

## LOS EFECTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE ESTADO MIEMBRO DEL CONSEJO DE EUROPA POR LA FEDERACIÓN RUSA

Ana SALINAS DE FRÍAS\*

### RESUMEN

#### LOS EFECTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE ESTADO MIEMBRO DEL CONSEJO DE EUROPA POR LA FEDERACIÓN RUSA

La agresión de la Federación Rusa contra Ucrania constituye el último eslabón de una cadena de graves incumplimientos por parte de Rusia de sus obligaciones para con el Consejo de Europa, y ha culminado con la aplicación del expediente técnico más grave y contundente previsto en su Estatuto, la expulsión, pese a que la indefinición de las disposiciones aplicables, la falta de práctica previa y la actitud de Rusia hayan oscurecido la comprensión del proceso que ha conducido a ella. La situación de Rusia respecto de los tratados internacionales del Consejo de Europa con los que se había comprometido varía, aunque en general la posición de la organización tiende claramente a excluirla de ellos. Sin duda la consecuencia más relevante es la denuncia de Rusia del CEDH y la impunidad en la que quedarán los hechos que no puedan incluirse en el periodo adicional de seis meses previsto en el CEDH, además de las dificultades en el desarrollo de dichos contenciosos y la ejecución, en su caso, de las sentencias condenatorias que dicte el TEDH. Nuevos retos plantean también tanto el cumplimiento de sus obligaciones financieras por parte de Rusia, como la situación de los funcionarios de nacionalidad rusa.

**Palabras clave:** Consejo de Europa, Rusia, protección derechos humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Convenio Europeo de Derechos Humanos, agresión Ucrania, membresía organizaciones internacionales, tratados internacionales.

---

\* Catedrática de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga ([asalinas@uma.es](mailto:asalinas@uma.es)). El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación PID2019-108253RB-C31, *Regímenes de facto, desterritorialización de las obligaciones de los Estados y consecuencias para la seguridad, dignidad humana y sostenibilidad*. Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 31 de mayo de 2022.

**ABSTRACT****LEGAL EFFECTS DERIVED FROM THE LOSS OF THE COUNCIL OF EUROPE'S MEMBER STATUS BY THE RUSSIAN FEDERATION**

The Russian Federation's aggression against Ukraine is but the last piece of a chain of the gravest breaches of its commitments towards the Council of Europe. It has ended by the application of the strictest technical resource foreseen by the Statute: the expel of Russia. This has been so despite the fact that obscurity of relevant provisions to be applied, lack of previous practice on the issue and Russia's attitude have made the overall procedure more difficult to understand. Russia's situation with regard to CoE conventions to which it was a party differs from one case to another, but in general terms the organisation's approach is more prone to the exclusion of Russia from any participation to the said treaties. Undoubtedly, the most relevant consequence of this situation is Russia's withdrawal from the ECHR and impunity that will preside human rights breaches which could not be included in the extra six month period established by the ECHR, additionally to difficulties in the overall development of judicial procedures before the ECtHR and ways to secure Russia's compliance with judgments issued by the ECtHR. New challenges also arise with regard to compliance of Russia with its financial obligations and the situation of CoE civil servants with Russian nationality.

**Keywords:** Council of Europe, Russia, human rights protection, European Court of Human Rights, European Convention of Human Rights, aggression against Ukraine, International Organizations membership, international treaties.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS DIFÍCILES RELACIONES DE RUSIA CON EL CONSEJO DE EUROPA.—3. LA SITUACIÓN DE RUSIA EN RELACIÓN A LOS TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA.—4. LA DENUNCIA POR PARTE DE RUSIA DEL CEDH Y SUS EFECTOS JURÍDICOS.—5. CONSECUENCIAS EN RELACIÓN CON EL FUNCIONARIADO DEL CONSEJO DE EUROPA Y EN RELACIÓN A LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS.—6. CONCLUSIONES.

**1. INTRODUCCIÓN**

El 24 de febrero de 2022 la tensión entre Rusia y Ucrania culminaba con el ataque de las fuerzas armadas regulares rusas a Ucrania, esto es, en un acto de agresión, conforme a la Resolución 3314 (XXIX) de la AGNU, contrario a la norma de *ius cogens* que prohíbe el recurso a la fuerza armada entre Estados y al art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, además de una serie de normas internacionales convencionales y consuetudinarias jurídicamente vinculantes para la Federación Rusa.

Rusia no es un Estado que se prodigue como partícipe entusiasta de las relaciones multilaterales. A decir verdad, tan solo participa como miembro en apenas una docena de organizaciones internacionales (si se excluyen las agencias especializadas de Naciones Unidas, en adelante NU), entre las que se cuenta tan solo una estrictamente europea, el Consejo de Europa (en adelante CoE), dado que la OSCE se ha considerado tradicionalmente como una organización a caballo entre Asia y el mundo occidental, como su composición revela. A la vista de la escalada de enfrentamientos que se venía cons-

tatando entre los dos Estados —ambos miembros del Consejo de Europa— y las amenazas en forma de ultimátum dirigidos por la Federación Rusa a la República de Ucrania que hacían presagiar una intervención armada por parte de Rusia contra Ucrania, el gabinete de la Secretaría General intentó una solución dialogada *in extremis* entre las partes, cursando visita sobre el terreno y entrevistándose con ambos gobiernos, al tiempo que los otros dos órganos principales de la organización —Comité de Ministros (en adelante CM) y Asamblea Parlamentaria (en adelante PACE)— incluían el conflicto entre dos de sus Estados miembros en sus respectivas agendas.

A pesar de los esfuerzos, esas gestiones no tuvieron éxito y el 15 de marzo de 2022 la Federación Rusa comunicaba su decisión de abandonar el CoE conforme a lo dispuesto en el art. 7 de su Estatuto, en un intento desesperado por evitar la expulsión, que se decidiría por el CM el 16 de marzo sobre la base del art. 8 del mismo texto<sup>1</sup>, y se confirmaría en cuanto a sus efectos legales y financieros en todo caso el 23 de marzo<sup>2</sup>. Tras la decisión de expulsión, un conserje del *Palais de la Paix* arriaba la bandera rusa el 16 de marzo en presencia de tan solo tres funcionarios de la representación permanente rusa ante el Consejo de Europa que esperaban la entrega solemne de la bandera. Sin embargo, una vez arriada y doblada, el conserje se marchó llevándose la bandera, partiendo los diplomáticos rusos con las manos vacías<sup>3</sup>. Era la forma de «deshonrar» a un Estado que había demostrado el mayor desprecio por los valores esenciales de la organización, con cuyo respeto todos los miembros han de comprometerse.

La expulsión de la Federación Rusa del Consejo de Europa, tras una breve pero intensa historia (II), requiere de la solución de una serie de cuestiones jurídicas, como son la permanencia o no de Rusia como parte en los tratados internacionales del Consejo de Europa (III); los efectos jurídicos de su retirada del CEDH (IV); y las consecuencias financieras de la pérdida de la condición de miembro, así como sus efectos sobre el funcionariado de la organización (V), un análisis que nos llevará a ciertas reflexiones finales (VI).

## 2. LAS DIFÍCILES RELACIONES DE RUSIA CON EL CONSEJO DE EUROPA

En el marco de la ampliación sin precedentes del CoE como consecuencia de la caída del muro de Berlín y la descomposición de la URSS, la Federación Rusa se unió a la organización, tras la decisión favorable de la PACE en 1996, después de algún intento previo en el que no superó el examen del cumplimiento de los requisitos necesarios para dicha adhesión<sup>4</sup>. Al igual que en el

<sup>1</sup> Véase Resolución CM/Res(2022)2.

<sup>2</sup> Véase Resolución CM/Res(2022)3.

<sup>3</sup> Véase <https://www.dna.fr/politique/2022/03/16/le-drapeau-russe-descendu-de-son-mat-au-conseil-de-l-europe>.

<sup>4</sup> Véase PACE Opinion 193 (1996) on Russia's request for membership in the Council of Europe.

caso del resto de los países procedentes de la antigua Europa central y oriental, la ratificación del CEDH con la entrada en vigor del Protocolo adicional núm. 11 fue obligatoria para Rusia.

Ratificado el citado Protocolo adicional, por el que se reformaba profundamente el mecanismo procesal de protección establecido en el Convenio<sup>5</sup>, la jurisdicción del TEDH pasaba a ser obligatoria. Pero además, con la adopción del Protocolo adicional núm. 14<sup>6</sup>, los poderes del CM en relación con la supervisión del cumplimiento de las sentencias se vieron considerablemente ampliados con la nueva posibilidad de que este, en caso de incumplimiento persistente de la ejecución de la sentencia condenatoria contra un Estado parte, pudiese referir una segunda demanda por incumplimiento ante el TEDH, mecanismo sin duda inspirado en el recurso de incumplimiento a favor de la Comisión Europea en el caso del ordenamiento de la UE. Dos episodios a este respecto dan fe de la actitud de la Federación Rusa en sus primeras etapas de andadura como miembro del CoE.

Entre 1994 y 1996 Rusia mantuvo una encarnizada guerra con Chechenia, en el transcurso de la cual ciertas prácticas de guerra desarrolladas por la Federación Rusa estremecieron a la comunidad internacional, poniendo serias trabas al acceso de esta al CoE. De la misma forma, durante la segunda guerra de Chechenia, iniciada en 1999 y oficialmente finalizada en abril de 2009, el ejército ruso empleó métodos de combate no menos abyectos e ilícitos; aquellos excesos resultaron en varios centenares de sentencias condenatorias producto de demandas individuales contra la Federación Rusa por las prácticas más atroces imaginables (miles de desapariciones forzadas, masacres contra la población civil, destrucción de ciudades y poblaciones al completo, mutilaciones de cadáveres, etc.), habiendo merecido la crítica más dura por parte de la PACE y del Comisario de Derechos Humanos, aunque ninguna otra medida fue adoptada en relación con dicha situación, respetando escrupulosamente el principio de no injerencia y el carácter interno de dicho conflicto armado, para satisfacción de la Federación Rusa.

Simultáneamente, en el periodo comprendido entre 1989 a 2003 la República de Transnistria experimentó un proceso separatista convulso de parte de su población que dio pie a la creación de una república independiente tras la celebración de un referéndum ilegal, así como al establecimiento de un gobierno afín apoyado por Rusia. Ciertas muertes ocurridas durante aquel proceso fueron denunciadas ante el TEDH en el llamado caso *Illas-cu c. Moldavia y Rusia*. El fallo condenatorio del Tribunal contra Rusia y Moldavia, en relación con esos hechos acaecidos en una parte del territorio

---

<sup>5</sup> Acerca de la modificación del mecanismo de protección aportado por el Protocolo adicional núm. 11 véase, por todos, SÁNCHEZ LEGIDO, A., *La reforma del mecanismo de protección del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Colex, 1995.

<sup>6</sup> Acerca de la modificación del mecanismo de protección del CEDH que el Protocolo adicional núm. 14 comporta véase, por todos, PASTOR RIDRUEJO, J. A., «El Protocolo número 14 a la Convención Europea de Derechos Humanos: ¿estamos ante la reforma que necesita el Tribunal?», *REDI*, 2004, vol. 56, núm. 1, pp. 141-149.

moldavo controlado *de facto* por Rusia —uno de sus primeros escauceos por desestabilizar territorios fronterizos de terceros Estados—, y la falta de cumplimiento de ambos, en el caso de Moldavia porque no controlaba *de facto* ni ejercía jurisdicción *de facto* sobre esta parte del territorio (Transnistria), y en el caso de Rusia por no aceptar su responsabilidad sobre los hechos<sup>7</sup>, provocó que el CM, en virtud del art. 46 del CEDH, decidiese referir de nuevo el caso al TEDH. Ello provocó la actitud hostil de Rusia, que paralizó durante cinco años la entrada en vigor del Protocolo adicional núm. 14 al CEDH, siendo este protocolo el que habría de permitir la adopción de una serie de modificaciones procesales (sentencias piloto, formaciones de juez único, nuevos motivos de desestimación, entre otros) que aliviase la situación de colapso que por entonces ya sufría el TEDH como consecuencia fundamentalmente de la ampliación del CoE y, por ende, de la aplicación del CEDH a los antiguos países comunistas, que elevaron hasta límites desconocidos el número de demanda pendientes y, muy especialmente, en el caso de Rusia<sup>8</sup>.

La situación llegó a tal extremo que se llegó a negociar un «tratado puente» que permitiese la aplicación de las reformas incluidas en dicho protocolo a todos los Estados parte excepto a Rusia, el Protocolo 14 bis, que finalmente no entró en vigor tras las negociaciones habidas en el seno del CM con la Federación Rusa para cerrar el caso Illascu en 2007.

Tan solo un año después, en agosto de 2008, Rusia agredía a Georgia, Estado miembro del Consejo de Europa y parte en el CEDH, desestabilizando las regiones de Osetia del Sur y Abjasia; interviniendo en sus respectivos gobiernos a fin de favorecer la instauración de regímenes prorrusos bajo la excusa de proteger a las minorías rusas residentes en dichas regiones; y reconociendo la independencia proclamada por estos hasta nuestros días. La injerencia en Georgia y la posterior agresión dio pie a una guerra relámpago entre Rusia y Georgia que se saldó con numerosos fallecidos y al menos 1.500 personas víctimas de una práctica sistemática de deportaciones y detenciones arbitrarias por las que se condenó a Rusia a una indemnización global de 10 millones de euros<sup>9</sup>; la creación de dos repúblicas ficticias e inestables no reconocidas por ningún otro Estado más que por la propia Rusia en una operación de cuasi anexión por parte de esta; tres resoluciones conminatorias de la PACE desatendidas por la Federación Rusa<sup>10</sup>; y dos condenas interestatales (fondo y satisfacción equitativa) y varias decenas de condenas en demandas individuales ante el TEDH<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Véase asunto *Ilaşcu y otros c. Moldavia y Rusia* (GS) núm. 48787/99, TEDH 2004.

<sup>8</sup> En la fecha de cierre del presente estudio y conforme a las estadísticas oficiales del TEDH, la Federación Rusa acumula el 25 por 100 del total de demandas pendientes ante el Tribunal, con una cifra ligeramente superior a las 18.000 demandas pendientes. Véase [https://echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2022\\_BIL.PDF](https://echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2022_BIL.PDF).

<sup>9</sup> Véase asunto *Georgia v. Russia* (I), núm. 13255/07 (satisfacción equitativa) TEDH 2014.

<sup>10</sup> Véanse Resoluciones PACE 1633 (2008), 1647 (2009) y 1683 (2009).

<sup>11</sup> Véanse asuntos *Georgia c. Russia*, núm. 13255/07 (fondo), de 3 de julio de 2014, y *Georgia c. Rusia* núm. 13255/07 (satisfacción equitativa), de 31 de enero de 2019, cit. nota 9. Finalmente, el 1 de

Las dificultades volverían con la nueva injerencia y acción armada de Rusia en la región del Donbás en 2014 que, en esta ocasión, y tras los precedentes habidos en 2008 con Georgia, sí motivaron una respuesta más contundente por parte de la organización. Así, conforme al art. 6 de su Reglamento de funcionamiento interno, el presidente de la PACE debe ratificar las credenciales de los miembros de las delegaciones nacionales al inicio de cada sesión ordinaria<sup>12</sup>. Sin embargo, las credenciales así otorgadas pueden ser reconsideradas sobre la base de cuestiones «procesales», de acuerdo con la terminología de este instrumento (p. ej., por clara discriminación entre sexos en la composición de la delegación), o por cuestiones sustantivas, como lo son una violación grave del art. 3 del Estatuto del CoE o no honrar las obligaciones asumidas en el momento de adhesión al mismo<sup>13</sup>, siendo una de las posibles consecuencias de dicha revisión la suspensión de ciertos derechos —el de voto incluido— de la delegación concernida<sup>14</sup>.

En reacción a la crisis provocada por la Federación Rusia con su apoyo incluso militar a los separatistas del Donbás y a la independencia de Crimea, reconocida por las autoridades rusas en marzo de 2014, la PACE suspendió los derechos de voto de la delegación de Rusia en las sesiones de 2014 y 2015, tras dos mociones consecutivas presentadas por componentes de la misma, pero permitió que esta siguiese asistiendo a sus sesiones y no fue expulsada, ni las credenciales revocadas, a fin de asegurar la continuidad del diálogo, lo que permitió a sus miembros seguir participando en ciertas tareas y grupos de trabajo de la PACE. Ante el incumplimiento por parte de Rusia de las Resoluciones de la PACE 1990 (2014), 2034 (2015) y 2063 (2015) y la posibilidad de que, consiguientemente, la PACE no ratificara las credenciales de la delegación rusa al inicio de 2016, las autoridades rusas decidieron, antes que esa situación se materializase, algo que consideraban humillante, no presentar sus credenciales para 2016, retirándose voluntariamente de este órgano. En 2017 la Federación Rusa, con condición de gran contribuyente en la organización, dejó de pagar dos tercios de su contribución al presupuesto ordinario del CoE, un total de 33 millones de euros, sugiriéndose además, por parte del ministro de Asuntos Exteriores ruso Lavrov, que dado que la delegación parlamentaria rusa no había participado en la elección de un número importante de nuevos jueces del TEDH, la autoridad del alto órgano jurisdiccional, así como la obligatoriedad de sus sentencias era discutible, además de cuestionar la legitimidad de la elección del secretario general. La crisis diplomática se resolvió en 2017, tras un estrangulamiento económico importante para la organización, que hubo de suspender buena parte de sus actividades operacionales, con la asunción por parte de Francia y Alemania a

---

enero de 2021 el TEDH dictaría sentencia condenatoria sobre el fondo contra Rusia en el asunto *Georgia c. Rusia* (II) (fondo), núm. 38263/8, TEDH 2021.

<sup>12</sup> Véase PACE Rules of Procedure, art. 6, disponible en [http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=ENtoc\\_NOA29C3B0N0A2D6998#Format-It](http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=ENtoc_NOA29C3B0N0A2D6998#Format-It).

<sup>13</sup> Contenidas, en el caso de la Federación Rusa, en la Resolución PACE 193 (1996).

<sup>14</sup> *Ibid.*, art. 10.1.c). Esa misma posibilidad de suspensión de derechos por las mismas causas la contempla el estatuto del CoE a favor del Comité de Ministros en su art. 9.

partes alícuotas de la deuda rusa y la vuelta de la delegación de la Federación Rusa a la PACE, restituyéndosele todos sus derechos<sup>15</sup>, no sin mantener la condena de la PACE a la agresión a Ucrania por parte de Rusia, el uso de la fuerza armada en su territorio y la anexión de Crimea.

Como colofón a una escalada de amenazas contra el gobierno ucraniano, la Federación Rusa protagonizaba un acto de agresión contra Ucrania, que provocaba la reunión de urgencia del CM, la PACE y el Comité Conjunto, tras la cual el 25 de febrero de 2022 el CM suspendía con carácter inmediato todos los derechos de representación de la Federación Rusa ante el CoE, en aplicación del art. 8 del Estatuto, solicitando de la Secretaría General la notificación correspondiente a las autoridades de dicho Estado, así como de las consecuencias legales y financieras de esta decisión<sup>16</sup>. El 10 de marzo el CM insistía en la retirada de Rusia del CoE de acuerdo con el art. 7 del Estatuto o en recurrir, en caso contrario, a su expulsión, conforme al art. 8 del texto fundacional<sup>17</sup>. El 15 de marzo la PACE afirmaba que la Federación Rusa no podía seguir siendo miembro del CoE e invitaba al CM a requerir a esta su retirada de la organización y, en caso de incumplimiento por parte de esta, su expulsión<sup>18</sup>. Poco después, ese mismo día el ministro de exteriores de Rusia enviaba una comunicación a la Secretaría General del CoE anunciando su retirada unilateral de su Estado de la organización<sup>19</sup>. El 16 de marzo el CM adoptaría una nueva resolución definitiva en la materia, expulsando finalmente a la Federación Rusa con base en el art. 8 del Estatuto del CoE, siendo la primera vez que se invocaba esta disposición estatutaria<sup>20</sup>. La expulsión

<sup>15</sup> Los denodados esfuerzos del secretario general Jagland a fin de que la delegación rusa volviese a la PACE y que se le restituyese en sus derechos, obviamente como última solución a la crisis económica y la paralización de las actividades operacionales de la organización, han sido duramente criticadas con esta nueva agresión contra Ucrania y entendido como un mensaje equivocado a otros Estados miembros incumplidores. Véase DEMIR-GÜRSEL, E., *Russia's Expulsion and its Possible Implications for Other Member States*, disponible en <https://verfassungsblog.de/the-council-of-europes-sharp-turn/>.

<sup>16</sup> Véase CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3. Las consecuencias legales y financieras se detallarían en una reunión posterior del CM, quedando plasmadas en la Resolución CM/Res(2022)1 y, de manera definitiva, en la Resolución CM/Res(2022)3.

<sup>17</sup> Véase Decisión CM/Del/Dec(2022)1428bis/2.3.

<sup>18</sup> Véase PACE Opinion 300(2022) Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine, adoptada sobre la base del Informe del Committee on Political Affairs and Democracy, Rapporteur Ms. Ingjerd Schou.

<sup>19</sup> El texto de la nota reza como sigue: «*Dear Madam Secretary General, Discriminatory decisions taken in the Council of Europe concerning the Russian Federation force us to leave this Organization. In accordance with Article 7 of the Statute, I notify you of Russia's withdrawal from the Council of Europe. All responsibility for the consequences of this step with regard to the common humanitarian and legal space on the Continent and for the Council of Europe itself lies with those who deliberately escalated tensions and turned the Organization into an instrument for achieving their geopolitical goals. Given the unprecedented pressure of sanctions against Russia and its citizens, we reserve our right to withdraw from the Council of Europe on our own terms. I also inform you on the intention of the Russian Federation to denounce the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 in accordance with its article 58, paragraph 1.*»

<sup>20</sup> El único precedente de una crisis parecida lo constituye el abandono, por parte de Grecia, de la organización durante el periodo conocido como «la dictadura de los coroneles». En aquella ocasión y ante la inminencia de la expulsión de Grecia del CoE por decisión del CM la delegación griega se adelantó comunicando su retirada voluntaria de la organización haciendo uso del art. 7 del Estatuto.

y sus efectos finales, tanto jurídicos como financieros, quedarían definitivamente zanjados en su reunión de 23 de marzo<sup>21</sup>.

### 3. LA SITUACIÓN DE RUSIA EN RELACIÓN A LOS TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA

Una de las notas más características de la acción del CoE en sus más de siete décadas de funcionamiento ha sido precisamente la eficiente maquinaria normativa que ha venido construyendo paulatinamente, permitiendo la negociación y adopción de más de dos centenares de tratados internacionales en las más diversas materias que entran dentro del ámbito de sus competencias, siempre presididas por los tres pilares básicos de la organización (democracia, Estado de Derecho y derechos humanos) y con el objetivo último de favorecer la cooperación entre sus miembros.

En el momento de su retirada de la organización la Federación Rusa había ratificado más de sesenta de dichos tratados, y era signataria de otros catorce. Entre los primeros se cuentan algunos tan significativos en el ámbito penal —en particular habida cuenta de cómo se desarrolla la agresión contra Ucrania— como el Convenio europeo para la prevención de la tortura, la Carta social europea (en adelante CSE), los convenios en materia de terrorismo (supresión y prevención y protocolos adicionales), los de asistencia judicial en materia penal, extradición, contra la corrupción o el blanqueo de capitales, de protección del patrimonio y el Convenio europeo para la protección de minorías nacionales. Pero también había ratificado importantes convenios en el ámbito civil o administrativo, previstos para facilitar el día a día de sus ciudadanos, tales como el Convenio europeo sobre reconocimiento de periodos de estudios universitarios o equivalencia de títulos, de doble imposición fiscal o de cooperación transfronteriza. Entre los segundos —aquellos en los que Rusia era solo signataria en el momento de su expulsión— destacan el Convenio sobre el control de adquisición de armas de fuego, la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias o el Convenio contra el tráfico de órganos o de bienes culturales.

Como tratados internacionales solo cabría, en puridad, conforme a los arts. 42 y 14 CVDT, la denuncia, por parte de Rusia, de dichos tratados internacionales si su voluntad es dejar de estar obligada por los mismos —todos o algunos de ellos—, cosa que ha hecho de forma específica en su comunicación de retirada de la organización —que implica la denuncia del estatuto del

---

Véase al respecto ZANGHI, C., «La Problematica Partecipazione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa: dall'Ammissione alla Perdita dello Status di Miembro», *Ordine Internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 318-342; LAWSON, R., *They can destroy our houses. But they cannot destroy our values*, disponible en <https://leidenlawblog.nl/articles/they-may-destroy-our-houses-but-they-cannot-destroy-our-values>.

<sup>21</sup> Véase CM/Res(2022)3.

CoE— respecto del CEDH, en la medida en que le es del máximo interés desconectarse de su mecanismo procesal de protección y, muy particularmente, denunciar de forma expresa la jurisdicción del TEDH.

Ahora bien, no todos los convenios afectados en este caso gozan de la misma naturaleza e importancia. Así, mientras la Organización ha abierto algunos tratados tan solo a sus Estados miembros, considerando a estos como tratados «cerrados», otro conjunto de tratados ha sido concebido para una participación más amplia de Estados. De hecho, en un importante giro en su política convencional, el CoE decidió abrir sus tratados a la participación de terceros Estados<sup>22</sup>, por lo que en principio hablar de tratados cerrados podría resultar contradictorio si no fuera porque esos tratados se ciñen básicamente al Estatuto, el Convenio de privilegios e inmunidades y sus protocolos modificativos, el CEDH y sus protocolos adicionales y la CSE. La organización ha considerado que el cese en la condición de miembro por parte de la Federación Rusa supone su exclusión de los citados «tratados cerrados», independientemente de su denuncia o no. Lo cierto es que la mayoría de esos tratados están íntimamente ligados a la pertenencia de un Estado a la organización, en particular el CEDH y sus protocolos adicionales, en todo caso expresamente considerados objeto de denuncia en la comunicación del gobierno ruso al Consejo de Europa. E igualmente ciertos tratados que contienen alguna disposición concreta en este sentido, estableciendo que el cese en la pertenencia a la organización conlleva el cese como parte en dichos convenios, como es el caso del Convenio para la supresión del terrorismo (ETS 90, art. 15).

Más problemático resulta, sin embargo, que la organización haya atribuido esta condición de tratado cerrado y, por tanto, con estos mismos efectos, a tratados que no contienen una cláusula expresa similar, como son los casos de los Protocolos adicionales 1 y 2 al Convenio europeo para la prevención de la tortura o los tratos crueles inhumanos o degradantes (ETS 151 y 152) incluidos en dicho listado de tratados «cerrados», cuyo tratado matriz (ETS 126), por el contrario, incluye la posibilidad de que Estados no miembros del CoE puedan ser invitados por el CM a convertirse en partes en dichos tratados. Dado que la Federación Rusa ya es parte en este tratado, así como en sus protocolos adicionales, que han sido incorporados al mismo, sería discutible que no pueda mantenerse a esta como parte en este Convenio y que su pertenencia dependiese de una nueva invitación del CM; cuestión diferente es que la Federación Rusa desee seguir siendo parte en este importante mecanismo de supervisión por el que ha sido advertida en más de una ocasión, considerándose, además, un importante mecanismo procesal de protección adicional y complementario al del CEDH, vía art. 3.

Igualmente discutible habría que considerar la inclusión en la lista de tratados cerrados elaborada por el servicio jurídico del Consejo de Europa, de

<sup>22</sup> Véase Rapport du Secrétaire Général sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe, Document d'information SG/Inf (2012)12, disponible en [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805ca818](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ca818).

los que Rusia quedaría automáticamente excluida, de la Carta europea de autonomía local (ETS 122) o la CSE revisada (ETS 163). En el primer caso, si bien puede compartirse que el contenido sustantivo del tratado puede tener implicaciones estructurales importantes —incluso constitucionales— para los Estados parte, nada impide que un Estado miembro que deje de serlo pueda continuar como parte en el mismo, pese a que el Convenio haga a menudo referencia solo a los Estados miembros de la Organización, pues en puridad no existe disposición específica en este que de forma expresa o tácita establezca que el cese en la condición de parte conlleve necesariamente el fin de la participación en el tratado.

Por lo que hace al segundo caso, y aun teniendo muy presente el valor complementario que sin duda la Carta tiene en relación con el mecanismo de protección del propio CEDH en lo que hace a los derechos sociales en ella contemplados como su propio preámbulo subraya, junto con la indivisibilidad de los derechos humanos en general sostenida de forma mayoritaria por la doctrina internacionalista, además del compromiso que sin duda conlleva la participación en su Comité, cuyas decisiones debe recordarse han sido insistentemente reivindicadas como equivalentes a una verdadera jurisprudencia<sup>23</sup>, no existe igualmente disposición específica que establezca de manera expresa o tácita que la pérdida de la membresía en la Organización implique automáticamente el cese en la participación en el tratado.

En definitiva, parece traslucirse de las opciones barajadas por el servicio jurídico del CoE y asumidas por el CM una posición de cierta intransigencia, de cierre a la participación de Rusia en una serie de convenios clave de la Organización. Así, se ha criticado la opción por la expulsión de Rusia del CoE y la merma de derechos que, con carácter general, esta conlleva para las

---

<sup>23</sup> JIMENA QUESADA, L., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales. Sistema de reclamaciones colectivas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 52-53: dicho autor ya justificó la pertinencia del término jurisprudencia del CEDS tras estudiar la evolución del mecanismo de control de la Carta Social Europea, no solamente en virtud de la independencia del órgano y de sus integrantes (que efectúan una declaración solemne al efecto al asumir su mandato), sino asimismo a la luz de los parámetros claramente jurisdiccionales de actuación del CEDS y de la estructura de sus decisiones de fondo (en el específico sistema de reclamaciones colectivas), con formato análogo a las sentencias. El mismo autor, más tarde, ha destacado otros elementos que dotan de solidez a la jurisprudencia del CEDS, como es el hecho de que así se llame en la propia web oficial del Consejo de Europa, que la base de datos de jurisprudencia esté integrada con la del TEDH (HUDOC) y que, consiguientemente, sea de fácil acceso y acreedora de estabilidad y seguridad jurídica como las demás bases de datos jurisdiccionales de instancias nacionales o internacionales. Véase, en este sentido, JIMENA QUESADA, L., «Impacto práctico de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales», en SAURA SÚCAR, M. y SALINAS MOLINA, F. (coords.), *Principios esenciales de Derecho del Trabajo*, Barcelona, Huygens Editorial, 2017, pp. 359-360. En análogo sentido véase BRILLAT, R., «La Charte sociale européenne et le contrôle de son application», en ALIPRANTIS, N. (ed.), *Les droits sociaux dans les instruments internationaux européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 44: «El término "jurisprudencia" utilizado desde hace años ya ha adquirido plena significación». Y, más recientemente, SALCEDO BELTRÁN, C., «El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (*Nullum ius sine actione*)», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, núm. 57, p. 220; estudio en el que, con relación al CEDS, señala dicha autora que el término *juris dictio* es el adecuado, al adoptar la «interpretación auténtica del derecho que supervisa» y, por tanto, «el pronunciamiento se denomina jurisprudencia».

víctimas de la actual guerra<sup>24</sup>, en línea con el razonamiento que sostiene que en política internacional «es mejor tener al enemigo sentado a la mesa». Tal vez una forma de dejar una mano tendida para no cortar absolutamente los vínculos con la Federación Rusa, y no dejar a su población y a la población ucraniana desprotegidas, podría ser precisamente una política convencional más blanda por parte de la Organización, en el sentido de no cerrar las puertas presumiendo la denuncia en casos en los que ni esta está expresamente prevista, ni dicha presunción es evidente, como ocurriría en el caso de estos dos últimos convenios, especialmente significativos por lo demás tanto por la protección complementaria de derechos humanos que comporta<sup>25</sup>, como por la significación que, en concreto, la Carta europea de autonomía local podría suponer en relación con la creación de regímenes *de facto* o zonas inestables a lo largo de sus fronteras como política sistemáticamente seguida por Rusia en los últimos años y, en particular, en la actual guerra de agresión contra Ucrania. Parece, por todo ello, discutible que se pueda sostener que la cesación en la membresía en el CoE conlleve, como una consecuencia *de jure* y *de facto*, la pérdida inmediata de la condición de Estado parte en estos convenios considerados «cerrados»; o bien que, dada la ausencia de disposición específica al respecto, haya de presumirse que la denuncia se aplicaría *mutatis mutandis*<sup>26</sup>, razonamientos ambos que desvelan más bien un deseo por desvincular a Rusia de toda conexión con estos convenios que un efecto ajustado a la aplicación del CVDT al caso concreto, particularmente de su art. 42.

Así pues, obviando la calificación de tratados estatutarios y extraestatutarios que utiliza el servicio jurídico para estudiar los efectos de los mismos en relación al abandono de la organización por parte de Rusia, no es evidente esa división entre tratados cerrados y abiertos, o al menos no lo es desde el momento que tratados en los que no se incluye una cláusula expresa de cesación en la condición de parte como consecuencia inmediata de la cesación en la condición de miembro. Como es igualmente discutible la identidad que se establece en dicho razonamiento entre silencio y denuncia o, en su defecto, considerando la cesación en la condición de parte como una consecuencia *de facto* y *de iure* de la cesación de la condición de miembro de dichos tratados.

La explicación de fondo, en concreto en el caso de la CSE revisada y de la Carta europea de autonomía local, es que «*the conventions in question provide protection to individuals and/or entities separable from the central government of the withdrawing/expelled State*»<sup>27</sup>, de donde se deduce la conveniencia del cese inmediato de los efectos del tratado, lo diga la Carta o no. Sin embargo, y precisamente en la medida en que se trata de tratados que reconocen y protegen

<sup>24</sup> Véase JAHN, J., *The Council of Europe Excludes Russia: A Setback for Human Rights*. Accesible en <https://www.ejltalk.org/the-council-of-europe-excludes-russia-a-setback-for-human-rights/>.

<sup>25</sup> Rusia iría contra sus propias posiciones históricas respecto de los derechos sociales y económicos, en particular en la posición defendida por esta respecto de la negociación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966. Véase CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía del Estado y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, 2.ª ed., Madrid, Tecnos, 2001, p. 79.

<sup>26</sup> Véase Memorandum del Servicio Jurídico del CoE, CM(2022)70, de 15 de marzo de 2022.

<sup>27</sup> *Ibid.*

derechos, esta posición podría resultar contradictoria con los principios y la propia filosofía en la que se basa la acción normativa del CoE. Además, muchos tratados abiertos en los que, conforme a esta clasificación, la Federación Rusa podría seguir participando, consagran igualmente derechos en favor de los particulares (p. ej., la Carta europea de lenguas minoritarias).

Junto con estos tratados firmados y ratificados por Rusia con anterioridad a su partida, habrá que considerar la situación de aquellos tratados firmados, pero aún no ratificados, por la Federación Rusa en el momento de su retirada. De acuerdo con el CVDT, firma y ratificación son dos actos diferentes en relación con el consentimiento de un Estado para obligarse por un tratado y, en su caso, dos etapas distintas del proceso destinado a la producción de efectos jurídicos por parte de un tratado internacional. En el supuesto que nos ocupa concurren dos circunstancias especiales: en primer lugar, que se trata de tratados «modelo» elaborados en el seno de una organización internacional que siguen unas pautas, establecidas por su órgano decisorio, el CM, conforme a la cual dichos tratados están abiertos automáticamente a la firma y ratificación de los Estados miembros de la Organización, pero solo serán participados por terceros Estados en la medida en que hayan sido invitados a hacerlo por el CM. La segunda circunstancia es la pérdida de la condición de miembro por parte del Estado signatario que aún no ha ratificado el tratado internacional en cuestión.

¿Cabe asimilar la retirada por parte del Estado como miembro de la Organización a la nulidad de la firma previamente realizada o la revocación de la misma? En principio, tratándose la firma de un acto unilateral soberano del Estado no cabría revocación por terceros, sino que estos tan solo podrían acordar una suspensión de los efectos de la misma con seguridad en caso de tratados cerrados. Pero puede ocurrir que el tratado sea abierto y permita por ello la adhesión al mismo de Estados terceros. No obstante, conforme al modelo seguido en el CoE de acuerdo con las directrices del CM, pese a que tal posibilidad exista, el Estado tercero solo podrá firmar y en su caso ratificar el tratado en cuestión previa invitación por el CM.

Por todas estas razones cabe concluir que, en el caso de tratados no firmados aún por la Federación Rusa que sean cerrados, esta no podrá participar en el futuro en ellos, salvo invitación expresa al efecto por el CM, de acuerdo con el modelo de tratado vigente en el CoE conforme a la correspondiente decisión del CM<sup>28</sup>; que, respecto de los tratados cerrados que pudieran haber sido firmados por Rusia pero aún no ratificados en el momento de su retirada, esta perdería cualquier opción de ratificación, teniéndose la firma por no producida, según posición del servicio jurídico del CoE<sup>29</sup>; y que los tratados

<sup>28</sup> Véanse art. A (1) y (2) y art. B (1) de las «Model Final Clauses for Conventions, Additional Protocols and Amending Protocols concluded within the Council of Europe», adoptadas por el CM el 5 de julio de 2017, disponibles en <http://www.coe.int>.

<sup>29</sup> El CVDT no contempla expresamente esta posibilidad, sino solo la suspensión de los efectos de un tratado por acuerdo de las partes, por ejemplo ante una grave violación del mismo por una de las partes. Pero en el caso de los tratados que nos ocupan siempre contemplan el depósito del instrumento

abiertos que aún no hayan sido firmados por esta solo podrán ser firmados y en su caso ratificados por Rusia si el CM cursa la necesaria invitación. Pero, al margen de la posición oficial del CoE, hay que dejar claro que no es posible asimilar automáticamente la pérdida de la condición de miembro de la Organización a la retirada de la firma de un tratado donde tal condición no se contenga de forma expresa, pues a la retirada de la firma solo podría proceder la propia Federación Rusa<sup>30</sup>, por lo que dicha firma, en el mejor de los casos, solo podría considerarse en suspenso mientras Rusia no la retire, dado que no podría ser seguida de una potencial ratificación en tanto Rusia no recuperase su condición de Estado miembro de la Organización, al tratarse de un tratado cerrado.

Un tercer asunto guarda relación con la necesidad de considerar los tratados que establecen mecanismos específicos de supervisión, lo que les dota de cierta especialidad. Y es que, dada la falta de previsión al respecto, resulta algo más difícil la situación de estos convenios del CoE que, además de fijar estándares, establecen mecanismos de seguimiento, conocidos como *monitoring bodies*, y que están gobernados internamente por una sencilla estructura institucional (Conferencia de las Partes y *bureau/board* del Convenio en cuestión) que supervisa la aplicación del convenio. Dichos mecanismos de supervisión suelen contar con una reglamentación mínima, en forma de reglas de funcionamiento interno, aprobadas por la Conferencia de las Partes del tratado en cuestión, conformada por los Estados parte del tratado. Algunos de esos comités juegan un papel crucial en la vida del tratado en cuestión, teniendo incluso el poder de modificar indirectamente el tratado mediante la adopción de las conocidas como «*guidance notes*» por consenso de las partes expresado en dichos comités. Es por ello que su creación fue recogida inicialmente por el propio Estatuto, siendo el CM el órgano competente para su aprobación y para fijar sus respectivos mandatos, de ahí que desde el primer momento este previese la terminación de la participación de la Federación Rusa en estos en su primera resolución<sup>31</sup>.

Pero además estos comités, cuya estructura básica viene definida en sus reglas de procedimiento interno, eligen a un presidente y a los miembros del *bureau* en el número y modo establecido al efecto, como es el caso del Comité de Lanzarote para la protección de los niños contra la pornografía infantil; o el Comité MEDICRIME, de la convención contra la falsificación de medicamentos, en ambos casos tratados abiertos a la firma de terceros Estados. En

---

de ratificación, por lo que hay que entender que solo la firma no es suficiente para entender que el tratado estaba en vigor para Rusia (conforme al art. 12 CVDT). Véase REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los tratados*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 101. Por ello, a falta de ratificación y de entrada en vigor del tratado, no sería tampoco de aplicación el art. 60 CVDT.

<sup>30</sup> El servicio jurídico entiende que la firma de la Federación Rusa, hecha cuando esta era aún Estado miembro del CoE pero que no vendría seguida de su ratificación, al ser expulsada de la Organización, «quedaría en suspenso». Ello no hace sino reconocer que ni la Organización ni los Estados parte en el tratado en cuestión pueden proceder a retirar dicha firma, sino solo la propia Federación Rusa. Véase Memorandum del Servicio Jurídico cit. nota 27.

<sup>31</sup> Véase CM/Res(2022)1, párr. 3.

el momento de producirse la salida de Rusia de la Organización representantes gubernamentales de dicha nacionalidad y miembros directos del gobierno de Putin ocupaban la presidencia en algunos de estos comités, situación lógicamente no contemplada de momento en las citadas reglas de procedimiento interno de los mismos. No se trata solo de solucionar el problema de si Rusia pierde automáticamente su condición de parte en el tratado abierto en cuestión sin necesidad de denuncia, usurpando la Organización en este caso la voluntad del Estado en cuestión, sino también de, en caso de que no se pueda argumentar que no lo pierde, cómo gestionar el funcionamiento del órgano interno que pauta la vida del mecanismo de supervisión si cae su presidencia.

Por último, y como una subespecie muy concreta, se encuentran los llamados acuerdos parciales (y acuerdos parciales ampliados), mecanismos amplios de cooperación intergubernamental creados por la Organización, en ocasiones en temas muy relevantes, abiertos a la participación de Estados tanto miembros como terceros, que pueden contar con su propio órgano de supervisión con capacidad, en algunos casos, para realizar también actividades de control, fijación de estándares y supervisión de su cumplimiento. Entre ellos destaca claramente la Comisión de Venecia (Comisión para la Democracia a través del Derecho) y el GRECO (Grupo de Estados contra la corrupción). En un principio el CM entendió que, en contraste con la aproximación más bien restrictiva respecto de la futura participación de Rusia en los tratados del CoE, no había restricciones ni obstáculos a su participación en los acuerdos parciales, lo que podía generar alguna situación complicada a la vista, por ejemplo, de la distancia en los planteamientos entre la Comisión de Venecia y la Federación Rusa por ejemplo. Así, el CM decidió que, salvo decisión contraria de la dirección del acuerdo parcial en cuestión, la Federación Rusa podría seguir participando en los acuerdos parciales en los que fuese parte<sup>32</sup>. Sin embargo, en decisión posterior el CM decidió cerrar esta puerta a Rusia, estableciendo la obligación de informar a la Secretaría de la necesidad de adoptar las decisiones requeridas para suspender el derecho de representación de la Federación Rusa en los acuerdos parciales, que debería ser tomada por sus miembros en la siguiente reunión<sup>33</sup>.

La respuesta del servicio jurídico ha sido ecléctica y en todo caso en claro interés de la Organización, entendiendo que los acuerdos parciales, como actividad claramente intergubernamental, deben permanecer cerrados a un Estado que ha cometido graves violaciones del art. 3 del Estatuto, siendo su abandono de la Organización incompatible con su permanencia en un acuerdo parcial. Sin embargo, se entiende que el GRECO es un caso especial, de manera que Rusia podría seguir perteneciendo a dicho acuerdo parcial a pesar de la pérdida de la condición de miembro de la Organización. La razón que se esgrime es la naturaleza especial de este órgano, que se constituye

---

<sup>32</sup> Véase CM/Res(2022)1, párr. 8.

<sup>33</sup> Véase CM/Del/Dec(2022)1428 bis/2.3, para. 8, lo que se compadecería con los términos del art. 54 CVDT. En dicha reunión ya no tomó parte la representación rusa, habida cuenta de la suspensión previa de los derechos de representación de esta.

igualmente en «*monitoring body*» de dos Convenios del CoE abiertos a la participación de terceros Estados. La argumentación, no obstante, no nos parece muy convincente, pero demuestra un claro interés por mantener a la Federación Rusa sujeta a un control internacional en materia de corrupción que, si bien desde un punto de vista práctico sería obviamente muy deseable, desde el punto de vista estrictamente teórico, y a la vista de todas las posiciones defendidas con anterioridad, resultaría más que discutible<sup>34</sup>.

#### 4. LA DENUNCIA POR PARTE DE RUSIA DEL CEDH Y SUS EFECTOS JURÍDICOS

Consideraciones específicas merece, sin duda, el caso de la denuncia del CEDH, por la importancia del instrumento internacional en cuestión, su alcance y las consecuencias derivadas de la misma, en particular teniendo en cuenta que se trata del único instrumento internacional que procuraría algún tipo de reconocimiento de las violaciones de derechos humanos cometidas por la Federación Rusa, así como, en su caso, algún tipo de compensación material al particular<sup>35</sup>. Descartada la posibilidad de reclamar la responsabilidad de Rusia ante la Corte Penal Internacional por falta de competencia de esta respecto de aquella, y no habiendo más tribunal internacional competente en tal situación al que los afectados pudiesen recurrir, el TEDH constituía la única opción de paliar siquiera formalmente el daño a las víctimas de la agresión rusa. La denuncia por parte de Rusia del CEDH y de la competencia del TEDH para conocer de demandas contra ella, comunicada el 15 de marzo pasado, genera graves perjuicios a las víctimas del ataque armado ilícito y las deja completamente indefensas, además de constituir una vía más para que las autoridades rusas responsables de tales violaciones gocen de la impunidad de sus actos.

Y es que, en el caso del CEDH, esta desvinculación automática de cualquier Estado parte que deje de ser miembro de la organización viene recogida en su art. 58.3, que equipara la pérdida de la condición de miembro de la organización con la denuncia del Convenio<sup>36</sup>, lo que no deja de ser excepcional, no habiéndose además pronunciado el TEDH hasta el momento en ningún caso sobre su competencia en relación al art. 58, por lo que las consecuencias

<sup>34</sup> Véase Memorandum del Secretariado, *cit. supra*, párrs. 13-15.

<sup>35</sup> Debe señalarse que la Federación Rusa presenta el mayor índice de litigiosidad ante el TEDH y de condenas, conforme a las estadísticas publicadas por el propio TEDH en el periodo 1959-2021, teniendo en cuenta, además, que su entrada en el sistema de protección del CEDH es muy posterior, y ha sido condenada en casi la totalidad de las demandas presentadas en su contra, incluyendo violación de derechos tan importantes como el derecho a la vida o la falta de una investigación efectiva, el derecho a la libertad y la seguridad o el derecho a un recurso efectivo, todos ellos directamente relacionados con la situación de los nacionales ucranianos afectados por la agresión de Rusia a su país. Véase estadísticas del TEDH en [https://echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_2022\\_BIL.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2022_BIL.pdf).

<sup>36</sup> El art. 58 de la versión consolidada del CEDH establece, bajo la cabecera «Denuncia», que «dejará de ser parte en el presente Convenio toda Alta Parte Contratante que deje de ser miembro del Consejo de Europa».

exactas de esta disposición no se conocen de momento y la presente situación sentará un precedente fundamental al respecto. En todo caso la Federación Rusa comunicó expresamente su denuncia del Convenio, como se ha visto, si bien muy poco después de su expulsión.

La duda sin resolver es si en la decisión del periodo extensivo de seis meses se considera a Rusia voluntariamente retirada o expulsada. En el primer caso el juego de los párrs. 1 y 2 del art. 58 CEDH arroja como lógica conclusión la respuesta dada por el TEDH en su segundo comunicado: Rusia queda obligada a responder (continúa vinculada por el CEDH) ante las demandas que se presenten contra ella hasta el 16 de septiembre de 2022. Pero en el segundo caso el parágrafo 3 del art. 58 CEDH es más confuso, al establecer que toda parte contratante que pierda la condición de miembro del CoE dejará de ser parte en el CEDH «en las mismas condiciones», pero no se sabe realmente a qué condiciones se refiere, por lo que la respuesta del TEDH ha sido entender que son las de los párrs. 1 y 2 y que, análogamente, un Estado que cesa en su condición de miembro cesa en su condición de parte en el CEDH, pero quedando obligado por el CEDH por el periodo adicional de seis meses.

El primer comunicado del TEDH no dejó de ser confuso, afirmando sin matices la suspensión de todos los procedimientos contra la Federación Rusa, al haber anunciado esta su retirada del mismo<sup>37</sup>, aunque comprensible, pues el Tribunal se concedía un tiempo para reflexionar sobre las consecuencias de la desvinculación de Rusia del CEDH. Así, días más tarde y de forma algo más detallada el TEDH comunicaba la fecha del 16 de septiembre de 2022 como aquella a partir de la cual ya no podrían aceptarse denuncias individuales o interestatales contra Rusia de conformidad con el art. 58.2 del Convenio<sup>38</sup>. Esto es, en respeto de la regla que establece que la denuncia o retirada el Convenio no supone *ipso facto* el cierre de los procedimientos contra el Estado denunciante y su impunidad por cualquier tipo de comportamiento en relación con los derechos protegidos en el Convenio, sino que el cese de todos los efectos del mismo no tendrá lugar hasta seis meses después de comunicada la retirada, por lo que podrían seguir admitiéndose denuncias hasta esa fecha<sup>39</sup>, lo que implica, como de hecho ha sucedido, la continuación de los

---

<sup>37</sup> El comunicado de prensa de 16 de marzo de 2022 [ECHR 092 (2022)], afirmaba que «*the Court has decided to suspend the examination of all applications against the Russian Federation pending its consideration of the legal consequences of this Resolution for the work of the Court*». Véase comunicado en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/The%20European%20Court%20of%20Human%20Rights%20decides%20to%20suspend%20the%20examination%20of%20all%20applications%20against%20the%20Russian%20Federation%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/The%20European%20Court%20of%20Human%20Rights%20decides%20to%20suspend%20the%20examination%20of%20all%20applications%20against%20the%20Russian%20Federation%20(2).pdf).

<sup>38</sup> Véase Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights, de 22 de marzo de 2022, y Press release ECHR 099 (2022), de 23 de marzo de 2022, disponible en [https://echr.coe.int/Documents/Resolution\\_ECHR\\_cessation\\_membership\\_Russia\\_CoE\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf).

<sup>39</sup> Conforme al art. 58.2 CEDH: «Esta denuncia no podrá tener por efecto el desvincular a la Alta Parte Contratante interesada de las obligaciones contenidas en el presente Convenio en lo que se refiere a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de estas obligaciones, hubiera sido realizado por dicha Parte con anterioridad a la fecha en que la denuncia produzca efecto».

procedimientos abiertos, la recepción de nuevas demandas y la continuación en sus labores del juez actuante en nombre de la Federación Rusa, conforme al art. 20 CEDH.

Parece, pues, que poco ha importado al Tribunal, a efectos prácticos, si el Estado se retira voluntariamente o es expulsado. A todos los efectos el TEDH considera que Rusia ha dejado de ser parte en el Convenio y en los protocolos adicionales que hubiese ratificado, decayendo por tanto la protección procurada por aquellos en beneficio de los particulares. Es cierto, no obstante, que en este caso el proceso final ha sido particularmente confuso, tanto por la indefinición y referencias cruzadas entre disposiciones de cuyo alcance hasta ahora no se tiene exacto conocimiento en ausencia de práctica pertinente, como por el intento último de Rusia, después de no reaccionar durante días, por sellar su salida de forma falsamente honrosa, pues a pesar de las advertencias de recurso al art. 8 del Estatuto, esto es, al expediente de expulsión, la Federación Rusa no comunicó su intención de retirada voluntaria ex art. 7 del Estatuto hasta que la unánime votación de la PACE en favor de su expulsión tuvo lugar. El problema reside en que esta confusión podía servir de base a la Federación Rusa para discutir, conforme al art. 58.2 CEDH, la aplicación del periodo extra de seis meses en el que aún podría ser demandada, dada además la referencia que su comunicado de retirada de la Organización hace a que dicha retirada se producirá en los términos que la propia Rusia decida<sup>40</sup>.

De acuerdo, pues, con esta interpretación la regla sentada por el art. 58 CEDH no permite a la Federación Rusa desvincularse automáticamente del Convenio, sino que, en ese periodo de seis meses, y a pesar de su no pertenencia a la Organización, seguirá vinculada por las obligaciones establecidas en el Convenio, pudiendo ser por tanto denunciada por violaciones cometidas durante ese tiempo. No se trata de que la denuncia deba llegar al TEDH en ese periodo; de entenderlo así magra protección se estaría procurando a los derechos del particular, pues la propia regla del agotamiento de los recursos internos haría imposible denunciar dichas violaciones ante el TEDH antes de finalizar el periodo de seis meses establecido, máxime teniendo en cuenta las dificultades que el funcionamiento de la justicia puede encontrar en un país en guerra. Se trata de que la violación denunciada ante el Tribunal haya tenido lugar aun en ese periodo de «desvinculación a término» de seis meses en los que las obligaciones del Convenio siguen plenamente vigentes. Transcurrido dicho plazo, toda denuncia devendría inadmisibles conforme al art. 5 CEDH, por ser incompatible con este *ratione temporis* o *ratione personae*.

E igualmente, el abandono no inmediato del sistema procesal de protección del CEDH abre un periodo de difícil gestión en cuanto al desarrollo

<sup>40</sup> Véase LAWSON, R., *They can destroy our houses...*, op. cit., nota 21; VOGIATZIS, N., *No Longer a Member State of the Organisation: The Expulsion of Russia from the Council of Europe and Articles 7 and 8 of the Statute*, disponible en <https://essexlawresearch.blog/2022/03/31/no-longer-a-member-state-of-the-organisation-the-expulsion-of-russia-from-the-council-of-europe-and-articles-7-and-8-of-the-statute/>.

Véase igualmente nota 20.

material de los procedimientos ante el TEDH y a la supervisión del cumplimiento de las sentencias del Tribunal, como se sabe confiado al CM.

Por lo que hace al desarrollo efectivo de los procedimientos que involucran a Rusia, el problema reside en la falta de cooperación que esta puede desarrollar una vez desvinculada del CEDH. Conforme a este, el procedimiento ante el TEDH se basa de manera indiscutible en los principios de contradicción, proporcionalidad e igualdad de armas. Si finalmente una de las partes —la representación de Rusia— decide no acudir y no tomar parte en dichos procedimientos, el Tribunal se vería ante la difícil decisión de si optar por una condena en ausencia de parte o en rebeldía, lo que contradiría el principio de audiencia, que también preside el procedimiento ante este<sup>41</sup>.

En relación a la ejecución de las sentencias condenatorias, la resolución del CM deja bien claro que la Federación Rusa podrá continuar participando en las sesiones del Comité de Ministros en las que se supervise la ejecución de una sentencia de condena dictada por el TEDH, sin derecho a voto<sup>42</sup>. Mientras el Estado condenado es miembro del CoE la supervisión por el más alto órgano político, además de preceptiva, parece conveniente, en la medida en que la presión política ejercida por sus «pares» puede ayudar al respeto de la sentencia de condena de obligado cumplimiento, pero con escasos medios auxiliares que contribuyan a su ejecución efectiva, como es bien conocido. No en vano en el pasado Rusia ha protagonizado importantes resistencias dentro del CM respecto del cumplimiento de ciertas sentencias condenatorias, como se ha visto, habiéndose generado incluso situaciones de crisis tras la reforma del CEDH, que permite ahora una remisión por incumplimiento de sentencia por parte del CM de nuevo al TEDH, merced al art. 46.4 CEDH.

Pues bien, esa colaboración que se exige en el cumplimiento de la sentencia condenatoria del Tribunal por parte de un Estado miembro de la Organización, y a la que coadyuva la acción del CM, habrá de seguir presumiéndose por parte de la Federación Rusa respecto de las sentencias condenatorias que pueda recibir por estimación de demandas individuales o interestatales. Pero a nadie escapa que, más allá de esa presión política, poco más podrá hacerse en caso de falta de voluntad por su parte para materializar el cumplimiento de las mismas, siendo además ahora la situación no solo hostil, sino de mayor desventaja, en la medida en que la Federación Rusa solo podrá ser oída, pero no podrá participar en la decisión que el CM pueda adoptar al respecto, al negarle el derecho de voto tras la pérdida de su condición de miembro. Así pues, las condenas, como bien sabe Rusia, podrán quedarse en una mera victoria moral, en especial en el caso de las demandas individuales, una condena política sin muchas posibilidades de cumplimiento efectivo desafortunadamente, a la luz de la actitud demostrada hasta aquí por Rusia, que puede

---

<sup>41</sup> Véase, al respecto, SPECK, A. K., *Russia and the Strasbourg Court: evidentiary challenges arising from Russia's expulsion from the Council of Europe*, disponible en <https://dissect.ugent.be/russia-and-the-strasbourg-court/>.

<sup>42</sup> Véase CM/Res(2022)1, párr. 7.

generalizarse no solo respecto de las condenas que esta pueda recibir en el futuro por hechos recurridos en este periodo extraordinario de seis meses de vigencia adicional del CEDH desde su denuncia, sino de toda condena que pueda producirse desde el día 15 de marzo de 2022, fecha de denuncia del Convenio, lo que no deja de ser una victoria adicional para Rusia, pues la mayor parte de los asuntos que penden ante el Tribunal tienen que ver con la guerra del Donbás del 2014<sup>43</sup>, lo que supondría que todas las víctimas de las agresiones expansionistas rusas se verían privadas de todo tipo de justicia material.

Ni en los momentos inmediatamente anteriores a la agresión sobre Ucrania ni después invocó Rusia el art. 15 CEDH a fin de suspender los efectos de este, siendo así que hubiese sido perfectamente justificable dado el desenlace del conflicto armado. El 28 de febrero, una vez iniciados los ataques armados de Rusia contra Ucrania, y a petición de esta por las violaciones masivas de derechos humanos causadas por las tropas rusas, el Tribunal dictó medidas provisionales urgentes con base en el art. 39 CEDH, considerando plausibles las violaciones de diferentes disposiciones del Convenio, en particular los arts. 2, 3 y 8 (derecho a la vida, prohibición de torturas y/o tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes, derecho a la vida privada y familiar), instando a la Federación Rusia a abstenerse de atacar a la población civil y a informar al TEDH sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de la decisión del Tribunal<sup>44</sup>.

Por otra parte, ante la solicitud efectuada por Ucrania el 24 de febrero de suspender todos los procedimientos en los que esta fuese parte demandada, el Tribunal acordó adoptar una serie de medidas en relación con los casos pendientes de resolución, suspendiendo aquellos que no estuviesen ya listos para votación y aclarando que la suspensión no supone una extensión del plazo de seis o de cuatro meses para la presentación de la demanda<sup>45</sup> ni del plazo de tres meses para la solicitud de revisión por la Gran Sala<sup>46</sup>. Con posterioridad, y a petición de personas individuales refugiadas en subterráneos, refugios, etc., en riesgo de ser atacadas por el fuego ruso y sin ac-

<sup>43</sup> En el momento de expulsión de Rusia sus cifras respecto de inejecución de sentencias condenatorias eran abochornantes, y el aumento del contencioso ante el TEDH como consecuencia de estas incursiones territoriales incluía 8 denuncias interestatales, de las cuales 5 de Ucrania; y en torno a 2.000 demandas individuales en relación con el Donbás (894 casos) y Crimea (1.129 casos). Véase informe del CDDH de octubre de 2021, disponible en <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-statistical-report-on-conflic/1680a4968b>.

<sup>44</sup> Véase «The European Court grants urgent interim measures in application concerning Russian military operations on Ukrainian territory», *Press Release*, disponible en <https://t.co/52edSjcSb3>.

<sup>45</sup> Dependiendo de que la fecha de presentación de la demanda se vea afectada en su caso por la entrada en vigor del Protocolo Adicional núm. 15, que reduce el plazo de posible presentación de la demanda en tiempo de seis a cuatro meses.

<sup>46</sup> Véase «Decision of the Court on requests for interim measures in individual applications concerning Russian military operations on Ukrainian territory», *Press Release*. Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7277548-9913621&filename=Decision%20of%20the%20Court%20on%20requests%20for%20interim%20measures%20in%20individual%20applications%20concerning%20Russian.pdf>.

ceso adecuado a alimentos, agua, suministro eléctrico o asistencia médica, el Tribunal ha confirmado que los términos suficientemente amplios permiten entender que las medidas provisionales ya ordenadas cubren igualmente este tipo de supuestos siempre que se pueda demostrar que su situación pone en grave e inminente riesgo su vida o su integridad física<sup>47</sup>.

## 5. CONSECUENCIAS EN RELACIÓN CON EL FUNCIONARIADO DEL CONSEJO DE EUROPA Y EN RELACIÓN A LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS

Finalmente, dos cuestiones no menores se plantean con la desvinculación de Rusia del CoE. En primer lugar, si la protección funcional que una organización internacional puede ejercer en favor de sus funcionarios ha sido objeto de reconocimiento desde antiguo precisamente en atención a la independencia que se presume de los mismos y de su lealtad para con la Organización por encima de la que podrían ejercer conforme a su nacionalidad y respecto de su propio Estado, la situación presente sería una clara ocasión en la que dejar constancia de este principio básico del Derecho internacional contemporáneo. De hecho, así se contempla en el art. 36 del Estatuto del CoE, al afirmar tanto la independencia económica de los miembros del secretariado<sup>48</sup> como el deber del funcionariado para con la Organización<sup>49</sup>.

Ahora bien, para poder formar parte del funcionariado de la Organización, el art. 14 de las actuales normas administrativas que rigen dichos concursos exigen ser nacional de un Estado miembro<sup>50</sup>. Y el art. 23 de las mismas específicamente prevé las causas por las que el contrato de trabajo temporal o indefinido puede terminar. Ninguna referencia se hace en él a la pérdida de la cualidad de miembro del Estado del que el miembro del

<sup>47</sup> Véase *ibid.* En todo caso, será necesario igualmente hacer un seguimiento de las demandas interestatales pendientes ante el TEDH contra Rusia, hasta el momento por parte de Georgia, Ucrania y de Ucrania y Países Bajos por el incidente del avión derribado: Georgia c. Federación Rusa (II), núm. 38263/08 (satisfacción equitativa), y Ucrania c. Federación Rusa (re Crimea), núm. 20958/14, ambas pendientes ante la Gran Sala; Ucrania c. Federación Rusa (VII), núm. 38334/18; Ucrania c. Federación Rusa (VIII), núm. 55855/18; Ucrania c. Federación Rusa (IX), núm. 10691/21; Ucrania c. Federación Rusa (X), núm. 11055/22; y, finalmente, Ucrania y Países Bajos c. Federación Rusa, núms. 8019/16, 43800/14 y 28525/20.

<sup>48</sup> El art. 36.d) establece que: «*No member of the Secretariat shall hold any salaried office from any government or be a member of the Consultative Assembly or of any national legislatura or engage in any occupation incompatible with his duties*».

<sup>49</sup> Como consta en el art. 36.e): «*Every member of the staff of the Secretariat shall make a solemn declaration affirming that his duty is to the Council of Europe and that he will perform his duties conscientiously, uninfluenced by any national considerations, and that he will not seek or receive instructions in connexion with the performance of his duties from any government or any authority external to the Council and will refrain from any action which might reflect on his position as an internal official responsible only to the Council*».

<sup>50</sup> Conforme a esta disposición, es condición necesaria para que los candidatos puedan ser seleccionados como funcionarios de la organización «*(to) be nationals of a State which is a member of the Council of Europe and have the civil rights enabling them to be appointed to the civil service of that State*»; texto disponible en <https://rm.coe.int/0900001680782c27>.

personal es nacional. Sin embargo, el art. 2 del Anexo VI de dichas reglas administrativas expresamente prevé la percepción de una indemnización por parte de un empleado (funcionario internacional de la Organización) con carácter indefinido cuando el Estado miembro del que es nacional abandone la Organización<sup>51</sup>, por lo que, en principio, y conforme a esta disposición, el funcionariado de nacionalidad rusa podría ser cesado por el secretario general del CoE, previo acuerdo de concesión de la consiguiente indemnización, quedando en manos de la actual Secretaría General esta decisión.

No obstante, los criterios de reparto geográfico y proporcionalidad que igualmente presiden la selección del funcionariado de una organización internacional hacen que, en la práctica, el funcionariado (secretariado) de la organización en cuestión se reparta conforme a cupos nacionales proporcionales al «peso» del Estado miembro en cuestión. Además, la contribución económica del Estado miembro también influye a la hora de fijar tanto el cupo nacional como el reparto, *de facto*, de los puestos de mayor responsabilidad en la organización. Como ya se ha comentado en relación con la evolución de las relaciones entre la Federación Rusa y el CoE, esta solicitó y adquirió la condición de gran contribuyente, lo que en la práctica supuso que nacionales rusos ocupasen diversos puestos de alta responsabilidad dentro de la Organización, además de aumentar su contribución financiera a la Organización, por supuesto. La pérdida de la cualidad de miembro del Estado de su nacionalidad debería implicar el fin del desempeño profesional de dichos funcionarios, lo que en la práctica supondría también un importante revés para el funcionamiento normal de la misma, viéndose «desarbolados» una serie de servicios y direcciones de aplicarse la regla de forma literal. Por otro lado, la realidad confirma que muchos de esos funcionarios, que han vivido durante años en suelo francés o alemán, han adquirido igualmente la nacionalidad francesa o alemana, por lo que sería contradictorio rescindir sus contratos dado que en todo caso continuarían siendo nacionales de un Estado miembro de la Organización, si bien de utilizar dichas nacionalidades los respectivos cupos nacionales de Francia y Alemania se verían desequilibrados, produciéndose una sobrerrepresentación de ambos Estados miembros, al tiempo que congelando la posibilidad de renovar dichos cupos a corto o medio plazo.

El debate y la potencial decisión de la Secretaría General respecto de la cesación o no de los funcionarios de nacionalidad rusa se plantea en realidad solo en relación con funcionarios de carrera con contrato permanente, pues se entiende que los agentes temporales de nacionalidad rusa no serán renovados, conforme al criterio mencionado, una vez se cumpla el término

---

<sup>51</sup> La disposición, que establece los principios generales de indemnización en caso de pérdida de empleo, establece que: «An indemnity may be granted to a staff member who holds a firm contract and whose services are terminated for any one of the following reasons: [...] d) the withdrawal from the Council of the member state of which the staff member is a national»: véase texto en <https://rm.coe.int/0900001680781814>.

temporal de su contrato, dado que incurrirían en causa de incompatibilidad al no tener, en el momento de acceder al puesto de trabajo, la nacionalidad de un Estado miembro; e igualmente en el caso del personal contratado para actividades operacionales concretas que puedan cesar como consecuencia de la expulsión de la Federación Rusa. Estas son las circunstancias en las que la salida de la Federación Rusa se ha producido y las normas en vigor en dicho momento.

Sin embargo, en septiembre de 2021 el CM adoptó unas nuevas normas administrativas internas en esta materia con una regulación un tanto diferente, y cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de julio de 2022. Conforme al nuevo art. 4 de las mismas, solo los nacionales de un Estado miembro podrán ser propuestos para ocupar un puesto como funcionario de la Organización (no se especifica si temporal o permanente, por lo que en principio se presume que en ambos casos). Ahora bien, el nuevo art. 6 de las mismas, en relación con las posibles causas de terminación del servicio y de indemnización consiguiente, no menciona ya la pérdida de la condición de Estado miembro por parte del Estado de la nacionalidad del funcionario como causa de finalización del servicio, ha desaparecido. Por tanto, la condición solo es exigible para el acceso a la carrera funcional dentro de la Organización, pero no es exigible para conservar el puesto de trabajo con posterioridad en caso de acontecer algún cambio ya sea en la membresía del Estado en cuestión, o ya sea, conforme a la literalidad del precepto, en la nacionalidad de la que disfruta el funcionario en cuestión. Ello podría ser una respuesta realista por parte de la Organización a la situación que se produjo tras los acontecimientos del Donbás en 2014, cuando una parte importante del funcionariado ruso obtuvo una segunda nacionalidad de un país miembro del CoE. La decisión finalmente adoptada por la Secretaría General ha sido la de no cesar a los funcionarios rusos permanentes, manteniéndolos en sus puestos, teniendo en cuenta que la nueva normativa a aplicar en breve suprime también esta causa de cesación del contrato permanente<sup>52</sup>.

Finalmente, y por lo que hace a las obligaciones financieras, el art. 7 del Estatuto es concluyente respecto de la obligación de la Federación Rusa de abonar la cuota correspondiente a todo el año 2022 en relación con la financiación de la organización, además de abonar los gastos derivados de su representación ante el CM y la PACE hasta el momento de su retirada, al haberse producido esta dentro de los primeros nueve meses del año. Sus obligaciones financieras finalizan, pues, con el año en curso<sup>53</sup>. De igual for-

---

<sup>52</sup> En la medida en que hablamos de funcionarios afectos que no integran un órgano jurisdiccional o cuasi jurisdiccional, en cuyo caso las exigencias de independencia e imparcialidad les hace estar «blindados» ante cualquier decisión externa que no provenga asimismo de un órgano judicial, el caso no se asemeja al cese ocurrido de la Abogada General británica tras la entrada en vigor del acuerdo del *Brexit*, recurrido judicialmente por esta.

<sup>53</sup> Conforme al art. 7 del Estatuto: «Any member of the Council of Europe may withdraw by formally notifying the Secretary General of its intention to do so. Such withdrawal shall take effect at the end of the financial year in which it is notified, if the notification is given during the first nine months of that

ma, el art. 39 del Estatuto establece la obligación de Rusia, junto con el resto de los Estados miembros, de satisfacer sus obligaciones financieras una vez calculado su montante y comunicado a esta por la Secretaría General, si bien podría tenerse en cuenta la parte del año en el que Rusia ya no ha formado parte de la Organización a fin de prorratear la parte proporcional a abonar por esta de los gastos generales de funcionamiento de la misma, siguiendo obligada a satisfacer las cuotas que en el momento de su retirada fuesen debidas con cargo a años anteriores y que podrían sufrir la aplicación de un interés de demora creciente, conforme a las reglas internas de financiación de la Organización<sup>54</sup>. Esta es la fórmula finalmente elegida por el CM en su última y definitiva resolución sobre las consecuencias financieras del «cese» de Rusia como Estado miembro del CoE, estableciendo específicamente que: «*The Russian Federation is bound to fulfil its full financial obligations arising out of its membership of the Council of Europe and of partial agreements, up to the date it ceased to be a member of the Organisation, including its contributions for 2022 determined on a pro rata temporis basis*»<sup>55</sup>. De momento, la Federación Rusa no ha satisfecho el tercio de su contribución total al presupuesto.

De igual forma, hay comités de seguimiento de determinados convenios que prevén en su reglamentación interna contribuciones financieras por parte de los Estados parte en los mismos, que pueden ser o no miembros del CoE al tratarse de convenios «abiertos», conforme a la terminología ya analizada. Tal es el caso, por ejemplo, del Convenio sobre falsificación de medicamentos y otras ofensas que impliquen amenazas para la salud pública (convenio MEDICRIME) del que la Federación Rusa es parte y cuya contribución, salvo denuncia del Convenio, deberá ser satisfecha igualmente.

No obstante, la duda planea de nuevo, desde el momento en que la comunicación de retirada de la Federación Rusa enviada a la Secretaría General establece el derecho de esta a desvincularse de la organización «en sus propios términos» dada la dureza sin precedentes de las sanciones adoptadas contra Rusia y su población, por lo que de momento solo cabe esperar un efectivo cumplimiento de las obligaciones válidamente adquiridas por Rusia a este respecto, aunque estas palabras no hacen presagiar de entrada una actitud colaboradora. Y en estas circunstancias no cabe ser demasiado optimista no solo respecto de este pago pendiente, sino de la situación financiera que, en general, el CoE deberá afrontar sin la contribución rusa, que supone un 12,5 por 100 a detraer de su presupuesto total<sup>56</sup>, una carencia que en el pasado ha demostrado tener efectos devastadores sobre la actividad operacional de la Organización.

---

*financial year. If the notification is given in the last three months of the financial year, it shall take effect at the end of the next financial year».*

<sup>54</sup> Véase regulación financiera del Consejo de Europa en [https://www.coe.int/t/budgetcommittee/rules\\_en.asp](https://www.coe.int/t/budgetcommittee/rules_en.asp).

<sup>55</sup> Véase CM/Res(2022)3, párr. 10.

<sup>56</sup> Véase total del presupuesto en <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget>. Y reparto del mismo en <https://rm.coe.int/1680994ffd#page=184>.

## 6. CONCLUSIONES

La agresión de Rusia contra Ucrania desencadenada el 24 de febrero de 2022 supone la guinda de una convivencia muy difícil de Rusia en el seno del CoE para con la Organización y para con el resto de Estados miembros, que ha desafiado los tres pilares básicos de la Organización de forma reiterada. Hasta qué punto era mejor seguir condescendiendo e intentando una negociación política casi en círculos —dada la vuelta una y otra vez a la casilla de salida por parte de Rusia— o aplicar una solución ejecutiva contundente como la expulsión, es ciertamente opinable y objeto de crítica legítima.

Lo cierto es que en el corazón de todos los debates, de cualquier solución, son los derechos humanos y las personas las que pierden, pues tan poco sirve tener a una Rusia formalmente vinculada por unos principios ilusorios sometidos a ignorancia constante, cuando no a violaciones palmarias y a incumplimiento de las sentencias condenatorias del TEDH, como dejarla fuera del sistema. Es cierto que no debe menoscabarse el hecho de que durante veinticinco años Rusia haya sido la única superpotencia sometida a control jurisdiccional obligatorio en materia de respeto de derechos humanos, pero también lo son los magros resultados obtenidos hasta aquí.

Si la expulsión de Rusia supondrá la necesaria construcción de una nueva geopolítica en Europa está por ver. De momento es dolorosamente evidente que muchas de las violaciones masivas de derechos humanos que Rusia pueda estar cometiendo quedarán impunes, y que los desafíos que plantea tanto un procedimiento con una parte demandada no colaboradora como, en su caso, la ejecución de una sentencia condenatoria contra un Estado fuera del control de la Organización exigirán al TEDH buenas dosis de reafirmación e innovación. Pero también las cuestiones en relación con la financiación o el funcionariado son retos que a corto o medio plazo arrojarán luz sobre algunos aspectos de teoría general de las organizaciones internacionales.

Cuestión distinta, sin embargo, es que el CoE, hecha la amputación quirúrgica de una situación que amenazaba con minar la legitimidad de la Organización y del propio sistema de protección de derechos humanos, tienda una mano a través de una actitud algo más generosa respecto de la participación de Rusia en otros tratados internacionales y acuerdos parciales de su factoría, que en definitiva no son sino instrumentos también de protección de derechos, respecto de los cuales la Organización no debiera mostrarse «tacaña».