional; Seminarios *UniDem*; África del Sur; Cuenca mediterránea y América Latina.

concretas de cada Estado, que han de tener reflejo en la propuesta de texto normativo presentada por la Comisión.

Además la Comisión realiza su labor de manera discreta, lo que, junto al espíritu de colaboración con los Estados beneficiarios, hace posible que se cree un clima de confianza que favorece que éstos no se muestren reacios a solicitar la asistencia de la Comisión; la discreción conlleva no obstante un aspecto menos ventajoso, el relativo desconocimiento de su labor, en especial por el gran público.

V. LA INSERCIÓN DE LA COMISIÓN DE VENECIA EN EL CONJUNTO DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL

La actividad de la Comisión se inscribe en un conjunto de iniciativas desarrolladas por las Organizaciones internacionales para asistir a los países del Centro y Este de Europa en sus procesos de transición democrática. La dimensión de la tarea exige un especial cuidado en que ese esfuerzo guarde la máxima coherencia, para lo que resulta de la mayor importancia la colaboración entre las distintas instituciones implicadas, y la coordinación de sus actividades sobre la base de las características principales de cada una de ellas, con el fin de obtener el máximo beneficio posible. El Estatuto de la Comisión se hace eco de esa necesidad de colaboración, mencionando la posibilidad de que ésta establezca lazos con institutos y centros de documentación, de estudio y de investigación⁵⁶.

Esa posibilidad de colaboración se materializa de diversas formas, en primer lugar por la asistencia de representantes de otras instituciones y Organizaciones internacionales a sus reuniones, en este sentido pueden citarse el Alto Comisariado de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, la Comisión de

⁵⁶ Artículo 2.5 del Estatuto. Además, el párrafo 4 de ese mismo artículo menciona de forma expresa la cooperación de la Comisión con el Instituto Internacional de la Democracia, creado bajo la égida de la Conferencia de Estrasburgo sobre la democracia parlamentaria.

las Comunidades Europeas o la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH) y el Alto Comisariado para las minorías nacionales, estos dos últimos de la OSCE. Pero esa colaboración va más allá de la simple asistencia a las sesiones de la Comisión y llega a la intervención de ésta en el marco de iniciativas emprendidas por otras instituciones⁵⁷. Esa colaboración se materializa también a la solicitud de alguna de esas instituciones a la Comisión para que examine alguna cuestión⁵⁸.

La coordinación, necesaria como principio, es especialmente importante en relación con las otras dos Organizaciones que, junto al Consejo de Europa, comparten un papel protagonista en el proceso de construcción europea: la Unión Europea y la OSCE. La trascendencia de la cooperación con ambas Organizaciones, no sólo de la Comisión sino del Consejo de Europa en su conjunto, ha sido resaltada tanto en las Declaraciones emitidas tras las dos Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Organización celebradas hasta el momento – Viena, octubre de 1993, y Estrasburgo, octubre de 1997 –, como en el informe final que el “Comité de Sabios” presentó al Comité de Ministros.

⁵⁷ Un ejemplo significativo es la colaboración con la Organización de las Naciones Unidas en la solución de la cuestión chipriota. La Comisión, tras aceptar, en su 16ª reunión, en septiembre de 1993, el examen de los aspectos jurídicos y constitucionales del “Catálogo de ideas” presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas, proponía por su parte, tras consultar con aquél, una Constitución federal para Chipre, a reserva de su admisión por las dos comunidades de la isla, *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1993*, p. 6.

⁵⁸ Como, por ejemplo, la que, en 1996, le dirigía la Oficina del Alto Representante para Bosnia-Herzegovina para que emitiese su *avis* en relación a dos solicitudes, de 17 de mayo y 18 de noviembre, acerca de la compatibilidad de las constituciones de las dos entidades de la Federación de Bosnia-Herzegovina con la Constitución de ésta, recogida en los Acuerdos de Dayton, y la validez de los actos legislativos adoptados por la Asamblea constituyente de la Federación de Bosnia-Herzegovina y por la Asamblea de la República de Bosnia-Herzegovina durante el período que media entre la entrada en vigor de la Constitución de la Federación, el 14 de diciembre de 1995, y las elecciones de 14 de septiembre de 1996, *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1996*, pp. 11 y ss.

En el seno de ambas Organizaciones se han puesto en marcha iniciativas para asistir a los países del antiguo bloque soviético en sus procesos de democratización, que, en ocasiones, incurren en dobles empleos con las desarrolladas en el marco de la Organización de Estrasburgo, y en particular por la Comisión de Venecia. Es cierto que la colaboración mejora de manera progresiva, habiéndose producido avances de cierta importancia, pero ese esfuerzo debe continuar para lograr la coherencia de conjunto que exige un objetivo de las dimensiones del que persiguen esas Organizaciones.

V.1 La colaboración con la Unión Europea

Por lo que respecta a la Unión Europea la colaboración con la Comisión se limita por el momento de manera prioritaria al soporte económico que la Comisión de las Comunidades Europeas concede, con cargo al programa PHARE para la democracia, a algunas de sus iniciativas, fundamentalmente a la realización de Seminarios *UniDem*. Sin embargo, sin restar importancia al apoyo económico comunitario a las actividades de instituciones con menos recursos materiales, la colaboración debería ser mucho más intensa, reconociendo un mayor protagonismo a esas otras instituciones en materias en las que éstas tienen mayor experiencia; en ese sentido podría estudiarse alguna fórmula de participación de la Comisión de Venecia en las actividades puestas en marcha en el marco de programas comunitarios, como PHARE y TACIS.

Dentro de la colaboración de la Comisión con la Unión Europea merece mencionarse la contribución aportada por la primera al proceso de reforma de los tratados en el marco de la Conferencia intergubernamental de revisión del TUE (CIG). Animada por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Jacques Santer, la Comisión de Venecia transmitía a la CIG una serie de propuestas relativas a la ciudadanía europea; con ese fin, se creaba, en su 22^a

sesión plenaria, un grupo de trabajo encargado de redactar un memorándum con dicha contribución, adoptado el 18 de mayo de 1995, que incluía un "Acta sobre ciudadanía europea", con la que la Comisión pretendía, en palabras de su Presidente «hacer fructífero el potencial valor de la ciudadanía europea sin desviarse de los criterios del Tratado de Maastricht y sin descubrir el auspiciado pero problemático desarrollo de la Unión»⁵⁹.

No obstante la colaboración de la Comisión con la Unión Europea ha sido, hasta el momento, muy limitada, encontrándose muy lejos de agotar las posibilidades potenciales que la misma ofrece. En ese sentido la actividad de la Comisión podría resultar de utilidad para la Unión Europea en el desarrollo de su proceso de ampliación a los países de Europa central y oriental. La labor llevada a cabo por aquella en cuanto órgano de asistencia jurídica cumple un papel importante en cuanto a la adecuación de los ordenamientos jurídicos de esos países a los principios democráticos, en los que también se asienta el Derecho comunitario europeo.

Ese papel podría llevar a la Unión Europea a asociar a la Comisión al proceso de examen de las candidaturas de adhesión presentadas por esos mismos países, en particular en lo que se refiere al cumplimiento del requisito político, tal y como aparece recogido en la "Agenda 2000", de manera que la Comisión, junto a

⁵⁹ El proyecto de la Comisión contempla una enumeración de derechos, que amplía las previsiones del Tratado de Maastricht con aportaciones como la libertad de creación de partidos políticos, sindicatos u otras asociaciones a nivel europeo, o la previsión de una iniciativa popular para poner en marcha el procedimiento normativo comunitario. Con ello la Comisión espera aportar una contribución que facilite la transformación de la ciudadanía europea de manera que, según el propio La Pergola, no sea un mero artificio sino que agote todo su potencial, convirtiéndose en un *status útil* para el proceso de integración. LA PERGOLA, A., «La Unión a través de la ciudadanía europea. Una propuesta de la Comisión de Venecia», *Persona humana y Derecho internacional*. Héctor GROS ESPIELL *Amicorum Liber*, Volume I, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 611 y ss, especialmente pp. 625 y ss. En relación con esa propuesta véase también *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1996*, pp. 103 y ss.

sus iniciativas habituales, llevase a cabo otras con el objetivo específico de ayudar a esos Estados a adaptar sus ordenamientos jurídicos al acervo comunitario⁶⁰.

V.2 La colaboración con la OSCE

En cuanto a la colaboración con la OSCE la asistencia de representantes de la OIDDH a las sesiones de la Comisión tiene como contrapartida la participación de expertos de ésta en reuniones organizadas por aquella, en especial en las que se refieren al ámbito de la dimensión humana⁶¹.

La necesidad de reforzar la cooperación con la Comisión es sentida también en el ámbito de la OSCE, como lo prueba el informe remitido al Consejo CSCE tras el seminario de expertos sobre instituciones democráticas de Oslo, en el que se recomendaba a la OIDDH asegurar una relación efectiva con la Comisión. En el mismo sentido se pronunciaba el representante de este órgano, con ocasión de la sesión plenaria de la Comisión de 11 y 12 de noviembre de 1994, en la que

⁶⁰ Véase AGENDA 2000. *Por una Unión más fuerte y más amplia*, Boletín UE, Suplemento 5/97, pp. 59 y ss. Esa función de instancia preparatoria para la entrada en la Unión Europea, que ahora se propone para la Comisión, ya ha sido desempeñada por la Organización de Estrasburgo que, como recuerda el informe del "Comité de Sabios", ha preparado el terreno para las sucesivas ampliaciones de la Unión, *Comité des Sages...*, op. cit. De hecho la Comisión ya ha sido requerida para llevar a cabo estudios acerca de las reformas necesarias para que algunos Estados se adhieran a la Unión Europea, con solicitudes como la del Gobierno de Estonia para que la Comisión le preste su asistencia en el proceso de revisión constitucional de cara a su admisión en la Unión Europea, *Venice Commission. Annual Report of Activities for 1997*, pp. 7 y 19.

⁶¹ Entre las que, por ejemplo, pueden mencionarse: el Seminario de expertos sobre las instituciones democráticas (Oslo, noviembre de 1991); el Seminario sobre la tolerancia (Varsovia, noviembre de 1992); el Seminario sobre el estudio de casos relativos a minorías nacionales: resultados positivos (Varsovia, mayo de 1993) o la Reunión de la dimensión humana de la OSCE (Varsovia, noviembre de 1997).

señalaba el interés de la CSCE en cooperar con aquella apuntando la posibilidad de coorganizar iniciativas en el futuro⁶².

Sin embargo, la proximidad de los ámbitos de actuación de la Comisión y de la OIDDH exigen una cooperación reforzada que evite dobles empleos. La segunda tiene como objetivo la asistencia a los Estados participantes para construir instituciones democráticas y poner en práctica los compromisos de la dimensión humana, y, aunque la mayor parte de sus intervenciones se refieren al control de elecciones, ha puesto en marcha un programa de apoyo jurídico muy cercano a las actividades de la Comisión, en el que se enmarcan iniciativas similares a las emprendidas por ésta, como la realización de seminarios, etc.

No obstante, los mayores recursos de la Comisión y el hecho de que en ella tomen parte la mayoría de los Estados de la OSCE, junto a países de otras zonas del planeta, le confieren un papel protagonista que avala además su experiencia en el sector de la ayuda al establecimiento y consolidación de sistemas democráticos.

La cooperación debe hacerse con un enfoque pragmático que permita aprovechar al máximo las características de cada una de las dos instituciones, filosofía en la que, hasta el momento, ha venido inspirándose la colaboración entre ambas Organizaciones, y en la que insiste también el informe final del "Comité de Sabios", que propone una mejora de la cooperación existente con el fin de que la comunidad internacional pueda dirigir mensajes coherentes frente a situaciones de conflicto.

Para ello el citado informe menciona expresamente que esa cooperación debe orientarse hacia el logro de resultados, sirviéndose de las ventajas que ofrecen

⁶² *Venice... Annual Report of Activities for 1994*, p. 27.

tanto el Consejo de Europa como la OSCE, en el primer caso su larga experiencia de cooperación jurídica, de elaboración y control de normas y de formulación de orientaciones políticas y, en el caso de la OSCE, sus cualidades operacionales en la gestión de conflictos⁶³.

⁶³ *Comité des Sages..., op. cit.*

VI. LA “VOCACIÓN MUNDIAL” DE LA COMISIÓN DE VENECIA

Desde el principio la Comisión ha hecho gala de esa “vocación mundial”, dirigiendo su atención también a otras regiones del mundo más allá del Viejo Continente, para difundir los principios democráticos, siempre con el respeto de la diversidad, que constituye una de las señas de identidad europea. Esa vocación se reflejaba ya en los textos surgidos de las Conferencias de Venecia previas a la creación de la Comisión; tanto el “Apunte introductorio” como la Declaración final de la Conferencia de 1989 mencionan la contribución que puede realizar la Comisión a la evolución política de países extraeuropeos que comparten la tradición cultural de la democracia europea⁶⁴.

La propia resolución (90) 6, por la que se adopta el Acuerdo parcial que da forma a la Comisión, recoge esa “vocación mundial”, puesto que, aunque considera al Viejo Continente como su campo de actuación principal, permite la participación de Estados no europeos, con el estatuto de observador⁶⁵. De hecho

⁶⁴ *La Comunità Internazionale*, op. cit., pp. 360 y 364; y *Rivista di Diritto Europeo*, op. cit., pp. 604 y 606.

⁶⁵ En la actualidad disfrutan del estatuto de observadores ante la Comisión los siguientes Estados: Canadá (23 de mayo de 1991), Estados Unidos de Norteamérica (10 de octubre de 1991), Kirguizistán (20 de enero de 1993), Japón (18 de junio de 1993), Argentina (20 de abril de 1995) y Uruguay (19 de octubre de 1995). África del Sur tiene un estatuto

esa vocación mundial, como recuerda Jacques ROBERT, es inherente a la propia naturaleza y objetivos de la Comisión, que, como señala este autor, no podría ser una institución cerrada, sino que al contrario tiene una vocación indiscutible de abrirse a todo Estado que lo desee y sea aceptado por ella, a toda iniciativa que entre en el campo de sus competencias, a toda solicitud de *avis*, estudio o ayuda que le parezca corresponder a su misión⁶⁶.

Esa "vocación mundial" tiene una doble dimensión, que resulta de la extensión de la dualidad ya mencionada respecto de las funciones que cumple la Comisión: en cuanto órgano de asistencia jurídica y en cuanto foro de diálogo. De acuerdo con la primera de esas tareas, la Comisión colabora con Estados no europeos que, al igual que los países de Europa central y oriental, se encuentran inmersos en procesos de transición democrática, es el caso especialmente de América Latina – Argentina y Uruguay – que será analizado más detenidamente a continuación. Pero, además, también su labor de foro de intercambio de ideas se extiende más allá del estricto ámbito europeo, participando en ella otros Estados que comparten con los países europeos los principios democráticos, como ocurre con Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y Japón.

Un caso especialmente significativo de la actividad de la Comisión más allá del ámbito europeo es su labor de asistencia al proceso de normalización de África del Sur, tras el fin del régimen de *apartheid*. En el marco de esa actividad, iniciada tras la autorización del Comité de Ministros, en junio de 1993, la Comisión ha

especial de cooperación. Además la Comisión, en su Informe de 1997, señala la posibilidad de que países como México, Kazajstán o la República de Corea soliciten el estatuto de observador, *European Commission... Annual Report of Activities for 1997*, p. 6.

⁶⁶ ROBERT, J., «La Commission...», *op. cit.*, p. 259. La "vocación mundial" de la Comisión era subrayada en el informe del "Comité de Sabios", en el que se anima a ésta a continuar su cooperación con países y organismos similares de otros continentes para promover el respeto de la preeminencia del Derecho, *Comité des Sages...*, *op. cit.*

colaborado en la redacción de la Constitución de ese Estado para el período provisional.

La importancia concedida por las autoridades sudafricanas a la asistencia de la Comisión queda patente en la invitación dirigida a su Presidente por Mandela y Buthelezi para formar parte, junto a Henry Kissinger y Lord Carrington, del grupo de mediadores encargado en abril de 1994 de presentar propuestas al Congreso Nacional Africano y al Grupo *Inkhata* con soluciones a cuestiones constitucionales⁶⁷.

Esa extensión de la actividad de la Comisión más allá del estricto ámbito europeo era, por una parte una buena señal y por otra una circunstancia de alguna manera inevitable. Una buena señal porque esa actividad era solicitada por esos Estados a los que el prestigio ganado por la Comisión había convencido de la utilidad de la colaboración de ésta para llevar adelante con éxito sus propios procesos de democratización; y algo en cierta forma necesario porque el proceso de generalización de los sistemas democráticos en Europa sólo podía contemplarse como un paso para ese mismo objetivo a escala mundial, de manera que los

⁶⁷ La Comisión ha puesto en marcha diversas iniciativas, en colaboración con otras entidades tanto de África del Sur como de otros Estados, tendentes a formar a las autoridades y ciudadanos de ese país en el funcionamiento de un sistema democrático. En ese sentido puede destacarse el acuerdo concluido en 1996, con el Departamento federal suizo de Asuntos Exteriores y el Departamento de desarrollo constitucional de África del Sur para llevar a cabo el programa "Democracia, de los libros de Derecho a la vida real". Igualmente la Comisión colabora con instituciones como el Tribunal Constitucional, la Comisión sudafricana de derechos humanos y la Escuela de Gobierno y Administración de la Universidad de África del Sur, para poner en marcha diversas actividades, como el taller de trabajo sobre relaciones intergubernamentales, incluyendo las relaciones entre colectividades públicas (Estado central, provincias y municipios) o la Cumbre sobre poderes locales, celebrada en Durban, del 21 al 23 de noviembre de 1996, en la que tomaron parte 2000 delegados locales de las nueve provincias del país, así como visitas a Europa de distintas personalidades sudafricanas, como el Presidente de la Comisión de derechos humanos o una delegación del Departamento de desarrollo constitucional.

principios básicos de ese tipo de sistemas, incluido el respeto de la diversidad de cada Estado, deben establecerse en todos los Estados del planeta.

Sin embargo, desde el punto de vista del funcionamiento de la Comisión esa extensión venía a agravar un problema que ya existía con anterioridad, derivado de la relativa escasez de recursos para afrontar una tarea de una magnitud enorme, como era la asistencia a la consolidación democrática de los países europeos del antiguo bloque soviético.

Ese problema era advertido, ya en 1993, tan sólo tres años después de la creación de la Comisión, por Jacques ROBERT al constatar que el continuo crecimiento de su campo de investigación, así como la naturaleza de sus intervenciones y la amplitud de sus ayudas técnicas, exigía un replanteamiento acerca de su papel futuro en relación a las solicitudes que llegaban de todas partes⁶⁸.

La Comisión tenía que encontrar una solución que le permitiese dar respuesta a esas solicitudes pero evitando el riesgo de que el incremento del volumen de trabajo que ello suponía terminase por desbordar su capacidad de respuesta. La solución finalmente adoptada ha sido el fomentar la creación de instituciones similares en otras regiones del mundo, para lo cual establece una relación en principio con ciertos Estados de otras regiones, con lo que se pone en marcha una plataforma para un posterior desarrollo de iniciativas más amplias que engloben más Estados de esas regiones.

Esta opción aporta diversas ventajas, puesto que no sólo permite evitar el riesgo de la imposibilidad de atender las solicitudes de Estados no europeos sino que además tiene el valor añadido de que éstos se convierten en los principales

⁶⁸ ROBERT, J., «La Commission...», *op. cit.*, p. 255.

protagonistas de esas iniciativas pudiendo, con la asistencia y colaboración de la Comisión de cuya experiencia pueden beneficiarse adaptándola después a sus propias circunstancias, adoptar aquellas decisiones que resultan más acordes con sus principios y sus propias características, eludiendo la acusación de "tutela" europea, entendida como una imposición de modelos foráneos.

La primera materialización de esa opción es la creación de la "Comisión de Venecia en Argentina" (COVENARG) que, como se recoge en su Acta Fundacional y en su estatuto, se concibe como el primer paso para la posterior creación de una iniciativa más amplia, la "Comisión de Venecia para América Latina" (COVENAL), en la que tomarían parte otros Estados de la región⁶⁹.

Varias son las razones que pueden explicar por qué se ha elegido esta región para llevar a cabo esta primera experiencia. En primer lugar porque, además de en Europa, es en América Latina donde la cooperación entre los distintos Estados se encuentra en fases más avanzadas de su desarrollo, pudiendo incluso registrarse procesos incipientes de integración como el que representa Mercosur. En segundo lugar por que los países de esta región cuentan con unos lazos históricos, culturales, políticos y económicos con los países europeos que proporcionan una

⁶⁹ La inclusión en la denominación de estos proyectos del calificativo "Comisión de Venecia" podría interpretarse como un reconocimiento del valor universal de la ciudad italiana. El Acta Fundacional, suscrita en Buenos Aires el 19 de septiembre de 1997 por el Presidente y el Secretario de la Comisión de Venecia y por representantes y expertos de renombre internacional de diversos Estados, como Argentina, Brasil, Chile, Italia o Paraguay, señala que COVENARG prestará apoyo institucional y académico para la creación de COVENAL. La creación de COVENARG vino precedida de algunos contactos. Así, en la 8ª sesión plenaria de la Comisión de Venecia, en septiembre de 1991, el Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Uruguay, Héctor Gros Espiell, sugería que la Comisión ayudase a su país y a otros Estados de la región a reforzar la democracia. Igualmente hay que mencionar la intervención, en la 21ª sesión plenaria, el 11 y 12 de noviembre de 1994, del Ministro de Justicia de Argentina, Rodolfo Barra, para informar a la Comisión de las reformas constitucionales que tenían lugar en ese Estado, a lo que aquella respondía manifestando su interés en ese proceso que afecta a una de las constituciones más antiguas actualmente en vigor, y expresaba el deseo de encontrar fórmulas apropiadas para su participación en el mismo.

mayor proximidad que favorece a su vez la cooperación y el intercambio de opiniones y experiencias. Además dentro del componente europeo que se une a la cultura propia de esos Estados podrían incluirse los valores básicos cuyo respeto y promoción se dirige a potenciar la Comisión⁷⁰.

De esa forma se crea COVENARG, cuya relación con la Comisión se recoge en referencias diversas de su Acta Fundacional. Su Preámbulo menciona la institución de esa iniciativa "con el patrocinio del Presidente y el Secretario Ejecutivo de la Comisión de Venecia"; a continuación el artículo 1 del mismo texto califica a COVENARG como una "institución homóloga a la Comisión de Venecia" y el artículo 2 señala la conclusión de un acuerdo de cooperación entre ambas para intercambiar conocimientos y experiencias en materia de formulación, gestión y ejecución de políticas relativas al desarrollo de la democracia por medio del Derecho, el afianzamiento del Estado de Derecho y de la Justicia constitucional y la construcción jurídica de espacios integrados. Además, el artículo 4 del Acta Fundacional de COVENARG establece la creación de un Centro de Documentación e Información que se conecta con el de la Comisión, a lo que se añade la organización de seminarios y grupos de estudio en relación con las Universidades europeas.

El éxito de COVENARG puede animar la creación de instituciones similares, extendiendo a éstas las ventajas ya mencionadas. Para ello la Comisión puede tomar como base su relación con algunos Estados que participan de manera regular en sus trabajos, como África del Sur, en lo que respecta al África subsahariana, o de Japón y Corea del Sur en relación con Asia.

⁷⁰ La idoneidad de América Latina como banco de pruebas para esta cooperación era ya recogida de alguna forma en los documentos surgidos de las Conferencias preparatorias de Venecia, así el "Apunte introductorio" de la Conferencia de 1989 menciona expresamente a América Latina como ejemplo de la cooperación extraeuropea, *La Comunità Internazionale*, op. cit., p. 360; y *Rivista di Diritto Europeo*, op. cit., p. 604.

En este sentido debe prestarse especial atención a una zona como la Cuenca mediterránea, en la que los Estados europeos tienen un interés especial, no sólo por las estrechas relaciones que algunos de ellos, en especial los del Sur, mantienen con los países de la ribera africana, sino por la interconexión, derivada de la proximidad geográfica, que existe entre el desarrollo democrático de esos Estados y la seguridad del continente europeo.

Es cierto que la colaboración de la Comisión está supeditada a la solicitud previa de esos Estados, pero esa colaboración podría incentivarse con propuestas que permitiesen a esos Estados ver las ventajas que resultarían de esa colaboración, en especial la creación de instituciones similares a COVENARG que les permitirían mantener un papel protagonista, limitando el papel europeo al apoyo y al ofrecimiento de su experiencia.

VII. BALANCE DE UNA DÉCADA DE ACTIVIDAD

Cuando nos acercamos al décimo aniversario de la creación de la Comisión para la Democracia a través del Derecho, parece un buen momento para hacer un balance de su actividad, para lo cual podría tomarse como indicio la satisfacción expresada en algunos casos concretos por la propia Comisión por el trato dado por un Estado a sus recomendaciones⁷¹.

No obstante, el éxito queda demostrado por datos objetivos como el número cada vez mayor de países interesados en beneficiarse de su actividad, así como el que esos países requieran su asistencia en más de una ocasión, y en relación a textos legales de importancia crucial en cualquier sociedad democrática. En esa perspectiva Elio ROGATI llega incluso a afirmar que la actividad de la Comisión constituye la acción más “influyente y coherente” de la cooperación jurídica en Europa, constituyendo una ósmosis preciosa del conocimiento y la reconciliación

⁷¹ Como, por ejemplo, en relación con la adopción de la Constitución de Georgia, cuya redacción final, en opinión de la Comisión, “tiene en cuenta ampliamente las observaciones de sus miembros”, *Commission... Rapport annuel d'activités pour 1995*, p. 13.

entre diversos lenguajes y experiencias en el fértil terreno jurídico-constitucional y de la legislación ordinaria⁷².

La importancia de la labor de la Comisión se manifiesta también en el reconocimiento de los órganos del Consejo de Europa, en particular de la Asamblea Parlamentaria, que conceden a la Comisión un protagonismo importante en cuestiones cada vez de mayor trascendencia, como su papel en el mecanismo del *monitoring*. Reconocimiento que, como ya se ha apuntado, se ha producido también como consecuencia de los últimos acontecimientos ocurridos en el entorno del Consejo de Europa, en concreto con ocasión de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, así como en el informe final presentado por el "Comité de Sabios".

Es indudable que la evolución de los acontecimientos, y el propio éxito de sus iniciativas, obligará a una adaptación de las tareas de la Comisión; en este sentido el cumplimiento de su función de órgano de asistencia jurídica irá dejando poco a poco lugar a su función de foro de diálogo. En la medida en que los ordenamientos jurídicos de los Estados beneficiarios vayan conformándose a los principios básicos de todo sistema democrático la Comisión podrá liberar recursos y concentrarse en cuestiones como la consolidación de esos valores entre los ciudadanos o las nuevas tareas que aparecen recogidas en el informe del "Comité de Sabios".

Todos esos factores ponen de manifiesto que la Comisión, con su actividad, ha sabido convencer tanto a los Estados beneficiarios como a los órganos de la

⁷² ROGATI, E., «Cooperazione giuridica in Europa: la "Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto"», *Secondo Congresso della Associazione europea per la legislazione*, Camera dei Deputati, Roma, 24-25 marzo 1995. Un balance más reciente de las actividades de la Comisión puede encontrarse en NOVELLO, G., «La Commissione...», *op. cit.*, pp. 309 y ss.

Organización de Estrasburgo de la utilidad de su trabajo. El prestigio adquirido por su actividad es el mejor aval de ese éxito que puede concederle un papel destacado en la promoción y generalización de los principios básicos de toda sociedad democrática, en los cuales debe basarse, no sólo el proceso de construcción continental sino el Derecho internacional en su conjunto, puesto que es la única manera de asegurar una convivencia pacífica y respetuosa de todos los seres humanos.

ANEXO I

**Resolución (90) 6, relativa a un Acuerdo parcial para la creación de la
Comisión europea para la democracia a través del Derecho
(adoptada por el Comité de Ministros el 10 de mayo de 1990)**

Los Representantes en el Comité de Ministros de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Portugal, San Marino, España, Suecia, Suiza y Turquía.

Vista la resolución adoptada por la Conferencia para la constitución de la Comisión para la democracia a través del derecho (Venecia, 19-20 de enero de 1990), que creó la Comisión europea para la democracia a través del derecho por un período transitorio de dos años;

Considerando que los participantes en la conferencia invitaron a los órganos competentes del Consejo de Europa a estudiar, en consulta con la Comisión, las propuestas tendentes a precisar y desarrollar los lazos institucionales entre ésta y el Consejo de Europa;

Se felicitan de que un gran número de Estados miembros hayan ya manifestado la intención de participar en los trabajos de la comisión;

Consideran que la Comisión constituirá un instrumento fundamental para el desarrollo de la democracia en Europa;

Vista la decisión del 23 de abril de 1990 por la que el Comité de Ministros autoriza por unanimidad a los Estados miembros que lo deseen a perseguir estos objetivos en el marco del Consejo de Europa gracias a un Acuerdo parcial.

Deciden instituir la Comisión europea para la democracia a través del derecho, que se regirá por el estatuto adjunto a la presente resolución;

Conviene en reexaminar antes del 31 de diciembre de 1992 los lazos institucionales entre la Comisión europea para la democracia a través del derecho y el Consejo de Europa a la luz de la experiencia adquirida, especialmente con vistas a estrecharlos más, llegado el caso mediante la incorporación de las actividades de la Comisión al programa intergubernamental de actividades del Consejo de Europa.

Anexo a la Resolución (90) 6

Estatuto de la Comisión europea para la democracia a través del derecho

Artículo 1

1. La Comisión europea para la democracia a través del derecho es un órgano consultivo que coopera con los Estados miembros del Consejo de Europa así como con los Estados no miembros, en particular los de Europa central y oriental. Su campo de acción específico es el de las garantías ofrecidas por el derecho al servicio de la democracia. La Comisión persigue los objetivos siguientes:

- el conocimiento de sus sistemas jurídicos, en particular de cara al acercamiento de esos sistemas;
- la comprensión de su cultura jurídica;
- el examen de los problemas planteados por el funcionamiento, el reforzamiento y el desarrollo de las instituciones democráticas.

2. La Comisión da prioridad a los trabajos relativos:

a. a los principios y a la técnica constitucionales, legislativos y administrativos que están al servicio de la eficacia de las instituciones democráticas y de su reforzamiento, así como al principio de la primacía del derecho;

b. a los derechos y libertades públicas, en particular aquellos que conciernen la participación de los ciudadanos en la vida de las instituciones;

c. a la contribución de las colectividades locales y regionales al desarrollo de la democracia.

Artículo 2

1. Sin perjuicio de la competencia de los órganos del Consejo de Europa, la Comisión puede efectuar por propia iniciativa investigaciones y elaborar, llegado el caso, esquemas de leyes, recomendaciones y acuerdos internacionales. Toda propuesta de la Comisión puede ser discutida y adoptada por los órganos estatutarios del Consejo de Europa

2. La Comisión formula opiniones a solicitud de la Asamblea parlamentaria, del Secretario General así como de cualquier Estado miembro del Consejo de Europa, por medio del Comité de Ministros en su composición restringida a los Estados miembros del Acuerdo parcial (en adelante: el Comité de Ministros).

3. Cualquier Estado no miembro así como cualquier organización intergubernamental pueden beneficiarse de la actividad de la Comisión presentando la solicitud al Comité de Ministros para obtener el acuerdo de este último.

4. En la ejecución de sus tareas, la Comisión coopera con el Instituto internacional de la democracia creado bajo la égida de la Conferencia de Estrasburgo sobre la democracia parlamentaria.

5. La Comisión puede además establecer lazos con institutos y centros de documentación, de estudio y de investigación.

Artículo 3

1. Forman parte de la Comisión expertos independientes de renombre internacional en razón de su experiencia en el seno de instituciones democráticas o de su contribución al desarrollo del derecho y de las ciencias políticas.

2. Los expertos, miembros de la Comisión son designados en razón de uno por país, por los Estados miembros del Consejo de Europa, miembros del Acuerdo parcial. Permanecen en funciones por una duración de cuatro años; su mandato puede ser renovado. El Presidente de la Asamblea parlamentaria y el Presidente del *Giunta* de la región de Venecia o su representante pueden asistir a los trabajos de la Comisión.

3. El Comité de Ministros puede decidir por unanimidad la admisión de cualquier Estado europeo no miembro del Consejo de Europa para participar en los trabajos de la Comisión. Tras concertación con la Comisión, el Estado concernido puede designar sea un miembro asociado sea un observador que ocupará un puesto en la misma.

4. Cualquier otro Estado puede ser invitado según las mismas modalidades a designar un observador.

5. Cada Estado que haya designado sea un miembro asociado sea un observador puede designar un suplente. las modalidades de participación de los suplentes en los trabajos de la comisión son definidas en el reglamento interno de la Comisión.

Artículo 4

1. La Comisión elige, entre sus miembros, una mesa constituida por el presidente, tres vicepresidentes y otros cuatro miembros. La duración del mandato del presidente, de los vicepresidentes y de los otros miembros de la mesa es de dos años; no obstante, el mandato de un vicepresidente y de dos de los otros miembros de la mesa designados en la primera elección, elegidos por sorteo, terminará después de un año. El presidente, los vicepresidentes y los otros miembros de la mesa son reelegibles.

2. El presidente dirige los trabajos de la Comisión y asegura su representación exterior. Los vicepresidentes reemplazan al presidente en caso de impedimento de este último.

3. La Comisión se reúne en sesión plenaria, tan a menudo como sea necesario, a convocatoria del presidente que fija el lugar de la reunión. La Comisión puede igualmente crear comités restringidos para tratar cuestiones específicas.

4. La Comisión define sus procedimientos y sus métodos de trabajo en su reglamento interno y decide la publicidad que debe darse a sus actividades. Las lenguas de trabajo de la Comisión son inglés y francés.

Artículo 5

1. La Comisión puede hacerse asistir, cuando lo estime necesario, por consultores particularmente competentes en el ámbito del derecho o de la práctica institucional del o de los países concernidos.

2. La Comisión puede además proceder a audiciones o invitar a participar en sus trabajos, de manera puntual, a cualquier persona cualificada o cualquier organización no gubernamental que actúe en sus ámbitos de competencia y sea susceptible de ayudarla en la persecución de sus objetivos.

Artículo 6

1. Los gastos correspondientes a la aplicación del programa de actividades y los gastos comunes de secretaría son objeto del presupuesto del Acuerdo parcial que será financiado por los Estados miembros de éste y sometido a las mismas disposiciones reglamentarias que aquellas previstas para los otros presupuestos de la Organización.

2. Además, la Comisión puede aceptar contribuciones voluntarias que serán ingresadas en una cuenta especial abierta en sentido del artículo 4, párrafo 2, del Reglamento financiero del Consejo de Europa. Otras contribuciones voluntarias pueden ser destinadas a investigaciones específicas.

3. La región de Venecia pone graciosamente una sede a disposición de la Comisión. Los gastos relativos a la secretaría local y al funcionamiento de la sede son asumidos por la región de Venecia y por el Gobierno italiano, según las modalidades a determinar entre las citadas autoridades.

4. Los gastos de viaje y de estancia de cada uno de los miembros de la Comisión son a cargo del país que los ha designado.

Artículo 7

Una vez al año, la Comisión transmite al Comité de Ministros un informe de actividad que contiene también las grandes líneas de sus actividades futuras.

Artículo 8

1. La Comisión está asistida por el Secretario General del Consejo de Europa, que asegura además el enlace con el personal destacado por las autoridades italianas en la sede de la Comisión.
2. El personal destacado por las autoridades italianas en la sede no forma parte del personal del Consejo de Europa.
3. La sede de la Comisión se establece en Venecia.

Artículo 9

1. El Comité de Ministros puede adoptar cualquier enmienda al presente estatuto por la mayoría prevista en el artículo 20.d del Estatuto del Consejo de Europa, tras haber recogido la opinión de la Comisión.
2. La Comisión puede proponer cualquier enmienda al presente estatuto al Comité de Ministros, que decidirá por la mayoría antes mencionada.

ANEXO II

ACTA FUNDACIONAL DE LA COMISIÓN POR LA DEMOCRACIA POR MEDIO DEL DERECHO. COMISIÓN DE VENECIA PARA LA ARGENTINA (COVENARG)

Considerando

Que el Comité de Ministros del Consejo de Europa, seguido de la Conferencia celebrada en Venecia el 19 y 20 de enero de 1990, creó el 10 de mayo de ese mismo año la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, llamada "Comisión de Venecia", como órgano consultivo para cooperar con los Estados miembros tanto como con los no miembros del Consejo, estableciéndose su estatuto y funciones.

Teniendo en cuenta

Que los objetivos esenciales de dicha Comisión importan la difusión de los sistemas jurídicos, especialmente con miras a su aproximación; la comprensión de la cultura jurídica europea y el examen de los problemas planteados por el funcionamiento, el afianzamiento y el desarrollo de las instituciones democráticas. Que la Argentina y la República Oriental del Uruguay han sido admitidas como miembros observadores de la Comisión de Venecia y que la puesta en marcha del programa conllevaría la adhesión de otros países interesados en la Región.

Entendiendo

Que la Comisión de Venecia presta fundamentalmente atención a:

- los principios y las técnicas constitucionales, legislativas y administrativas que sirven a la mayor eficacia de las instituciones democráticas y al afianzamiento del principio de la primacía del derecho;
- los derechos fundamentales y libertades públicas, especialmente en cuanto a lo concerniente a la mayor participación de los ciudadanos en la vida institucional,
- la contribución de las colectividades locales y regionales para el desarrollo de la democracia,
- programas colaterales con universidades y centros europeos y latinoamericanos focalizados en la promoción de los valores de la democracia a través del derecho,

Atendiendo

Que el Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay significa un hito decisivo en el proceso de integración en América Latina, con el declarado propósito de establecer las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, más allá de la complementación de sus economías.

Que sería oportuna la creación de una sede de encuentros y de reflexión colectiva entre juristas europeos y latinoamericanos para desarrollar programas destinados a la promoción de la homogeneidad de las premisas constitucionales para los procesos de integración entre los estados soberanos y el desarrollo del patrimonio común del estado democrático de derecho, en particular, el de las garantías constitucionales de las libertades y de los derechos fundamentales del individuo.

Reafirmando

Que los principios inspiradores de Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes ponderan los profundos lazos históricos, culturales, políticos y económicos que los unen así como la plena adhesión a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas respecto de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos,

Apreciando

Que el citado Acuerdo Marco prevé en los Títulos IV y siguientes los ámbitos para el fortalecimiento de la integración, haciendo reclamo a las actividades de cooperación en todas sus formas, tanto interinstitucionales como en materia de formación, educación, información y cultura,

Convencidos

Que la intensificación de las relaciones en el ámbito institucional implica un fundamental instrumento para la obtención de aquellos objetivos, comprendiendo el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de formulación, gestión y ejecución de políticas, que incluya las actividades de formación de funcionarios responsables para la negociación e implementación de aquéllas,

Considerando

Que la seguridad jurídica, requisito para la inversión y el desarrollo de cara al Acuerdo Marco citado y a la deseada cooperación de empresas del otro lado del Atlántico, constituye otro de los valores a alcanzar,

Por ello

Con el propósito común de cooperar en el desarrollo de la democracia por medio del derecho, en el afianzamiento del Estado de Derecho y de la Justicia Constitucional, en la construcción jurídica de los espacios económicos integrados, los siguientes firmantes, integrantes de la Comisión promotora convocada al efecto, con el patrocinio del Presidente de la Comisión europea para la Democracia por el Derecho y el Secretario Ejecutivo de la misma,

Han decidido

ARTÍCULO 1.- Instituir la Comisión de Venecia en Argentina (COVENARG) para la creación de una Comisión de Venecia en América Latina (COVENAL) homóloga a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.

ARTÍCULO 2.- La COVENARG prestará apoyo institucional y académico a la más inmediata estructuración de la COVENAL, diseñando políticas y actividades, con instancia de gerencia y de ejecución, y todo lo que genere un valor agregado al intercambio de ideas y experiencias puestas a disposición de las entidades de la región y de los eventuales funcionarios y empleados.

ARTÍCULO 3.- La COVENARG celebrará un acuerdo de cooperación con la Comisión de Venecia, a efectos de intercambiar conocimientos y experiencias en materia de formulación, gestión y ejecución de las políticas referidas en el artículo anterior, con especial acento en los aspectos jurídicos, en particular, aquéllos constitucionales del MERCOSUR.

ARTÍCULO 4.- La COVENARG organizará un Centro de Documentación e Información con soporte magnético e interconectado con el Centro homólogo de la Comisión de Venecia, que brinde servicio a organismos oficiales, instituciones judiciales, académicas y entidades privadas de la región. Igualmente proyectará Seminarios y grupos de estudio en relación con las Universidades Europeas, especialmente sobre los siguientes temas:

- Bases constitucionales de los procesos de integración.
- La soberanía en las Constituciones latinoamericanas.
- Tratamiento constitucional de los problemas indígenas.
- La defensa de los derechos humanos, judicial y extrajudicialmente.
- Los poderes privados supranacionales.
- Normas supranacionales y régimen de los tratados.

ARTÍCULO 5.- La COVENARG contará con una Secretaría Técnica permanente para la realización de las tareas concretas necesarias para la consecución de los objetivos referidos, procurando el apoyo institucional de los gobiernos respectivos y organizando reuniones alternativas con los expertos de la Comisión de Venecia a celebrarse en América Latina y Europa, fijando el calendario respectivo.

ARTÍCULO 6.- Designar al actual Representante de la República Argentina ante la Comisión de Venecia, Embajador Héctor Masnatta, para redactar el Estatuto de la

COVENARG, debiendo requerir a los Ministros de Justicia y de Relaciones Exteriores la designación de representantes para constituir la Secretaría Técnica.

ARTÍCULO 7.- Establecer como sede la Ciudad de Buenos Aires y designar como Presidente al Ministro de Justicia de la Nación.

ARTÍCULO 8.- Dése a publicidad y remítase ejemplares a las representaciones diplomáticas que suscriben y a las autoridades de los Ministerios de Justicia y Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto.

Buenos Aires, 19 de septiembre de 1997.