

Capítulo 6

La crisis de valores y la amenaza de una no Europa

SUSANA SANZ CABALLERO

Catedrática de Derecho Internacional Público Cátedra Jean Monnet de la CEU UCH Juez ad hoc del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. EL FIN DEL BIPARTIDISMO Y LA PÉRDIDA DE LA CONFIANZA MUTUA. III. ATAQUES A LOS VALORES Y TIBIA RESPUESTA DE LA UE. IV. NACIONALISMOS Y POPULISMOS. V. LA LÓGICA NECESIDAD DE SEGUIR CUMPLIENDO LOS CRITERIOS DE COPENHAGUE. VI. ¿QUÉ PUEDE HACER LA UE FRENTE A LAS QUIEBRAS DEL ESTADO DE DERECHO? VII. CONCLUSIONES.

I. ANTECEDENTES

La UE no cuenta con un verdadero mecanismo que sea eficaz contra los Estados miembros que incumplen los valores en los que se basa la UE, unos valores que hoy están recogidos en el art. 2 TUE y que son sus bases morales¹. La Comunicación de la Comisión Europea

1. Sobre la zozobra de los valores de la UE, puede consultarse, entre otros: WEILER, J.H.H.: "Europe in crisis. On Political messianism, legitimacy and the rule of law", en *J. Legal Stud.*, 2012, pp. 248-268; LAVELLE, P.: "Europe's rule of law in crisis: An assessment of the EU's capacity to address systemic breaches of its foundational values in Member States", en *Trinity C. L. Rev.*, 2019, vol. 22, pp. 35-50; SCHUKKING, J.: "Protection of human rights and the rule of law in Europe: A shared responsibility", en *NQHR*, 2018, vol. 36, pp. 152-158; RIZCALLAH, C.: "Le partage et le respect de valeurs communes: une question clé pour l'Union Européenne", en REYNIE, D. (dir.), *L'opinion européenne en 2018*, París, ed. Marie B, 2019, pp. 347, p. 37; INGER-HOEDT RASMUSSEN, D. V.: "Whistleblowing for sustainable democracy", en *NQHR*, 2018, vol. 36, n.1, pp. 3-6; KILPATRICK, C.: "On the rule of law and economic emergency: The degradation of basic legal values in Europe's bailouts", en *Oxford Journal of Legal Studies*, Mayo 2015; BAILLIET, C. M.: "The alienation of adjudication and the weakening of procedural rule of law within the context of asylum in Europe", en *Columbia Journal of European Law*, 2018, vol. 24, pp. 677-700; AYRAULT, J.-M, SIDJANSKI, D. y SAINT-OUEN, F.: "Avant-propos", en *L'avenir de l'Union Européenne. Défis et initiatives*, Université de Ginebra, 2018, pp. 7-15, p. 11; JOUANJAN, O.: "L'État

Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas de 3 de abril de 2019² afirma que: “En un Estado de Derecho, todos los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. El Estado de Derecho engloba, entre otros principios, el de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica, que prohíbe el ejercicio arbitrario del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales y control judicial efectivo, lo que incluye la protección de los derechos fundamentales; de separación de poderes; y de igualdad ante la ley”.

La UE fue durante mucho tiempo lo suficientemente naif como para dar por sentado que, dado que los Estados que solicitan el ingreso tenían que demostrar su compromiso con la democracia y el Estado de derecho para poder ser considerados candidatos, la condición de Estado de derecho y de Estado democrático se mantendría siempre y se convertiría en permanente una vez el solicitante adquiriera finalmente la calidad de miembro. De hecho, no fue hasta la reforma de Maastricht que entró en vigor en 1993 que los tratados constitutivos hicieron por primera vez mención a los derechos fundamentales, como si hasta ese momento se hubieran dado simplemente por sentado, lo cual es un craso error³. Sin embargo, el problema principal del actual

de droit démocratique”, en *ZB RADOVA*, 2019, vol. 87, n. 56, pp. 87-106; ZLATIC, V.: “Reinforcing rule of law oversight”, en *ZB RADOVA*, 2019, vol. 87, n. 56, pp. 533-534. Para un análisis más exhaustivo sobre la situación que atraviesa la Unión, véase: DE QUADROS, F. y SIDJANSKI, D. (eds.), *The future of Europe. The reform of the Eurozone and the deepening of political union*, Lisboa, 2017, AAFDL.

2. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo *Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas*, de 3 de Abril de 2019, COM(2019) 163 final. Esta comunicación sirve como base de la siguiente comunicación de la Comisión de fecha 17 de julio de 2019 en la que la Comisión realiza su propuesta de actuación, y en la que se repite el mismo texto citado supra: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2019*, COM(2019) 343 final.
3. HILF, M. “The Protection of Fundamental Rights in the Community”, en *European Law and the Individual*, 1976, Jacobs, F.G. (eds), North Holland, Amsterdam, pp. 145-160, p. 148; MANCINI, F.: “La Tutela dei Diritti dell’Uomo”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, 1989, pp. 1-16, p. 3 SANZ CABALLERO, S.: “Contribución a

mecanismo de sanción –tal cual lo recoge el art. 7 TUE tras la reforma de Lisboa que entró en vigor en 2009– es que, a pesar de suponer una mejora respecto a la primera versión que se hizo del mismo en el Tratado de Ámsterdam y que entró en vigor en 1999, tampoco constituye una herramienta suficientemente robusta y contundente frente al tipo de incumplimientos que estamos observando en la UE en los últimos tiempos⁴.

Parafraseando la célebre frase de Javier Solana, lo cierto es que si Polonia y Hungría presentaran ahora su candidatura no lo tendrían fácil para ser admitidos⁵. Aplicando estrictamente los criterios de Copenhague –unos criterios que se apresuraron a cumplir en el momento de su ingreso en 2004–, ni una ni el otro habrían alcanzado hoy el exigente standard de protección que exige la UE cuando el candidato negocia su ingreso. Y lo peor es que esta situación de zozobra y quiebra de los principios y valores en los que se basa la Unión, que son su seña de identidad y su base ética, no se limita a estos dos países. Sin duda Polonia y Hungría son dos de los miembros de la UE más señalados por sus violaciones de los principios y presupuestos básicos en los que se basa la democracia y el Estado de derecho, pero no son los únicos. El efecto contagio parece haber llegado a otros países miembros con más años de pertenencia a la UE y por tanto más consolidados en ella. Un ejemplo es Austria, que ha estado recientemente gobernada por una coalición que incluía a la extrema derecha, y que restringía el acceso a la información a algunos medios de comunicación, incluidos algunos de los principales periódicos del país. Y si este gobierno cayó en 2019 no fue porque en las urnas los votantes le retiraran su apoyo sino porque se hizo público un caso de corrupción de la fuerza de extrema derecha que involucraba a Rusia. Debido al escándalo generado, el gobierno se vio obligado a presentar su dimisión (el llamado *Ibizagate*). ¡Y qué

la integración regional del modelo europeo de protección de los derechos fundamentales”. en Beneyto J.M: (ed.), *El modelo europeo. Contribución de la integración europea a la gobernanza global*, 2014, Biblioteca Nueva, pp. 279 302.

4. Como se critica ampliamente, parece imposible lograr la unanimidad que requeriría la votación para suspender de derechos al miembro incumplidor (DE MIGUEL, B.: “El Parlamento Europeo da el primer paso para imponer una sanción histórica a Hungría”, en *El País*, 12 de Septiembre de 2018).
5. SOLANA, J.: *El País*, 4 de Mayo de 2016.

decir de Italia, miembro fundador desde que en 1951 se creó la CECA! Italia ha estado gobernada hasta verano de 2019 por una coalición de fuerzas *anti-establishment* ideológicamente contrarias (Movimiento *Cinque Stelle* y Liga) a las que paradójicamente unía su rechazo al movimiento migratorio y su racismo hacia los extranjeros y hacia la población gitana local⁶. Esta situación parece que ha sido superada en Septiembre de 2019 con la salida de la Liga y la formación de un nuevo gobierno de coalición entre el Movimiento *Cinque Stelle* y un partido más tradicional como es el Partido Democrático dando lugar a un equilibrio inestable⁷. Y en la cuna del parlamentarismo, el Reino Unido, también comprobamos en Septiembre de 2019 cómo la llegada a Downing Street de Boris Johnson llevó a la suspensión forzada de las sesiones del Parlamento británico a fin de que el Premier pudiera negociar un Brexit duro “sin las manos atadas”. Este intento fue tachado de puro golpe de estado por muchos⁸ y fue cortado en tiempo récord por los tribunales, que obligaron a reabrir el Parlamento, contradiciendo así la decisión del gobierno. Esta situación supuso un auténtico choque de trenes entre los distintos poderes del Estado, todo ello provocado por la invasión de competencias propias del poder legislativo llevada a cabo por el poder ejecutivo y resuelta por el judicial.

La UE está omnipresente en nuestra vida cotidiana⁹, muchas veces sin ser verdaderamente conscientes. Muchas de nuestras ventajas, derechos y privilegios derivan de la UE aunque ahora haya un fuerte movimiento que critique esa unión. El Brexit es un claro ejemplo de que hay problemas en Europa¹⁰. También es un claro ejemplo de la

6. FAGGIANO, A.: “La Liga, entre política y narrativa: seguridad, migración y antieuropeísmo”, en *Cuarto Poder*, 3 de enero de 2019; RIZZI, A.: “Claves históricas, institucionales y culturales de por qué Italia ya tiene Gobierno y España todavía no”, en *El País*, 7 de Septiembre de 2019.
7. GOZI, S.: “L’Italie, de l’euro-optimisme vers l’euroescepticisme?”, en AYRAULT, J.-M, SIDJANSKI, D. y SAINT-OUEN, F (eds.), en *L’avenir de l’Union Européenne. Défis et initiatives*, Université de Genève, 2018, pp. 19-24; TORI, M.: *El Mundo*, 7 de Septiembre de 2019.
8. COCKBURN, P.: “I recognize Jonson’s coup for what it is”, en *The independent*, 30 de Agosto de 2019.
9. BLUMANN, C.: “Quelques interrogations sur un avenir hasardeux”, en *Revue de l’Union Européenne*, 2018, Décembre, n. 623, pp. 665-674, p. 665.
10. THE SPINELLI GROUP: *Manifesto for the future of Europe*, Brussels, 2018, p. 5.

dificultad de hacer comprender hoy que compartimos unos valores y que participar en una unión nos fortalece. Pero el Brexit no es el único ejemplo de ataque a la Unión: desde 2009, a raíz de la crisis financiera, se han ido produciendo preocupantes actuaciones contra el Estado de derecho en algunos Estados europeos, principalmente de la Europa del Este como Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, más Hungría y Polonia, como nos recuerda la Comisión Europea en su documento *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho*¹¹.

A lo largo de los últimos años han aparecido dirigentes políticos en muchos países europeos que no tienen visión de Estado, ni respeto del pasado, líderes demagógicos, que no reconocen o prefieren ignorar que la UE nos ha salvado de guerras y conflictos. Esos nuevos líderes políticos son cortoplacistas, no se acuerdan o no se quieren acordar de que Europa ha estado en el origen de las dos guerras mundiales que la Humanidad ha vivido. Muchos políticos actuales desprecian la idea de que el único medio de gozar de un futuro sin conflictos armados en este continente es a través de la colaboración pacífica entre Estados que han sido enemigos históricos¹².

Tampoco ayuda en este objetivo el que en otras partes de mundo estén surgiendo líderes que prefieren una Europa débil y dividida¹³. El caso de Donald Trump y la alianza de extrema derecha que su asesor Steve Bannon quiere crear entre los países europeos más eurófobos y rebeldes es especialmente doloroso (*the movement*) porque echa por tierra la tradicional alianza que ha existido entre Norteamérica y Europa y que ha dado tranquilidad, seguridad y prosperidad a ambas orillas del Atlántico. La actual administración de EEUU ha cambiado todo el panorama con su *America First*. Se trata de un intento externo de abrir fisuras entre los socios de la UE¹⁴. Ya hay algunos miembros de la UE más inclinados a seguir las consignas de EEUU que las de la UE y que buscan alianzas estratégicas en EEUU sin pensar en

11. COM(2014) 158 final de 11 de marzo de 2014.

12. RANKIN, J.: "A Farage in every country: Barnier warns of existential threat to EU", en *The Guardian*, 8 de Noviembre de 2018.

13. SUANZES, P.: "El colapso de las tres Europas", en *El Mundo*, 23 de julio de 2018.

14. SCHWOK, R.: "Les propositions du Président Macron concernant la politique de sécurité internationales : une lecture critique", en *L'avenir de l'Union Européenne. Défis et initiatives*, Université de Genève, 2018, pp. 81-94, p. 85.

el bien de la UE. El objetivo es debilitar a la UE como interlocutor válido. EEUU pensaba antes que una Europa próspera y en paz daría estabilidad a EEUU, pero por el contrario ahora la administración norteamericana piensa que una Europa débil le fortalece. Actores exteriores como Trump parecen encantados de que Europa siga fragmentándose, como ha ocurrido con el Brexit¹⁵, debilitando el eje franco-alemán cuya armonía es, sin embargo, absolutamente imprescindible en vista de los acontecimientos que llevaron a la Primera y la Segunda Guerra Mundial¹⁶. Y en eso coincide con la estrategia de Rusia, que quiere crecer a costa de unos vecinos controlados a través de técnicas informáticas y de manipulación digital que falsean los resultados de las elecciones, que difunden *fake news*, que dividen. Una intromisión en asuntos internos que además es tremendamente difícil de demostrar ya que no se trata de que vengan con tanques a aplastar movimientos libertarios. Se trata de ataques más sutiles como tejer redes con líderes antieuropeos o afectar a las comunicaciones de los Estados¹⁷.

Es el fin de la UE tal cual la hemos conocido hasta ahora. No es el fin de la UE pero sí el fin de un modo de hacer política en Europa, el fin de una etapa de confianza mutua y solidaridad. Parece el fin de un modo de entender Europa, el fin de un sueño que nos acerca a otro tipo de época, de *realpolitik*. Europa afronta una situación inédita. Las elecciones al Parlamento Europeo del 26 de mayo de 2019 tuvieron como resultado el incremento de escaños de las fuerzas euroescépticas –cuando no, abiertamente euróforas–, si bien los oscuros pronósticos que vaticinaban que estas fuerzas ocuparían un 30% de los asientos no se han hecho realidad y las mismas no han alcanzado el umbral mínimo para formar grupo parlamentario propio¹⁸. Dicho esto, los

15. MONMANY, M.: “Estamos en una espiral de destrucción de España como Nación”, en *El Mundo*, 9 de Febrero de 2019.

16. CASASUS, G.: “La relation franco-allemande à fronts renversés au service de la re-fonte de l’Union Européenne”, en AYRAULT, J.-M, SIDJANSKI, D. y SAINT-OUEN, F, (eds). *L’avenir de l’Union Européenne. Défis et initiatives*, Université de Genève, 2018, pp. 25-39.

17. PARDO, P.: “Cómo los tipos duros están destruyendo la democracia”, en *El Mundo*, 21 de Marzo de 2019.

18. JOANNIN, P. y MAURICE, E.: “Parlement européen : un nouvel équilibre... mais pas eurosceptique”, en *Fondation Robert Schuman Policy Paper*, n. 517, 27 de Mayo de 2019.

partidos nacionalistas y antieuropeos han sido la fuerza más votada en países como Francia, Italia, Hungría o Polonia. Eso significa que un nada desdeñable número de miembros del Parlamento Europeo no cree en Europa pero desarrollan sus políticas en la institución que co-legisla. Esto es meter el zorro en el gallinero, es destruir las instituciones desde dentro.

II. EL FIN DEL BIPARTIDISMO Y LA PÉRDIDA DE LA CONFIANZA MUTUA

Hemos vivido durante décadas en muchos países de Europa con gobiernos socialistas o conservadores, en una especie de bipartidismo constante, en una alternancia en el gobierno de partidos con lealtad institucional. Habitualmente ha habido una moderación, siempre ha habido grupos políticos que se definen como de centro y los grupos de extrema izquierda siempre eran minoritarios en los parlamentos. Este bipartidismo también se trasladó al Parlamento Europeo, donde los dos grupos políticos mayoritarios siempre han sido el popular europeo y el socialdemócrata. En cambio, ahora el bipartidismo se ha esfumado y lo que tenemos es parlamentos nacionales multicolores, atomizados, pulverizados, compuestos por múltiples partidos para los que la lealtad que ha existido entre conservadores y socialistas respecto a principios básicos de la democracia como son los derechos humanos, el pluralismo político, la separación de poderes o la libertad ya no es algo evidente¹⁹. Parece incluso que la deslealtad ha infectado a los partidos políticos tradicionales. A menudo, la irrupción de nuevos partidos populistas de extrema derecha y/o izquierda lleva a que los partidos tradicionales, para atraer ese electorado, se escoren hacia los extremos. Los partidos tradicionales están exhibiendo discursos políticos que se asemejan a los de los partidos populistas, y hacen que quien gobierna lleve a cabo políticas populistas que se parecen a las de los partidos a los que dicen aborrecer por ejemplo en materia de inmigración, de vivienda, seguridad y de libertades.

19. GUILLOUD-COLLIAT, L.: "Le Parlement Européen. Miroir des crises de l'UE?", en *Revue de l'Union Européenne*, Diciembre 2018, n. 623, pp. 657-664, p. 660.

Comienzan a abundar los dirigentes demagogos, que quieren un cierre de fronteras, que provocan a las masas con el miedo al extranjero, al terrorismo, al diferente, a una identidad paneuropea que denigran por mestiza y que, dicen, aniquila la voluntad popular; líderes que prometen que recuperando el control de las políticas nacionales e ignorando a la UE, encerrándonos en lo nacional, el país volverá a ser grande y será más seguro. Hacen declaraciones y políticas racistas, discriminatorias, supremacistas, contra las que la opinión pública habría reaccionado antes con indignación²⁰. Esos dirigentes son elegidos por la población, lo cual demuestra que los ciudadanos no recuerdan el pasado de guerras, tienen miedo y problemas, hacen un voto protesta hartos de que los beneficios de la globalización no les lleguen, solo sus desventajas. Pero no son conscientes de que los países europeos son demasiado pequeños para llevar a cabo ciertas políticas solos. Sin unión no pueden ser competitivos, ni ser fuertes ante el mundo, ni defenderse en lo económico, lo político, lo militar, ni pueden suponer un elemento de disuasión.

Hay un discurso fácil contra Europa por varias razones, algunas de origen interno, esto es, que surgen del interior de la propia Unión, y otras de origen externo pero que igualmente afectan a ésta como las políticas austericidas que se obligó a implantar a los Estados desde la crisis financiera en 2008, que empobrecieron a buena parte de la clase media europea. Estas políticas han creado el sentimiento de que la UE obliga a recortes sociales y es insensible al sufrimiento de la población; además la UE no ha sido capaz de dar una solución aceptable al reto migratorio que comenzó a raíz del colapso político de Libia y Siria o, previamente incluso, del colapso económico de tantos otros países del Magreb y del África subsahariana. Sin duda tampoco ayuda la globalización desordenada y el proteccionismo económico, que transforman modos de trabajo tradicionales, provocan una falta de competitividad y multiplican los casos de desempleo en economías abiertas como la europea²¹. Asimismo, conviene tener en

20. PARDO PORTO, B.: "Entrevista a Amin Maalouf", en *ABC*, 23 de Septiembre de 2019; CEBRIÁN, J.L.: "La brutalidad del lenguaje y el declive europeo", en *El País*, 9 de Julio de 2018.

21. FERNÁNDEZ-VILLAVARDE, J.: "La crisis de la Unión Europea", en *El País*, 27 de Enero de 2019.

cuenta la corrupción extendida entre partidos que han gobernado tradicionalmente, que lleva al discurso fácil sobre la decadencia del sistema y la necesidad de crear un nuevo orden de cosas con partidos “limpios” de prácticas corruptas²².

Mientras todo fue bien, mientras la UE fue un referente mundial de prosperidad, el sistema y el proyecto europeo no fue puesto en cuestión, ya que el bienestar económico conlleva casi siempre un bienestar político. Pero desde que la situación económica cambió, el proyecto político empezó a ser criticado. Los nuevos partidos se nutren de la insatisfacción ciudadana, de la protesta por los recortes sociales, sus mensajes se extienden por las redes sociales con medias verdades. La excusa fue la crisis migratoria, pero esta no hizo más que demostrar que había un grave problema respecto a los valores subyacentes, una crítica a lo que nadie había puesto en cuestión desde la Segunda Guerra Mundial, es decir, a principios irrefutables e irrenunciables como son la democracia representativa y liberal; la primacía del Derecho; la separación de poderes; el respeto de los derechos humanos; la justicia social; la transparencia de las instituciones; las elecciones libres; el pluralismo; la libertad de información y de prensa; la solidaridad y la igualdad. Como afirma la profesora Mangas, la situación actual no se puede minimizar o relativizar, no podemos banalizarla o quitarle importancia porque si no se comparten unos valores comunes de civilización el proyecto europeo se fracturará y en el medio plazo será inviable²³.

La construcción europea se basa en la confianza mutua como condición *sine qua non*. La construcción europea se basa en el diálogo, en aceptar ceder soberanía, incluso para cambiar leyes y tradiciones, y eso no es posible si los Estados no confían en el otro²⁴. Ya no hay consenso respecto a qué es y qué debe ser la UE, no hay una idea común sobre cómo debe avanzar o si debe hacerlo. Siempre ha habido diferencias entre los socios europeos, algunas importantes, pero lo

22. PAUWELS, P.: *Populism in western Europe*, accessible en www.europaworld.com

23. MANGAS MARTÍN, A.: “Polonia en el punto de mira: ¿Solo riesgo de violación grave del estado de derecho?”, en *RGDE*, 2018, vol. 44, pp. 1-12, p. 8.

24. MARTINEZ, A.: “Esta es la nueva EU que perfilan Merkel y Macron”, en *El Confidencial*, 18 de Noviembre de 2018.

que está en cuestión ahora es la misma esencia de Europa. La idea de la democracia liberal, como aspiración y paradigma, es contestada por algunos aludiendo a que también son válidas las mal llamadas democracias iliberales, que avanzan en continente europeo²⁵. En estas últimas, el líder llega al poder democráticamente a través de elecciones pero, una vez en él, escudándose en la amplia mayoría social que le respalda, amordaza a los medios de comunicación, ataca a la oposición, dificulta el trabajo de las ONGs, intenta controlar a los jueces y, basándose en un supuesto mandato popular, viola la separación de poderes entre ejecutivo y legislativo²⁶. En estos Estados también se cuestiona la vigencia y la necesidad de respetar el acervo comunitario, de respetar las decisiones votadas por todos, el pluralismo político y la oportunidad o no de aplicar el principio de solidaridad. Se la vista como se la quiera vestir, la democracia iliberal no es democracia.

La crisis financiera produjo recelos y división. También generó clichés: centro poderoso *versus* periferia menospreciada, Occidente líder *versus* Este díscolo; Norte cumplidor *versus* Sur despilfarrador²⁷. En la UE ya no reina la confianza mutua. Antes, había un reconocimiento mutuo casi automático de las decisiones de los órganos judiciales emitidas por otros Estados miembros de la UE. Pero esto ha sido puesto en cuestión con la negativa de Bélgica de extraditar a España al líder independentista catalán Puigdemont, que ha encabezado un intento de separar Cataluña de España saltándose la Constitución. Y lo mismo se puede decir respecto a la decisión del tribunal alemán de Schleswig-Holstein de no aceptar la orden de arresto europea contra Carles Puigdemont que había sido remitida por el Tribunal Supremo español cuando éste viajó a Alemania para dar una conferencia. Solo últimamente la Comisión ha reconocido

25. GRAY, J.: "¿Brexit como alternativa a una Europa ultra?", en *El País*, 9 de Septiembre de 2018.

26. BOURRINET, J.: "L'UE confrontée à la démocratie illibérale", en *Revue du Droit de l'UE*, 2919, n. 1, pp. 220-261.

27. SUANZES, P.: "De la euforia europea a la pérdida de la confianza mutua", en *El Mundo*, 28 de Agosto de 2018.

que quizá la euroorden no se esté aplicando correctamente en algunos Estados de la Unión²⁸.

III. ATAQUES A LOS VALORES Y TIBIA RESPUESTA DE LA UE

En la UE, la guardiana de los Tratados es la Comisión pero esta institución ha tardado mucho en reaccionar contra los Estados miembros que están en abierta rebelión contra los principios que la UE representa. Y cuando ha reaccionado, lo ha hecho demasiado suavemente, porque la violación de las reglas de derecho ya se ha consumado en Polonia y Hungría entre retóricas anti-UE mientras Bruselas seguía apostando por medidas preventivas²⁹.

¿Qué quiebras y ataques principales sufre el Estado de derecho en Europa? Ejemplificándolo en cuatro países, Hungría, Polonia, Eslovaquia³⁰ e Italia, el primero se ha convertido a día de hoy en una autocracia. Así, la OSCE informó sobre irregularidades durante la

28. ECONOMIA DIGITAL: "Puigdemont desencadena un informe demoledor sobre la euroorden," 9 de Septiembre de 2019; SANHERMELANDO, J.: "Bruselas admite por primera vez fallos en el funcionamiento de la euroorden", en *El Español*, 6 de Septiembre de 2019.
29. BOGDANDY, A.; KOTTMANN, M., ANTPÖHLER, C., DICKSCHEN, J., HENTREI, S., SMRKOL, M.: 'Reverse Solange-Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States', en *Common Market Law Review*, 2012, n. 49, vol. 2, pp. 489-519; DE WITTE, B. Y TOGGENBURG, G.: "Human Rights and membership of the European Union" (PEERS y WARD, eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing 2004, 59-82; FRA: *l'UE, une communauté de valeurs : Sauvegarder les droits fondamentaux en période de crise*, Luxembourg, 2013.
30. Sobre los obstáculos al Estado de derecho en la Europa del Este, véase: SAJO, A.: "On old battles: Obstacles to the rule of law in Eastern Europe", en *Journal of Law and Society*, Marzo de 1995, vol. 22, n. 1, pp. 97-104; MENDELKI, M.: "Europeanization and the rule of law: Towards a pathological turn", en *Southeastern Europe*, 2016, vol. 40, pp. 346-384; MESSITTE, P.: "Expanding the rule of law: Judicial reform in Central Europe and Latin America", en *Wash. U. Global Stud. L. Rev.*, 2005, pp. 617-624; HUMPHREY, T.: "Democracy and the rule of law: Founding liberal democracy in post-communist Europe", en *Columbia Journal of East European Law*, 2008, vol. 2, pp. 94-127; MEDELSKI, M.: "The EU's rule of law promotion in Central and Eastern Europe: Where and why does it fail and what can be done about it?", *Global Rule of Law Exchange Papers*, Bingham Centre for the rule of law, Febrero 2016 accesible en www.ruleoflawexchange.org; KOCHEROV, D. y BARD, P.: "Rule of law crisis in the new Member States of the EU. The pitfalls of overemphasising enforcement", *Reconnect European Project Working Paper* n.1., 2018; SANDERS, A. y VON DANWITZ, L.: "Selecting judges in Poland and Germany: Challenges to the rule of law and propositions for a new approach to judicial legitimacy", en *German Law Journal*, 2019, vol. 19, n. 4, pp. 669-816.

reelección de Orbán; además se producen atentados contra la libertad de prensa y la radio y TV públicas, que han sido convertidas en aparatos de propaganda del régimen; se ataca la libertad académica y de enseñanza universitaria; hay corrupción y fraude a gran escala de fondos europeos; se ha rechazado la cuota solicitada por la UE de refugiados mientras a la vez se penaliza a las ONGs que ayudan a los inmigrantes. De hecho, se está prohibiendo ejercer en el territorio a las ONG llamadas “extranjeras”. El gobierno solo acepta a las que reciben subvenciones del Estado pero no a las que se financian desde fuera. Esto es una manera de amaestrar a la sociedad civil organizada, permitiendo que operen solo ONGs dóciles con el poder, que necesitan la financiación del gobierno, las cuales pueden por esta vía acabar convirtiéndose, sin ser muy conscientes, en agentes de propaganda del ejecutivo. También se ha producido una purga en el Tribunal Constitucional que supone la politización de facto del sistema judicial. Además, se destituyó al comisario encargado de la protección de datos personales y al presidente del Tribunal Supremo sin la adecuada justificación y ha comenzado una reforma de la legislación laboral que supone de facto la pérdida de los más mínimos derechos sociales de los trabajadores. Mientras Joaquín Almunia declara que Hungría no es una democracia³¹, Vidal-Folch indica que el gobierno de Víctor Orbán “cumple ya la mitad de los seis principales rasgos del nazismo: limpieza étnica aderezada de antisemitismo, destrucción de la separación de poderes, creciente restricción de los derechos políticos y sociales”³².

El sueño del Presidente Kaczynski es hacer una Budapest en Varsovia³³, “urbanizar” su país³⁴. En Polonia el ejecutivo impide las manifestaciones antigubernamentales restringiendo de este modo la libertad de reunión. Se silencian las protestas en los medios de comunicación, lo cual es un claro modo de censura, puesto que

31. ALMUNIA, J.: “Hungría y Polonia no son democracias”, en *La Vanguardia*, 22 de Marzo de 2018.

32. VIDAL-FOLCH, X.: “Triple esclavitud en Hungría”, en *El País*, 24 de Diciembre de 2018.

33. IWANIUK, J., “Le risque d’enlèvement de la Pologne dans l’autoritarisme”, en *Le Monde*, 12 de Junio de 2019.

34. GARTON ASH, T. “The EU’s core values are under attack as never before”, en *The Guardian*, 7 de Mayo de 2018.

además se destituye a los directores y consejeros de los medios de comunicación disidentes. Además, y de modo muy escandaloso, se ha perpetrado una purga y una burda manipulación en el sistema judicial a través del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios y el consejo de la judicatura. La purga ha sido a gran escala puesto que son trece leyes consecutivas las afectadas. Los cambios han supuesto la destitución de jueces ya nombrados, la intervención del poder ejecutivo en la decisión sobre la extensión o no del mandato de los jueces, el incumplimiento gubernamental de sentencias que condenan al Estado, la no publicación de las sentencias condenatorias, la supresión del recurso de apelación extraordinario, o el nombramiento por el parlamento de nuevos jueces dóciles. De facto, los cambios suponen la politización del sistema judicial polaco a través de la sustitución del 40% de sus miembros en las más altas instancias judiciales³⁵. Todo ello viola los artículos 2, 17 y 19 TUE pero también el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Existe además una intervención del poder ejecutivo en el legislativo, hay políticas tremendamente neoconservadoras en materia de garantía de los derechos humanos, de igualdad de género y en materia de homosexualidad. También se ha prohibido el trabajo de ONGS llamadas rebeldes y los dirigentes hablan de convocar un referéndum para reinstaurar la pena de muerte³⁶.

Por su parte en Eslovaquia se ha producido el asesinato no esclarecido de dos periodistas cuyas investigaciones incomodaban al gobierno³⁷, se acosa a los medios de comunicación, no se investigan los abusos y se rechaza de plano la integración de inmigrantes. Y en Italia ha habido un intento de realizar un censo de la población

35. TEJERO, M.: "Bruselas se planta con Polonia", en *El Confidencial*, 24 de Septiembre de 2018; CIENSKI, J.: "Polish Supreme Court turns to ECJ for help", en *Político*, 8 de Febrero de 2018; VIDAL-FOLCH, D.: "Incluso en Polonia la vida es bella", en *El País*, 29 de Octubre de 2018; ROMANOWSKI, M.: "The CJEU is Poland's real Supreme Court", en *Emerging Europe*, 22 de Agosto de 2018; DE MIGUEL, B.: "La justicia europea frena la polémica reforma del Supremo en Polonia", en *El País*, 19 de Octubre de 2018.
36. CHASTAND, J.-B. y STOLZ, J.: "Le mauvais génie de l'Europe", en *Le Monde*, 24 de Septiembre de 2015.
37. MONGE, G.: "El asesinato de un periodista de investigación sacude Eslovaquia", en *La Vanguardia*, 11 de Marzo de 2018.

gitana³⁸, se trata de modo inhumano y degradante a los inmigrantes y se incumple el deber de socorro en el mar, además de ponerse obstáculos para que otros lo hagan, criminalizando a las ONG, requisándoles los barcos y deteniendo a su tripulación. Además, se dificulta la expedición de permisos de residencia de ciudadanos no europeos.

Pese a todas las pruebas claras de violaciones del Estado de derecho que han sido denunciadas y probadas por cinco informes emitidos por el Consejo de Europa (de su Comisión de Venecia o Comisión *Democracy through law*)³⁹ la Comisión Europea ha actuado muy lentamente y de modo excesivamente blando, lo cual ha minado la propia credibilidad de la Comisión. Para no aplicar el art. 7 TUE se creó el procedimiento del Marco del Estado de derecho. Este procedimiento establece un mecanismo previo y fue establecido por la Comisión en 2014. Se trata de una antesala del art. 7 cuando se detectan fallos sistémicos en un Estado miembro. Según este mecanismo, se haría primero una evaluación de los hechos y de las normas del Estado afectadas a fin de que la Comisión haga recomendaciones y posteriormente lleve a cabo un seguimiento. La idea de este mecanismo es entablar un diálogo con el Estado y persuadirlo de que ceje en su actitud⁴⁰.

Así pues, en vez de activar el art. 7 TUE lo que se hizo fue crear *ex novo* un mecanismo que se empezó a aplicar a Polonia en 2016 pero

38. *EL País*: "Inaceptable Salvini", 20 de Junio de 2018.

39. CDL-AD(2017)031 11/12/2017 Poland - Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017) ; CDL -AD(2017)028 11/12/2017 -Poland - Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017).; CDL-AD(2016)026 14/10/2016 Poland - Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session, (Venice, 14-15 October 2016); CDL-AD(2016)012 13/06/2016 - Poland - Opinion on the Act of 15 January 2016 amending the Police Act and certain other Acts, adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 10-11 June 2016) ; CDL-AD(2016)001 11/03/2016 -Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

40. MANGAS, 2018 p. 2; RIOS, B.: "Bruselas activa la cuenta atrás con Polonia", en *El Mundo*, 15 de Agosto de 2018.

que no ha funcionado. A la vista de los malos resultados (cuatro recomendaciones que fueron ignoradas por el gobierno polaco)⁴¹ finalmente la Comisión activó el art. 7⁴². Sorprendentemente de nuevo, cuando se decidió a aplicarlo, lo hizo a través del párrafo 1 y no del 2, lo cual es incorrecto porque el párrafo 1 está concebido para cuando existe un simple riesgo de incumplimiento de las reglas en las que se basa la UE y se pone al Estado sospechoso en observación. Pero en Polonia no solo estamos hablando de riesgos sino de infracciones consumadas. Así, en vez de activar el art. 7.2 TUE que sería el llamado botón nuclear⁴³ y que podría llevar finalmente a la suspensión de derecho de voto en el Consejo de los Estados violadores, se ha puesto en marcha el art. 7.1 cuyo alcance es mucho menor y solo permite constatar la existencia de un riesgo y que el Consejo dirija recomendaciones al socio díscolo. Paradójicamente, la Comisión no ha puesto en marcha el art. 7 respecto de Hungría⁴⁴. En el caso de Hungría ha sido el Parlamento Europeo quien ha activado la aplicación del art. 7 TUE⁴⁵.

Al margen de esto, la Comisión Europea presentó también algunas demandas ante el TJUE contra Polonia y Hungría por

41. Commission Recommendation (EU) 2018/103 of 20 December 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520 C/2017/9050 OJ L 17, 23.1.2018, p. 50–64; Commission Recommendation (EU) 2017/1520 of 26 July 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374 and (EU) 2017/146 C/2017/5320 OJ L 228, 2.9.2017, p. 19–32; Commission Recommendation (EU) 2017/146 of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendation (EU) 2016/1374 C/2016/8950 OJ L 22, 27.1.2017, p. 65–81; Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland C/2016/5703 OJ L 217, 12.8.2016, p. 53–68.
42. 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 [COM(2017) 835 final de 20 de Diciembre de 2017].
43. MICHALOPOULOS, M. “EEP warns Budapest with Article 7 ‘nuclear option’”, en *EURACTIV.com*, 7 de Abril de 2017.
44. TEJERO MARTIN, M.: “Hungría no es Polonia. Por qué Bruselas no pulsa el ‘botón nuclear’ ante Orbán”, en *El Confidencial*, 13 de Abril de 2018.
45. Resolution of the European Parliament on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)), 12 September 2018. Quizá la razón de que la Comisión activara la aplicación del artículo solo respecto a Polonia tenga que ver con que el partido gobernante no pertenezca a ninguno de los dos grandes grupos políticos europeos, cosa que no ocurre respecto al partido que gobierna en Hungría.

incumplimiento. Por un lado, hay una sentencia condenatoria del TJUE contra Hungría por haber destituido a los magistrados del Tribunal Constitucional pero lamentablemente el gobierno burló el contenido de la sentencia indemnizando a los jueces indebidamente destituidos⁴⁶. Por otro lado, hay unas medidas cautelares que obligan a Polonia a restituir en sus puestos a los jueces que prejubiló del Tribunal Supremo puesto que la decisión parece que afectaría a la independencia judicial, y pronto ese caso acabará en sentencia⁴⁷. Entretanto, y esta vez respecto a los tribunales ordinarios, el Tribunal de Justicia de la UE se ha pronunciado contra este Estado por violar la independencia judicial, el principio de inamovilidad y el principio de no discriminación de los jueces⁴⁸. Lamentablemente, el 10 de Octubre de 2019 la Comisión ha debido referir de nuevo un asunto contra Polonia al Tribunal motivado por el nuevo régimen disciplinario de los jueces, que permite sancionar a jueces ordinarios por el contenido de sus sentencias e incluso por solicitar cuestiones prejudiciales al TJUE, menoscabando el propio ejercicio de la actividad profesional⁴⁹.

En 2018 el Parlamento adoptó una resolución con recomendaciones a la Comisión para que estableciera un mecanismo para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales⁵⁰. Como resultado de esta petición, en 2019 la Comisión Europea dirigió una nueva Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo titulada *Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas*⁵¹. Su fin es suscitar el debate y proponer la adopción de nuevas medidas adicionales a la aplicación del art. 7 TUE y del mecanismo preventivo del Marco del Estado de Derecho de 2014 –así como la reforma de éste– que permitan hacer respetar los valores fundacionales, los cuales son definidos en este

46. TJUE, c-286/12 Comisión/Hungría de 6 de Diciembre de 2012.

47. TJUE, c-619/18R, Comisión/Polonia, auto de 17 de diciembre de 2018.

48. TJUE, c-192/18, Comisión/Polonia, sentencia de 5 de Noviembre de 2019.

49. Nota de prensa accesible en el siguiente link en fecha 23 de Septiembre de 2019: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6033

50. European Parliament resolution of 14 November 2018 on the need for a comprehensive EU mechanism for the protection of democracy, the rule of law and fundamental rights (2018/2886(RSP)).

51. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo titulada “Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas”, de 3 de Abril de 2019, COM(2019) 163 final.

documento como reflejo de nuestra identidad común y de nuestras tradicionales constitucionales comunes, además de constituir la base del sistema democrático de los Estados miembros.

Más allá de estas medidas concretas adoptadas contra ataques también concretos a elementos esenciales que caracterizan el Estado de derecho, la UE se inspira en los instrumentos que establece el Consejo de Europa, como organización veterana en Europa (y a nivel mundial) en la defensa de la democracia y los derechos humanos⁵². En este sentido, desde 2016 resulta particularmente útil el *Rule of Law Checklist* aprobado por la Comisión de Venecia⁵³.

IV. NACIONALISMOS Y POPULISMOS

La UE no estaba tan bien dotada para resolver ni los problemas económicos, ni los monetarios, ni la migración, ni el asilo como creía. Esto lleva a la resurgencia de los populismos, de izquierda y de derecha, populismos salidos de las urnas, de la desafección del ciudadano hacia el proyecto europeo⁵⁴. Populismos y nacionalismos de izquierda como en Grecia, Portugal, Francia o España. Y populismos y nacionalismos de derecha en Suecia, Finlandia, Alemania, Austria, Francia, Italia, Eslovaquia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Chipre o Rumanía (sin que el listado sea exhaustivo).

Un nacionalismo que ha conducido al Brexit, porque el Brexit es nacionalismo, un rechazo de lo europeo⁵⁵, el retorno a los controles nacionales, el bloqueo de las personas que intentan entrar en el país. El Brexit es el cierre de los intercambios y de un espacio sin fronteras interiores y el fin del mercado interior en el Reino Unido. Es lo contrario de la apertura de espacios y de la visión blanda que significa Europa. Reino Unido será más isla que nunca cuando el proceso de

52. POLAKIEWICZ, J. y SANDVIG, J.: "The Council of Europe and the rule of law", en SCHROEDER, W. (ed.): *Strengthening the rule of law in Europe*, 2016, Hart, Oxford, pp. 115-134.

53. *Rule of Law check-list*, aprobado en sesión plenaria de la Comisión *Democracy through Law* el 12 de Marzo de 2016, accesible en el website del Consejo de Europa en la siguiente dirección internet: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf

54. SCHROEDER, W.(ed.): *Strengthening the rule of law in Europe*, 2016, Hart, Oxford.

55. BAR CENDÓN, A.: "El no del Reino Unido", en *Las Provincias*, 17 de Enero de 2019.

retirada finalice. Así, el nacionalismo incluye a los nacionalismos nacionales como el Brexit y a los nacionalismos regionales, como el de Cataluña dentro de España. El ultranacionalismo es excluyente. Entraña igualmente el rechazo en frontera de los inmigrantes y de los demandantes de asilo, incluidos los niños. Y todo esto afecta gravemente a los principios fundamentales en los que se asienta la UE que son el Estado de derecho y los derechos humanos. El nacionalismo es la ideología de la identidad, fanática, de exclusión, racista, xenófoba, egoísta, agresiva, retrógrada. Hay quien le denomina retro-nacionalismo⁵⁶. Utiliza el mantra de la pérdida de la cultura autóctona, culpa al extranjero, busca siempre culpables –siempre externos, por cierto– para todos los problemas. Como indica Emmanuel Macron en su propuesta “Por un renacimiento europeo”: “el repliegue nacionalista no tiene propuestas: es un no sin proyecto”⁵⁷.

El populismo es demagogia pura, es soliviantar y exaltar a las masas sin tener plan alternativo coherente, es simplificar la realidad prometiendo a las clases trabajadoras, soluciones fáciles con discursos maniqueos, simples e imposibles. Los populistas no tienen soluciones, solo agitan los fantasmas del miedo para ganar más votos. Conviven con mentiras y dicen que es posible aplicar una solución fulminante a problemas muy complejos como la inmigración. El populismo, de derecha o de izquierdas, es destructivo⁵⁸.

El culto al líder, la ausencia de debate interno en los partidos, el nepotismo y la corrupción, se han apoderado del sistema político. Encontramos dos casos preocupantes en la política de los Estados miembros, pero cualquiera de ellos lleva al colapso del sistema: a) Balcanización y polarización del parlamento⁵⁹. En este primer caso

56. ALMAZAN, C. “Una Europa desorientada, una Europa descabezada”, en *El Diario.es*, 22 de Febrero de 2019.

57. Discurso accesible entre otros en: <http://corresponsalesdepaz.es/opinion/por-un-renacimiento-europeo> (consultado el 13 de Octubre de 2019).

58. SCWÖWEL-PATEL, C.: “Populism, International law and the end of keep calm and carry on lawyering”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, 2019; KRIESI, H. The populist challenge”, in *West European Politics*, 2014, vol. 37, n. 2, pp. 361-378.

59. SANCHEZ, C.: “La clase política se balcaniza: o yo o el caos”, *El Confidencial*, 28 de Julio de 2019.

estamos ante parlamentos multicolores que tienen que lidiar con nuevos partidos que cuestionan el sistema. Sin la inercia del bipartidismo, falta interés en resolver los problemas pactando. Se está en campaña electoral permanente, mostrando una incapacidad absoluta por gestionar la nueva pluralidad política. O bien, su contrario: b) Control absoluto de las instituciones llevado a cabo por algún partido político nacionalista dominante, que se lleva todos los votos y el cual acaba con toda oposición, muchas veces generando dudas sobre la limpieza de las elecciones. En ambos casos estamos ante una situación de riesgo para la democracia liberal. Cuando fallan las ideologías aparecen a menudo los salvapatrias, los líderes mesiánicos y carismáticos, autoritarios, los demagogos. Y estos venden soluciones mágicas por su simpleza, discursos maniqueos, “los buenos y los malos”, el truco de las democracias iliberales, el riesgo de Estados fallidos, los que piensan que la democracia es insuficiente, que hay alternativas a la misma, algo que denuncia Chris Patten ejemplificando la situación en el caso del propio Reino Unido⁶⁰.

V. LA LÓGICA NECESIDAD DE SEGUIR CUMPLIENDO LOS CRITERIOS DE COPENHAGUE

Es en los países del grupo de Visegrado (Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría) donde se verificó primeramente la inaplicación más palmaria de algunos de los valores de la UE con el rechazo de los Estados a recibir refugiados en 2015. Sin embargo, esta inaplicación realmente había comenzado años atrás. En algunos de esos países se añadió una retórica antieuropea destacando Hungría, que ha desplegado una campaña a través del uso de fondos públicos para exhibir vallas publicitarias ridiculizando al Presidente Juncker (quien paradójicamente forma parte del grupo popular europeo del Parlamento Europeo, el mismo al que pertenece el líder húngaro Orbán aunque su partido haya sido recientemente suspendido de derechos dentro del mismo). Orbán ha llamado a Juncker tonto útil

60. PATTEN, C.: “Is Britain becoming a failed State?”, en *Project Syndicate*, 20 de Agosto de 2019.

y describía a Salvini como “mi héroe” y compañero de destino⁶¹. También decía desear que las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 se convirtieran en el comienzo del adiós a la democracia liberal. Desde grupos afines al gobierno húngaro se promovió una iniciativa ciudadana europea muy provocadora para conseguir el millón de firmas alrededor del lema “*Let’s stop Brussels*”, una campaña con buzoneo incluido, que llegó a muchos hogares húngaros en abril de 2017⁶².

Paradójicamente esto ocurre en países de la Europa del Este, que se benefician de fondos europeos como receptores netos que son, ya que sus ingresos medios están por debajo de la media europea. Por tanto, tienen acceso automático a los fondos estructurales, dado que la política de cohesión económica y social que pusieron en marcha las CCEE constituye el mayor ejercicio de solidaridad entre Estados, si dejamos de lado las ayudas del Plan Marshall. Más de la mitad de la inversión pública en Polonia y Hungría proviene de fondos europeos. Sin embargo, esos Estados rehúsan aplicar sistemáticamente políticas en materia de derechos humanos, que califican de injerencia ilegítima en sus asuntos internos. Esto no había ocurrido antes. Receptores netos previos como España, Portugal, Irlanda o Grecia siempre habían cumplido las reglas del acervo comunitario. Es curioso que Europa del Este, que ha recibido tanta solidaridad en forma de fondos, sea quien esté en el origen de esta crisis institucional y de valores. Los que han recibido la solidaridad de la UE no son solidarios hacia los migrantes que llegan a Europa.

¿Es, como estos países afirman, una injerencia de la UE en sus asuntos internos la denuncia que hace la UE de estas decisiones y estas políticas nacionales? Por supuesto que no. Estos países olvidan los criterios de Copenhague establecidos por los Jefes de Estado y de Gobierno en 1993, los cuales exigen que cualquier Estado candidato sea una democracia y respete los derechos humanos. Y se supone que aquellos que ya son Estados miembros deben respetar esos criterios con más razón. Es algo que se da por supuesto. Toda

61. DE MIGUEL, B.: “El PPE inicia el procedimiento de expulsión de Orbán”, en *El País*, 4 de Marzo de 2019.

62. *The Budapest Beacon*, 3 de Abril de 2017.

solicitud de admisión está sometida al parecer de la Comisión y a una decisión del Consejo Europeo. La Comisión se basa en los Criterios de Copenhague para emitir su dictamen sobre las solicitudes de admisión. Los Criterios exigen que los Estados dispongan de instituciones que preserven un gobierno democrático y los derechos humanos; una economía de mercado viable y que el Estado acepte el acervo comunitario, esto es, las obligaciones, prácticas, normas y compromisos previos adquiridos por la UE.

Es cierto que la UE fue bastante lenta a la hora de incluir en los Tratados las exigencias que un país candidato debe cumplir si quiere ser miembro. Pero siempre ha sido algo implícito que para ser miembro de la UE, aparte de ser una economía liberal, había que ser un Estado democrático. Lo sabían ya los Estados que crearon la Europa de los Seis, en 1951. Y este requisito de ser un Estado de derecho fue también algo que tuvieron claro los Estados de la primera ampliación en 1973 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). Incluso lo tuvieron claro países que entraron más tarde y que eran democracias emergentes como Grecia en 1981, que sufrió una dictadura militar de 1967 a 1974. También Portugal y España en 1986, a pesar de que eran democracias incipientes (Portugal tras la revolución de los claveles de 1974 y España con la muerte de Franco en 1975). En todos estos casos, se sabía implícitamente que había que ser una democracia y una economía de mercado para poder acceder.

Los Estados que han entrado en la UE después de 1993 no pueden tener ninguna duda ya que los Criterios de Copenhague existen desde 1993 y ellos fueron admitidos en la UE en 2004, 2007 y 2013. Cuando hablamos de Polonia o de Hungría, o incluso de Eslovaquia, estamos hablando de Estados a los cuales se les aplicaron dichos criterios cuando ingresaron, es decir, Estados que respetaban los derechos humanos y los principios democráticos. Siendo ya miembros es cuando han empezado a incumplir sus compromisos. El problema es que son países que no han tenido una transición a la democracia, han pasado de regímenes totalitarios y economía dirigida desde el Estado a ser miembros del Consejo de Europa y de la UE quizá sin haber tenido tiempo para, de modo natural, lento, con errores y aciertos pero de modo individual, sin asistencia de organizaciones

externas, optar por el multipartidismo, las elecciones democráticas, la transparencia de las instituciones, la libertad de expresión y de los medios de comunicación, la libertad de asociación y de acción de la sociedad civil y las ONG, la separación de poderes, la independencia judicial, los derechos humanos... Quizá se les haya dirigido demasiado hacia la democracia, desde fuera, sin que el anhelo haya surgido o madurado desde dentro. Algunos de ellos han demostrado no tener muy interiorizados los criterios que debe cumplir un Estado de derecho.

VI. ¿QUÉ PUEDE HACER LA UE FRENTE A LAS QUIEBRAS DEL ESTADO DE DERECHO?

Porque hay que hacer algo. La UE se verá condenada a la ausencia de pertinencia, a la evanescencia y al declive si no es capaz de defender los valores que consideramos inalienables y de hacerlos respetar a sus miembros frente a la ofensiva populista. De hecho, algunos pasos importantes se han dado y algunas medidas se han tomado usando los instrumentos existentes en estos momentos⁶³:

Así, se está usando el procedimiento de infracción ante el TJUE, iniciado siempre hasta el momento por la Comisión, contra Polonia y contra Hungría por atacar la inamovilidad de los jueces. De hecho, este instrumento está siendo estratégico a la hora de denunciar violaciones estructurales de los valores cometidas por los Estados miembros, puesto que conlleva multas contra los Estados infractores so pena de retirada de fondos europeos. A su vez, se está recurriendo a medidas cautelares, como las tomadas por el TJUE contra Polonia (C-619/18R)⁶⁴.

También se está condicionando la negociación de las nuevas perspectivas financieras de la UE a que se cumpla con los principios

63. DE MIGUEL, B.: "Bruselas estrena ofensiva financiera y judicial contra la deriva autoritaria", en *El País*, 30 de Septiembre de 2018.

64. La interacción entre un uso inteligente y sistemático del recurso por incumplimiento y de la solicitud de adopción de medidas cautelares ante el TJUE puede ser crucial y muy efectivo en la batalla contra las violaciones del Estado de derecho (SARMIENTO, D.: "The year of the infringement", en *BLOG: Despite our differences*, 10 de enero de 2019).

del Estado de derecho⁶⁵, lo cual conllevaría suspender el acceso a los fondos a países en los que se aprecie un grave deterioro de las reglas del Estado de derecho, algo que además se hace por mayoría cualificada y por tanto sin posibilidad de veto.

Además, se está presionando a las formaciones políticas para que procedan a la expulsión de sus grupos parlamentarios europeos a partidos políticos que incumplan los principios y valores de la UE, algo que ya ha iniciado el PPE con Fidesz. Lo mismo debería hacer el grupo de Conservadores y Reformistas del Parlamento Europeo respecto al partido Ley y Justicia polaco. Esta práctica no está exenta de riesgos, pues parece que ambos partidos se unirían al grupo parlamentario de Marine Le Pen –Europa de las naciones y de las libertades: reagrupación nacional–, donde sumarían más votos. Quizá la solución sea más bien prohibirles, cambiando para ello el reglamento interno del Parlamento, adscribirse a ningún grupo político, con lo que estos partidos perderían subvenciones y capacidad de acción en el Parlamento. Esto se está complementando con medidas políticas relacionadas como excluir a los representantes de los partidos ultranacionalistas y populistas de los cargos en las instituciones, creando en la práctica un cordón sanitario⁶⁶.

Al margen de seguir activando el artículo 7.1 TUE (que se ha mostrado insuficiente) y de activar el 7.2 (algo que conduce a la melancolía puesto que su aplicación exige de una unanimidad que no existe), hay otras posibilidades de reprobación menos vistosas pero tal vez efectivas como sería la negativa a dar curso a las órdenes de arresto europeas solicitadas por Estados incumplidores contra sus disidentes políticos. En este sentido, se mirarían con lupa las órdenes de arresto europeas cursadas por Polonia si no se dan todas las garantías judiciales, especialmente tras la activación del art. 7 TUE. Hay que tener en cuenta que Polonia es el país que más euroórdenes solicita a las autoridades judiciales de otros Estados miembros. Por añadidura, se debería seguir ignorando las decisiones

65. SANZ CABALLERO, S.: “La audacia de la Comisión Europea frente a los desafíos autoritarios”, en *Las Provincias*, 17 de Junio de 2018.

66. DE MIGUEL, B.: “Las fuerzas europeístas impulsan un cordón sanitario en la Eurocámara”, en *El País*, 6 de Julio de 2019.

de las autoridades polacas denegando visado de entrada respecto a personas críticas con el gobierno, algo que se está haciendo debido a sospechas del uso partidista y politizado que se hace de este recurso europeo en Varsovia con el fin de impedir la entrada en la UE de algunas personas incómodas para el gobierno oficiosamente controlado por Kacynski. Como ejemplo, la exigencia polaca fue ignorada por Bélgica en el caso de la opositora polaca Lyudmila Kozłowska. Las autoridades belgas ignoraron el veto de entrada a esta activista –exigido por el gobierno polaco– de modo que ésta pudo finalmente presentar sus reclamaciones en el Parlamento Europeo, donde había sido previamente invitada a hacerlo.

Asimismo, se debe llevar a cabo mayores controles a nivel interno de los Estados incumplidores, bien sea por parte de los tribunales constitucionales bien de las oficinas antifraude, para que no se distribuyan fondos europeos a los dueños de medios de comunicación afines, como si fuera un sistema clientelista. De hecho, ya se están produciendo –y se deberían intensificar– las investigaciones de presuntos casos de corrupción a través de la OLAF, la Comisión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Defensor del Pueblo Europeo, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo...

Sin embargo, además de las medidas anteriores, muchas de las cuales han sido exploradas con éxito, se hace necesario en nuestra opinión apostar también por otras medidas que suponen una revisión de los Tratados. Un ejemplo sería dejar de exigir la unanimidad en el proceso del art. 7 TUE, modificando el art. 7.2 con el fin de que no haga falta la unanimidad para retirar el voto a un Estado que viole el Estado de derecho. En estos casos debería bastar una mayoría reforzada que no pueda ser impedida por los vetos de Estados miembros con gobiernos autoritarios (impidiendo las minorías de bloqueo del grupo de Visegrado).

También se aboga por reformar el procedimiento de incumplimiento del art. 258 TFUE para permitir a la Comisión iniciar un procedimiento de infracción contra cualquier Estado miembro que desoiga simples recomendaciones sobre las reglas del Estado de derecho, medida que debería ir aderezada con el establecimiento de un sistema de multas

diario para quien incumpla las recomendaciones de la Comisión en materia de Estado de derecho y con una reforma de los Tratados que impida el acceso al mercado único a los Estados incumplidores.

En relación con la revisión recién evocada del sistema de recursos judiciales en la UE, se aboga también por establecer un recurso de amparo (recurso general por violación de los derechos humanos) ante el TJUE generoso, cuyos legitimados activos sean amplios (personas, Estados miembros, instituciones). El acceso para presentar demanda debería ser fácil y claramente diferenciado del tortuoso acceso que tienen hoy día las personas ante el TJUE vía los recursos de anulación y omisión.

En el Parlamento Europeo sería deseable que los partidos antieuropeos y xenófobos no pudieran inscribirse en ningún grupo parlamentario europeo ni crear un grupo propio, a fin de cortar su financiación.

La idea de crear una Europa de varias velocidades (llamada por otros una Europa flexible⁶⁷), en la que al núcleo duro solo puedan acceder Estados que claramente respeten los principios democráticos, dejando fuera a democracias autoritarias por consenso⁶⁸, ha rondado la mente de muchos desde hace décadas en la UE. Tiene sus detractores y sus defensores. Polonia abomina de esta idea porque dice que crearía desigualdad entre los miembros. Pero quizá sea la única solución si un Estado miembro se empeña en bloquear sistemáticamente el avance pactado y consensuado por todos los demás. Macron es el último líder político europeo que simpatiza con esta posibilidad.

En todo caso, sería recomendable crear un mecanismo permanente de monitoreo (vigilancia) para todos los Estados miembros sin distinción que examine regularmente su grado de cumplimiento de los elementos esenciales del Estado de derecho. Sería una especie de Post-Copenhague permanente para todos. Para llevarlo se debería

67. CARNICERO, C. "¿Feliz? cumpleaños Europa?" en *El Huffington Post*, 25 de Marzo de 2017.

68. *Le Monde*: "L'Europe à trois vitesses d'Emmanuel Macron", en *Le Monde*, 30 de Julio de 2018; SUANZES, P.: "Las debilidades de una Europa a la carta", en *El Mundo*, 11 de Marzo de 2017.

dar competencias a la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, al Defensor del Pueblo Europeo o a los agentes de la Comisión. Esta posibilidad ha sido propuesta por la Comisión en su última *Comunicación Strengthening the rule of law within the Union. A blueprint for action*⁶⁹.

Y por último, por si todo lo anterior fallese, el TUE debería ser enmendado a fin de incluir un procedimiento de expulsión. Ninguna organización internacional suele expulsar a sus miembros aunque su tratado constitutivo tenga un artículo que prevea esta posibilidad (véase a este respecto la Carta de Naciones Unidas o el Estatuto del Consejo de Europa). Sin embargo, la UE es la organización que quizá menos se pueda permitir albergar en su seno Estados que se empeñen en aniquilar su propia democracia. De la misma manera que la reforma de Lisboa insertó en el Tratado la posibilidad de la denuncia unilateral (art. 50), tal vez una futura reforma del TUE debería insertar también la posibilidad de la expulsión de los incumplidores reincidentes como última ratio.

VII. CONCLUSIONES

Lyudmila Kozłowska, activista contraria al régimen polaco y a la que el gobierno de Varsovia impedía su entrada en territorio de la Unión, declaró ante el Parlamento Europeo: “La UE debe establecer un mecanismo efectivo para evitar futuros abusos por parte de los gobiernos iliberales y opresores. Hay que parar la deriva populista hacia el autoritarismo. El futuro de la UE, tal y como lo conocemos, está en juego”⁷⁰. Y es que, efectivamente, los populismos están cargados de dinamita para los pilares europeos⁷¹.

Ante un panorama en el que se ensalza la recuperación de las fronteras, de la soberanía, del control y de las políticas nacionales, la UE debe ser inflexible con la defensa de la transnacionalidad y de

69. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones de 17 de Julio de 2019, COM(2019) 343 final.

70. Comparecencia accesible en: <https://www.aldeparty.eu/news/lyuda-kozlovska-addresses-alde-parliament>

71. RUIZ, F.: “La hora más oscura de Europa”, en *El Mundo*, 18 de Enero de 2019.

la democracia pluralista y liberal. Una de las prioridades señaladas por la nueva Comisión, la relativa a la defensa de “el modo de vida europeo”, pese a la polémica que ha producido, va en esa dirección ya que, como ha aclarado Ursula von der Leyen, defender el modo de vida europeo no es más que hacer respetar los valores del art. 2 TUE en los que se fundamenta la Unión⁷².

Nuestro lema es “unidos en la diversidad”, pero en esa diversidad debe existir un sustrato común de democracia, pluralismo y derechos humanos. La UE está acostumbrada a las crisis, se maneja bien en ellas, pero a lo que no está habituada es a que los valores comunes sean cuestionados. Si no se aborda con determinación este grave problema puede suponer el fin de un modo de vida, el nuestro. El respeto a las personas y de las instituciones democráticas debería estar en el centro de la pertenencia a la UE⁷³. La UE sufre la amenaza de perder de su identidad, su pertinencia, su sentido. Y la solución solo puede ser la de profundizar más en los derechos humanos y reforzar la solidaridad, lo cual pasa por ceder más poderes a la Unión⁷⁴.

La nueva Comisión debe ser más contundente con la violación de los valores fundacionales del art. 2 TUE. Ahora se trata de un tumor localizado, pero puede acabar en metástasis y cambiar el destino de este continente si no se pone freno de cuajo. Es necesario actuar de forma tajante contra las amenazas del populismo, el nacionalismo y del supremacismo excluyentes.

Hay quien cree que porque se le haya votado puede hacer lo que quiera, pero lo que legitima a un gobierno y define la calidad democrática de un Estado no es proteger a la mayoría sino a la minoría⁷⁵. El autoritarismo por consenso, aunque salido de las urnas, no puede permitirse en Europa. De otro modo se convertirá en un continente de autocracias iliberales, irrelevante como civilización. La

72. VON DER LEYEN, U.: “El estilo de vida europeo”, en *El País*, 16 de Septiembre de 2019.

73. MANGAS, *cit.*, p. 10.

74. SANZ CABALLERO, S.: “Crisis in Europe or Europe in crisis? A stronger Europe as a solution”, en DE QUADROS, F. y SIDJANSKI, D. (eds.), *The future of Europe. The reform of the Eurozone and the deepening of political union*, Lisboa, 2017, AAFDL, pp. 543-550.

75. BONINO, E.: “Europa es un barco que hace aguas”, en *El País*, 17 de Marzo de 2019.

UE no se puede permitir sistemas políticos que desdeñen los valores democráticos⁷⁶. Las corrientes nacionalistas de des-europeización⁷⁷ ponen de manifiesto el desacuerdo que hay sobre los valores que están en la base de la construcción europea. La fractura entre demócratas y autoritarios es evidente y puede poner en peligro el proyecto común de civilización que representa la integración europea. De hecho, sin esos valores Europa no sería más que un mercado de bienes y servicios. Y a la UE no parece que la quiera nadie, pero muchos la añorarían si se disolviera⁷⁸.

Pese a todo, hay algún signo de esperanza en lugares como Italia, donde tras una crisis de gobierno, la Liga fue desbancada del gobierno, y en Austria, donde un escándalo de corrupción también sacó del gobierno a la ultraderecha. Pero esto no quita que la UE deba dotarse de mecanismos efectivos de lucha contra la vulneración de los valores fundamentales que se produzcan en su seno, puesto que los ataques a la democracia se multiplican en Hungría y Polonia. En tiempos de turbulencias políticas y económicas, la sostenibilidad democrática no se debe dar por supuesta⁷⁹.

Guy Verhofstadt declaró en una entrevista: “Nada es eterno. Tampoco las instituciones políticas... Es necesario perfeccionar los valores de nuestra democracia y nuestra transnacionalidad, que se ven amenazados por el monstruo del populismo y del nacionalismo”. El ex primer ministro belga y eurodiputado no puede estar más en lo cierto.

76. SUANZES, P.: “25 aniversario de Maastricht: La UE cumple años en plena crisis” en *El Mundo*, 1 de Noviembre de 2018.

77. MANGAS, *cit.*, p. 12.

78. HENLEY, J. y RICE-OXLEY M.: “Europe coming apart before our eyes”, en *The Guardian*, 25 de Enero de 2019; DEL MOLINO, S.: “Todos somos austro-húngaros”, en *El País*, 4 de Junio de 2017.

79. FERRERA, M. y BURELLI, C.: “Cross-National Solidarity and Political Sustainability in the EU after the Crisis”, en *Journal of Common Market Studies*, 2019, vol. 57, n. 1, pp. 94-110.