

v. 04, n° 02 - jul/dec 2024

ISSN 2763-8685



**LATIN AMERICAN
JOURNAL OF
EUROPEAN STUDIES**



Co-funded by
the European Union

TABLE OF CONTENTS

EDITORIAL	7
<u>DOSSIER - PATHS TO DEMOCRACY: LESSONS FROM THE EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA</u>	
EL RUMBO DE LAS DEMOCRACIAS EN EL SIGLO XXI	16
<i>Liliana Bertoni</i> <i>Elizabeth Accioly</i>	
LA EXPERIENCIA EUROPEA Y SU ROL EN LA CONSOLIDACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS DEL MERCOSUR: Historia y desafíos actuales	37
<i>Guillermo Irigoitia</i> <i>Rodolfo Rivas</i>	
LAS CORTES EUROPEA Y LATINOAMERICANA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: Génesis, características y diferencias	65
<i>Manuel Becerra Ramírez</i>	
LA ACCESIBILIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: Reflexiones desde el derecho internacional	94
<i>Ginette Isabel Rodrigo Romero</i>	
LÍMITES A LA REELECCIÓN POLÍTICA Y SU IMPACTO EN LA GOBERNANZA LOCAL	116
<i>Dulce María Domínguez Gaona</i> <i>Jorge Antonio Breceda Pérez</i> <i>Luz Daniela Natividad Molina</i>	
¿ES POSIBLE QUE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN PUEDAN DETENER LA DEGRADACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS ESTADOS QUE LA INTEGRAN? UN ANÁLISIS DEL CASO EUROPEO	139
<i>Alejandra P. Díaz</i>	

SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR EN MATERIA DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ 165

*Maximiliano Mendieta
Shirley Franco*

DERECHO SOCIOAMBIENTAL Y COMUNIDADES TRADICIONALES EN AMÉRICA LATINA: Aportes para pensar el problema del neoextractivismo 194

*Danielle de Ouro Mamed
Cecílio Arnaldo Rivas Ayala
Ener Vaneski Filho*

MICROSEGMENTACIÓN Y MANIPULACIÓN: La urgente regulación de la ia en campañas electorales para la protección de la autonomía de los votantes 215

*Evelyn Téllez Carvajal
Abed Ieshua López Graniel
Valeria Estefanía Goche Mata*

DESAFÍOS Y AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA LOCAL EN PARAGUAY 237

*Marta Isabel Canese de Estigarribia
Cecilia María Vuyk Espínola*

LA IMPORTANCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LAS LENGUAS DE SEÑAS PARA LA GARANTÍA PLENA DE LA DEMOCRACIA, LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INCLUSIÓN DE LOS SORDOS LATINOAMERICANOS 252

*Amanda Avansini Arruda
Josiane Rose Petry Veronese*

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RECONOCIMIENTO DE SITUACIONES JURÍDICAS VINCULADAS AL ESTATUTO PERSONAL 270

Beatriz Campuzano Díaz

ARTICLES

A DIALÉTICA DO OCIDENTE GEOGRÁFICO E CULTURAL: entre a herança europeia, a norma e a realidade **299**

Lucas Bruno Amaral Mendes

LA GLOBAL GATEWAY DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES SINO-EUROPEAS **323**

Daniel Romera Mejías

DUE DILIGENCE AS AN INSTRUMENT TO ENFORCE ENVIRONMENTAL PROTECTION: Analysis of the regulatory proposal in european law **349**

Stephanie Cristina de Sousa Vieira

INTERVIEW

LA CORTE INTERAMERICANA DE DD.HH. HA HECHO MUCHO POR LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN **380**

José María Costa

¿ES POSIBLE QUE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN PUEDAN DETENER LA DEGRADACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS ESTADOS QUE LA INTEGRAN? UN ANÁLISIS DEL CASO EUROPEO^{1/2}

Alejandra P. Diaz³

RESUMEN: En estos más de 20 años del nuevo siglo hemos asistido al deterioro y retroceso de la democracia en diversos estados. Si bien los regímenes democráticos siguen siendo valorados positivamente por gran parte del mundo occidental, otras experiencias han ido retrocediendo hasta llegar a sistemas que difícilmente podamos identificar como democráticos. De este fenómeno no ha podido escapar la Unión Europea donde podemos encontrar dos ejemplos paradigmáticos como los casos de Hungría y Polonia. Sin embargo, al analizarlo podemos ver que dentro del esquema de integración se encuentran distintos mecanismos que fueron limitando el avance del retroceso democrático. Las instituciones y la normativa europea –que defienden los valores democráticos a través de múltiples acciones– han logrado contener los embates de rasgos autocráticos de los casos antes mencionados. Para desarrollar el trabajo emplearemos una metodología cualitativa exploratoria de naturaleza crítica analítica.

PALABRAS CLAVE: Integración Regional; Democracia; Instituciones; Unión Europea; Estado de derecho.

IS IT POSSIBLE THAT INTEGRATION PROCESSES CAN STOP DEMOCRATIC DEGRADATION IN THE STATES THAT INCLUDE IT? AN ANALYSIS OF THE EUROPEAN CASE

ABSTRACT: In these more than 20 years of the new century we have witnessed the deterioration and regression of democracy in various states. Although democratic regimes

1. A.P. Diaz, *¿Es Posible que los Procesos de Integración Puedan Detener la Degradación Democrática en los Estados que la Integran? Un Análisis del caso Europeo*, v. 4, n. 2, 2024, p. 139 et seq.
2. Versión revisada, ampliada y actualizada, de la ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política: La Política en Tensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable, desarrollado del 18 al 21 de julio 2023 en la Universidad Católica Argentina (CABA).
3. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Docente del Ciclo Básico Común y de la Facultad de Derecho, UBA. Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (CEIDIE), Facultad de Derecho, UBA. <https://orcid.org/0000-0002-4311-4863>.

continue to be valued positively by much of the Western world, other experiences have gone backwards until reaching systems that we can hardly identify as democratic. The European Union has not been able to escape this phenomenon, where we can find two paradigmatic examples such as the cases of Hungary and Poland. However, upon analyzing it we can see that within the integration scheme there are different mechanisms that limited the advance of democratic regression. The European institutions and regulations that defend democratic values through multiple actions have managed to contain the attacks of autocratic features of the aforementioned cases. To develop the work we will use an exploratory qualitative methodology of a critical analytical nature.

KEYWORDS: Regional Integration; Democracy; Institutions; European Union; Rule of law.

ÍNDICE: Introducción; 1. Los procesos de integración; 2. La integración europea y la democracia; 3. Los casos principales: Polonia y Hungría; 4. Algunas apreciaciones políticas de la cuestión; Consideraciones Finales; Referencias.

INTRODUCCIÓN

En el concierto internacional aceptado, los Estados actuales se rigen por constituciones de corte democrática y republicana, en los cuales muchas veces la tradicional distribución tripartita de poder queda superada por una distribución más amplia de poder. La condición democrática es un plus de legitimidad puesto que el principio democrático ha sido revalorizado sobre todo a partir de las consecuencias que dejaron los regímenes totalitarios que se vieron en el siglo XX. Desde ese entonces la democracia ha ido ganando terreno porque se la asoció a la libertad y al respeto a los derechos, en especial, los derechos humanos y ha ido afianzándose paso a paso a lo largo del mapamundi. A partir de la caída del Muro de Berlín y de la desintegración del sistema soviético se produjo la última ola democratizadora hasta el momento.

Asimismo, a partir de la segunda posguerra mundial, se han ido produciendo procesos de integración regional como un fenómeno de construcción política, de cooperación e interdependencia, especial pero no exclusivamente económica, entre Estados.

Este trabajo pretende hacer un análisis sobre si el proceso de integración regional puede generar condiciones propicias para proteger el estado de derecho evitando que se constituyan autocracias. Este artículo tendrá una naturaleza

crítico analítica y los métodos de abordaje serán cualitativo y exploratorio para coleccionar información preliminar respecto a datos bibliográficos, documentales y normativos, para posterior procesamiento y análisis, a fin de comprender el alcance y la extensión de las posibilidades que tiene la Unión Europea dentro de su normativa para resguardar la democracia

1. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La integración abarcaría un proceso penetrante en la proximidad entre los miembros de una organización. Este fenómeno estaría reflejando una profunda voluntad de crear acuerdos; los Estados aceptan construir un diagrama político conjunto, por ejemplo, la formación de un ámbito económico tal como una zona de libre comercio o una unión aduanera.

El término "integración" podría aludir a cualquier iniciativa que pretenda buscar soluciones análogas, para ciertos sectores, como el económico, social, jurídico o militar. Pero, por otra parte, podría referirse a un proceso en el cual unidades independientes deciden constituir agrupaciones para alcanzar la formación de un sistema jurídico-político coherente e institucionalizado en común. En este último concepto, se encontraría la idea de "proceso" implícita en la perspectiva de diferentes grados posibles de integración y de una estructura organizativa.

Czar de Zalduendo comprende que la "integración regional sería el conjunto de tratamientos preferenciales- tanto económicos como sociales y, tal vez, políticos- que se otorgan Estados perteneciente a la misma región".⁴

Agrega también Ciuro Caldani, que "la integración de diversos Estados es uno de los caminos para superar las limitaciones de la globalización/ marginación que con numerosas tensiones entre la mundialización y las reacciones de los Estados y las regiones, se producen en nuestro tiempo".⁵

4. S. Czar de Zalduendo, *Derecho Internacional y derecho de la Integración*, in S. C. Negro (dir.) *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Manual, BdeF, 2013. p.30.

5. M. A. Ciuro Caldani, *Aportes metodológicos para la integración del MERCOSUR*, in *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n.1, 2013. p. 109.

Por lo tanto, la Integración implica un término que puede usarse en diferentes sentidos. En un concepto más abarcativo, la 'integración' se referiría a cualquier iniciativa local de cooperación que tenga por objetivo la liberalización del comercio y/o la reducción de los aranceles. Ya en un sentido más específico, la integración regional económica describiría un proceso compuesto por las fases de la zona de libre comercio, de la unión aduanera, del mercado común y, en última instancia, de la unión económica."⁶

Un esquema de integración implica una organización que se ubica "entre las organizaciones internacionales clásicas y las estructuras federales. La distribución de competencias que se opera en su seno es tan profunda que no puede equipararse absolutamente a las organizaciones tradicionales, mientras que la retención de determinados poderes soberanos por sus Estados miembros impide también que puedan ser calificadas de Estados federales".⁷ Como sostiene Czar de Zalduendo, "es útil destacar que, diferencia de la organización tripartita de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) que rige en la organización política nacional, los órganos de la integración combinan, por lo general, las funciones normativas con las ejecutivas y, en algunos casos, los órganos ejecutivos intervienen en el procedimiento de resolución de conflictos".⁸

2. LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y LA DEMOCRACIA

Partimos de la idea que sostiene que los procesos de integración, a pesar de ser semejantes, poseen características y dinámicas particulares, y son ante todo organizaciones internacionales.

Nos centraremos en esta ocasión en la Unión Europea que fue creada mediante sucesivos tratados, cuyo punto de partida fue la Comunidad Europea del Carbón y el Acero –CECA– en 1951(entró en vigencia en 1952), firmado por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

6. R. C. Vasconcelos, *Regionalismo*, in *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n.1, 2013, p 218.

7. M. D. V. Velasco, *Las organizaciones internacionales*. Madrid:Tecnos; 8 ed, 1994, p 46.

8. S. Czar de Zalduendo, *Derecho Internacional y derecho de la Integración*, cit. p.30.

Como sostiene Díez de Velasco, en las organizaciones internacionales de integración “se produce una transferencia real de competencias soberanas, aceptando sus Estados miembros limitar-aunque solo sea en materias restringidas- sus competencias, sometiéndose de este modo a una autoridad exterior a los mismos que se concentra en las instituciones de la Organización, creándose de este modo unas Organizaciones Internacionales que tienden hacia la integración o la unificación de sus Estados miembros en aquellos ámbitos en los que se les haya transferido competencias”.⁹

En el caso de la Unión Europea el diagrama institucional se ha alcanzado luego de un largo camino de evolución en su estructura institucional.

Como en toda organización internacional, la toma de decisiones queda en manos de quienes suscriben el Tratado, los Estados y esto es lo que sostiene la cláusula de unanimidad. Pero a medida que el esquema se fue ampliando, esto se volvió insuficiente para darle vida y, por ende, fue necesario crear un entramado de poder donde la toma de decisión necesitara de la cooperación de todos los involucrados.

En la evolución fue haciéndose fuerte la idea dentro de este proceso de integración que aspiraba a ser más que una mera integración económica. Ello implicaba que no sólo los países que lo integraban fueran regímenes democráticos y de estados de derecho, sino que el esquema mismo debería basarse en práctica e instituciones democráticas. Al mismo tiempo, se pretendería no solo basarse en un sistema intergubernamental sino también dar cabida a instituciones de carácter supranacional para darle lugar de protagonismo al pueblo europeo y a los intereses de Europa y no solo a los Estados nacionales.

Ya desde el Tratado de Roma (1957) por el cual se constituyó la Comunidad Económica Europea (CEE) se establece en su artículo 237 como requisito para ingresar que el país sea un estado democrático. Este requisito se mantuvo inalterable en el Tratado de Lisboa.

9. M. D. V. Velasco, *Las organizaciones internacionales*, cit. p.48

Es cierto que no se previeron hasta 1997 (en el Tratado de Ámsterdam) mecanismos que sancionasen las violaciones al Estado de Derecho. Pero, en 1993 se establecieron criterios objetivos de adhesión, a través del Consejo Europeo reunido en Dinamarca, denominados "Criterios¹⁰ de Copenhague". Entre los distintos criterios, el criterio político establece que "el país candidato debe ser una democracia estable que garantice el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías o sea se agrega el requisito de la estabilidad de las instituciones democráticas (fundamental si se observa a la luz de los PECOS) y en particular la protección de las minorías."¹¹ Estos criterios establecen como condición *sine qua non* la democracia para poder ingresar. Esta condicionalidad es una fuerte herramienta que le permite a la Unión Europea no solo influir, sino también conducir la estabilidad de las instituciones democráticas en los Estados nacionales que quieren aplicar a ingresar.

Los PECOS, es decir los países de Europa Central y Oriental se incorporaron a la UE a partir de 2004 mediante diversos acuerdos. "Los acuerdos representaron el marco jurídico necesario para preparar las futuras incorporaciones pues permitieron a los PECOS reforzar durante el período de transición la consolidación de instituciones democráticas y preparar sus economías para la competencia del mercado único".¹²

Es importante hacer explícito que estos criterios solo pueden controlar que se cumplan los valores de la Unión hasta el momento en que se concreta la adhesión. Este punto es el que se denomina la "Paradoja de Copenhague".

En los últimos tiempos "la democracia está enfrentando su crisis más grave en décadas", dijo Michael Abramowitz, presidente de Freedom House, "los principios básicos de la democracia-incluyendo las garantías de elecciones

10. Eur-Lex. *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)*, disponible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=es

11. S. Negro, *La Adhesión de Estados a los esquemas de integración: los casos de la Unión Europea y el Mercosur*, in *Revista Densidades*, n.2, 2008, p. 46.

12. S. Negro, *La Adhesión de Estados a los esquemas de integración: los casos de la Unión Europea y el Mercosur*, cit., p. 47.

libres y justas, los derechos de las minorías, la libertad de prensa y el estado de derecho- están bajo asedio alrededor del mundo”.¹³

Nos proponemos indagar cuáles son los recursos con los que cuenta la UE para garantizar la democracia de los Estados que la componen. Esta preocupación surge y resurge debido a que Europa no es la excepción y vemos, no sin preocupación el surgimiento de casos donde se plantea el socavamiento de la democracia en algunos Estados integrantes de los PECOS: principalmente Polonia y Hungría, pero también hay síntomas en Bulgaria, Rumania y República Checa. Asimismo, lo que se ha visto a raíz de las medidas contingentes que se han ido tomando en Estados miembros de la UE durante la pandemia del Covid 19, dejó al descubierto estas tendencias autoritarias o al menos iliberales.¹⁴

Debido a estas cuestiones nos interesa conocer si la UE tiene -en su entramado institucional- herramientas y recursos para condicionar a los Estados que la integran a mantener sus estructuras democráticas.

Nos vamos a enfocar en los casos de Polonia y Hungría, ya que son los que se pueden analizar con amplitud de datos y comodidad visto la deriva iliberal en la que se encuentran embarcados.

Podemos comprobar que, en ambos casos, la Comisión Venecia¹⁵ ha marcado numerosas inconsistencias o violaciones a las buenas prácticas democráticas y a los derechos humanos, y no ha encontrado respuestas favorables en dichos estados para subsanarlas. También la organización Freedom House en su in-

13. Freedom House, *Libertad en el mundo 2018: Democracia en crisis*, disponible en <https://freedomhouse.org/article/libertad-en-el-mundo-2018-democracia-en-crisis>.

14. El calificativo iliberal hace alusión que dentro de un régimen que se dice democrático podemos ver que, aunque pueda haber elecciones, los ciudadanos no pueden saber qué es lo que hace el gobierno porque no se reconocen plenamente las libertades civiles, y tampoco se respeta en su totalidad la división de poderes. Es una característica que se encuentran en los denominados “regímenes híbridos”. Nosotros seguimos en este concepto a: F. Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, in *Foreign Affairs*, vol.76, n. 6, 1997. p. 22 et seq.

15. Es el nombre común de la Comisión Europea para la Democracia para el Derecho. Fue creada en 1990 e integrada por expertos independientes. Es un órgano consultivo del Consejo de Europa sobre temas de derecho constitucional. Brinda asesoramiento para la preparación de las constituciones, enmiendas constitucionales, legislación para-constitucional, legislación para las minorías y legislación electoral. <https://www.venice.coe.int>.

forme "Marking 50 years in the Struggle for Democracy"¹⁶ coloca a estos países en derivas iliberales.

El mismo Parlamento Europeo en la "Resolución del Parlamento Europeo, de 30 marzo de 2023, sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022: la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea" recuerda "que ya ha declarado que Hungría se ha convertido en un régimen híbrido de autocracia electoral, según los índices pertinentes".¹⁷

Partiremos de una reflexión que expuso Norberto Bobbio en la década de 1980

El Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado Democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es imposible que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos.¹⁸

Ahora bien, para hablar de democracia, tenemos que tener en cuenta que quienes toman la decisión son los ciudadanos a través de la regla de la mayoría y para que eso efectivamente pueda suceder se les deberá garantizar

los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos en base a los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir del Estado que no sólo ejerce el poder sub lege, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo. Cualquiera que sea

16. Freedom House, *Informe Marking 50 years in the Struggle for Democracy*, disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2023/marking-50-years-in-the-in-the-struggle-for-democracy>.

17. En ese mismo punto "reitera las recomendaciones dirigidas a la Comisión para que distinga entre infracciones sistémicas e individuales a fin de evitar el riesgo de trivializar las violaciones más graves del Estado de Derecho y acompañe las recomendaciones específicas por país con plazos de ejecución, objetivos y medidas concretas que deban adoptarse". Resolución P9_TA (2023)0216, del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre la vulneración del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales en Hungría y la inmovilización de fondos de la UE.

18. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, 3° ed. 2001. p. 26 et seq.

el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático.¹⁹

No todos los regímenes democráticos que se muestran como tales necesariamente lo son, aunque tampoco sean dictaduras clásicas. Pero es cierto que la democracia representativa liberal se está erosionando en muchos lugares de occidente. Se puede observar regímenes que celebran elecciones, sostienen algún grado de pluralismo y de competencia multipartidista, pero que, sin embargo, quebrantan las normas mínimas de democracia de manera grave y sistemática. Se los puede llamar regímenes electorales, pero no democráticos, pues encubren (o no tanto) gobiernos autoritarios. Presentan un escenario de ambigüedad, sobre los que la doctrina viene trabajando hace años, a veces elaborando categorías intermedias como "regímenes democratizadores" o "semidemocracia". También se han elaborado "subtipos disminuidos"²⁰ como la "democracia iliberal"²¹ o la "democracia delegativa".²² Asimismo, se ha arribado a conceptos tales como "democracia electoral"²³ o "autoritarismos competitivos".²⁴

Todos estos modelos comparten la presencia de actividad electoral pero no han institucionalizado dimensiones sustanciales como el estado de derecho, la independencia de los poderes públicos, la rendición de cuentas, la integridad de los funcionarios y la deliberación pública. Si bien la categorización del concepto Estado de derecho presenta múltiples dificultades, Becerril Atienza ha encontrado que la Comisión estableció una aproximación clara sobre la cuestión. Es interesante compartirlo porque, aunque algo extenso, nos da consistencia al concepto dentro de la discusión.

19. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, cit., p 26. También se puede consultar sobre este tema en R. Dahl, *La poliarquía*, Madrid: ecnos, 1997.

20. D. Collier, S. Levitsky, *Democracy with adjectives conceptual innovation in comparative research*, *World Politics*, vol.49, 1997. p. 430 et seq.

21. F. Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, cit, p.22 et seq.

22. G. O'Donnell, *Delegative Democracy*, in *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1, 1994, p. 55 et seq.

23. A. Schedler, *Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral*. Medellín: Estudios Políticos, n. 24, 2004, p. 137 et seq.

24. S. Levitsky, L. A. Way, *Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo*, Medellín: Estudios Políticos, n. 24, 2004, p. 159 et seq.

El Estado de derecho es un principio que afecta al ejercicio de los poderes públicos pues garantiza que estos actúan dentro de los límites fijados por la ley y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes. En los ordenamientos jurídicos europeos cabe distinguir entre una acepción más formal, que pone el acento en los elementos procedimentales como la independencia judicial o la tutela judicial efectiva, frente a otra más sustantiva, vinculada a la protección de los derechos fundamentales. La Comisión se decanta por una acepción amplia, que incorpora elementos de carácter sustantivo, afirmando que el Estado de derecho constituye «el vehículo que garantiza el cumplimiento y el respeto de la democracia y los derechos humanos». La Comisión incide en que no puede haber respeto de los derechos fundamentales y democracia si no hay Estado de derecho pues «los derechos fundamentales solo son eficaces si son justiciables» y la democracia solo está protegida si el poder judicial, incluidos los tribunales constitucionales, «pueden garantizar la libertad de expresión, la libertad de reunión y el respeto de las normas que regulan el proceso político y electoral».²⁵

El contenido preciso de los principios y normas en los que se concreta el Estado de derecho varía en los sistemas constitucionales de los Estados miembros. No obstante, la Comisión destaca una lista no exhaustiva que incluye la legalidad, la seguridad jurídica, la prohibición de arbitrariedad de los poderes ejecutivos, la igualdad ante la ley, así como “unos tribunales independientes e imparciales”.²⁶

Desde el preámbulo del Tratado de Maastricht (1992) ha quedado claramente establecido lo que se dio en llamar la “Cláusula Democrática”, actualmente el artículo 2 del Tratado de la Unión (2009), que dice: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

La importancia que toma esta declaración de valores para la integración del proceso implica que la Unión Europea no sólo se reconoce como una comunidad

25. B. B. Atienza, *Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia*, in *Historia y Política*, vol. 44, 2020, p.126, disponible en doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.05.B>.

26. B. Atienza, *Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia*, cit.

de derecho, sino también como una comunidad de valores.²⁷ Dichos valores así, constituyen una exigencia ineludible para aquellos Estados que pretendan la adhesión.

Observamos que el artículo 49 TUE (que regula el proceso de adhesión) incluye explícitamente como requisito el respeto a los valores expresados en el artículo 2 TUE. Por ende, es imposible ni siquiera postularse para ingresar al bloque si no se cumple con estos requisitos.²⁸ El artículo 2 TUE establece una precisa enumeración de valores y consecuentemente una caracterización de la sociedad en la que se desarrollan los Estados. Ello implica que se mantendrán los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos en una sociedad que se caracterizará por ser pluralista, propugnar la no discriminación, la tolerancia, la fraternidad, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre varones y mujeres. También en los Estados nacionales miembros de la Unión Europea sus constituciones sostienen y se sostienen en el principio democrático y en garantizar la protección de los derechos fundamentales. Por su parte, el Consejo de Europa y la misma Unión Europea tienen la pretensión de lograr el ejercicio de una democracia plena y de la protección de los derechos fundamentales. Dicho objetivo que se fue viendo plasmado en los Tratados que se fueron sucediendo desde el de Roma en 1957 hasta el de Lisboa (firmado en 2007 y que entró en vigencia en 2009). Si hay un elemento distintivo de la Unión Europea (entre otros varios) como esquema de integración es el de tratar de construir instancias realmente democráticas²⁹, no solo estableciendo ámbitos de representación

27. Este tema lo analiza J. Martín, P. Nanclares, *La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y el estado de derecho*, in UNED, *Teoría y realidad Constitucional*, n. 43, 2019, p. 121 et seq.

28. Un ejemplo de esto fue el caso de España. En 1964 el gobierno de Franco envía una carta solicitando el ingreso a la CEE, la cual le será rechazada. En el año 1977 el flamante gobierno democrático de Adolfo Suárez volverá a solicitar el ingreso. La entonces CEE iniciará el proceso de adhesión para apoyar a la naciente democracia española pero recién se concretará con la firma del tratado de adhesión en 1985 que tendrá vigencia a partir del 1/01/1986.

29. Es importante tener en cuenta que el artículo 10 TUE establece que el "funcionamiento de la Unión se fundamenta en el principio de democracia representativa".

sino dotando dichos órganos de capacidad de decisión, como puede ser el proceso de codecisión.³⁰

Establecido este requisito como obligatorio para todos los integrantes del bloque de la Unión, cabe preguntarnos si existen herramientas para hacer que si alguno de los integrantes intentase alejarse de estos valores cuáles serían los recursos institucionales para hacer regresar al infractor a los valores fundamentales. ¿Existen mecanismos sancionatorios?

Ante todo, hay que plantear que para actuar se necesita que la violación del artículo 2 TUE se corrobore como sistemática. Y cuando hablamos de violación sistemática no hablamos de la violación de algunos derechos por los cuales los ciudadanos suelen recurrir a los tribunales y obtener reconocimiento de esa situación. Esas posibilidades suelen darse aún en Estados de derecho que funcionan como tal. Tampoco nos referimos a la calidad de la democracia, es decir, esos casos donde los principios democráticos no tienen un cumplimiento óptimo porque siempre ha existido diversos niveles de calidad democrática entre los Estados miembros. En realidad, nos referimos a aquellas situaciones en las cuales la erosión democrática en el Estado sea tan grave y evidente que lo pondría en una situación muy comprometida para ser considerado como una verdadera democracia liberal. Es esto lo que se denominaría una crisis democrática sistémica de los valores que son pilares de la democracia liberal.

En primera instancia podemos encontrar que como la normativa de la Unión es obligatoria para los Estados miembros y como el TUE funciona en la práctica como una supraconstitución para todos sus firmantes, se podría recurrir al Tribunal de Justicia Europeo. Ese camino es válido, pero lento y engorroso, y aunque se logre una expresión condenatoria, no necesariamente se puede hacer cambiar la situación.

Fue en el Tratado de Ámsterdam (1997) donde se estableció por primera vez un mecanismo para regular en el caso de "La existencia de una violación grave

30. Proceso legislativo ordinario de la Unión Europea protagonizado por el Consejo y el Parlamento Europeo.

y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados³¹ en los tratados. Luego el Tratado de Niza (2001) intentó perfeccionar esa regulación y terminó dando por resultado el actual artículo 7 TUE que establece el procedimiento para sancionar al Estado miembro que incumpla el artículo 2. En el artículo 7 se sostiene:

1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones. El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.
2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.
3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.
Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.
4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.
5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.³²

Como podemos ver, el artículo establece una multiplicidad de situaciones y posibles respuestas de la UE. Una actitud se tomará ante un Estado miembro que pueda verse comprometido en el cumplimiento de los valores del artículo 2,

31. Tratado de Amsterdam, del 2 de octubre de 1997, art. f.1.

32. Tratado de la Unión Europea (TUE), del 7 de febrero 1992, art. 7.

es decir que haya riesgo de violación de los valores democráticos y el Estado de derecho, y otra muy diferente será si efectivamente se ha producido la violación sistemática de los mismos. En el primer caso se podría actuar dando un llamado de atención y convocando a la participación de una serie de instituciones (u organizaciones) que podrían analizar el caso y dar recomendaciones al Estado en cuestión para subsanar el incumplimiento con el artículo 2. En cambio, ante la segunda situación la reacción debería ser contundente y abrirse el procedimiento que establece el artículo 7. En términos simples el mecanismo requiere ser aplicado sólo en circunstancias extremas, es decir, cuando se corrobora que se da un problema sistemático, en una violación grave y persistente de los valores de la Unión. Asimismo, "el mecanismo no se limita al ámbito de aplicación del derecho de la Unión, sino que permite intervenir en caso de que la violación tenga lugar en uno de los ámbitos reservados a la acción autónoma de los Estados".³³

A su vez, la constatación de la vulneración requiere la unanimidad en el Consejo Europeo, excluido el Estado afectado, lo que sinceramente resulta poco probable. Luego de constatada la cuestión, corresponde que las sanciones sean establecidas por el Consejo mediante mayoría cualificada.

El Tratado deja abierto un margen amplio de libertad para recurrir a negociaciones políticas y/o diplomáticas para alcanzar soluciones. Si se llegará a la sanción, solo se encuentra entre las posibilidades la suspensión de derechos del Estado afectado incluido su voto. No aparece dentro de las posibilidades de sanción, la expulsión del infractor.

Los estándares para la aplicación de los mecanismos previstos en el artículo 7 TUE son realmente altos y bastante rígidos, lo que dificulta su aplicación. Teniendo en cuenta estas debilidades en el diseño del mecanismo, en 2013 la Comisión implementó la adopción del "Cuadro de Indicadores de la Justicia en la Unión Europea". Se trata de una herramienta que se encarga de elaborar

33. B. B. Atienza, *Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia*, cit.

un examen comparativo de independencia, calidad y eficacia judicial entre los Estados miembros.

Un año después, en 2014, se estableció un nuevo procedimiento denominado “Marco del Estado de Derecho”, con el objetivo de resolver situaciones en las que pudiese existir una amenaza sistémica antes de que se observasen las condiciones para activar el artículo 7. Se lo puede entender como un mecanismo previo al mecanismo preventivo que sería el art. 7. El proceso se constituye en tres etapas: en primer lugar, una evaluación por parte de la Comisión. Sucesivamente, una recomendación en la cual se identificaría los problemas que vulneran el estado de derecho, y se le daría al Estado miembro un plazo para resolverlo. Por último, se requeriría de un seguimiento.

A todo lo mencionado anteriormente se debe recordar que ya existen dentro del entramado europeo mecanismos ordinarios, de naturaleza jurídica, que pueden garantizar los derechos fundamentales a través de los distintos órganos jurisdiccionales nacionales y de la Unión: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos-TEDH-, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea-TJUE-, la Convención Europea de Derechos Humanos³⁴-CEDH-, la Comisión Europea para la Democracia para el Derecho y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

El instrumento más reciente es el “Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (MRR), en el cual se ha establecido una condicionalidad con respeto a los valores fundamentales de la Unión para acceder a sus fondos establecidos para auxiliar a los Estados miembros por la crisis originada por la pandemia. En un claro cambio de estrategia, la Unión Europea decidió que su presupuesto, es decir, los fondos que distribuye deberán ser otorgados bajo la condición de cumplir con el Tratado en toda su extensión, especialmente, en la observación de los valores fundamentales de la Unión.

El Reglamento UE EURATOM 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad

34. Formalmente es el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales que fue adoptado por el Consejo Europeo en 1950. Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.

para la protección del presupuesto de la Unión establece en toda su extensión la necesidad de cumplir con el artículo 2 del TUE para poder acceder a las partidas que se encuentran dentro del ámbito del MRR.

Completa los instrumentos el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. Si bien esta podría ser una estrategia bien intencionada, la cuestión central radicará en cómo se interpreten estos reglamentos que señalamos.

3. LOS CASOS PRINCIPALES: POLONIA Y HUNGRÍA

Desde 2018 se están implementando los pasos del procedimiento del artículo 7 TUE para dos casos que la Unión Europea entiende que encuadrarían en las condiciones para la aplicación de la cláusula democrática.

La República de Polonia es integrante plena de la Unión Europea desde 1 de mayo del 2004.³⁵ Hay una propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia con fecha del 20/12/2017 y decide que efectivamente “existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia”.³⁶ Esta Decisión llega luego de que el caso de Polonia fuera considerado por la Comisión Europea quien elaboró una propuesta que el Parlamento Europeo aprobó. Este es el corolario de una serie de sucesos que se dieron en Polonia que tuvo el acompañamiento por ejemplo de la Comisión

35. Su ingreso se produjo con otros nueve países: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Malta

36. Propuesta de Decisión 2017/0360 (NLE) del Consejo de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2017, relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, art. 1.

Europea para la Democracia por el Derecho, denominada Comisión Venecia, quién estuvo monitoreando todos los acontecimientos sobre los cuales había cierta preocupación.

El punto de inflexión fue lo que sucedió en octubre de 2015 cuando la legislatura saliente nombró jueces, nombramientos que fueran anulados por la legislatura entrante. Está última designó nuevos jueces. Cuando esta controversia fue revisada por el Tribunal Constitucional, el Poder Ejecutivo nunca publicó la sentencia y convalidó las designaciones de la legislatura entrante.³⁷

Asimismo, se aprobó una ley para el cese y jubilación³⁸ forzosa de todos los jueces mayores de 65 años. Esto dejaría a muchos jueces en la obligación de retirarse. Lo cual permitirá una renovación inmediata de una importante cantidad de integrantes del Poder Judicial.³⁹ La misma "ley introduce una nueva forma de control judicial de sentencias y decisiones definitivas y vinculantes, el recurso extraordinario"⁴⁰ por el cual el Tribunal Superior de la República de Polonia podrá anular en todo o en parte cualquier sentencia dictada por cualquier tribunal desde treinta años antes, incluidas las del propio Tribunal Superior, salvo excepciones. Viéndose afectado el principio de seguridad jurídica, que es un elemento clave del Estado de Derecho.

Por último, otra ley cuestionada por la Unión Europea, es la Ley de Organización de los Tribunales ordinarios. Allí se baja la edad jubilatoria de los jueces y se le entrega al ministro de Justicia la facultad de acordar la prórroga de los mandatos judiciales con arreglos a criterios vagos.

De acuerdo con cómo entienden esta reforma las autoridades de las instituciones europeas "El nuevo régimen de jubilación afecta negativamente a la independencia de los jueces. Las nuevas formas crean un instrumento adicional a través del cual el Ministro de Justicia puede influir individualmente sobre los jueces. En particular, la vaguedad de los criterios sobre la prórroga de los

37. Propuesta de Decisión 2017/0360 (NLE), *cit.*, punto 2.1, inc (9), p. 3.

38. Propuesta de Decisión 2017/0360 (NLE), *cit.*, p. 22 *et seq.*

39. Propuesta de Decisión 2017/0360 (NLE), *cit.*, p. 24 *et seq.*

40. Propuesta de Decisión 2017/0360 (NLE), *cit.*, p. 26 *et seq.* Aquí me parece que são todas referencias do mesmo documento.

mandatos permite una discrecionalidad indebida, socavando así el principio de inamovilidad de los jueces".⁴¹

Por todo lo expuesto resulta evidente la erosión del Estado de Derecho, lo cual, pone en serio riesgo la democracia. Por este motivo la Unión Europea ha decidido poner en marcha el procedimiento para la aplicación del artículo 7 apartado 1 del Tratado de la Unión Europea.

En el año 2023 ganó las elecciones un partido moderado y se impuso como primer ministro Donald Tusk (quien ocupó otrora altos cargos en Bruselas). El premier Tusk presentó en el mes de febrero de 2024 un plan compuesto por varios proyectos de leyes diseñados específicamente para restablecer el Estado de derecho devolviendo la independencia judicial a Polonia (desde el Tribunal Supremo hasta los tribunales más ordinarios). Asimismo, se comprometió a acatar las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y respetar la primacía de la legislación de la Unión Europea. Por ende, a finales de febrero de 2024, la Comisión Europea decidió desbloquear 137.000 millones de euros en fondos de recuperación y cohesión, a los cuales Polonia no había tenido acceso debido a su retroceso democrático y la falta de garantías judiciales para proteger las finanzas del bloque.

En mayo de 2024, se cerró el proceso contra Polonia respecto de la aplicación del artículo 7 al considerarse que ya no existiría el riesgo claro y sistemático de la violación del Estado de derecho en Polonia.⁴²

Por otro lado, la invocación del mismo artículo frente a la situación de Hungría quedó establecida en la Resolución⁴³ del Parlamento Europeo del 12 de septiembre de 2018, que propone al Consejo la aplicación de dicho artículo. En el proceso contra Hungría las causas de riesgo democrático son más nu-

41. Propuesta de Decisión 2017/0360 (NLE), *cit.* p. 32.

42. El proceso con la aplicación del artículo 7 se inició el diciembre de 2017 y se cerró en mayo de 2024. Ver Consejo de la Unión Europea, *Estado de Derecho*, disponible en consilium.europa.eu/es/policies/rule-of-law/.

43. Resolución P8_TA(2018)0340 del Parlamento europeo, del 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en lo que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión.

merosas, a saber: el funcionamiento del sistema constitucional y electoral; la independencia del poder judicial así como de otras instituciones y los derechos de los jueces; la corrupción y los conflictos de intereses; la protección de datos y de la intimidad; la libertad de expresión; la libertad de cátedra; la libertad de asociación; el derecho a la igualdad de trato; los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías; los derechos fundamentales de los migrantes, solicitudes de asilo y refugiados; y los derechos económicos y sociales.

También se ha llevado adelante un intento de reforma judicial, similar a la de Polonia, donde se establece el descenso en la edad jubilatoria de los jueces, afectando de esta forma la inmovilidad en los cargos judiciales.

Además, en el caso de Hungría se encuentran varias sentencias desfavorables tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de las cuales, muchas aún se encuentran pendientes de cumplimiento por el estado húngaro.⁴⁴

Aquí encontramos los elementos que llevaron a la Unión Europea a concluir que en Hungría se encuentran en riesgo los valores democráticos y el Estado de Derecho, lo cual viola el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que

44. A modo de ejemplo podemos citar la sentencia del 8 de mayo de 2014, que dictaminó que "Hungría había violado la libertad de asociación, interpretada a la luz de la libertad de conciencia y de religión." Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 39534/13, *Magyar Keresztény, Mennonita Egyház y otros v. Hungría*, juzgado el 8 de mayo de 2014, citada en la Resolución P8_TA(2018)0340. Libertad de religión apartado (39). Allí también se hace referencia que el Tribunal Constitucional de Hungría había dictaminado que "determinadas normas que rigen las condiciones para el reconocimiento de las iglesias eran inconstitucionales" En otro fallo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció que se vio laba "el derecho al respecto a la vida privada debido a las insuficientes garantías jurídicas contra la vigilancia secreta e ilegal con fines de la seguridad nacional, también en relación con el uso de telecomunicaciones." Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 37138/14, *Szabó y Vissy v. Hungría*, juzgado el 12 de enero de 2016. Protección de datos y de la intimidad (25). Por último, y recordando que estos son sólo algunos de los fallos que se emitieron contra Hungría, en las sentencias del 20 de octubre de 2015, la del 12 de abril de 2016 y la del 17 de enero de 2017 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que se ha producido violación de la prohibición de discriminación por las hostilidades o intromisiones en su privacidad recibidas por la comunidad romaní. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 18030/15, *Balázs v. Hungría*, juzgado el 20 de octubre de 2015. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 29059/16, *R.B. v. Hungría*, juzgado el 12 de abril de 2016. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 35943/16, *M.F. v. Hungría*, juzgado el 17 de enero de 2017. Sentencias citadas en la Resolución P8_TA(2018)0340, punto 55.

Hungría debió firmar y ratificar para ser miembro de la Unión. Ergo, se requiere la aplicación del apartado 1 del artículo 7 del TUE, que quedó plasmado en una reciente Resolución⁴⁵ del Parlamento Europeo en 16 de enero de 2020. En dicha resolución sobresalen tres cuestiones que marca el PE.

En primer lugar, considera que las audiencias realizadas parecen no hacerse de forma regular, estructuradas y abiertas. Algo que debería cuidarse para asegurar el acceso de todas las partes al sistema y la transparencia del proceso.

En segundo lugar, el Parlamento cuestiona el diálogo informal que sostuvo la Presidencia Finlandesa del Consejo en sentido que ha tenido lugar sustituyendo a la interacción Consejo-Parlamento por los canales formales establecidos.

Por último, termina instando a que el Consejo tome en consideración el acuerdo para un examen anual interinstitucional de la observancia de los valores comunes de la Unión Europea.

En marzo de 2023, el Parlamento fue aún más contundente al respecto y señaló que

lamentablemente la incapacidad del Consejo para lograr avances significativos en los procedimientos que están en curso al amparo del artículo 7, apartado 1, del TUE; insta al Consejo a que aborde todos los nuevos acontecimientos que afecten al Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales; reitera su llamamiento al Consejo para que formule recomendaciones en el marco de este procedimiento, subrayando que cualquier nuevo retraso de esta actuación constituiría una violación del principio del Estado de Derecho por parte del propio Consejo; insiste en que se respete el papel y las competencias del Parlamento.⁴⁶

A la vez hizo un llamamiento a la Comisión donde

reitera que el ciclo anual del Estado de Derecho debe servir de base para la activación de otros instrumentos de respuesta a amenazas o vulneraciones del Estado de Derecho a escala nacional, como el artículo 7 del TUE, o el Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho, el marco del Estado de Derecho, los procedimientos de infracción, incluidos los procedimientos acelerados, las demandas de medidas provisionales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y las acciones relativas a la no ejecución de las sentencias del TJUE, o los instrumentos en virtud de la legislación financiera de la Unión; reitera su llamamiento a la Comisión para

45. Resolución P9_TA (2020) 0014, del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría.

46. Resolución P9_TA (2020) 0014, punto 24.

que cree un vínculo directo entre los informes anuales sobre el Estado de Derecho, entre otras fuentes, y el mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho.⁴⁷

4. ALGUNAS APRECIACIONES POLÍTICAS DE LA CUESTIÓN

Tal como podemos ver en la Unión Europea existen recursos institucionales para proteger sus valores fundamentales, pero los mismos no fueron creados desde sus inicios. Los mecanismos que procuran proteger el Estado de derecho comenzaron a surgir a partir de que se volvió evidente la estrategia de ampliación. Es cierto que no hay un artículo que establezca la expulsión de un Estado que no cumpla con el Estado de derecho. Sin embargo, como hemos planteado, se establecieron criterios para la adhesión haciendo que la condición democrática sea obligatoria y se puede influir a nivel nacional del Estado solicitante sobre la constitución de instituciones y valores del Estado de derecho.

Siguiendo con esta idea, citamos a Becerril Atienza que plantea un aporte relevante al punto en cuestión, "el grupo de Reflexión presidido por Carlos Westendorp que preparó la Conferencia Intergubernamental de 1995 había propuesto la introducción de un procedimiento que pudiese llevar al Estado que incurriese en violación grave y reiterada de los derechos humanos o de los principios democráticos "hasta la suspensión de los derechos inherentes a su condición de miembro".

El informe precisaba que, si bien la opinión mayoritaria estaba en favor de su inclusión, algunos discrepaban señalando que los gobiernos ya protegían estos derechos de forma adecuada. Entre los Estados que apoyaron expresamente su inclusión en sus contribuciones escritas estaban España e Italia, que habían de ejercer esos meses la Presidencia del Consejo, así como Bélgica y Austria.

Del informe se desprende que el mecanismo sancionador estuvo relacionado desde su origen con la perspectiva de la ampliación. La referencia al mecanismo viene precedida de las siguientes palabras: "Es opinión generalizada en el seno del Grupo que, en la situación actual del proceso de la integración europea,

47. Resolución P9_TA (2020) 0014, punto 28.

sobre todo ante la perspectiva de la ampliación, es urgente asegurar el pleno respecto de los Derechos fundamentales, tanto en las relaciones de la Unión y los Estados miembros como entre estos y los individuos".⁴⁸

Si bien como vimos esto no prosperó, el Tratado de Ámsterdam (1997) y luego el Tratado de Niza (2001), plantearon un mecanismo que buscaría prevenir y sancionar el riesgo del Estado de derecho y de la democracia, alumbrando lo que luego sería en el TUE (2009) el artículo 7. Sin embargo, el mecanismo -en toda su amplitud- presenta tres problemas: primero, su vaguedad para determinar cuándo se deberá aplicar o no, el segundo, su rigidez para implementarlo, y, por último, la dificultad para aplicar la sanción por las mayorías requeridas. Otra cuestión, muy diferente, es si la sanción (y debería determinarse cuál es) podría provocar alguna mella al infractor para que cambie su actitud.

Ahora bien, es necesario advertir que los requisitos de unanimidad ponen en peligro la eficacia de estos mecanismos. Una vez sorteado, se requiere luego de mayorías cualificadas las cuales vuelven más probables su aplicación. Sin embargo, allí nos encontramos con la voluntad política de los actores de efectivamente aplicar el mecanismo. Lo que hemos visto hasta ahora es la escasez de esa voluntad política por parte de los que defienden los valores fundamentales de la Unión.

Asimismo, los actores que son sospechados de su debilidad en los valores democráticos se encuentran constituidos desde 1991 en lo que se conoce como el Grupo de Visegrado (República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia) conocidos también como V4. Este les permite actuar frenando iniciativas contra algunos de ellos. Esto lleva a lo que Iñiguez denomina el "equilibrio autoritario".⁴⁹

Si nos atenemos al caso testigo de Polonia podemos observar que la intervención de la Unión Europea no evitó la deriva iliberal encabezado por el gobierno del partido PiS (Ley y Justicia), pero si logró demorarla (al igual que en el caso de

48. B. B. Atienza, *Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia*, cit., p. 120.

49. G. Iñiguez, *El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?*, in *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 22, n. 45, 2020.

Hungría). Sin embargo, fue el cambio de preferencia política del electorado que le dio el gobierno en 2023 a otro partido político lo que llevó a desandar todas esas reformas que se cuestionaban desde Bruselas. Obviamente no podemos saber a ciencia cierta a qué se debió ese cambio de humor social. Pudo ser la preocupación de la amenaza de la deriva autoritaria. Pudo ser el temor a quedar fuera de la Unión. No tenemos una respuesta fundada hasta ahora.

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien el proceso de integración data de la década del 50 del siglo pasado y desde el inicio requirió que los Estados que fueran parte deberían ser democráticos y observar los valores del Estado de derecho, en aquel comienzo no existieron mecanismos para asegurar el cumplimiento de los valores fundamentales de lo que hoy es la Unión Europea, y paradójicamente, tampoco se los necesitó.

La estrategia de ampliación de la Unión hacia el Este puso en el centro de atención que la historia de esos Estados venía de regímenes políticos autoritarios que habían comenzado sus respectivas transiciones a la democracia. Por ende, se entendió la necesidad de crear algunos instrumentos para actuar en protección de los valores de la Unión. Hasta 1997 solo había dos instrumentos: uno, el ligado a cualquier Tratado, la Convención de Viena en su artículo 60 inciso 2; y la otra, la vía judicial en manos del Tribunal de Justicia Europeo.

A partir del Tratado de Ámsterdam se comienza a perfilar un mecanismo, y admitamos, el único posible en ese momento logrado a través de las negociaciones. Quizás pensando que nunca sería necesario implementarlo, el mecanismo en cuestión, terminó resultando complejo por su falta de precisión y su rigidez. Eso hizo que el diseño no fuera eficiente para ser aplicado. Ante un proceso que requiere de construir unanimidad y luego mayorías calificadas se necesita de una fuerte voluntad política de todos los actores para hacerlo funcionar. Hasta ahora hemos visto que esa voluntad política se presenta como mínima, escasa.

El último instrumento que se ha creado es la condicionalidad del respeto al Estado de derecho para que se pueda recibir los Fondos Europeos de reparación

creados para paliar la crisis ocasionada por la pandemia. Y, si bien resulta como mecanismo mucho más eficaz y contundente, la reglamentación que se le ha dado es muy probable que lo vuelva dificultoso pues también se requiere de la voluntad de los distintos actores para proteger a la democracia y al estado de derecho en cada rincón de la Unión Europea.

La aplicación del mecanismo en los casos concretos hasta ahora no parecía revertir la situación. Si bien en el caso Polonia desistió de aplicarse, no es dable asegurar que fuera por la aplicación del artículo 7 del TUE. Aunque quizás algo debió haber influido, lo cierto es que, en este caso, el volver a la senda del Estado de derecho, no genera coste y a la vez recibe las partidas presupuestarias que estaban congeladas. Es decir, no hay consecuencias concretas. Sin embargo, desde otro punto de vista, en hipótesis se podría argüir que es por la oposición y el control ejercido por la Unión Europea en la exigencia del mantenimiento del Estado de derecho lo que impidió que Polonia se convirtiera en una autocracia pura y dura.

En definitiva y resumiendo, el problema se reduce a que una vez que los Estados ingresan al esquema de integración, la Unión carece de incentivos para resguardar la condicionalidad democrática. Por esa razón, el instrumento que se crea con los Fondos Europeos de reparación atado a la condicionalidad democrática podría venir a subsanar esta falencia y custodiar la vigencia democrática de cada Estado miembro fortaleciendo la integración europea.

REFERENCIAS

A. Schedler, *Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral*. Medellín: Estudios Políticos, n. 24, 2004.

B. B. Atienza, *Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia*, in *Historia y Política*, vol. 44, 2020, p.126, disponible en doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.05.B>.

Consejo de la Unión Europea, *Estado de Derecho*, disponible en consilium.europa.eu/es/policies/rule-of-law/.

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.

D. Collier, S. Levitsky, *Democracy with adjectives conceptual innovation in comparative research*, World Politics, vol.49, 1997.

Eur-Lex. *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)*, disponible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=es

F. Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, in *Foreign Affairs*, vol.76, n.6, 1997.

Freedom House, *Informe Marking 50 years in the Struggle for Democracy*, disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2023/marking-50-years-in-the-in-the-struggle-for-democracy>.

Freedom House, *Libertad en el mundo 2018: Democracia en crisis*, disponible en <https://freedomhouse.org/article/libertad-en-el-mundo-2018-democracia-en-crisis>.

G. Iñiguez, *El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?*, in *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 22, n. 45, 2020.

G. O'Donnell, *Delegative Democracy*, in *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1, 1994.

J. Martín, P. Nanclares, *La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y el estado de derecho*, in *UNED, Teoría y realidad Constitucional*, n. 43, 2019.

M. A. Ciuro Caldani, *Aportes metodológicos para la integración del MERCOSUR*, in *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n.1, 2013.

N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México:Fondo de Cultura Económica, 3ª ed, 2001.

Propuesta de Decisión 2017/0360 (NLE) del Consejo de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2017, relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia.

R. C. Vasconcelos, *Regionalismo*, in *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n.1, 2013.

R. Dahl, *La poliarquía*, Madrid:Tecnos, 1997.

Resolución P8_TA(2018)0340 del Parlamento europeo, del 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en lo que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión.

Resolución P9_TA (2020) 0014, del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría.

Resolución P9_TA (2023)0216, del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre la vulneración del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales en Hungría y la inmovilización de fondos de la UE.

S. Czar de Zalduendo, *Derecho Internacional y derecho de la Integración*, in S. C. Negro (direc.) *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Manual, BdeF, 2013.

S. Levitsky, L. A. Way, *Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo*, Medellín: Estudios Políticos, n. 24, 2004.

S. Negro, *La Adhesión de Estados a los esquemas de integración: los casos de la Unión Europea y el Mercosur*, in *Revista Densidades*, n.2, 2008.

Tratado de Amsterdam, del 2 de octubre de 1997.

Tratado de la Unión Europea (TUE), del 7 de febrero 1992.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 18030/15, *Balázs v. Hungría*, juzgado el 20 de octubre de 2015.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 29059/16, *R.B. v. Hungría*, juzgado el 12 de abril de 2016.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 35943/16, *M.F. v. Hungría*, juzgado el 17 de enero de 2017.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 37138/14, *Szabó y Vissy v. Hungría*, juzgado el 12 de enero de 2016.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, petición n. 39534/13, *Magyar Keresztény, Mennonita Egyház y otros v. Hungría*, juzgado el 8 de mayo de 2014.

Received on 28/10/2024

Approved on 13/11/2024