

O CONSELHO DA EUROPA

CONTRIBUIÇÕES DO PASSADO, DESAFIOS DA ACTUALIDADE

Vítor P. Nogueira

Em Novembro de 2005, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) completou o seu 55.º aniversário. Nestes cinquenta e cinco anos de existência a Convenção estabeleceu-se como o principal texto legal de protecção e salvaguarda dos direitos humanos na Europa¹. De facto, a CEDH foi a primeiríssima convenção assinada sob a égide do Conselho da Europa, organização internacional que celebrou em 1999 o seu meio século de existência e que conta actualmente com 46 estados europeus. Desde a sua criação, o Conselho da Europa concentrou a sua acção na promoção da democracia, no primado do direito e dos direitos humanos com o objectivo de alcançar uma «maior unidade europeia»². De um clube de democracias ocidentais, representando o conjunto da «Europa livre»³, tornou-se nos dias de hoje uma organização da «grande Europa», tendo em conta a adesão de praticamente todos os estados que compunham o em tempos designado «Bloco do Leste»⁴.

Na vida do Conselho da Europa nem tudo correu sobre rodas. Na verdade, o Conselho teve desde muito cedo um problema de visibilidade principalmente a partir do momento da criação da Comunidade Económica Europeia e mais tarde, já nos anos 70, quando a CE (e depois a União Europeia) começou a assumir um papel político de maior protagonismo, havendo progressivamente uma sobreposição de funções. Na actualidade, o exemplo mais ilustrativo desta realidade é a entrada, com adopção da Convenção dos Direitos Humanos da UE, no domínio reservado do Conselho da Europa. Durante os seus primeiros vinte e cinco anos de existência, o Conselho da Europa travou uma luta renhida por maior visibilidade e influência política. Hoje a luta trava-se também pelo aumento da sua credibilidade face às críticas que lhe têm sido dirigidas a propósito de um abaixamento do seu nível de exigência no que toca à salvaguarda da democracia e dos direitos humanos (particularmente após a adesão da Rússia e tendo em vista a forma como Moscovo tem conduzido o conflito na Tchetchénia).

Apesar das suas óbvias limitações, a cooperação política prosseguida no âmbito do Conselho da Europa contribuiu decididamente para a criação de um espaço político internacional, que para além de salvaguardar os direitos cívicos dos indivíduos, constituiu um

fórum internacional para o fortalecimento das relações políticas entre os estados europeus, de importância vital para as jovens e frágeis democracias.

Ao contrário da União Europeia, constrangida pela profundidade, complexidade e alcance do seu processo de integração⁵, o Conselho da

Europa tem sido capaz de manter uma abordagem aberta face às novas democracias, sem deixar de se guiar pelo modelo político ocidental que defende. Este equilíbrio entre a inclusão de um maior número possível de estados-membros e a manutenção do seu compromisso de defender os valores políticos democráticos, tem contribuído de forma decisiva para a inclusão das novas e frágeis democracias no *mainstream* político europeu, estimulando-as a prosseguir as

ESTE EQUILÍBRIO ENTRE A INCLUSÃO DE UM MAIOR NÚMERO POSSÍVEL DE ESTADOS-MEMBROS E A MANUTENÇÃO DO SEU COMPROMISSO DE DEFENDER OS VALORES POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS, TEM CONTRIBUÍDO DE FORMA DECISIVA PARA A INCLUSÃO DAS NOVAS E FRÁGEIS DEMOCRACIAS NO *MAINSTREAM* POLÍTICO EUROPEU.

reformas políticas, que, em última análise, elas necessitam para serem aceites como potenciais parceiros do processo de integração europeia. Nas páginas que se seguem procuraremos ilustrar este argumento com alguns exemplos-chave.

O CONSELHO DA EUROPA: OBJECTIVO «INCLUSÃO»

A «missão» do Conselho da Europa foi e é a de promover a democracia parlamentar de «tipo ocidental» e salvaguardar os seus valores fundamentais. Mas foi e é também o de incluir no seu seio o maior número de estados europeus, desde que cumpram os critérios formais de uma democracia parlamentar⁶. Esta condicionante tem sido de grande relevância, uma vez que desde a sua criação se quis garantir que a instituição reunisse exclusivamente os estados da então chamada «Europa livre», ou seja, todos os estados fora da esfera de influência da então União Soviética. O reconhecimento internacional deste modelo de organização política destinava-se sobretudo a ser uma contrapeso ao modelo político socialista, num contexto de intensa luta ideológica durante a Guerra Fria.

Com o objectivo de garantir a continuidade deste «projecto político», bem como a solidez dos seus princípios basilares, os estados fundadores criaram um sistema de condicionalidade política que não permite que países não democráticos possam ser membros de pleno direito. Assim, no contexto da política europeia, a democracia e a protecção dos direitos humanos passou a ser um critério de regulação entre os estados. As novas democracias (como foi o caso de Portugal em meados de 70) tiveram que comprovar a sua real vontade em prosseguir um caminho de nação democrática e respeitadora de direitos civis. Este fenómeno de condicionalidade política teve a sua continuidade com o avanço do projecto de integração europeia e mantém toda a sua pertinência perante os atuais candidatos a membros da UE.

Mas ao contrário da União, e por estar em jogo uma cooperação política e técnica de carácter mais *soft* e intergovernamental, desde cedo se desenhou outra tendência no Conselho

da Europa: a de integrar o maior número de países possível. Isto revelou-se desde logo pela opção de incluir em 1950 a Grécia e a Turquia e de estabelecer fortes relações com a República Federal da Alemanha, numa altura em que as opções políticas da elite política alemã ocidental ainda suscitavam algumas dúvidas. Foi também neste quadro que, ainda nos anos 50, os membros do Conselho da Europa encetaram relações com as ditaduras de Franco e Salazar. Estas tentativas obtiveram resposta por parte de Espanha, mas nenhuma por parte de Portugal, em consonância com a orientação isolacionista do Estado Novo. Esta linha de acção de abertura por parte do Conselho da Europa assumiu particular relevância em todo o processo que levou à queda do Muro de Berlim e à implosão do bloco soviético em finais dos anos 80.

UM CALOROSO MAS CUIDADOSO CONVITE: O CONSELHO DA EUROPA E OS ESTADOS IBÉRICOS

São vários os casos que ilustram a natureza *sui generis* do Conselho da Europa. No entanto, os casos de Portugal e Espanha são de interesse especial, por um lado porque reflectem a complexidade da realidade política europeia num contexto de cooperação e, por outro, porque foram experiências-piloto para as respostas que os eventos do fim da Guerra Fria exigiram ao Conselho da Europa e à UE.

Antes da transição para a democracia, o Conselho da Europa mantinha, apesar dos seus regimes autoritários, uma relação de cooperação técnica com Portugal e Espanha. Em virtude da participação de Portugal na NATO, e da participação de Espanha e Portugal na OCDE, o Conselho da Europa prestou alguma atenção aos dois estados ibéricos. Na verdade, o Conselho considerava Portugal e Espanha, ao lado de países não-membros, como a Suíça ou a Finlândia, «estados da Europa livre», o que obviamente significava livre do «jugo» soviético⁷. Como exemplo mais ilustrativo desta situação temos a participação da Espanha a partir de 1960 no Conselho Cultural da Europa.

Em finais de 60 e inícios de 70, especial atenção foi sendo prestada aos desenvolvimentos em Portugal, em particular relacionados com a Guerra Colonial, condenada pela maioria dos parlamentares da Assembleia da Conselho⁸. No entanto e apesar dos constrangimentos políticos de então, o Conselho da Europa manteve as relações de trabalho técnico com Portugal e Espanha, o que ilustra a sua flexibilidade em relação aos «não-membros» e aos «párias» do *mainstream* político da Europa Ocidental.

As transições para a democracia de Portugal e Espanha coincidiram com um período em que o Conselho da Europa se tentava relançar como resposta à Cooperação Política Europeia (CPE), a nova iniciativa de política externa das então chamadas Comunidades Europeias. Nesse momento, o Conselho da Europa relançava um debate sobre a sua razão de ser com o objectivo de alcançar uma maior visibilidade e de se dotar de instrumentos políticos e jurídicos mais efectivos⁹.

Neste contexto de reafirmação, as transições à democracia em Portugal e Espanha tornaram-se particularmente interessantes para o Conselho da Europa. Na verdade, estes

dois casos foram encarados pelo Conselho como uma oportunidade para se assumir como uma instituição que teria uma contribuição válida a dar à ordem política europeia, o que lhe granjearia uma maior visibilidade política. Os membros parlamentares da Assembleia do Conselho da Europa, que em última análise decidiam sobre a credibilidade democrática dos candidatos a membros, insistiram muito neste ponto aquando dos debates sobre a situação política em Portugal e Espanha¹⁰.

Os desenvolvimentos nos dois estados ibéricos foram seguidos com grande atenção pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que reagiu muito rápida e positivamente desde o início dos processos de transição, não cessando de afirmar que o Conselho da Europa desejava a rápida integração dos dois países na instituição¹¹. Uma semana após o 25 de Abril de 1974 teve lugar um debate com carácter de urgência que inaugurou uma série de discussões, missões de estudo e relatórios¹². Em Setembro de 1974, cinco meses após o início da Revolução dos Cravos, o então ministro português dos Negócios Estrangeiros, Mário Soares, foi convidado a discursar perante a Assembleia, assegurando que o País estava apostado em converter-se numa democracia de tipo ocidental e disposto a prestar todos os esclarecimentos sobre o seu processo de descolonização¹³. Em 1975, uma delegação dos primeiros deputados livremente eleitos da Assembleia Constituinte portuguesa participou nos trabalhos da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa com estatuto de observador, e foi convidada a prestar informações acerca do processo de elaboração da Constituição¹⁴. Os desenvolvimentos em Espanha mereceram igualmente atenção por parte da Assembleia, em particular porque Espanha estava envolvida no Conselho Cultural e demais actividades de cooperação de âmbito técnico¹⁵.

Por seu turno, o Comité de Ministros também prestou especial atenção a Portugal e Espanha, tendo emitido várias resoluções e recomendações relativas ao decurso das transições ibéricas e apoiando vivamente o processo de democratização. Na verdade, nos dois casos ibéricos, distintos como foram, o Conselho da Europa estava particularmente preocupado com o curso que as transições pareciam tomar em 1975 e 1976. Após um início auspicioso, não havia certezas quanto ao futuro da democracia nos dois estados, por razões diferentes e até politicamente opostas. O Conselho da Europa não queria a integração destes dois países a qualquer preço, importando reter aqui que os actores políticos do Conselho da Europa escolheram defender sobretudo os princípios fundadores da própria instituição, ao mesmo tempo que exortavam Portugal e a Espanha a adoptarem esses mesmos princípios.

Portugal passou por um período de radicalização extrema em 1975 (o chamado PREC – Processo Revolucionário em Curso), marcado pela ascensão política do Partido Comunista e de outras facções da esquerda radical¹⁶. Em Espanha, como é do conhecimento geral, a transição para a democracia foi sobretudo negociada num processo político, liderado pelos governos conservadores de Árias Navarro e Adolfo Suárez, havendo preocupações de que o processo de negociação pudesse ser posto em causa por forças polí-

ticas de extrema direita¹⁷. Durante este período de incertezas, o Conselho da Europa monitorizou de muito perto os desenvolvimentos políticos e organizou várias missões de averiguação a Portugal e Espanha, sem nunca fechar a porta a uma maior cooperação e integração. No caso português, o Comité de Ministros, estimulado pela Assembleia e pelo Secretariado-Geral, criou um programa de apoio, consubstanciado por acções de assistência e formação a agentes da democratização, nomeadamente magistrados, juízes, altos funcionários públicos, jornalistas e políticos. Este programa de assistência, embora modesto, correspondeu a um expressivo avanço na cooperação política, que acabou por inaugurar uma acção mais estruturada e mais bem dotada para os países da Europa Central e do Leste nos anos 90, e que subsiste nos dias de hoje em países como a Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Montenegro e Ucrânia.

No sentido de garantir a implementação plena dos valores e práticas da democracia em Portugal e Espanha, a adesão dos dois países ao Conselho da Europa foi condicionada à aceitação por parte dos respectivos governos da CEDH. Isto significou uma inovação, uma vez que foi a primeira vez na história do Conselho que a assinatura e ratificação da CEDH por parte do governo candidato foi formalmente imposta como condição primeira de adesão à instituição. Na verdade, era legalmente possível um membro do Conselho da Europa não ratificar a Convenção, como foi o caso da França durante os dez anos que se seguiram à assinatura da Convenção em 1950¹⁸.

A relação do Conselho da Europa com os países ibéricos, encetada a partir do início das respectivas transições para a democracia, constituiu uma espécie de teste laboratorial para o que viria a acontecer cerca de quinze anos depois, com a queda do Muro de Berlim e as revoluções democráticas na Europa Central e de Leste. Uma experiência que mostrou claramente que o Conselho da Europa é mais do que uma instituição clássica puramente intergovernamental, na qual o regime político interno dos estados-membros é tema tabu, como continua ainda a ser o caso das Nações Unidas. Mostrou também que conseguiu ser suficientemente aberta para convidar rapidamente Portugal e Espanha a fazer parte da «família europeia», não sem antes demonstrar quais eram as condições de entrada.

A RELAÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA
COM OS PAÍSES IBÉRICOS, ENCETADA A PARTIR
DO INÍCIO DAS RESPECTIVAS TRANSIÇÕES
PARA A DEMOCRACIA, CONSTITUIU UMA ESPÉCIE
DE TESTE LABORATORIAL PARA O QUE VIRIA
A ACONTECER CERCA DE QUINZE ANOS DEPOIS,
COM A QUEDA DO MURO DE BERLIM
E AS REVOLUÇÕES DEMOCRÁTICAS
NA EUROPA CENTRAL E DE LESTE.

POR FIM, A «GRANDE EUROPA»

O mesmo padrão de resposta rápida e de abertura política verificou-se na relação do Conselho da Europa com os Países da Europa Central e Oriental (PECO). Na verdade, a situação política na Europa Central e do Leste foi desde sempre acompanhada de perto pelos órgãos do Conselho da Europa. Nos anos 50, o Conselho teve um papel importante na

coordenação da cooperação entre os países-membros para garantir o melhor acolhimento possível aos refugiados húngaros, após a revolta nacionalista de 1956. Em 1968, a Primavera de Praga foi igualmente acompanhada, mas desta feita com um envolvimento menor por parte da instituição. Em termos de relações institucionais, a Assembleia do Conselho, com o beneplácito do Comité de Ministros, encetou relações formais com a Jugoslávia de Tito, abrindo inclusivamente a possibilidade de uma cooperação estruturada com esse país, com vista a uma futura adesão¹⁹. Como é óbvio, depois da chegada ao poder de Michael Gorbatchev, e o início da *Perestroika* e da *Glasnost*, a atenção prestada pelo Conselho da Europa aos acontecimentos na Europa Central e do Leste aumentou drasticamente, tendo por base a percepção de que à semelhança das transições ibéricas, o Conselho poderia ter um papel importante a desempenhar na democratização dos países de Leste.

De referir que a abordagem às relações com os PECO se desenrolou num quadro de maior autoconfiança, pois em meados de 80 todos os membros do Conselho da Europa tinham ratificado a CEDH, incluindo as cláusulas especiais que permitem a elaboração e entrega de petições a título individual. Foi também em meados de 80 que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem entrou em pleno funcionamento, graças à ratificação do seu estatuto por todos os estados.

Em 1987, os ministros dos estados-membros do Conselho da Europa declararam na 80.^a sessão do Comité Ministerial que o Conselho deveria prosseguir sem receios a cooperação bilateral com os PECO²⁰. Em 1988, um ano antes da queda do Muro de Berlim, o Conselho da Europa quebrou um tabu nas relações Leste-Oeste ao encetar relações formais com a Hungria. A metodologia adoptada foi a de envolver a Hungria e outros estados no trabalho de âmbito técnico do Conselho da Europa. Assim, a Hungria, bem como a Polónia e a então Checoslováquia, assinaram, ainda durante a vigência do Pacto de Varsóvia, um número considerável de convenções de cooperação técnica e jurídica, institucionalizando assim a sua participação nos trabalhos do Conselho da Europa.

É interessante reter que estes desenvolvimentos se verificaram ainda antes de terem ocorrido eleições livres, ou seja, antes de estes países se tornarem democracias plenas (na acepção formal do termo). Apesar de todas as incertezas em torno do desfecho da abertura política a Leste, e de todos os constrangimentos de ordem política e até militar que subsistiam, os membros do Conselho da Europa encorajaram estes três estados da Europa Central a participar nos seus trabalhos, dando assim início a um importante processo de socialização das elites políticas.

Estas relações do Conselho da Europa com os PECO, e o pleno uso do fórum de discussão que os órgãos do Conselho proporcionam, acabou por levar à adesão, em Outubro de 1990, da Hungria, seguida, em 1991, pela Checoslováquia e Polónia²¹. É por si só evidente o significado político de vários membros do Pacto de Varsóvia aderirem ao Conselho da Europa, uma instituição por excelência da Europa Ocidental. Na verdade, estes desenvolvimentos representaram um passo importante na ambição do Conselho de reunir todas as democracias do continente europeu sob um só tecto institucional.

Foi no contexto da prossecução desta sua missão que o Conselho da Europa começou por flexibilizar os critérios para conceder a estados-não-membros o estatuto de «observador», o que antes de mais foi um instrumento para garantir um maior envolvimento dos PECO com os parceiros ocidentais. Esta flexibilização significou também o início das críticas, que ainda hoje permanecem, de que os critérios de exigência do Conselho estariam a descer e, como tal, a perder credibilidade. Em 1993, na sequência dos desenvolvimentos na Europa Central e do Leste, os membros do Conselho da Europa criaram o estatuto de «Convidado Especial», de forma a envolver o maior número de estados possível nas suas actividades. De acordo com este estatuto especial, o Estado em questão pode fazer ouvir a sua voz em todas as instâncias do Conselho da Europa, embora não possua o direito de voto.

ESTA FLEXIBILIZAÇÃO SIGNIFICOU TAMBÉM O INÍCIO DAS CRÍTICAS, QUE AINDA HOJE PERMANECEM, DE QUE OS CRITÉRIOS DE EXIGÊNCIA DO CONSELHO ESTARIAM A DESCER E, COMO TAL, A PERDER CREDIBILIDADE.

Os estados detentores do estatuto de «Convidado Especial» não deixavam de ter de responder a vários critérios de elegibilidade: o primeiro é o de terem assinado a Acta Final de Helsínquia, no âmbito da CSCE, e a Carta de Paris para uma Nova Europa de 21 de Novembro de 1990; terem aceite vários instrumentos adoptados sob a égide da OSCE e terem assinado e ratificado os dois Convénios das Nações Unidas de 16 de Dezembro de 1966 sobre os Direitos Políticos e Cíveis e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que representavam um compromisso internacional para a promoção e protecção dos direitos humanos²².

Como resposta aos acontecimentos dos anos 90, bem como às crescentes críticas de descredibilização dos padrões da instituição, os estados-membros organizaram pela primeira vez uma cimeira com os chefes de Estado e de Governo (1993), da qual resultou a Convenção Ministerial de Viena, criando o princípio orientador da acção do Conselho da Europa – «Segurança Democrática na Europa». De acordo com este princípio, o Conselho não só continuaria a promover a protecção dos valores da democracia e os direitos humanos, como se empenharia em trabalhar em prol da qualidade da democracia dos estados-membros.

Neste quadro, a Convenção-Quadro para os Direitos das Minorias (até à data o único documento legal de protecção dos direitos das minorias nacionais e/ou étnicas), a Convenção Europeia para a Prevenção contra a Tortura²³, os Protocolos Adicionais à CEDH contra a Pena de Morte (Protocolo n.º 6) e contra a Discriminação (Protocolo n.º 12) são alguns dos exemplos de novos instrumentos legais, adoptados a partir de meados de 90 até ao início do século XXI e destinados a aumentar a protecção dos direitos e liberdades dos cidadãos na Europa.

Outra inovação durante este período foi a da criação dos «Programas de Assistência para a Democracia», os designados *Demosthenes*, *Themis* e *Lode*, orientados para áreas-chave das reformas políticas, administrativas e legais, os quais forneciam assistência em domínios

como a elaboração e adopção de novas constituições, alinhamento da legislação nacional com os princípios da Convenção dos Direitos Humanos, reforma da Administração Pública, o fortalecimento da independência do poder judicial e da comunicação social, o estímulo às organizações de democracia local, entre outras acções²⁴.

No contexto político e institucional, é esperado dos estados-membros, e especialmente dos estados candidatos que cumpram o estipulado nas convenções e programas, ou que no mínimo demonstrem a vontade em prosseguir as reformas para implementar esses procedimentos e regras que dão expressão concreta ao Estado de direito democrático. Neste contexto, o caso da Ucrânia no Conselho da Europa merece especial atenção, enquanto exemplo de sucesso da acção da instituição. Em 1997, o Conselho da Europa iniciou uma campanha em favor da abolição da pena de morte na Ucrânia. Esta campanha levou a uma real ameaça de sanção política pela Assembleia Parlamentar e pelo Comité de Ministros, que poderia culminar na expulsão da Ucrânia do Conselho. Na verdade, a diplomacia europeia, presente no Conselho, apoiou firmemente a campanha especialmente movida pela Assembleia. Essa campanha levou a que o Parlamento ucraniano abolisse a pena de morte no país, numa altura em que o regime político deixava transparecer muito claramente as suas fragilidades enquanto democracia de tipo ocidental. Na verdade, estamos aqui perante um caso de pressão bem sucedida, uma vez que o objectivo final da acção do Conselho foi o de trazer a Ucrânia de volta aos princípios democráticos, só possível pelo facto de o país ser efectivamente membro da organização.

O CONSELHO DA EUROPA E A SALVAGUARDA DOS DIREITOS HUMANOS: INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NUM SISTEMA (AINDA) ESTATOCÊNTRICO

Não se pretende aqui elencar exhaustivamente todos os desenvolvimentos institucionais no âmbito do Conselho da Europa nos seus 57 anos de existência, mas antes, através de uma pequena selecção de casos mais emblemáticos, salientar a contribuição do Conselho para a salvaguarda da democracia e dos direitos humanos.

A CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS

Mais de cinquenta anos volvidos sobre a sua assinatura em Roma, parece hoje consensual que a implementação da CEDH foi uma inovação maior no direito e no sistema internacionais. Na verdade, e apesar de críticas quanto ao seu funcionamento, bem como à extensão da lista dos direitos catalogados, nenhum outro instrumento legal na ordem jurídica internacional dispõe dos mesmos dispositivos de protecção dos direitos cívicos dos indivíduos. Vários autores atribuem à CEDH o mérito de ter criado pela sua existência e funcionamento uma «ordem jurídica europeia» tangível equivalente à ordem jurídica criada pela União Europeia, distinta tanto do direito internacional como da jurisdição doméstica²⁵.

Desde logo, a primeira e mais importante inovação legal trazida pela CEDH é a possibilidade de um indivíduo recorrer das decisões tomadas pelos tribunais nacionais a uma

instância jurídica supranacional contra o próprio Estado, com base numa violação dos direitos humanos²⁶. Isto é, um indivíduo poderá recorrer ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos se considerar que os seus direitos fundamentais foram desrespeitados pelo seu próprio Estado ou por uma entidade terceira. Logo, de acordo com a Convenção, o indivíduo é considerado como um sujeito do direito internacional, o que era uma faculdade exclusivamente do Estado²⁷.

A par da possibilidade de um indivíduo levar uma queixa ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, outra inovação institucional da realidade internacional é a jurisdição legal do próprio Tribunal. Uma vez tendo o Estado signatário da Convenção reconhecido e aceite a jurisdição do Tribunal sobre a ordem jurídica interna (artigo 32.º), o Tribunal pode de facto julgar a pessoa Estado com base em acusações de abusos de direitos humanos, em casos que tenham sido levados por indivíduos ou grupos desse mesmo Estado, ou estados terceiros²⁸. Na verdade, não foi implementado um sistema de coacção a ser aplicado ao Estado, caso tenha cometido uma infracção. No entanto, o Tribunal pode emitir sugestões de medidas de compensação, seja de forma financeira, seja de forma a alterar a legislação e/ou os procedimentos judiciais. Estamos, assim, perante um fenómeno de *enforcement* supranacional sobre os estados soberanos com o objectivo último de garantir a efectiva protecção dos direitos humanos²⁹.

Porém, os estados continuam a ter margem de manobra neste regime de protecção dos direitos humanos. Desde logo, existe a possibilidade teórica de os estados não assinarem os instrumentos de protecção, ou mesmo de retirarem-se do regime. Contudo, essa possibilidade é hoje para qualquer país europeu politicamente insustentável e caso ocorresse seria considerada um passo no sentido do seu isolamento político, com todas as consequências negativas que isso acarreta.

Outro factor que contribui para o respeito do princípio da soberania estadual é o facto de o sistema de queixa individual contra o Estado se encontrar sujeito a um cuidadoso exame do esgotamento de todas as vias legais nacionais. Isto é, o Tribunal dos Direitos Humanos só poderá validar a entrada de uma queixa movida por um indivíduo ou grupos de indivíduos, depois de o queixoso ter percorrido todos os trâmites legais previstos na ordem jurídica nacional e existirem indícios de se estar perante uma situação de desrespeito pelos direitos humanos prevista pela Convenção. No caso de a queixa ter passado por esse exame, a Convenção prevê um sistema de reconciliação, promovendo uma negociação à porta fechada entre o Estado contra o qual a queixa é dirigida e os queixosos, podendo levar a um acordo sem a intervenção do Tribunal. Só após a constatação que não poderá haver um acordo é que é permitido que uma queixa seja efectivamente apresentada a Tribunal.

MAIS DE CINQUENTA ANOS VOLVIDOS
SOBRE A SUA ASSINATURA EM ROMA,
PARECE HOJE CONSENSUAL
QUE A IMPLEMENTAÇÃO DA CEDH
FOI UMA INOVAÇÃO MAIOR NO DIREITO
E NO SISTEMA INTERNACIONAIS.

Em casos de manifesta sensibilidade política, a queixa em questão poderá ser transmitida ao Comité de Ministros, um órgão de natureza mais política do que jurídica, com o objectivo de se alcançar uma solução de cariz político-diplomático. Este intrincado sistema de várias fases permite que os estados possam acautelar os seus interesses.

Acresce que para além deste sistema, a CEDH prevê ainda a possibilidade de restrição de âmbito nacional e derrogações, particularmente por razões de segurança nacional ou em situações de interesse vital para o Estado, tais como ameaças ou ataques terroristas, estados de emergência, controlo de estrangeiros, abusos da liberdade de expressão ou moral pública³⁰.

Na verdade, alguns críticos do sistema de protecção de direitos humanos argumentam que estes mecanismos da salvaguarda da soberania e dos interesses dos estados criam demasiados obstáculos ao objectivo último do sistema: a efectiva protecção dos direitos humanos individuais. Se isso poderá ser verdade em alguns casos, especialmente no que se refere à extensão temporal dos procedimentos³¹, estas «concessões» aos princípios clássicos do sistema internacional poderão na verdade ser vistas como pontos fortes do sistema em vez de fraquezas, ou seja, o facto de se ter estabelecido, pela própria acção dos países signatários, uma cadeia de procedimentos que salvaguardam os seus interesses levou a que os estados se revejam neste mesmo sistema, velando assim pelo seu funcionamento e levando à cooperação com as instâncias do Tribunal Europeu.

A ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA

Uma outra inovação importante do Conselho é a sua Assembleia Parlamentar. Na verdade, a Assembleia do Conselho da Europa, que reúne representantes dos parlamentos nacionais de todos os estados-membros, introduziu no final da II Guerra Mundial um elemento que décadas mais tarde iria ser aprofundado, tanto pelo Conselho da Europa, como por outras instituições, designadamente a própria UE: a dimensão parlamentar nas relações internacionais. A familiaridade de instituições como o Parlamento Europeu (com todos os poderes que lhe são conferidos pelos sucessivos Tratados da União Europeia) não deverá esconder o facto de estarmos perante um fenómeno histórico de grande inovação da realidade internacional, ainda dominada pelo primado do Estado³².

Nunca antes da II Guerra Mundial se tinha constituído uma instituição internacional que reunisse outros representantes que não os nomeados pelos respectivos governos. Na Assembleia estão representadas todas as orientações políticas dos estados-membros, incluindo a própria oposição. Acresce que o Estatuto do Conselho da Europa concede à Assembleia alguns poderes reais, como, por exemplo, o de recomendar ao Comité de Ministros a emissão de convites formais aos estados candidatos ou a adopção de sanções contra um Estado.

Desde a formação do Conselho da Europa que a Assembleia assumiu um papel marcadamente pró-activo, funcionando também como um balão de ensaio para a agenda

européia. Em muitas das áreas em que o Conselho é hoje activo, a Assembleia teve um papel pioneiro através dos seus debates, como é o caso hoje das irregularidades cometidas em nome da luta antiterrorista. Foi igualmente a Assembleia que apontou para a necessidade de haver uma convenção contra a tortura e os maus tratos de presidiários, que acabou por merecer destaque desde a sua assinatura em 1987.

Será porventura curioso verificar que os debates da Assembleia Parlamentar se organizam sobretudo segundo filiações políticas e não tanto nacionais. Este fenómeno foi particularmente evidente nos debates sobre as transições para a democracia em Portugal e Espanha. Em ambos os casos, as discussões obedeceram a uma lógica esquerda-direita³³. Na verdade, a maioria dos parlamentares sente que possui mais margem de manobra para avançar com determinadas ideias do que se tivessem na posição dos diplomatas, o que demonstra a natureza singular do elemento parlamentar na realidade internacional.

MUDANÇAS INTERNAS RESULTANTES DA CONDIÇÃO DE MEMBRO DO CONSELHO DA EUROPA

Falar de democracia e protecção de direitos humanos a nível internacional só fará pleno sentido quando no plano interno os princípios internacionais forem garantidos aos cidadãos nacionais. Assim, cumpre mencionar aqui as contribuições do Conselho da Europa e da Convenção dos Direitos Humanos para mudanças legais e institucionais com expressão nacional, que tiveram em vista a melhoria das democracias. Na verdade, como vários juristas e historiadores salientaram, a Convenção compreende elementos tanto do direito internacional como do direito nacional, uma vez que não são unicamente os órgãos do Conselho que aplicam a Convenção, mas igualmente os tribunais nacionais que a levam em consideração. Além disso, cada um dos estados signatários da Convenção «aceita a obrigação perante todos os outros, de garantir o respeito pela Convenção através da ordem jurídica nacional»; i.e., o Estado signatário terá de se adaptar aos acordos assinados, incorporando-os na sua jurisdição interna.

A necessidade de a legislação nacional estar em conformidade com os princípios da Convenção leva frequentemente a mudanças na ordem jurídica interna dos estados signatários. Antes de proceder à ratificação da Convenção, o Estado signatário enceta um processo de ajustamento da sua legislação com o objectivo de atingir e respeitar os critérios da Convenção. Este ajustamento poderá ocorrer tanto a nível constitucional como a nível das leis internas. Outros estados adoptam directamente a Convenção ao nível do acervo do direito constitucional³⁴.

Para além destes ajustamentos, são desencadeadas frequentemente modificações à ordem jurídica interna dos estados, bem como decisões do foro político por sentenças

DESDE A FORMAÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA
QUE A ASSEMBLEIA ASSUMIU UM PAPEL
MARCADAMENTE PRÓ-ACTIVO, FUNCIONANDO
TAMBÉM COMO UM BALÃO DE ENSAIO
PARA A AGENDA EUROPEIA.

emanadas do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Graças à jurisdição do Tribunal sobre os estados signatários da Convenção, muitas das decisões tomadas pelo Tribunal dos Direitos Humanos acabaram por resultar em mudanças no sistema judicial dos países.

Em Portugal, foram várias as decisões tomadas a nível político para melhorar o funcionamento do sistema judicial devido à lentidão do sistema jurídico (parte considerável dos motivos das queixas individuais contra o Estado português)³⁵. Outros exemplos de implementação que levaram a alterações ao sistema judicial e/ou administrativo nos países signatários incluem a revisão de procedimentos administrativos dos *Länder*³⁶, medidas antidiscriminatórias no Reino Unido³⁷, e a proibição de violação de correspondência de presos e de organizações internacionais na Hungria.

CONCLUSÕES

O foco principal deste artigo residiu na contribuição do Conselho da Europa para a protecção e a promoção da democracia, o Estado de direito e os direitos humanos na Europa Ocidental e Oriental desde a sua criação em 1949. Apesar das limitações na sua acção, e de uma crónica falta de visibilidade, o Conselho da Europa deu um contributo significativo à criação de um espaço de legitimação e protecção da democracia na esfera internacional, tendo passado, nos seus quase sessenta anos de existência, de um clube de dez democracias para uma organização de quarenta e seis estados democráticos, cujo denominador comum é a aplicação de princípios mínimos de salvaguarda de direitos humanos.

O Conselho da Europa é hoje sobretudo uma comunidade fundada em princípios e valores políticos, e um exemplo vivo de como esses mesmos princípios e valores podem desempenhar um papel nas relações entre os estados, nomeadamente num contexto multilateral. Falamos aqui de democracia, de direitos humanos, do primado do direito. Mas também falamos de preservação de uma ordem internacional (ainda) centrada na soberania dos estados nacionais e no desejável bom relacionamento diplomático que estes deverão manter entre si. É este equilíbrio, e por vezes tensão, entre um conjunto de preocupações de ordem humanitária, e um outro conjunto de interesses orientados para a preservação de um sistema intergovernamental, que tem moldado a identidade do Conselho da Europa. Foi este equilíbrio e conjugação de interesses que levou à implementação de um quadro institucional que, embora sem o alterar radicalmente, tem contribuído para a reconfiguração do sistema internacional³⁸.

A acção do Conselho da Europa foi também importante no estabelecimento de uma base de convergência política baseada em valores e princípios fundamentais ou, como alguns autores indicam, na criação de uma «estrutura internacional de afirmação da democracia»³⁹ com uma filosofia o mais inclusiva possível. É neste contexto que se compreende a flexibilidade e abertura mostrada perante as ainda jovens democracias, tentando evitar a ostracização de países europeus. O Conselho da Europa teve o mérito de juntar regular-

mente no mesmo tecto parte da elite política europeia (tanto na Assembleia Parlamentar como no Comité de Ministros) com o mesmo objectivo: a promoção e a salvaguarda da democracia e dos direitos humanos.

É neste contexto que será interessante reflectir sobre a acção do Conselho da Europa tanto na luta antiterrorista, como na salvaguarda dos direitos dos detidos e da protecção das testemunhas em julgamentos, estabelecendo canais de dialogo político entre vários actores e interesses. A dificuldade deste equilíbrio entre a *raison d'État* e a salvaguarda de

direitos humanos aparece no cenário pós-

-11 de Setembro com maior acuidade. Com muitas das democracias dos Países da Europa Central e Oriental a consolidarem os seus progressos democráticos, mas com a existência de novos desafios em termos de direitos humanos básicos, será previsível que o Conselho da Europa se

lance na dinamização da agenda dos direitos políticos e reclame para si um papel mais activo na monitorização das possíveis ofensas aos direitos humanos cometidas em solo europeu durante actos de detenção e/ou interrogatórios.

Um dos exemplos mais recentes são as averiguações realizadas pelo Conselho da Europa, juntamente com o comissário europeu dos direitos do homem, Álvaro Gil-Robles, e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, aos alegados campos de detenção secretos da CIA na Polónia e na Roménia⁴⁰. Estamos aqui mais uma vez perante um exemplo de diplomacia multilateral de protecção de direitos humanos, sem efeitos de espectacularidade, mas de acção discreta, e que se pretende influente, graças aos canais de comunicação que este contexto multilateral permitiu abrir. Assim, e embora o cenário internacional hoje seja de maior conflito e em certa medida de maior radicalismo, levando à tentativa de repensar as mesmas questões sob um «paradigma» completamente novo, estes exemplos mostram que a realidade internacional, seus canais diplomáticos, suas instituições e sobretudo seus valores aparentam ter uma solidez estrutural de longa duração, de que o Conselho da Europa é um claro exemplo.

No contexto actual, marcado por incertezas e indecisões quanto ao alargamento da União Europeia, amplificadas por falta de uma verdadeira convicção quanto à adesão da Turquia (e outros estados) e uma acutilância cada vez maior das percepções securitárias com base nos acontecimentos pós-11 de Setembro, será porventura interessante olhar para o Conselho como um fenómeno da sociedade internacional, que gerou uma instituição de condição *sui generis*, com a constante necessidade de se reinventar e acomodar quarenta e seis estados com diferentes graus de consolidação democrática. Na verdade, a adesão ao Conselho da Europa por si só não resolve muitos dos problemas que todo o continente europeu enfrenta. Mas o facto de praticamente todos os países europeus fazerem parte desta instituição, e subscreverem um acervo importante de tratados e conven-

FOI ESTE EQUILÍBRIO E CONJUGAÇÃO
DE INTERESSES QUE LEVOU À IMPLEMENTAÇÃO
DE UM QUADRO INSTITUCIONAL QUE,
EMBORA SEM O ALTERAR RADICALMENTE,
TEM CONTRIBUÍDO PARA A RECONFIGURAÇÃO
DO SISTEMA INTERNACIONAL

ções, das quais se destacam, obviamente, a Convenção Europeia para os Direitos Humanos e a Convenção contra a Tortura e Maus Tratos, é indicativo da vontade política existente em reconhecer estes valores e princípios como parte integrante da realidade internacional que importa defender e salvaguardar. **RJ**

NOTAS

1 DRZEMCZEWSKI, A. Z. – *European Human Rights Convention in Domestic Law: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press, 1983; MOWER, A. G. – *Regional Human Rights: A Comparative Study of the West European and Inter-American Systems*. Nova York: Greenwood Press, 1991; ROBERTSON, A. H. e J. G. MERRILLS – *Human Rights in the World: An Introduction to the Study of the International Protection of Human Rights*. Manchester: Manchester University Press, 1996

2 «O objectivo do Conselho da Europa é o de atingir uma maior unidade entre os seus membros com vista à salvaguarda e realização dos ideais e princípios que constituem a sua herança comum, bem como o de facilitar o seu progresso económico e social», citado dos Estatutos do Conselho da Europa, Artigo 1a. [Tradução nossa].

3 ROBERTSON, A. H. – *The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements*. Londres: Stevens, 1961.

4 Cf. Declaração de Viena. Conselho da Europa. Estrasburgo, Outubro de 1993.

5 Vejam-se as dificuldades que advieram da adesão dos novos dez estados-membros e actualmente da adesão de outros países tidos como «problemáticos», dos quais se destaca, obviamente, a Turquia.

6 «Qualquer estado europeu que se apresente como capaz, e tenha a vontade, de preencher as provisões do Artigo 3.º, pode ser convidado a tornar-se membro do Conselho da Europa pelo Comité de Ministros», citado dos Estatutos do Conselho da Europa, Artigo 4.º. [Tradução nossa]. Depois de 1995 está em curso um intenso debate acerca dos estados que podem realmente ser considerados europeus. Este debate foi despoletado pela candidatura de três estados caucasianos ao Conselho da Europa-Arménia, Azerbaijão e Geórgia. A Geórgia foi aceite como membro em 1999. Sobre este debate ver BITSCH, M.-T. et al. – *L'Élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Les Débats sur l'Appartenance à l'Europe. Institutions Européennes et Identités Européennes*. Bruxelas: Bruylant, 1998.

7 ROBERTSON, A. H. – *The Council of Europe*.

8 Resolução resultante da sessão parlamentar realizada a 20 de Abril de 1970, *European Yearbook 1970*. Estrasburgo: Conselho da Europa.

9 Resolução [74] 4, 24 de Janeiro de 1974 «The Future of Council of Europe», Commit-

tee of Ministers. In *European Yearbook 1974*, pp. 413-415.

10 Cf. *Official Reports of the Debates of the Parliamentary Assembly from April 1974 to November 1976*, Conselho da Europa (doravante Official Reports).

11 *European Yearbook 1974*: Estrasburgo, Conselho da Europa.

12 *Ibidem*.

13 «Report of 7th Sitting of 1974 Parliamentary Session», Official Reports, Setembro de 1974.

14 «Report of 11th Sitting of 1975 Parliamentary Session», Official Reports, Novembro de 1975.

15 Ver os Relatórios Oficiais de 1975 a 1978.

16 Ver entre outros WIARDA, Howard J. – *The Transition to Democracy in Spain and Portugal*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1989; MAXWELL, K. e HALTZEL, M. (eds.) – *Portugal: Ancient Country, Young Democracy*. Washington DC: Wilson Center Press, 1990; MAGONE, J. M. – *European Portugal: The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Nova York: St.Martin's Press, 1997.

17 ALEMANY, E. M. – El Proceso de Integración de España en el Consejo de Europa. Granada: Universidad de Granada, 1989. MESSÍA, J. L. – *Por Palabra de Honor: La Entrada de España en el Consejo de Europa el 24 de Noviembre de 1977: Un Largo Recorrido desde el Congreso de Munich de 1962*. Madrid: Parteluz, 1995.

18 ROBERTSON, A. H. – *The Council of Europe*.

19 Ver *Report of Intergovernmental Cooperation in the Council of Europe*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 1977

20 Ver *Report on the Activities of the Council of Europe 1987*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 1987.

21 Ver BLOED, A. – «Eastern Europe and the Council of Europe», in KEDZIA, Z., KORULA, A., NOWAKET, M. (eds.) *Membership or Association. Perspectives of an all-European System of Human Rights Protection: The Role of the Council of Europe, the CSCE, and the European Communities: Proceedings and Recommendations of an Interna-*

tional Conference, Poznań, Polónia, 8-11 Outubro de 1990. Kehl: Engel, 1991; KAR-DOS, G. A. – "Hungarian View of the All-European Protection of Human Rights". *ibid.*; Kedzia, Z. – "An East European Perspective on an All-European System of Human Rights Protection".

22 Os últimos estados a terem o estatuto especial foram a Arménia (26 de Janeiro de 1996), o Azerbaijão (28 de Junho de 1996) e a Bósnia-Herzegovina (28 de Janeiro de 1994), que se tornaram membros no início da década de 2000.

23 *European Convention for the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment of Punishment*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 26 de Setembro de 1987.

24 Infelizmente, estes programas tiveram de competir com aqueles iniciados no âmbito da União Europeia, que dispõem de um montante financeiro bastante superior aos do Conselho da Europa. Ver DRZEMCZEWSKI, A. – «The Council of Europe's Co-operation and Assistance Programmes with Central and Eastern European Countries in the Human Rights Field». In *Human Rights Law Journal*, 14, vol. 7-8, Setembro de 1993. pp. 229-249.

25 DRZEMCZEWSKI, A. Z. – *Europe's Human Rights Convention...*, ROBERTSON, A. H. – *Human Rights in Europe: A Study of the European Convention on Human Rights*. Manchester: Manchester University Press, 1993.

26 *Ibidem*, KEDZIA, Z. et al. – *Perspectives of an all-European System of Human Rights Protection: The Role of the Council of Europe, the CSCE, and the European Communities: proceedings and recommendations of an international conference*: Poznań, Polónia, 8-11 Outubro de 1990. Kehl: Engel, 1991.; MOWER, A. G. – *ob. cit.*; ROBERTSON, A. H. – *ob. cit.*; HELFER, L. R. e S. A.-M. – *The effectiveness of the Council of Europe's Human Rights regime. Autonomous Policy Making in International Organization*. Londres: Routledge/ECPR, 1998.

27 FALK, R. A. – *Human Rights and State Sovereignty*. Nova York: Holmes & Meier Publishers, 1980. DRZEMCZEWSKI, A. Z. – *Europe's Human Rights Convention...*; MOWER, A. G. – *ob. cit.*; Robertson, A. H. e J. G. Merrills – *ob. cit.*;

28 MOWER, A. G. *op. cit.* ROBERTSON, A. H. *op. cit.*

29 É claro que isto pode parecer a alguns como algo de perturbador da ordem internacional, a qual se baseia na ausência de uma hierarquia superior aos estados. É por esta razão que a jurisdição do Tribunal é considerada inovadora neste contexto. Para uma abordagem estatocêntrica das funções do direito internacional cf. BULL, H. – *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*: Londres: Macmillan, 1977.

30 DELMAS-MARTY, M. – *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection versus National Restrictions*. Dordrecht/Boston: M. Nijhoff Publishers, 1992.

31 MOWER, A. G. – *ob. cit.*; DELMAS-MARTY, M. Nijhoff Publishers, 1992.

32 Quando a Assembleia foi instituída, havia a intenção de lhe serem atribuídos poderes

legislativos e deliberativos. Contudo, este projecto algo federalista acabou por ser derrotado por uma perspectiva mais intergovernamental. Ver ROBERTSON, A. H. – *Human Rights in Europe...* e BITSCH, M.-T. – *Jalons pour Une Histoire du Conseil de l'Europe: Actes du Colloque de Strasbourg [8-10 juin 1995]*. Berna: Lang, 1997.

33 Ver por exemplo os debates sobre Espanha e Portugal em *Official Reports of the Debates of the Parliamentary Assembly*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 1974 e 1975.

34 DRZEMCZEWSKI, A. Z. – *European Human Rights Convention...*

35 *The CEDH and Portugal, Media Briefings*. Conselho da Europa, 2000.

36 *The CEDH and Germany, Media Briefings*. Conselho da Europa, 2000.

37 *The CEDH and the United Kingdom, Media Briefings*. Conselho da Europa, 2000.

38 TAYLOR, P. e GROOM, A. J. R. – *A Conceptual Typology of International Organisation. Frameworks for International Cooperation*. Londres: Pinter, 1990.

39 WHITEHEAD, Lawrence – *International Dimensions of Democratization*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

40 Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Comissão dos Assuntos Jurídicos e Direitos Humanos, Relator Dick Marty, *Alleged secret detentions in Council of Europe member states – Information Memorandum II, AS/Jur (2006) 03*. Estrasburgo, 22 de Janeiro de 2006.