

LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES COMUNES EN LA UNIÓN EUROPEA

Teresa Freixes Sanjuán
Lorena Chano Regaña
Daniel Berzosa López
Ramón Jáuregui Atondo
Susana del Río Villar
Marcos Criado de Diego
Susana Sanz Caballero
Ignacio González Vega
Patricia González Aldea
José Luis Calvo Alberó
Alejandro Cercas Alonso
Juan Carlos Moreno Piñero



LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES COMUNES EN LA UNIÓN EUROPEA

Teresa Freixes Sanjuán
Lorena Chano Regaña
Daniel Berzosa López
Ramón Jáuregui Atondo
Susana del Río Villar
Marcos Criado de Diego
Susana Sanz Caballero
Ignacio González Vega
Patricia González Aldea
José Luis Calvo Alberó
Alejandro Cercas Alonso
Juan Carlos Moreno Piñero

Pliegos de Yuste, 24
La protección de los valores comunes en la Unión Europea

Edita:

Fundación Academia Europea
e Iberoamericana de Yuste
www.fundacionyuste.org

© Los autores

© Fundación Academia Europea
e Iberoamericana de Yuste

© Fotografías: Alexfo y Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.

ISSN: 1697-0152

Nº 24, 2024

Depósito Legal: CC-265-2024

www.pliegosdeyuste.eu

Pedidos: libros@fundacionyuste.org

Maquetación e impresión: Control P. estudio@control-p.eu

Las opiniones vertidas a través de los textos publicados en *Pliegos de Yuste* son responsabilidad únicamente de sus autores, sin que la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste tenga responsabilidad alguna del uso que pueda hacerse de la información contenida en dichos artículos.

ÍNDICE

PLIEGOS DE YUSTE - Nº 24

La protección de los valores comunes en la Unión Europea

- └ **¿De qué hablamos cuando hablamos de valores en el proceso de construcción Europea?**
por TERESA FREIXES SANJUÁN _____ 7
- └ **Valores, objetivos y derechos fundamentales en la Unión Europea**
por LORENA CHANO REGAÑA _____ 19
- └ **Derechos y valores en la Unión Europea**
por DANIEL BERZOSA LÓPEZ _____ 29
- └ **La protección de los valores comunes de la Unión Europea. El desafío de los estados iliberales**
por RAMÓN JÁUREGUI ATONDO _____ 41
- └ **La Unión Europea y su despertar geopolítico**
por SUSANA DEL RÍO VILLAR _____ 47
- └ **El valor democracia como parámetro de control en la UE**
por MARCOS CRIADO DE DIEGO _____ 55
- └ **El declive del estado de derecho en la Unión Europea. Propuestas de solución**
por SUSANA SANZ CABALLERO _____ 63
- └ **La protección de los valores de la Unión Europea: Crisis de la independencia judicial en Polonia**
por IGNACIO GONZÁLEZ VEGA _____ 79

- └ **La paz como valor global y la invasión rusa de Ucrania**
por PATRICIA GONZÁLEZ ALDEA _____ 95
- └ **La invasión rusa en Ucrania y su repercusión en la seguridad europea**
por JOSÉ LUIS CALVO ALBERO _____ 105
- └ **Los valores y principios de la Unión Europea en el Congreso de la Haya**
por ALEJANDRO CERCAS ALONSO _____ 113
- └ **Clausura del curso “La protección de los valores comunes en la Unión Europea”. Monasterio de Yuste, 13 de julio de 2023**
por JUAN CARLOS MORENO PIÑERO _____ 127



¿De qué hablamos cuando hablamos de valores en el proceso de construcción Europea?

Teresa Freixes Sanjuán

Catedrática de Derecho Constitucional.

Catedrática Jean Monnet ad personam.

Vicepresidenta de la Real Academia Europea de Doctores

La inserción de los valores en los Tratados europeos

Sin duda, hoy en día, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, las normas de valor constitucional contienen cada vez más explícitamente sendas declaraciones de valores fundamentales del ordenamiento jurídico. Además, en el ámbito internacional, a partir del nacimiento del Consejo de Europa, fundamentado en el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, se ha producido un refuerzo de los valores, pues estos se inscriben cada vez más en los textos de mayor rango jurídico. Y, en el proceso de integración europea, los valores han adquirido una creciente importancia a medida que la integración ha sido más profunda.

Tras una larga discusión, cuyo hito más visible se produjo en la Convención sobre el futuro de Europa y la Conferencia Intergubernamental, que dieron lugar al Tratado de Lisboa, el Preámbulo y el Art. 2 de este regulan los valores de la Unión. Así, el Preámbulo, en el segundo párrafo, proclama que “inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se desarrollaron los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”, otorgando a los valores un alcance universal y un contenido en derechos humanos, y democracia e imperio de la ley.



Además, el Art. 2 del TUE enumera los valores: “respeto de la dignidad humana, de la libertad, de la democracia, de la igualdad, del Estado de Derecho, así como también el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías” como fundamento de la Unión, considerando que son valores comunes a los Estados Miembros y que están presentes en “una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre las mujeres y los hombres”.

Este doble registro, constituido por los valores como fundamento de la Unión Europea y los valores que están presentes en la sociedad europea, constituye una estructura básica para el sistema jurídico de la Unión y, como consecuencia, es necesario definir cuáles son los valores, cuál es su naturaleza y qué funciones realizan. Con respecto a la naturaleza, la precisión de la reglamentación de la UE, con una redacción muy concreta en el art. 2 TUE, no abre un camino similar al “activismo judicial” habido en los Estados Unidos, que permitiera la creación de normas superiores derivadas del propio el Tratado; y no es tampoco adecuado acercarse a lo que la jurisprudencia alemana ha definido como la “tiranía de los valores”, es decir, la aplicación indiscriminada de valores, positivados o no, por parte del intérprete jurisdiccional. La positivación de los valores en el Tratado de la Unión Europea implica, en contraste con estas otras interpretaciones, que se tengan que analizar valores incluidos en un texto jurídico (el Tratado) que está en la cúspide del ordenamiento de la Unión y que tiene un valor normativo directamente vinculante (*hard law*).

Esto no permite, en primer lugar, evadir su aplicación, ni, en segundo lugar, hacer cualquier interpretación sobre su contenido. Por el contrario, la interpretación

y aplicación de tales normas jurídicas deben hacerse en el marco del sistema jurídico de la Unión, según criterios previamente establecido en los Tratados. Como resultado, los valores adoptan un carácter institucional que debe insertarse en la estructura de las normas jurídicas y que debe presidir sus funciones.

Contrariamente también a las doctrinas que identifican los valores como “conceptos jurídicos indeterminados”, en el ordenamiento jurídico de la Unión los valores han garantizado institucionalmente contenidos y funciones, puesto que vienen determinados por los propios Tratados. Ciertamente, en el Tratado de la Unión Europea los valores son instituciones jurídicas identificables, que otorgan facultades concretas para actuar y que están protegidos por procedimientos judiciales y políticos.

Así, como funciones concretas que el Tratado otorga a los valores podemos señalar que, por una parte, los valores quedan explícitamente reconocidos en el Art. 3.1 como finalidades de la Unión; por otra parte, cuando un Estado quiera adherirse a la Unión, debe respetar los valores del Artículo 2 y comprometerse a promoverlos en común (Art. 49 TUE), requisitos sin los cuales no es posible ser admitido como Estado miembro. Además, los valores, como instituciones jurídicas, tienen un contenido concreto, un bien jurídico subyacente, que no puede ser desnaturalizado, lo cual va a implicar que los valores que se contienen en el Tratado de la Unión Europea proyecten ese contenido en toda interpretación y aplicación que se realice sobre los mismos.

Protección de los valores en la Unión Europea

La Comisión Europea publica cada año su informe sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea y en todos y cada uno de los Estados miembros. El informe de 2022, el último publicado, presenta una síntesis de la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea y, en sus 27 capítulos, evaluaciones específicas de los cambios significativos en relación con el Estado de Derecho en todos los Estados miembros. Siguiendo los indicadores adoptados por la Comisión de Venecia en su documento relativo a los *Criterios de verificación del Estado de Derecho* (adoptado en 2017), el informe se estructura alrededor de cuatro pilares: el sistema judicial, el marco de lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con el control y el equilibrio de poderes.

En cuanto a la defensa de los valores, cabe señalar que uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y que hoy en día acapara la atención de prácticamente todos los Estados miembros porque ha sido puesto en riesgo en diversos lugares, es el valor del Estado de Derecho. Además, desde el Congreso de La Haya de 1949, el

Estado de derecho es requisito previo de la protección de todos los demás valores fundamentales de Europa, como son la democracia y los derechos fundamentales. No en vano la Comisión de Venecia, estrictamente hablando, se denomina oficialmente “Comisión para la democracia a través del derecho”.

La UE tiene varios mecanismos para defender los valores y, en concreto, el Estado de Derecho. Unos son de naturaleza política, como el procedimiento de sanción por infracción de valores del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el Mecanismo preventivo que se encarga de evaluar la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros y de proponer medidas adecuadas en caso de violaciones y, recientemente, se ha establecido una vinculación directa entre el respeto del Estado de derecho y la recepción de los fondos europeos, especialmente los derivados del Fondo de Recuperación NextGenerationEU, que se adoptó para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia. Otros instrumentos de defensa de los valores son de naturaleza jurisdiccional, como podría ser la presentación de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o la iniciación de un recurso de incumplimiento contra el estado concernido por parte de la Comisión Europea.

El procedimiento de sanción del artículo 7 TUE implica que podrán tomarse medidas contra un Estado miembro si hay un claro riesgo de violación de alguno de los valores de la UE a nivel interno. El procedimiento del artículo 7 es muy complicado, pues en él han de intervenir todas las instituciones de la UE. El Estado puede defenderse porque, evidentemente, en un Estado de Derecho cualquier acusación debe poder tener como contrapartida el derecho de defensa de la persona, órgano o institución afectada. Al tener que intervenir todas esas instituciones se ha visto, tras los intentos de aplicación del artículo 7 TUE a Polonia y Hungría, por poner en riesgo el Estado de Derecho, que la regulación concreta del artículo contiene un procedimiento poco operativo, difícil y farragoso. También se iba a aplicar en Francia por los hechos acaecidos entre 2010 y 2012, donde hubo serios y poco conocidos problemas sobre la expulsión masiva de personas de etnia gitana, nacionales de otros Estados miembros de la UE, lo cual resultaba inaudito y ciertamente xenófobo. Además de los hechos que ocurrieron en Francia que, por cierto, fueron condenados por el TEDH, tampoco se respetaron en Rumanía algunas decisiones de la Corte Constitucional, pidiéndose también la aplicación del artículo 7 TUE. Y en el caso de Hungría y Polonia se intentó cuando el poder judicial se vio recientemente sometido a presiones muy fuertes por parte del ejecutivo. Pero cada vez que se ha intentado poner en marcha este mecanismo se ha visto que no funciona con eficacia. El problema mayor consiste en que en la toma de decisión para aplicarlo interviene el Consejo, en el que están todos los gobiernos de los Estados miembros, incluido el del Estado presuntamente infractor, con lo que enseguida queda bloqueado el procedimiento.

La Comisión Europea, para intentar paliar este problema, creó a través de una Comunicación (al Parlamento europeo, a la Comisión, al Consejo de Regiones, etc.) un instrumento al que se le llamó “mecanismo preventivo” o “mecanismo pre-artículo 7”, es decir, un instrumento pensado para activarse con el fin de no tener que llegar a aplicar el artículo 7. Se trata de un procedimiento más sencillo, basado en el diálogo y la negociación con el Estado miembro, pero que tampoco está funcionando del todo, y así se ha demostrado en su activación en el caso de Polonia, pero aun así resulta más operativo que el procedimiento de sanción ordinario. En este procedimiento pueden intervenir órganos auxiliares, como la Comisión de Venecia, la Agencia de derechos fundamentales, tribunales constitucionales, etc., para poder analizar mejor lo que está sucediendo y con ello apreciar debidamente si hay un riesgo claro de violación del Estado de Derecho. Este mecanismo preventivo termina siempre con una recomendación a la que en teoría se le dará cumplimiento pero que, en la práctica, aunque se obtienen algunos resultados positivos, deja bastante que desear, al menos por el momento. Por esto está en estudio, en la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, la posibilidad de revisarlo para hacerlo más operativo.

Respecto de los mecanismos jurisdiccionales, es importante destacar que cualquier juez interno, que también es juez europeo, si en el transcurso de un litigio aprecia que la norma interna no respeta los estándares de Estado de derecho prescritos por la UE, puede presentar una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La admisión a trámite de esta cuestión implica la suspensión de la aplicación de la norma cuestionada hasta que el Tribunal de Justicia emita la sentencia definitiva sobre el fondo del asunto. Si la sentencia fuera de disconformidad entre el derecho interno y el derecho europeo la primacía de este último implica que no se pueda aplicar la norma interna contraria a las normas de la Unión.

Por último, si en el transcurso de cualquier actuación o si se aprecia incumplimiento de las obligaciones que el que un Estado miembro tiene que asumir por el hecho de su pertenencia a la Unión Europea, entre las cuales está el respeto a los valores, al Estado de derecho y qué implican tanto el respeto de normas procesales como medidas anticorrupción, la Comisión Europea puede interponer un recurso de incumplimiento o de infracción contra el estado incumplidor ante el Tribunal de Justicia de la Unión. La sentencia normalmente comporta, además de la constatación de la infracción, fuertes sanciones económicas.

La Unión Europea dispone, pues, de distintos instrumentos, unos políticos y otros jurisdiccionales, que puede utilizar para garantizar el respeto a los valores del artículo dos TUE. No digo que los vaya a poner en práctica, pero sí remarco la posibilidad de que, en función de cómo se desarrollen los acontecimientos, alguno de ellos pueda hacerse efectivo. Veremos cómo aborda la Comisión la posición de los Estados miembros en relación con el Estado de derecho en el Informe anual

que está preparando sobre el año 2023 y que se hará público antes del verano. Si la Comisión constata que alguno o varios de los indicadores sobre los que se sustenta el análisis plasmado en el Informe ponen en riesgo la vigencia del Estado de derecho en cualquier país, veremos cuál será su respuesta, que puede darse en el ámbito político o en el marco de los procedimientos jurisdiccionales a los que hemos hecho referencia.

La presencia de mecanismos informales en la UE como puesta en riesgo de valores

También, desde otro orden de consideraciones, se ponen en peligro los valores, concretamente el Estado de Derecho, cuando la UE, en vez de regular debidamente el funcionamiento de un órgano, se apoya en “mecanismos informales” que ponen en riesgo el debido funcionamiento de políticas concretas.

Vimos, hace algún tiempo, un ejemplo preciso en la actitud mostrada por el presidente del Eurogrupo hacia los países del sur de Europa. El Eurogrupo es un órgano informal, formado por los ministros de Economía y Finanzas de la UE y que elige a su presidente por mayoría, sin que ello esté regulado en los Tratados, que tampoco establecen sus funciones ni crean ningún órgano de control sobre el mismo. Algunos piensan que este tipo de “relaciones informales” (que culminan muchas veces en toma de decisión nada informal), por la flexibilidad que comportan, son las más adecuadas en esta Unión Europea líquida que algunos quieren. Lo hemos constatado en el importante papel que desempeñó este Eurogrupo, como entidad preparatoria en la toma de decisiones económicas, durante la pandemia. Por el contrario, si el organismo Eurogrupo estuviera regulado y se hubiera establecido la responsabilidad política de su presidente, lo normal sería que el Parlamento pudiera revocarlo o aprobar una moción de censura en su contra, como sucedería en el caso de cualquier miembro de la Comisión Europea o, incluso, del presidente de la misma. Pero no. No se quiso regular. Era preferible la informalidad, la “realpolitik”. Ahora se ven las consecuencias. El Parlamento Europeo pidió la dimisión de Dijsselbloem por unanimidad y Mr. Dijsselbloem pudo continuar disfrutando del cargo y de sus prebendas.

Otro ejemplo disfuncional, desde perspectivas parecidas, es el mecanismo denominado “Reuniones informales de presidentes”, que tampoco está regulada y se realiza en forma virtual antes de las grandes cumbres, pero que tiene gran importancia en la preparación de la adopción de decisiones importantes. Intervienen en tales reuniones los presidentes del Consejo, Comisión, Parlamento y Eurogrupo. Durante la pandemia, el Eurogrupo consiguió excluir de la reunión preparatoria de la configuración de los fondos europeos al presidente del Parlamento Europeo, por italiano y porque se pensaba, la verdad es que fundamentalmente, que podría estar

a favor de la mutualización de la deuda. Y no pasó nada, pese a que se excluyó al presidente de la única institución de la UE directamente elegida por la ciudadanía. Ello no da ninguna buena imagen de la salud democrática de la UE.

En la Conferencia sobre el futuro de Europa se pusieron de relieve estas disfunciones, sobre la base de que, si se considera que estos instrumentos son necesarios, que se regulen en su composición, funcionamiento y controles, y, si se considera que no lo son, pues que desaparezcan. Lo que no puede mantenerse, en una Unión Europea que debe responder de la aplicación de valores, es que se mantengan este tipo de organismos informales que no responden a criterios de seguridad jurídica ni a principios democráticos.

Los valores en la organización institucional de la Unión Europea

La Unión Europea tiene una arquitectura institucional que está enmarcada en los valores que deben presidir su sistema jurídico-político. Aun cuando su diseño sigue en construcción, los cambios que, con las sucesivas reformas, se han ido pergeñando tienen en cuenta que deben ir adaptándose a los mandatos del Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos, la solidaridad, la igualdad y el respeto a los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

En la Unión Europea nos hemos dotado de una estructura que se inspira en el federalismo: en primer lugar, por el principio de atribución, es decir, por el hecho de que los entes que la componen, los Estados miembros, atribuyen funciones y competencias que anteriormente eran suyos a esa nueva realidad política; ello comporta la cesión de competencias soberanas a la entidad supranacional. En segundo término, porque, con los debidos contrapesos, la igualdad de derechos entre los Estados miembros y el acercamiento progresivo de los derechos de los ciudadanos constituyen ejes importantes en todo ello; incluso cuando aparecen las cooperaciones reforzadas, que implican que unos Estados pueden avanzar más estrechamente unidos en políticas concretas, ello se realiza no para disgregar las competencias de la Unión y reforzar las competencias de sus partes, sino para ir reforzándolas progresivamente en detrimento de las que unilateralmente pueden ir tomando los Estados miembros. En tercer lugar, porque las técnicas de cooperación se estrechan cada vez más, incluso en los ámbitos en los que las competencias no son exclusivas de la UE, porque la cohesión federal va abriéndose camino, sobre todo jurídico y económico, aunque a veces sea difícil de percibirlo por quienes no son expertos en ello. Y aun así, siempre, incluso desde los federalistas europeos, utilizamos más términos como «técnicas federativas» en vez de «técnicas federales», porque el vocablo federal, como digo, levanta ampollas. Los hay, incluso, que confunden federación con confederación.

El Parlamento Europeo, que es el órgano directamente elegido por la población, elige al presidente de la Comisión a propuesta de y con la aquiescencia del Consejo, pudiéndole derrocar con una moción de censura, que también puede darse individualmente sobre un comisario en concreto. Y del mismo modo que en un gobierno de un estado democrático el jefe del Gobierno nombra a los ministros, el presidente de la Comisión forma un Colegio de comisarios, también pactados con el Parlamento Europeo y con el Consejo, que deben obtener asimismo el voto favorable del Parlamento. Incluso se pretende mejorar el grado de democracia mediante el denomi-



nado proceso del Spitzenkandidaten, es decir, que el presidente de la Comisión sea elegido entre los cabezas de lista al Parlamento Europeo; ello fue propuesto por la Conferencia sobre el futuro de Europa pero, para llevarlo a término, sería necesaria una reforma de los Tratados puesto que estos atribuyen al Consejo la propuesta de candidato a ocupar la presidencia de la Comisión.

Conseguir esta legitimidad de origen ha costado décadas y no es baladí que el populismo antieuropeo no quiera ponerla en valor, puesto que lo que pretende es deslegitimar como antidemocrática la formación de los órganos europeos. Ahora ya no son solo los gobiernos de los Estados miembros quienes deciden las políticas de la UE, y el Parlamento Europeo cada vez ejerce más férreamente sus controles sobre la Comisión y sobre el presupuesto, pese al intento de tergiversación populista de la legitimidad de ejercicio con la que operan las instituciones y órganos de la Unión, sujetos, además, al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que tiene funciones similares a las de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros.

En el marco de estas técnicas “federativas” se ha establecido también una cooperación entre parlamentos, el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales con competencias legislativas a través de un mecanismo denominado “de alerta temprana”. Tanto en el Tratado de Lisboa como en los Protocolos sobre los parlamentos nacionales y sobre el control de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, se ha establecido la colaboración legislativa entre los distintos niveles de ordenamientos jurídicos, es decir, entre la Unión, los Estados miembros y, en su caso, las regiones con competencias legislativas.

Los parlamentos nacionales, de este modo, elevan hacia “arriba” la detección fiable de los indicadores europeos con que debe contar la legislación nacional. Pero, por otra parte, varios de los estados de la UE cuentan con un reparto interno de competencias entre el Estado y las entidades subestatales con competencias legislativas, ya sean federales, regionales o autonómicos, cuyas regiones deberán también colaborar, en sentido descendente, hacia “abajo” en este proceso legislativo complejo, puesto que el nivel regional, además de poder tener competencias en la transposición, implementación y aplicación de las normas europeas, también puede estar involucrado en el control de la subsidiariedad.

Pero el funcionamiento práctico de estos instrumentos de cooperación legislativa deja todavía mucho que desear. Ello puede ser debido a distintas causas. Por una parte, porque organizar que, en 8 semanas, que es el tiempo de que disponen los parlamentos nacionales para emitir su informe, se coordinen las Cortes Generales con 17 parlamentos autonómicos es algo irrealizable. Pero, por otra, también se ha dado el caso, por ejemplo, de que el Parlamento de Cataluña declinó en su momento coordinarse con las Cortes porque quería tener hilo directo con la UE, sin tener en cuenta que la competencia de las relaciones internacionales, constitucionalmente, es competencia exclusiva del Estado. Es lamentable que esta situación impida una mejor elaboración normativa y que las relaciones interparlamentarias no tengan la fluidez necesaria para ello, puesto que esta “alerta temprana” puede comportar que, una vez enviado el informe nacional a la Comisión Europea, cada Estado tiene 2 votos sobre la aceptación o no de la propuesta normativa y, si la mayor parte de los votos son negativos, la Comisión deberá reelaborar la propuesta o retirarla.

Estos inconvenientes que hemos constatado en la “alerta temprana” también fueron observados durante la Conferencia sobre el futuro de Europa, que ha propuesto una reforma del mecanismo, ampliando el plazo de las 8 semanas para la emisión de los informes nacionales, a los efectos de poder organizar mejor la participación en los mismos de los parlamentos regionales con competencias legislativas.

Los valores de la UE implican la solidaridad como valor transversal entre Estados miembros

Los Estados, las Organizaciones Internacionales, la Unión Europea, no hacen gala de una buena coordinación que tenga en cuenta las distintas variables y que, al mismo tiempo, nos dé una cierta seguridad como ciudadanos para saber a qué atenernos.

Estábamos acostumbrados a un mundo globalizado, a la libre circulación y residencia en la Unión Europea, a unos derechos fundamentales comunes en Europa y, de repente, parece que, como castillo de naipes, ese mundo se nos está desmoronando. No estamos ante el mismo escenario, pero la desazón que invadía

a Stefan Zweig en *El mundo de ayer*, cuando la vida a la que se estaba acostumbrado se diluía como azucarillo en agua, nos está impregnando también ahora, cuando constatamos prohibiciones, controles y medidas coercitivas que muchas veces no están suficientemente coordinadas y mucho menos explicadas. Nuestros gobernantes, todos, en el marco global, deberían esmerarse más en este contexto, tan difícil, en el que necesitan contar con la confianza de una ciudadanía que está asistiendo perpleja a lo que algunos están llamando la “tercera guerra mundial” y otros “guerra híbrida”, solo que esta vez sin armas, pero con efectos letales.

Volviendo a los valores de la UE, que han de presidir sus acciones, normas y políticas, fijémonos en el valor solidaridad, que es el que está en el fondo de las discusiones que ha habido sobre cómo afrontar la pandemia, la guerra de Ucrania, la crisis económica y energética derivada de todo ello, relacionándolo con la política de cohesión, que también está regulada en los Tratados. Sobre todo, porque es en gran parte en torno a esta política de cohesión donde se han tomado las decisiones económicas de ayuda a los Estados miembros de la UE para hacer frente a la pandemia y los problemas económicos de ella derivados. Y porque tanto la UE como los Estados miembros (explícita o implícitamente) han optado por el Estado social y democrático de Derecho como estructura básica de todo su sistema.

La política de cohesión tiene como objetivo apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea.

La mayor parte de los fondos de la política de cohesión se concentran en los países y regiones europeos menos desarrollados, para ayudarles a que se recuperen y reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales que todavía existen en la UE. Inciden en la educación, el empleo, la energía, el medio ambiente, el mercado único y la investigación e innovación. La cohesión económica, social y territorial constituye un elemento de suma importancia para el funcionamiento de la UE, pues es preciso ir consolidando un crecimiento armónico y que no genere desequilibrios, ya sean de carácter social, económico o territorial.

Es en materia económica, que es un ámbito de competencias tasadas, en el que la UE puede actuar directamente, Comisión, Parlamento, Banco Central Europeo y, finalmente, el Eurogrupo y el Consejo han ido tomando medidas. A la UE le ha costado movilizarse y, durante las primeras semanas de mayor incidencia de la pandemia, se alzaron muchas críticas por ese retraso que, afortunadamente, se fue cambiando en una acción solidaria más decidida.

Quizás las crisis actuales, por la dimensión transfronteriza europea que conllevan, nos lleve a la conclusión de que ciertas políticas complementarias, como la de sanidad y, en cierta manera también, varias de las políticas sociales, deberían pasar a ser competencia directa de la UE, en todo o en parte, pero, hasta el momento

presente, no hemos ido más allá de la complementariedad. También en este punto la Conferencia sobre el futuro de Europa ha reclamado una reforma en los Tratados que lo tenga en cuenta.

Quizás sea necesario que deje de estar vigente la regla de la unanimidad en materias tan sensibles como las que estamos abordando y que sea la mayoría cualificada la que se extienda a todas las decisiones que tenga que tomar el Consejo, en todas sus formaciones, salvo la reforma de los Tratados. Ya ahora se podrían tomar esas decisiones por mayoría cualificada, pero para ello se necesita que, por unanimidad, los Estados miembros decidan que se pueda utilizar la mayoría cualificada (art. 31.3 TUE) pero no parece que los Estados miembros estén por la labor. Quizás se pueda pensar también en otras metodologías para la toma de decisión que impidan bloqueos insolidarios. La situación mundial, europea y la de los Estados miembros exige repensar estos ámbitos.

A modo de reflexión final

La Unión Europea es algo más que el acceso a fondos, que un mercado común, pues hoy en día ya tiene una componente política importante y sus estructuras federativas permiten ya la definición de políticas y una toma de decisión fundamentadas en el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos. Ello requiere iniciativas y coordinación sobre los Estados miembros. Muchas cosas se pueden hacer sin modificación normativa, pero para otras (sobre todo si se trata de nuevas competencias o de modificar ciertos procedimientos en la toma de decisión) se requiere modificación de los Tratados.

La UE asume el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales como propios, teniendo en cuenta también las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Hemos visto también cómo el Estado de Derecho, la democracia y la solidaridad, entre otros, son valores inescindibles, que operan en su conjunto y en el marco del resto de valores, dentro de los cuales los derechos fundamentales cobran una dimensión especial en estos momentos, cuando cohesión e implicación ciudadana se están haciendo inescindibles.

La ciudadanía, en este contexto, no puede ser un agente pasivo, tiene que hacer oír su voz y presentar propuestas. La democracia participativa es un complemento necesario de la democracia representativa, tal como se dispone en el art. 10 TUE proclamando que “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa” al mismo tiempo que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.”

Por ello, se impone pensar, desde la sociedad civil, en qué reformas institucionales serían necesarias para reforzar el multinivel en la definición y la ejecución

de las políticas europeas. Es importante que la ciudadanía pueda intervenir mejor en esa forma de participación, reforzando al Parlamento europeo, único órgano elegido directamente por la población; y quizás también podría pensarse cómo se podría intervenir, desde la ciudadanía, en el nombramiento del presidente del Consejo. Hace años que se reclaman las listas transnacionales, al menos en parte o con reserva de un grupo de escaños para estas candidaturas. Todo ello merecería la adopción de una ley electoral europea, bloqueada en estos momentos por presión de nacionalismos y populismos, que deberá estar pensada para cohesionar más a la ciudadanía en torno a una mejor Europa.

Quizás la legislatura que derive de las elecciones europeas de junio de 2024 clarifiquen el panorama y podamos avanzar, en esos pequeños pasos prefigurados en el pensamiento de Jean Monnet, hacia esa Europa federal, más eficaz y democrática que pretendemos. ■



Valores, objetivos y derechos fundamentales en la Unión Europea

Lorena Chano Regaña

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad de Extremadura

1. Introducción y contexto: la Unión Europea y sus fundamentos

La Unión Europea (en adelante, UE) es una organización internacional conformada por 27 Estados europeos que, a lo largo de su historia, ha evolucionado de una comunidad de cooperación económica a una unión de valores y derechos compartidos.

Los orígenes de la UE se remontan a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, un periodo en el que Europa estaba devastada y dividida. Ante la necesidad de reconstruir las economías europeas y evitar futuros conflictos, líderes políticos como Robert Schuman, Jean Monnet y Konrad Adenauer promovieron la idea de una cooperación supranacional que uniera a los países de Europa. En 1951, se fundó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que buscaba integrar estas industrias estratégicas de Francia y Alemania Occidental, junto con otros países, bajo una administración común. El acuerdo se firma en París el 18 de abril de 1951 y fue suscrito por seis Estados: Bélgica, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Entró en vigor por un periodo de 50 años (1951 a 2001), por lo que hoy en día ya no está en vigor. Este proyecto fue el primer paso hacia una integración económica

1 Este trabajo es una versión de la ponencia dictada en el marco del Curso Internacional de Verano UEx “La protección de los valores comunes de la Unión Europea”, organizado por el Módulo Jean Monnet EU COMMIT y por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste (FAEIIY), bajo la dirección académica de los profesores del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura (UEx), Dr. Marcos Criado de Diego y Dra. Lorena Chano Regaña.



y política más profunda, que se consolidaría el 25 de marzo de 1957 con la firma de los Tratados de Roma, creando la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). A partir de ahí, el proceso de integración europea continuó expandiéndose, evolucionando hacia lo que hoy conocemos como la UE, una unión que promueve la paz, la estabilidad y la prosperidad entre sus Estados miembros. La UE representa el ideal de una Europa unida, basada en la paz y la democracia, donde cada Estado miembro comparte derechos, responsabilidades y valores fundamentales.

La UE es una organización única en su tipo. Su carácter excepcional solo puede entenderse a través de un proceso evolutivo complejo, marcado por la contraposición entre el modelo intergubernamental y el modelo comunitario. El modelo intergubernamental preserva la soberanía de los Estados miembros, quienes toman decisiones conjuntas sin ceder competencias, mientras que el modelo comunitario implica delegar ciertas competencias a instituciones supranacionales que legislan en nombre de todos al amparo de una cierta legitimidad democrática, la cual se ha ido configurando y desarrollando a través del proceso de integración europea. A lo largo de su historia, la UE ha avanzado de manera equilibrada entre estos dos enfoques, evolucionando desde una cooperación económica hacia una unión política con instituciones propias y un derecho común. No obstante, la UE no es solo una entidad económica y política; también es una unión cultural que promueve valores compartidos como la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Estos valores crean un sentido de pertenencia y una identidad común entre sus Estados miembros, haciendo de la UE una verdadera comunidad de valores, comprometida con la paz, la solidaridad y la cohesión entre los pueblos de Europa.

Uno de los pioneros de la integración europea, el consejero económico y político francés Jean Monnet, declaraba en 1976 que si tuviera que volver a empezar con el proceso de integración europea, comenzaría por la cultura, que es lo que sustenta los valores europeos y construye la idea de Europa. Jean Monnet formó parte del Comité de Liberación Nacional, gobierno francés constituido en el exilio (Argel) por la vía de hecho durante la Segunda Guerra Mundial. Junto a su equipo gestó la idea de una unidad y comunidad europea y, en colaboración con el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, elaboró una propuesta revolucionaria: la creación de una comunidad económica para el carbón y el acero. La histórica “Declaración Schuman” del 9 de mayo de 1950, pronunciada por el ministro en el Salón del Reloj del Quai d’Orsay (París) e inspirada y escrita por Monnet, proponía que Francia y Alemania compartieran la producción de estos dos recursos estratégicos, lo que dificultaría el inicio de futuras guerras entre ellos. Así, Monnet estableció las bases de una cooperación europea efectiva, enfocada en la paz y la prosperidad, que sería precursora de la UE moderna. Veintiséis años después, Monnet pronunciaba estas palabras: “Si volviera a empezar, no empezaría por un mercado común. Empezaría por la cultura”, expresando su deseo de que Europa se construyera desde la cultura, una reflexión que pone de manifiesto la importancia de los valores compartidos y de una identidad común en el proyecto europeo. Bajo estos postulados, la UE no es solo un mercado único, sino una comunidad de valores basada en la democracia, el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y el compromiso con la paz y el bienestar colectivo. Estos principios están reflejados en los tratados fundacionales de la UE y constituyen la base sobre la cual los Estados miembros se unen y cooperan.

2. La Unión Europea como comunidad de valores

Desde su fundación, la UE ha promovido una identidad basada en valores comunes que fortalecen la cohesión de sus Estados miembros y sirven como base para su integración económica y política. Esta “comunidad de valores” no es solo una construcción política y económica, sino que refleja un compromiso real con los principios que guían la acción de la UE tanto dentro como fuera de sus fronteras. Entre los objetivos de la UE subyace el deseo de unir a los países europeos bajo una serie de valores compartidos, y de esta forma promover un sentido de identidad y pertenencia. Esta visión ha llevado a que, junto a las políticas económicas y políticas, se hayan impulsado esfuerzos para fomentar la unidad a través de la cultura y los valores, priorizando así una cohesión que trascienda las fronteras nacionales e ideológicas y enriquezca el sentido de pertenencia europea.

El Tratado de Maastricht (1992) marcó un hito en este esfuerzo por definir la UE como una comunidad de valores al introducir la ciudadanía europea y al establecer formalmente los principios de democracia, libertad y derechos humanos

como elementos centrales de la integración. Este Tratado impulsó la creación de una Europa de los ciudadanos y de las ciudadanas, que no solo se centra en aspectos económicos, sino que también busca fomentar la cohesión social y el respeto a los valores comunes. En este orden de ideas incorporó en su articulado algunos elementos de política cultural (arts. 3 (p) y 128) en los que los Estados firmantes instaban a la ejecución de acciones culturales en aras al reforzamiento de un sentimiento comunitario de participación de un patrimonio cultural y de valores compartidos; y, al mismo tiempo, a la contribución y al florecimiento de las identidades culturales nacionales y regionales.

El Tratado de Ámsterdam (1997) profundizó aún más en esta visión de Europa como comunidad de valores al introducir el artículo 151 en su texto, que hace referencia a la protección de la cultura europea y al apoyo a una identidad compartida. Este Tratado reafirma el compromiso de la UE con los derechos fundamentales y la diversidad cultural, y destaca la importancia de promover una “supracultura” europea que complemente y enriquezca las identidades nacionales y regionales.

En la actualidad, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la UE se fundamenta en valores de dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores se consideran “comunes” a todos los Estados miembros y constituyen el núcleo de la identidad europea. Por su parte, el art. 3 TUE establece cuales son los fines u objetivos que persigue la UE, entre los cuales, destaca como finalidad, en primer lugar, “promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”. Este compromiso con los valores comunes es lo que diferencia a la UE de otras organizaciones internacionales y lo que ha permitido que países con diferentes tradiciones y culturas puedan unirse en un proyecto común.

La afirmación de la existencia de esta comunidad de valores como proyecto común nos lleva a preguntarnos: ¿existe un sentimiento de identidad europea? ¿Nos sentimos en Europa ciudadanos europeos y ciudadanas europeas? ¿El incremento de la mutua correspondencia entre los miembros de la comunidad política, de la creación de expectativas de futuras recompensas por pertenecer a esa comunidad y de una eficaz socialización política ha movido a las personas nacionales de los distintos Estados miembros a interiorizar actitudes de apoyo hacia la comunidad europea? Según la cartografía de Álvaro Merino (2021) del European Quality of Government Index. COG Institute, publicada en la web de *ordenmundial.com* (2021): en una escala de 1 a 10 sobre el sentimiento de identidad europea en los Estados miembros de la UE, la nota oscila de 5 a 7,99, estando el índice más bajo en Grecia, Chipre y Bulgaria (5,5), seguidos de Francia (6,08), siendo Hungría, Polonia, Lituania y Rumanía los países más europeístas, seguidos de Finlandia, Alemania, Italia y España.

El sentimiento de identidad europea es un concepto complejo, en constante evolución, que plantea la pregunta de si las personas que ostentan la nacionalidad de los Estados miembros se sienten realmente parte de una comunidad europea. Más allá de las fronteras nacionales, el proyecto de la UE ha fomentado lazos políticos, económicos y sociales que refuerzan la idea de pertenencia a una entidad común. Esta identidad se ha visto fortalecida por la creciente interdependencia entre los países europeos, generando expectativas de beneficios compartidos y recompensas futuras para quienes participan de la comunidad. Además, el proceso de socialización política dentro de la UE ha facilitado que muchas personas interioricen valores y actitudes de apoyo hacia la integración europea. Sin embargo, la identidad europea coexiste con las identidades nacionales y, aunque en ocasiones se percibe más débil, sigue siendo un pilar en la construcción de una Europa unida.

3. Derechos fundamentales y el déficit constitucional de la UE

Como ya se ha señalado, los tratados fundacionales promovían la cooperación económica como una forma de mantener la paz y la estabilidad en el continente. Sin embargo, a medida que la UE se va consolidando surge la necesidad de expandir su enfoque para incluir valores, pero también “derechos fundamentales” que fortalecieran el sentido de identidad europea y promovieran la cohesión entre sus Estados miembros.

A pesar de los esfuerzos por construir una comunidad de valores, la UE ha sido objeto de críticas en relación con la protección de los derechos fundamentales. Las Cortes Constitucionales de los Estados miembros criticaron la situación de falta de reconocimiento de estos derechos por parte de la UE. Durante sus primeras décadas, la integración europea se centró en la creación de un mercado único y en la promoción de las cuatro libertades fundamentales (libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales), dejando de lado los derechos fundamentales y otros aspectos de la protección social. Esta omisión ha sido tildada como una manifestación del déficit constitucional y democrático de la UE, ya que, a diferencia de muchos Estados miembros, la UE no contaba con un catálogo propio de derechos fundamentales que limitara la acción de sus instituciones y protegiera a sus ciudadanos y ciudadanas. Y esto era difícil de explicar en un organigrama democrático de estado de derecho como es el sistema de integración europea.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) en esta primera época desempeñó un papel muy importante en la protección de los derechos fundamentales, al interpretar las libertades y derechos económicos en función de los principios de justicia e igualdad. A lo largo de los años, el TJCE desarrolló una jurisprudencia en la que los derechos fundamentales se consideraban principios

generales del derecho europeo, basados en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Este enfoque permitió que la UE avanzara en la protección de los derechos fundamentales, aunque no se tratara de un catálogo formal de derechos.

La protección de los derechos fundamentales en la UE ha pasado por varias fases, en las que la UE ha ido ampliando y reforzando su compromiso con la protección de estos derechos. A continuación, se presentan las tres fases principales en la evolución de la protección de los derechos fundamentales en la UE.

- i) Primera fase: en sus primeros años la UE se concentró en la construcción del mercado único y en garantizar las libertades económicas necesarias para su funcionamiento, como la libre circulación de personas, bienes y capitales. Durante esta fase, el TJCE interpretó estas libertades de manera amplia, pero sin abordar directamente la protección de otros derechos fundamentales. Solo se reconocían por mor del derecho originario ciertas libertades económicas, necesarias para la realización del mercado único entre los Estados miembros, objetivo principal de la primera fase del proyecto de integración. El Tribunal de Justicia comunitario por vía jurisprudencial no reconoció ningún otro derecho fundamental. Se inhibe de cualquier pronunciamiento sobre esta materia en sus sentencias sobre el fundamento de la ausencia de reconocimiento de derechos fundamentales y, también, de competencia sobre los mismos en el derecho originario.
- ii) Segunda fase: con el tiempo, la necesidad de un enfoque más amplio para la protección de los derechos fundamentales se hizo evidente, ya que la integración europea afectaba a la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas en una variedad de áreas. En respuesta a esta necesidad, el Tribunal desarrolló los “principios generales del derecho comunitario”, que incluían derechos fundamentales derivados de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y de los tratados internacionales, en particular del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), suscrito por todos los Estados que conformaban la comunidad europea. El TJCE utilizó tres parámetros para reconocer y definir en sus decisiones los derechos fundamentales como principios generales del derecho comunitario: primero, aplicar la garantía del derecho fundamental nacional más elevada de las reconocidas en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, es decir, el estándar de protección más alto de todos los posibles. Segundo, tomar como parámetros el reconocimiento y contenido del derecho en los acuerdos o tratados internacionales sobre la materia de los que fueran parte los Estados miembros, fundamentalmente el CEDH. Y, tercero, contextualizar e interpretar el derecho fundamental en cuestión en relación con los objetivos de interés general fijados en el derecho originario.

iii) Tercera fase: a medida que la integración europea avanzaba, se hizo patente que era necesario un catálogo formal de derechos fundamentales para la UE. La primera posibilidad que se barajó fue la adhesión al CEDH por parte de la UE. El TJCE, después de ser consultado, manifestó que la UE y sus comunidades carecían de competencias para ser parte del CEDH (Dicamen del Tribunal de Justicia 2/94 de 28 de marzo de 1996, emitido con arreglo al apartado 6 del artículo 228 del Tratado CE (actual 218.7 TFUE) - “Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”). Ante la imposibilidad de que las Comunidades Europeas ratificaran el CEDH se hizo necesario elaborar un catálogo de derechos fundamentales propio para la UE.

En junio de 1999, durante el Consejo Europeo de Colonia, se decidió redactar un documento que recogiera los derechos fundamentales compartidos por los Estados miembros, lo que culminó en la proclamación de la Carta en el Consejo Europeo de Biarritz, en octubre de 2000, y su firma en Niza poco después. La Carta se elaboró teniendo como referencia: 1) Los acuerdos internacionales existentes en materia de Derechos fundamentales: CEDH; Carta Social Europea del Consejo de Europa; y Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de las Personas Trabajadoras. 2) La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Y, 3) también conforme a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros de la UE. A pesar de su relevancia, la Carta no adquirió valor jurídico vinculante en ese momento, ya que se concibió inicialmente como una declaración simbólica que reflejaba los valores y derechos que los Estados deseaban proteger.

Posteriormente, la Carta fue incluida como la Parte II del Tratado Constitucional, una propuesta para una Constitución Europea que pretendía reemplazar todos los tratados existentes por un único documento. Sin embargo, este Tratado nunca llegó a ser ratificado, debido a que el texto aprobado por el Parlamento Europeo fue rechazado por Francia (29 de mayo de 2005) y por los Países Bajos (1 de junio de 2005) en sus respectivos referéndums nacionales, lo cual puso en entredicho la posibilidad de una Constitución para la UE. En respuesta a esta situación, durante la reunión del Consejo Europeo en junio de 2005 se decidió abrir un período de reflexión, con el objetivo de realizar un debate público y revisar las razones de su rechazo. Esta pausa permitió que los Estados miembros analizaran las posibles soluciones y formas de avanzar en el proyecto europeo.

Finalizado el período de reflexión, el Consejo Europeo recibió en 2006 un informe elaborado por la Presidencia que recomendaba retomar el proyecto de reforma institucional como prioridad para la UE. En este contexto, se acordó convocar una Conferencia Intergubernamental (CIG) con el fin de elaborar un nuevo tratado, denominado “Tratado de reforma”, que modificara los tratados existentes en lugar de derogarlos por completo. El objetivo era incrementar la eficacia y la

legitimidad democrática de la UE en su nueva etapa de ampliación, así como mejorar la coherencia de su acción exterior, adaptando la estructura institucional a las necesidades de una Unión en expansión.

En el proceso de reforma se abandonó la idea de una Constitución Europea y, en su lugar, se optó por modificar los tratados vigentes, manteniendo su estructura básica. Entre los cambios introducidos, se eliminó el texto completo de la Carta de los Derechos Fundamentales, aunque se incluyó un artículo específico (art. 6 TUE) que reconocía su valor y contenía una referencia cruzada que le otorgaba carácter vinculante al mismo nivel que los Tratados constitutivos, estableciendo su ámbito de aplicación. Además, en el citado precepto se recoge expresamente la adhesión al CEDH, reafirmando el compromiso de la UE con la protección de estos derechos. Este nuevo enfoque permitía conservar la estructura legal de los tratados existentes, asegurando a la vez que los derechos fundamentales ocupasen un lugar central en el marco jurídico europeo, completando la estructura constitucional de la UE y acallando las críticas de déficit democrático con el compromiso de protección de los derechos fundamentales.

4. Mecanismos de protección de los Valores Europeos

Para garantizar que los Estados miembros respeten los valores fundamentales, la UE ha desarrollado una serie de mecanismos de protección que permiten intervenir en caso de violaciones de estos valores.

Uno de los principales mecanismos de protección de los valores europeos es el artículo 7 del TUE (introducido por el Tratado de Ámsterdam en 1997), que permite a la UE tomar medidas si un Estado miembro incurre en una violación grave y persistente de los valores fundamentales. Este artículo establece dos procedimientos: uno preventivo, que se activa cuando existe un riesgo de violación de los valores europeos contemplados en el art. 2 TUE, y otro sancionador, que se aplica cuando ya se ha producido una violación grave. Las posibles sanciones contra el país de la UE en cuestión no están claramente definidas en los tratados de la UE, pero podrían incluir la suspensión del derecho de voto en el Consejo de la UE y en el Consejo Europeo. En ambos mecanismos, la decisión final debe ser tomada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo. Los umbrales para llegar a una decisión son diferentes: a) para el mecanismo preventivo, una decisión en el Consejo requiere una mayoría de cuatro quintos de los Estados miembros. b) Para determinar la existencia de una infracción, se requiere la unanimidad de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE. El Estado de la UE afectado no participaría en ninguna de las dos votaciones.

En 2020 la UE introdujo un nuevo mecanismo de condicionalidad para proteger su presupuesto y garantizar que los fondos de la UE no se utilicen de manera incompatible con los valores fundamentales (Reglamento (UE, Euratom)

2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión). Este mecanismo permite suspender los fondos de la UE a Estados miembros que cometen infracciones graves en el ámbito del Estado de derecho y otros principios fundamentales. A diferencia del artículo 7 TUE, este mecanismo se centra en la protección de los recursos financieros de la UE, pero también tiene un efecto preventivo, ya que busca disuadir a los Estados miembros de infringir los valores europeos. El procedimiento de condicionalidad de los fondos es mucho más simple que el previsto en el art. 7 TUE, por lo que en la práctica se ha revelado como una vía más efectiva para la protección de los derechos.

El uso de estos mecanismos de protección se ha visto ejemplificado en los casos de Hungría y Polonia, dos Estados miembros que han sido objeto de escrutinio por parte de la UE debido a preocupaciones sobre el respeto al Estado de derecho y la independencia judicial.

En el caso de Hungría, el Parlamento Europeo solicitó al Consejo en 2018 que iniciara un procedimiento bajo el artículo 7 debido a preocupaciones sobre el sistema electoral, la independencia judicial y los derechos fundamentales en el país. En 2022, el Parlamento Europeo calificó a Hungría como una “autocracia electoral”, señalando que el país ya no cumplía con los estándares democráticos de la UE. Además, la Comisión propuso la suspensión de parte de los fondos europeos asignados a Hungría como medida para proteger el presupuesto de la UE y garantizar el cumplimiento de los valores europeos.

En Polonia, el problema radicó en la erosión de la independencia judicial y en la interferencia del gobierno en el sistema judicial, lo que ha llevado a la UE a activar el mecanismo de condicionalidad y a iniciar procedimientos de infracción. La Comisión Europea ha expresado que, sin una independencia judicial adecuada, el Estado de derecho no puede garantizarse plenamente, lo que pone en riesgo la cohesión de la UE. En respuesta a esta situación, la UE ha aplicado sanciones financieras y ha suspendido fondos europeos para Polonia, en un esfuerzo por restaurar el respeto al Estado de derecho en este país.

Estos casos muestran las dificultades de la UE para



aplicar sus mecanismos de protección y garantía de los valores fundamentales. La necesidad de alcanzar unanimidad para imponer sanciones efectivas y la resistencia de algunos Estados miembros a aceptar la supervisión de sus políticas internas son algunos de los problemas que pueden apuntarse. Además, la aplicación de estos mecanismos requiere un alto grado de compromiso político y la voluntad de los Estados miembros para trabajar juntos en la defensa de los valores europeos, algo que es deseable, pero que no siempre se produce.

Junto a los mecanismos del artículo 7 y del régimen de condicionalidad, la UE ha desarrollado otras herramientas para promover el cumplimiento de los valores europeos. Así, si la Comisión considera que un Estado miembro infringe el derecho de la UE puede iniciar un procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia de la UE que puede derivar en sanciones financieras o multas contra el país. Por su parte, el Parlamento elabora informes que ponen de manifiesto los problemas en este ámbito y que contribuyen como medida de presión a los Estados. Además, desde 2020, la Comisión Europea elabora también un “Informe Anual sobre el Estado de Derecho”, que evalúa la situación en cada Estado parte en cuatro áreas principales: el sistema judicial, el marco de lucha contra la corrupción, la libertad y pluralidad de los medios, y los controles y equilibrios institucionales.

Estos informes proporcionan una visión general de los progresos y los desafíos en cada país y funcionan como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Aunque los informes no tienen carácter vinculante, su publicación genera una presión diplomática que puede influir en las decisiones de los Estados miembros y contribuir a la protección de los valores europeos.

5. Conclusiones

La UE se ha consolidado como una comunidad de valores compartidos que van más allá de la economía y que incluyen la paz, la democracia, la igualdad, el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho. Estos valores son fundamentales para la cohesión de la UE y representan el núcleo de su identidad. A pesar de las dificultades que puedan surgir en su desarrollo y aplicación, así como en la empatía y apego ciudadano a la identidad europea, la UE ha establecido mecanismos para proteger estos valores y asegurar que todos los Estados miembros los respeten.

La eficacia de estos mecanismos depende en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros y del compromiso de la UE con la defensa de sus principios. Aunque las dificultades persisten, la UE continúa desarrollando herramientas y procesos que promuevan una cohesión efectiva y protejan los valores fundamentales. En última instancia, el éxito de estos esfuerzos determinará el grado de integración cultural de la UE y su consolidación como una comunidad de valores y derechos que inspire confianza y respalde la paz y la justicia en Europa. ■

Derechos y valores en la Unión Europea

Daniel Berzosa López¹

Profesor coordinador de Derecho Constitucional de CUNEF Universidad. Doctor europeo por la Universidad de Bolonia

Hoy, 11 de julio, es san Benito de Nursia, patrón de Europa. De los seis patronos que la Iglesia ha declarado para Europa, san Benito es el primero y principal. Proclamado así por el papa san Pablo VI el 24 de octubre de 1964 en su carta apostólica *Pacis nuntius*, al que califica de «mensajero de paz, realizador de unión [y] maestro de civilización». Una descripción que tiene mucho que ver con el origen y teleología del proceso político europeo. Por esto y, naturalmente, por el motivo de la mesa de reflexión de este curso, es un buen día para venir a hablar de derechos y valores o de valores y de derechos en la Unión Europea, en Europa.

Acaso desde su inicio, pero más ahora, en este momento del mundo donde no hay duda de que se está en un nuevo tránsito mundial, resurge una pregunta apasionante hablando de derechos y valores en la Unión Europea. Porque esta 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, según lo establecido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Es una obligación —y no un capricho— preguntarse: «Quo vadis, Europa?». «¿A dónde te diriges, Europa?»

Quienes me han precedido en el uso de la palabra nos han ofrecido estimulantes reflexiones sobre el significado y alcance del artículo 2 del TUE, así como una aproximación panorámica jurídica y jurisprudencial a dicho precepto. Trataré de arrojar alguna idea más —acaso es más preciso indicar que lo haré desde una

1 Abogado. C/ Almansa, 101, 28040 Madrid. dberzosa@cunef.edu . <https://orcid.org/0000-0003-0920-4272>.



perspectiva constitucional distinta de las que he escuchado— con el fin de nutrir la reflexión sobre cuanto se ha ya aportado al debate y crecimiento intelectual. Y parto de la convicción de que se cometería un grave error si se minimizara la amenaza que supone el asalto que padecen desde hace unos años los principios del Estado de Derecho en Europa.

Estamos ante una crisis de la legalidad, donde es muy llamativo la incidencia o estimación del concepto de valor en la normatividad y su aplicación. Valor es un término que se generalizó de la mano de las teorías subjetivistas del bien, y en cuanto expresión sustitutiva de aquel: el bien no es deseado porque sea perfección y realidad (según se acepta, por ejemplo, en las teorías objetivistas, como la de Platón y luego la de Santo Tomás, en las que se afirma la identidad de lo bueno y de lo que existe), sino que, inversamente, es perfección y realidad porque es deseado.

El término valor no se generalizaría hasta las discusiones morales del siglo XIX, aunque manteniendo el significado económico, lo que explicaría su utilización exitosa en la teoría económica. En la filosofía de Kant, el valor expresa el bien en un sentido objetivo, excluyendo lo placentero y lo bello. Pero serán los seguidores de la filosofía kantiana quienes, incluyendo en el significante “bien” estos últimos significados, impulsarán definitivamente la ética hacia los valores. De esta manera, y a partir del siglo XIX, las tendencias objetivistas y subjetivistas se refieren ya no al bien sino al valor; y así, Windelband, Rickert y luego, rompiendo con el formalismo kantiano, Scheler y Hartmann, tratarán de otorgar al valor una existencia independiente, libre de las dudas del conocimiento gracias al concepto del a priori.

En cambio, desde una perspectiva subjetivista, Nietzsche usará la expresión con la intención de proceder a la “inversión de los valores tradicionales”, sustituyendo los del cristianismo, fundados a su juicio en el resentimiento, por los de la vida, entendida en un sentido dionisiaco. También es subjetivista la concepción relativista de los valores desarrollada en el seno del historicismo (de la mano, por ejemplo, de Dilthey o Simmel), si bien no todo el historicismo desembocó en el relativismo (Ruiz Resa, Ballesteros).

Para entender la presencia e importancia de los valores en nuestra cultura jurídica constitucional, debemos situarnos en el momento en el que la tradicional oposición entre iusnaturalismo y positivismo jurídico inicia una nueva dirección que va a trastocar el panorama inaugurado por el aparente triunfo del positivismo jurídico sobre el iusnaturalismo, antes de la Segunda Guerra Mundial, en lo que se refiere a las relaciones entre derecho y moral. Los acontecimientos en torno a esta conflagración pusieron de manifiesto la necesidad de que el derecho positivo fuera enjuiciado y criticado desde alguna instancia moral, que actuara como “deber ser”, ideal o modelo del Derecho, pues, de otro modo, el derecho podría amparar y legitimar actos contra grupos de personas e incluso su exterminio. Pese a esa noble intención, sabemos que, irresponsablemente, la mancha ideológica ha lastrado su desarrollo en la cultura jurídica europea y occidental.

Como no puedo extenderme, resumiré esta cuestión siguiendo a Ottavio Marzocchi. La Unión Europea, creada como un conjunto de tratados internacionales que evolucionaron a mediados de los años 60 del siglo pasado en las Comunidades Europeas, se crearon en un principio como una organización internacional con un ámbito de acción esencialmente económico. Por tanto, no se percibía la necesidad de establecer normas explícitas sobre el respeto de los derechos fundamentales, que durante mucho tiempo no se mencionaron en los Tratados y que, en cualquier caso, se consideraban garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) de 1950, del que los Estados miembros eran signatarios.

Sin embargo, cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) confirmó los principios de efecto directo y de primacía del Derecho europeo, pero se negó a examinar la compatibilidad de las decisiones con el Derecho nacional y constitucional de los Estados miembros (Stork, asunto 1/58; Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, asuntos acumulados 36, 37, 38-59 y 40-59), algunos tribunales nacionales empezaron a mostrar su preocupación por los efectos que dicha jurisprudencia podría tener sobre la protección de valores constitucionales como los derechos fundamentales. Si el Derecho europeo había de prevalecer incluso sobre el Derecho constitucional nacional, el primero podría llegar a violar los derechos fundamentales.

Para abordar este posible riesgo, los tribunales constitucionales alemán e italiano emitieron, en 1974, sendas sentencias en las que afirmaban estar facultados para

revisar el Derecho europeo con vistas a garantizar su coherencia con los derechos constitucionales (Solange I; Frontini). Esto llevó al TJUE a afirmar, mediante su jurisprudencia, el principio del respeto de los derechos fundamentales, al declarar que los derechos fundamentales están consagrados en los principios generales del Derecho comunitario protegidos por el Tribunal (Stauder, asunto 29-69). Estos están inspirados en la tradición constitucional común de los Estados miembros (Internationale Handelsgesellschaft, asunto 11-70) y en los tratados internacionales para la protección de los derechos humanos de los que son parte los Estados miembros (Nold, asunto 4-73), entre ellos el CEDH (Rutili, asunto 36-75).

A medida que la Unión Europea iba ampliando sus competencias para abarcar políticas con un impacto directo en los derechos fundamentales —como la de justicia y asuntos de interior, que después ha dado lugar a la creación de un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia—, los tratados se fueron modificando para vincular firmemente a la Unión con la protección de los derechos fundamentales.

El Tratado de Maastricht incluyó referencias al CEDH y a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho de la Unión, mientras que el Tratado de Ámsterdam confirmó los «principios» europeos en los que se basa la Unión (en el Tratado de Lisboa, «valores» enumerados en el artículo 2 del TUE) y creó un procedimiento para suspender los derechos previstos por los Tratados en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro. La redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales y su entrada en vigor junto con el Tratado de Lisboa son las últimas novedades en este proceso de codificación destinado a garantizar la protección de los derechos fundamentales en la Unión.

La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales fue un hito indiscutible. Dado que el CEDH es el principal instrumento de protección de los derechos fundamentales en Europa, del que son signatarios todos los Estados miembros, la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH parecía la manera lógica de dar respuesta a la necesidad de vincularlas a obligaciones relacionadas con los derechos fundamentales.

La Comisión propuso repetidamente (en 1979, 1990 y 1993) la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH. En 1996, a raíz de una solicitud de dictamen sobre el asunto, el TJUE declaró, en su Dictamen 2/94, que el Tratado no confería ninguna facultad a las Comunidades Europeas para adoptar normas en materia de derechos humanos o celebrar convenios internacionales en este ámbito, por lo que la adhesión era jurídicamente imposible.

El Tratado de Lisboa corrigió esta situación mediante su artículo 6, apartado 2, que dispuso la adhesión obligatoria de la Unión al CEDH. Por tanto, en materia de respeto de los derechos fundamentales, la Unión, como ya ocurría con sus

Estados miembros, estaría sometida al control de una jurisdicción ajena a ella, a saber: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En particular, esta adhesión permitiría a los ciudadanos de la Unión, pero también a los nacionales de países no pertenecientes a la Unión presentes en su territorio, recurrir directamente ante dicho Tribunal, sobre la base de las disposiciones del CEDH, los actos jurídicos adoptados por la Unión en las mismas condiciones en que podían recurrir los actos jurídicos adoptados por los Estados miembros de la Unión.

En 2010, justo después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea inició negociaciones con el Consejo de Europa sobre un proyecto de acuerdo de adhesión, que concluyó en abril de 2013. En julio de 2013, la Comisión pidió al TJUE que se pronunciara acerca de la compatibilidad de este acuerdo con los Tratados. El 18 de diciembre de 2014, el TJUE emitió un dictamen negativo en el que declaraba que el proyecto de acuerdo podía afectar negativamente a las características específicas y a la autonomía del Derecho de la Unión (Dictamen 2/13). Tras un plazo de reflexión y debate sobre cómo superar las cuestiones planteadas por el TJUE, en 2019 la Unión Europea y el Consejo de Europa retomaron las negociaciones, que todavía están en curso.

En paralelo, al mecanismo de control «externo» previsto con la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH para garantizar la conformidad de la legislación y las políticas con los derechos fundamentales, era preciso un mecanismo de control «interno» a escala de las Comunidades Europeas para hacer posible un control judicial preliminar y autónomo por parte del TJUE. Para ello, era necesaria la existencia de una declaración de derechos específica de la Unión Europea y, en el Consejo Europeo de Colonia de 1999, se decidió convocar una convención para elaborar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En el año 2000, el Parlamento, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la Carta en Niza. Tras ser revisada, fue proclamada de nuevo en 2007. Sin embargo, la Carta solo tuvo efecto directo tras la adopción del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, como establece el artículo 6, apartado 1, del TUE, convirtiéndose así en una fuente vinculante de Derecho primario.

Pese a estar basada en el CEDH y en otros instrumentos europeos e internacionales, la Carta resultó innovadora por varias razones, en particular porque incluye, entre otras cuestiones, la discapacidad, la edad y la orientación sexual como motivos de discriminación prohibidos, y establece como derechos fundamentales el acceso a los documentos, la protección de datos y la buena administración.

Si bien el ámbito de aplicación de la Carta es, por un lado, potencialmente muy amplio, ya que la mayoría de los derechos que reconoce se conceden a «toda persona» independientemente de su nacionalidad o estatuto, por otro lado, el artículo 51 limita su aplicación a las instituciones y órganos de la Unión Europea y a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión.

Con el Tratado de Ámsterdam se creó un nuevo mecanismo de sanción para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, así como de otros principios y valores europeos, como la democracia, el Estado de Derecho, la igualdad y la protección de las minorías, por parte de los Estados miembros más allá de los límites jurídicos impuestos por las competencias de la Unión. Se trata del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el marco y el mecanismo en materia de Estado de Derecho de la Comisión.

Ello supuso otorgar a la Unión Europea la facultad de intervenir en ámbitos que se habían dejado al criterio de los Estados miembros, es decir, en situaciones de «violación grave y persistente» de dichos valores. El Parlamento ya había propuesto por primera vez un mecanismo similar en su proyecto de texto del Tratado de la Unión Europea de 1984. El Tratado de Niza añadió una fase preventiva para los casos de «riesgo claro de violación grave» de los valores de la Unión en un Estado miembro.

Este procedimiento tenía por objeto garantizar que la protección de los derechos fundamentales, así como de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos de las minorías, incluidos entre los criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos Estados miembros, siguiera siendo válida también después de la adhesión y para todos los Estados miembros de la misma manera.

El artículo 7 del TUE establece en su primer apartado una «fase preventiva» al dotar a un tercio de los Estados miembros, al Parlamento y a la Comisión de la capacidad de iniciar un procedimiento por el que el Consejo puede constatar, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, la existencia de un «riesgo claro de violación grave» por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, que incluyen el respeto de los derechos humanos, la dignidad humana, la libertad y la igualdad, así como los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Antes de proceder a dicha constatación, se deberá oír al Estado miembro de que se trate y se le podrán dirigir recomendaciones, mientras que el Parlamento debe dar su aprobación por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen (artículo 354, párrafo 4, del TFUE).

La Comisión puso en marcha por primera vez este procedimiento preventivo el 20 de diciembre de 2017 en relación con Polonia, y el 12 de septiembre de 2018 el Parlamento Europeo hizo lo mismo en relación con Hungría, pero sigue bloqueado en el Consejo, donde se han celebrado algunas audiencias, pero no se ha adoptado ninguna recomendación (ni mucho menos ninguna constatación). Además, se denegó al Parlamento el derecho a presentar su posición en las audiencias del Consejo, también sobre Hungría, a pesar de su papel como iniciador del procedimiento.

El artículo 7, apartados 2 y 3, del TUE prevé que, en caso de «existencia de una violación grave y persistente» de los valores de la Unión Europea, la Comisión o un

tercio de los Estados miembros (no el Parlamento) puedan activar un «mecanismo de sanción», tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. El Consejo Europeo determina la existencia de una violación por unanimidad, previa aprobación del Parlamento por la misma mayoría que en el caso del mecanismo preventivo. El Consejo puede decidir, esta vez por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos de adhesión del Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto en el Consejo.



El Consejo podrá decidir posteriormente, de nuevo por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las sanciones. El Estado miembro en cuestión no participa en las votaciones en el seno del Consejo o del Consejo Europeo. La determinación y adopción de sanciones sigue siendo difícil debido al requisito de unanimidad, tal como ilustra el anuncio de los gobiernos de Hungría y Polonia de que vetarían cualquier decisión de este tipo en relación con el otro Estado miembro.

Para colmar la brecha entre la activación, políticamente difícil, de los procedimientos contemplados en el artículo 7 del TUE (utilizados para abordar situaciones que se escapan al alcance de la legislación de la Unión) y los procedimientos de infracción de efecto limitado (utilizados en situaciones específicas que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión), la Comisión puso en marcha en 2014 un marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.

Este marco tiene por objeto garantizar una protección eficaz y coherente del Estado de Derecho, como requisito previo para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y la democracia en situaciones de amenaza sistémica para estos. Está destinado a preceder y complementar al artículo 7 del TUE, y prevé tres etapas: una evaluación de la Comisión, es decir, un diálogo estructurado entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión, seguido, si es necesario, de un dictamen sobre el Estado de Derecho; una recomendación de la Comisión sobre el Estado de Derecho; y el seguimiento de la recomendación por parte del Estado miembro. Este marco en relación con el Estado de Derecho se aplicó a Polonia en 2016 y, por falta de éxito, la Comisión adoptó, el 20 de diciembre de 2017, una propuesta de Decisión para poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 7.

En julio de 2019, la Comisión dio un paso más con su Comunicación titulada «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión: propuesta de actuación» y puso

en marcha un mecanismo de revisión del Estado de Derecho, que comprende un ciclo de revisión anual basado en un informe sobre el Estado de Derecho que supervisa la situación de los Estados miembros, lo cual constituye la base del diálogo interinstitucional.

El primer informe de este tipo se publicó en septiembre de 2020, acompañado de veintisiete capítulos (uno por país) que abarcan el sistema de justicia (en particular su independencia, calidad y eficiencia), el marco de lucha contra la corrupción (estructura jurídica y administrativa, prevención, medidas represivas), el pluralismo de los medios de comunicación (organismos reguladores, transparencia de la propiedad e interferencia gubernamental, protección de los periodistas) y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios (proceso legislativo, autoridades independientes, accesibilidad, control judicial, organizaciones de la sociedad civil).

El informe refuerza significativamente la supervisión de la Unión al incluir, en comparación con el cuadro de indicadores de la justicia en la Unión y otros instrumentos de supervisión y de notificación, no solo la justicia civil, sino también la penal y la administrativa, abordando la independencia judicial, la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación, la separación de poderes y el espacio de la sociedad civil. Se creó una red de puntos de contacto nacionales para recabar información y garantizar el diálogo con los Estados miembros y se promovió el diálogo con las partes interesadas, incluidos los órganos del Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, las redes judiciales y las ONG.

El tercer informe anual, publicado en julio de 2022, contenía también una serie de recomendaciones dirigidas a cada Estado miembro, cuyo seguimiento se examinará en posteriores informes anuales sobre el Estado de Derecho. El cuarto informe anual, publicado este julio de 2023, evalúa la aplicación de las recomendaciones del año anterior y formuló nuevas recomendaciones.

Además de todo cuando se ha dicho, la Unión Europea dispone de otros instrumentos para la protección de los valores que proclama y defiende. Cuando propone una nueva iniciativa legislativa, la Comisión aborda su compatibilidad con los derechos fundamentales mediante una evaluación de impacto, un aspecto que también examinan posteriormente el Consejo y el Parlamento.

Además, la Comisión publica un informe anual sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, que es objeto de examen y debate en el Consejo (que adopta conclusiones al respecto) y en el Parlamento, en el marco de su informe anual sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. En diciembre de 2020, la Comisión puso en marcha una nueva estrategia para reforzar la aplicación de la Carta en la Unión, en particular en lo que respecta a los fondos de la Unión Europea, a través de la «condición favorecedora» específica para la Carta

introducida en el Reglamento sobre disposiciones comunes de 2021. Inicialmente, y sobre esta base, los fondos de cohesión para Polonia y Hungría no se desembolsaron.

Desde 2014, el Consejo también ha mantenido un diálogo anual entre todos los Estados miembros en el seno del Consejo para promover y salvaguardar el Estado de Derecho, que se centra en un asunto diferente cada año. A partir del segundo semestre de 2020, el Consejo decidió centrarse, cada semestre, en el análisis de la situación del Estado de Derecho en cinco Estados miembros, sobre la base del informe de la Comisión relativo al Estado de Derecho.

Además, en el contexto del semestre europeo se realiza un seguimiento de las cuestiones relacionadas con los valores de la Unión Europea, que pueden ser objeto de recomendaciones específicas por país. Los ámbitos tratados incluyen los sistemas judiciales (sobre la base del cuadro de indicadores de la justicia), así como la discapacidad, los derechos sociales y los derechos de los ciudadanos (en relación con la protección contra la delincuencia organizada y la corrupción).

Los procedimientos de infracción son una herramienta importante para sancionar las violaciones de los valores de la Unión Europea en la misma, y el TJUE está desarrollando su jurisprudencia al respecto. Pueden incoarse procedimientos de infracción en casos individuales y específicos en los que la legislación nacional no sea conforme con el Derecho y los valores de la Unión (mientras que el artículo 7 también se aplica a situaciones que no entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y a violaciones de los derechos fundamentales sistemáticas y persistentes) y el TJUE puede imponer sanciones económicas por incumplimiento de órdenes o sentencias.

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), creada en 2007 y con sede en Viena, desempeña un importante papel en la supervisión de la situación de los derechos fundamentales en la Unión. Entre sus tareas figuran la recogida, el análisis, la difusión y la evaluación de información y de datos relativos a los derechos fundamentales. También lleva a cabo investigaciones y exámenes científicos, y publica informes anuales y temáticos sobre los derechos fundamentales.

La Comisión también está reforzando la igualdad y la protección de las minorías —dos de los pilares del artículo 2 del TUE— mediante estrategias, propuestas y acciones específicas para promover la igualdad de género, combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, el racismo, la incitación al odio, los delitos motivados por el odio y el antisemitismo, la población romaní, las personas con discapacidad y los niños, en el marco del concepto general de «una Unión de la Igualdad». La Comisión propuso directivas, recientemente aprobadas, para reforzar los organismos de promoción de la igualdad a través de normas comunes.

Tras el bloqueo provocado por los vetos de los gobiernos de Hungría y Polonia, se alcanzó finalmente un acuerdo en el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de

diciembre de 2020 relativo a un Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. El Reglamento permite proteger el presupuesto de la Unión cuando se determine que una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo.

El TJUE desestimó los recursos interpuestos por los gobiernos húngaro y polaco contra el Reglamento, lo que abrió el camino para que la Comisión y el Consejo activaran el mecanismo contra Hungría, que dio lugar a la suspensión de programas de la política de cohesión por importe de 6300 millones euros.

En la actualidad, la Comisión está debatiendo con los gobiernos de varios Estados miembros sobre la aplicación de los planes nacionales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y supervisando si estos están alcanzando los objetivos y las metas acordados, que son un requisito previo para el desembolso de los fondos. Su objetivo es abordar los retos señalados en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo adoptadas por el Consejo, y en los informes sobre el Estado de Derecho y las recomendaciones conexas formuladas por la Comisión, así como en los procedimientos del artículo 7 contra Polonia y Hungría.

Sería imposible concluir estas ideas sin una referencia al Parlamento Europeo. Esta institución siempre ha apoyado el refuerzo del respeto y la protección de los derechos fundamentales en la Unión. Ya en 1977, adoptó, junto con el Consejo y la Comisión, una Declaración común sobre los derechos fundamentales, en la que las tres instituciones se comprometían a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus competencias. En 1979, el Parlamento adoptó una Resolución en la que abogaba por la adhesión de las Comunidades Europeas al CEDH.

El proyecto de Tratado constitutivo de la Unión Europea de 1984, propuesto por el Parlamento, especificaba que la Unión había de proteger la dignidad del individuo y reconocer a toda persona que se hallara en su territorio los derechos y libertades fundamentales que se derivan de los principios comunes de las constituciones nacionales y del CEDH. También preveía la adhesión de la Unión al CEDH. En su Resolución de 12 de abril de 1989, el Parlamento proclamó la aprobación de la declaración de los derechos y libertades fundamentales.

Cada año desde 1993 el Parlamento celebra un debate y aprueba una resolución sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión, basada en un informe elaborado por su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Además, ha aprobado un creciente número de resoluciones sobre cuestiones específicas relativas a la protección de los valores recogidos en el artículo 2 del TUE en los Estados miembros.

El Parlamento siempre ha defendido que la Unión debía dotarse de una declaración de derechos propia y ha pedido que la Carta de los Derechos Fundamentales sea vinculante. Este objetivo se logró por fin en 2009 con el Tratado de Lisboa.

Más recientemente, el Parlamento ha expresado de forma reiterada su gran preocupación acerca de la erosión gradual de las disposiciones del artículo 2 del TUE en algunos Estados miembros. Para abordar este problema, el Parlamento ha formulado varias sugerencias para reforzar la protección no solo de los derechos fundamentales, sino también de la democracia y el Estado de Derecho en la Unión y, de forma más amplia, de todos los valores de la Unión contemplados en el artículo 2 del TUE mediante la proposición de nuevos mecanismos y procedimientos para cubrir las lagunas existentes. En varias de sus resoluciones aprobadas desde 2012, el Parlamento ha pedido la creación de una «Comisión de Copenhague», de un «Ciclo sobre la política europea en materia de derechos fundamentales», de un mecanismo de alerta temprana y de un procedimiento de bloqueo, así como el refuerzo de la FRA.

En una Resolución histórica a este respecto de 2016, el Parlamento consolidó sus anteriores propuestas y pidió que la Comisión presentara un acuerdo interinstitucional para la creación de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, sobre la base de un pacto de la Unión con la Comisión y el Consejo. Dicho mecanismo incluiría un ciclo político anual basado en un informe que supervise el respeto de los valores de la Unión, elaborado por la Comisión y un grupo de expertos, seguido de un debate parlamentario y acompañado de disposiciones para abordar los riesgos o las infracciones.

La Comisión asumió muchas de las sugerencias del Parlamento Europeo en su Comunicación de 2019 (establecimiento de un ciclo interinstitucional con un informe anual y seguimiento de los Estados miembros en materia de Estado de Derecho y cuestiones afines) y emitió recomendaciones específicas a los Estados miembros; sin embargo, no tuvo en cuenta las sugerencias relacionadas con la cobertura del artículo 2 del TUE en su conjunto (no solo el Estado de Derecho, sino también la democracia, los derechos fundamentales, la igualdad y las minorías), el establecimiento de un comité de expertos independientes y de un acuerdo interinstitucional sobre el ciclo, la formulación de recomendaciones específicas por Estado miembro y la reanudación de la publicación de los informes anticorrupción.

El Parlamento Europeo también pidió un nuevo proyecto de acuerdo para la adhesión de la Unión al CEDH y modificaciones del Tratado, como la eliminación del artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales, la conversión de esta en una Declaración de Derechos de la Unión y la supresión del requisito de unanimidad en los ámbitos de igualdad y no discriminación.

En una Resolución de 2020, el Parlamento propuso el texto para un acuerdo interinstitucional sobre el refuerzo de los valores de la Unión, que desarrollaba

propuestas anteriores e incorporaba la posibilidad de informes urgentes y la creación de un grupo de trabajo interinstitucional. Y en una Resolución de 2021, el Parlamento también instó a la Comisión a ampliar su informe anual sobre el Estado de Derecho para que cubriera todos los valores del artículo 2 del TUE e incluyera las recomendaciones específicas por país.

En 2018, el Parlamento aprobó una Resolución en la que acogía con satisfacción la decisión de la Comisión de activar el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con Polonia, así como una Resolución relativa a la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con Hungría, mediante la presentación de una propuesta motivada al Consejo, invitándolo a determinar si existe un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE y a dirigir recomendaciones adecuadas a Hungría a este respecto.

En 2020 y 2022, el Parlamento Europeo también aprobó resoluciones sobre Polonia y Hungría, respectivamente, que ampliaban el ámbito de aplicación de las cuestiones que se deben examinar en los procedimientos previstos en el artículo 7, apartado 1, del TUE. También pidió a la Comisión que utilizara todos los instrumentos disponibles, incluido el Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho, para abordar las violaciones de los valores consagrados en el artículo 2 del TUE por parte de Hungría y Polonia.

Tras los asesinatos de los periodistas Daphne Caruana Galizia, en Malta en 2017, y Ján Kuciak y su prometida, en Eslovaquia en 2018, y en un esfuerzo por reforzar la supervisión y la acción del Parlamento en relación con los valores del artículo 2 del TUE, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior creó un Grupo de Seguimiento de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales. El objetivo del grupo es hacer frente a las amenazas a los valores de la Unión que surjan dentro de la Unión y presentar propuestas de actuación a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

El noble propósito de la integración europea, nacido de la catástrofe total en suelo europeo y fortalecido por un sinnúmero de momentos críticos, se enfrenta al enésimo reto o crisis. Como recordara Requejo Pagés, Schuman advirtió con acierto que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». En las circunstancias del presente, cabe aventurar que, seguramente, «Europa no se deshará de una vez ni como consecuencia de un propósito de conjunto», pero corre el riesgo cierto de perecer «gracias a realizaciones muy concretas». Las que, poco a poco, laminando los valores que hicieron posible la reconstrucción de Europa, pongan fin al bello sueño de un continente que ha hecho creer al mundo que la paz, la libertad y la justicia pueden hacerse realidad por medio del Derecho. Como europeos y como juristas estamos obligados a perseverar en el empeño para evitar esa catástrofe. ■

La protección de los valores comunes de la Unión Europea. El desafío de los estados iliberales

Ramón Jáuregui Atondo

Presidente de la Fundación Euroamérica. Miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

Me gustaría empezar con una observación previa: yo soy un político con una amplia experiencia en el ejercicio de la representación pública y no soy un doctor ni un académico, de manera que mi aportación es fruto de mi experiencia y de mi observación sobre lo que ocurre en la política práctica.

Introducción

A lo largo de los últimos veinte años de este siglo, estamos viviendo una sucesión de crisis políticas en los sistemas democráticos. Durante toda la segunda mitad del siglo pasado la democracia se asentó como el sistema político más común en la mayor parte de los países del mundo occidental. Después de la caída del Muro, una serie de países de anterior obediencia a la Unión Soviética se incorporaron también a los sistemas democráticos, incluida la propia Rusia, que estableció un sistema electoral democrático. Parecía como si el mundo se dirigiera a un único destino político: la democracia.

A finales del siglo pasado se vivió una expansión geopolítica de la democracia en todo el mundo. Mucho se especuló sobre el fin de la historia, como si los debates ideológicos hubieran terminado y como si la democracia se hubiera instalado en las coordenadas sociopolíticas de todos los países del mundo. Como si el futuro fueran anchas avenidas democráticas para todos los regímenes políticos.

Pero el comienzo del siglo XXI nos enfrentó a una serie de acontecimientos que fueron acentuando lo que ya hoy llamamos abiertamente la crisis de



la democracia y el desafío de los estados iliberales. Recuerden el atentado de las Torres Gemelas en setiembre de 2001 como el comienzo del gran combate terrorista de la yihad, que tenía a Europa y a Estados Unidos como objetivos principales al considerar que estos sistemas democráticos pretendían imponer en el mundo entero su cultura política. En el trasfondo de la yihad había también un combate al sistema democrático y, desgraciadamente, hemos comprobado que los regímenes que los amparaban en el fondo luchaban contra nuestras democracias.

Más tarde llegó la crisis bancaria y la crisis financiera y de deuda de todos los países de Occidente, especialmente de Estados Unidos y de Europa. Luego llegó el Brexit, la aparición de la ultraderecha en muchos países, la guerra en Ucrania y lo que yo llamaría la plasmación de una tentación iliberal en muchos países del mundo. Recordemos: Turquía, India, Rusia, Filipinas, Venezuela... son países en los cuales sus democracias formales fueron adquiriendo peligrosas derivas autocráticas, sustancialmente a través del abuso de poder de los ejecutivos, de un control monopolístico y abusivo de los resortes del estado, de la privación a la oposición de sus plenos derechos, generando así regímenes iliberales en los que la democracia quedaba seriamente secuestrada, en poder de tiranos o de maquinarias políticas y liderazgos abiertamente antidemocráticos.

En todas las democracias del mundo se empezaron a observar estas peligrosas tendencias, estas tentaciones autoritarias que cuestionan los principios liberales de la democracia: la separación de poderes, las elecciones libres e iguales, los contrapoderes necesarios para balancear la democracia, la libertad de prensa, libertades cívicas, sociedad civil, etcétera. Aquí en Europa, por ejemplo, Polonia y Hungría

podrían ser los mejores ejemplos de eso que estamos describiendo como regímenes iliberales, aunque manifestaciones semejantes de esas peligrosas tendencias las tenemos en muchos países del mundo.

Qué es un estado iliberal

Yo diría que se trata de democracias en tránsito hacia autocracias, en las cuales se produce un abuso de poder manifiesto del Poder Ejecutivo o del líder en posesión de los resortes democráticos. Se trata de democracias en las que las libertades y los parámetros de un Estado democrático se atenúan o desaparecen, es decir, la libertad de creación cultural y política, las libertades de expresión y manifestación, la libertad de la oposición en general. Son regímenes en los cuales se suprime la igualdad de los seres humanos por su orientación sexual, o en los que se pretende suprimir la separación de poderes colocando al Poder Judicial al servicio y a la orden del Poder Ejecutivo (Polonia) o en los que se secuestra al poder legislativo por parte del Poder Ejecutivo y se elimina la libertad de cátedra (Hungría).

Son regímenes en los cuales una determinada mayoría política, a veces mayorías absolutas, en su monopolística interpretación de las mayorías desprecian y niegan sus derechos a las minorías, que es una regla sustancial del sistema democrático.

Sistemas iliberales son definitivamente aquellos que cuestionan el resultado electoral y maquinan contra la derrota y no aceptan esta cuando se produce. Es el caso más paradigmático de los Estados Unidos o de Brasil cuando se organiza una respuesta masiva e institucional o social contra la derrota electoral.

Cuáles son las causas de la crisis de la democracia

Sin pretender agotar una larga lista de problemas a los que nos enfrentamos, me gustaría señalar mis particulares preocupaciones al respecto.

Una de ellas es la creciente atenuación de los perfiles ideológicos de las dos grandes familias políticas e ideológicas que han atravesado la segunda mitad del siglo XX: socialdemócratas y conservadores o cristiano-demócratas, en terminología europea. Esas grandes banderas articularon políticamente la pluralidad social, de manera que la democracia servía de base para vertebrar las dos grandes opciones políticas de la época. La izquierda aglutinaba una masa social y ciudadana que tenía muy claras las aspiraciones de igualdad y protección social, y la derecha expresaba una concepción de la libertad individual y de valores y aspiraciones más conservadores. Era una especie de bipartidismo imperfecto, con la suma de algún partido de centro liberal, dando juego a un desarrollo de las democracias y a una construcción social excelente: el estado del bienestar.

Pero esos perfiles se han atenuado por múltiples razones y han emergido otras banderas, nuevos problemas sociales, múltiples identidades, muchos límites a las políticas económicas propias en la globalización, etcétera, que han traído un nuevo escenario pluripartidista, mucho más difuso, en el que la democracia y sus reglas se desenvuelven peor, con menos claridad, sin tantos estímulos para la vertebración social y para la conquista de objetivos sociales y políticos concretos.

Digamos que las aspiraciones previas a las formulaciones del contrato social básico, democracia e igualdad, se han consolidado en regímenes democráticos regulados por el Estado de Derecho y la igualdad ha alcanzado un estado perfectible pero sólido en la llamada sociedad del bienestar, y las nuevas demandas ciudadanas encuentran nuevos límites para su construcción en la sociedad global y en las limitadas soberanías nacionales.

Todo ello va unido a otro factor nada desdeñable al analizar la crisis de las democracias. La gobernanza democrática se ha hecho tan compleja como difícil, poco explicable ante la multiplicidad informativa y ante las múltiples dependencias, y sobre todo ante la velocidad de la vida.

Joseph Nahy, el politólogo norteamericano, explicaba la velocidad del mundo actual citando la expansión de los virus: la viruela tardó tres siglos en extenderse por el planeta. El virus del sida, 30 años. Hoy, podríamos añadir, el virus de la COVID, tres meses. Todo sucede a gran velocidad y todo lo que ocurre nos afecta, en cualquier lugar del mundo y en muy poco tiempo. Eso hace que la gobernanza sea más compleja, más interdependiente, que haya que tomar medidas a veces inexplicables en un escenario geopolítico muy dinámico y muy cambiante. La ciudadanía no sigue, no entiende, la política se ha hecho más difícil, menos aprehensible para la gente y eso le aleja, le aparta de la democracia porque la democracia exige seguimiento, conocimiento, debate público y solo entendiendo la génesis y las razones de las decisiones políticas este debate es posible.

¿Cómo es posible que la deliberación pública sea más difícil en plena sociedad de la información, cuando recibimos millones de pulsiones informativas cada día, a través de múltiples canales informativos en las redes? La respuesta, por paradójica que pueda parecer, es clara. Precisamente por eso, porque las redes sociales se han convertido en un edificio deliberativo banal, anecdótico, sin profundidad, simplificador y polarizado, y porque la proliferación informativa de las redes nos obliga a leer solo titulares y pies de foto.

Hace quince años creíamos que internet y las redes sociales se iban a convertir en una herramienta valiosa para profundizar la democracia, para hacerla más deliberativa, más participativa, para que cada ciudadano fuera capaz de aportar sus puntos de vista sobre los múltiples temas de la gobernanza y así podríamos obtener una ciudadanía no dependiente y más poderosa. Creíamos que de esa manera el ciudadano no dependería de grupos editoriales y de poderes mediáticos para que



tuviéramos una opinión pública más libre, más autónoma, más responsable. No ha sido así. No hace falta insistir aquí en las razones de esta enorme decepción colectiva. Mucho mejor lo ha explicado el filósofo surcoreano Byung-Chul Han en su libro *Infocracia*, destacando los perniciosos efectos de la Sociedad de la Información en el edificio deliberativo de las democracias.

Los avances tecnológicos añaden además posibilidades de engaños masivos en la atribución de declaraciones o comentarios de los responsables públicos o maniobras de manipulación cibernética a gran escala. Poderes ocultos trabajan en la clandestinidad capaces de orientar opiniones públicas en las conversaciones de las redes.

Otras manipulaciones cibernéticas se han empleado con mayor o menor éxito. Grandes decisiones democráticas influyen en la geopolítica mundial de manera decisiva, especialmente las elecciones de las grandes potencias y de los líderes y mandatarios de grandes países, y a esas decisiones populares se convocan también poderes ajenos, interesados en una u otra elección. Lo vimos ya en Estados Unidos con Trump y lo seguiremos viendo, desgraciadamente.

Todo lo anterior no es ajeno a la aparición, con preocupante fuerza y con universal presencia, de un nuevo populismo político ligado a los sentimientos y a las ideas más reaccionarias. Todos los populismos son nacionalistas, primero que nada, porque su idea pequeña y antigua del mundo les ubica en las coordenadas sentimentales de lo conocido, lo propio, el rechazo o lo ajeno y a los ajenos, apropiándose de símbolos comunes y manipulando la historia para regodearse en el pasado. Añaden a eso un menú de rechazos y enfados por razones propias de cada país. Desde el

rechazo a la inmigración, a la defensa de los toros o la caza, desde la manipulación de la inseguridad al odio al feminismo, desde su aversión a la igualdad de derechos a las ayudas sociales. Siempre manipulando la ignorancia y denunciando la política, a los políticos y a los partidos como una élite privilegiada y clasista. Con todo ello desprestigian a las instituciones democráticas y a la democracia misma.

Uno de los ejemplos más significativos de esos populismos es la transformación de los llamados cinturones rojos de algunas grandes ciudades europeas: Marsella, París, Lyon, Roma, etcétera, en las que se concentraban grandes masas de votantes de izquierdas socialista y comunista, que se han convertido en cinturones negros con mayoría electoral de la ultraderecha por la influencia de sus doctrinas en barrios obreros.

La Unión Europea contra los Estados iliberales

Puede decirse con rigor que la Unión Europea es una organización política sustentada en principios y en valores que responden al ideal democrático, de manera que aquel país que pretenda formar parte del club o que formando parte de él no cumpla con estos principios es automáticamente objeto de sanción o de reprensión por parte de la Unión Europea.

La Unión Europea es firme contra estas vulneraciones a sus valores. De hecho, no por casualidad, establece en los primeros artículos de sus tratados cuáles son esos valores y determina cuáles son los procedimientos de sanción a quienes no los cumplan. Es una Unión política de valores, es un club al que se pertenece o se entra cumpliendo condiciones estrictas y su defensa contra esas vulneraciones es el establecimiento de mecanismos defensivos que incluye las sanciones o, por supuesto, el veto a la entrada en la Unión Europea por incumplimiento de los llamados principios de Copenhague.

La democracia necesita que se fortalezcan los valores democráticos y los principios éticos de la convivencia en libertad: el respeto a los Derechos Humanos, las instituciones propias del Estado de Derecho, hacer fuertes los contrapoderes del ejecutivo, profundizar las libertades, prestigiar y consolidar las instituciones, tener y respetar un poder judicial independiente y un Poder Legislativo, fortalecer los modelos electorales y los sistemas constitucionales que aseguran la gobernabilidad y la correlación entre el Legislativo y el Ejecutivo. Es necesario que los partidos políticos y los representantes públicos hagan de la ejemplaridad y la transparencia su regla máxima de conducta personal, que el combate a la corrupción sea consigna nacional y compromiso general. Educar en los valores de la igualdad ciudadana por encima de sexos, razas o creencias. Educar en la tolerancia y el pluralismo. En definitiva, practicar la convivencia democrática fortaleciéndola cada día.

Ese es el camino frente a los estados iliberales y las tentaciones autoritarias. ■

La Unión Europea y su despertar geopolítico

Susana del Río Villar

Doctora en Ciencias Políticas. Premio extraordinario de doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Académica de la Academia Europea de Ciencias y Artes, Salzburgo. Profesora de integración europea en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Introducción

El proceso de integración europea está atravesando una etapa decisiva. La Unión Europea está mostrando su capacidad para dar respuestas y accionar política en temas urgentes. Al mismo tiempo, Europa es consciente de que debe activar su poder activo continental en el puzle de la geopolítica y en cómo y dónde se están reposicionando las piezas.

La UE se está situando ante un espejo para preguntarse cómo puede reaccionar a los desafíos geoestratégicos de nuestro tiempo. El Brexit, la pandemia y las guerras en Ucrania y en Oriente Próximo están funcionando como catalizadores y aceleradores de respuestas. La UE debe reconfigurar su poder político de manera tangible en la recuperación y en la transformación económica, financiera y social. Uno de los vectores clave es cómo vertebrar y proyectar la doble transición ecológica y digital. Ante estos retos, la Autonomía estratégica europea constituye un eje impulsor de una nueva formulación de las prioridades de la UE y los instrumentos para alcanzar sus objetivos.

Las instituciones, como referencia continua y firme para tejer política, están mostrando su capacidad para vertebrar decisiones que están forjando la UE del siglo XXI. Hay que resaltar también el poder insterinstitutional y los entresijos en su método de toma de decisión que permiten a las instituciones trabajar de manera sincronizada sumando y creando sinergia.



Ante la crítica, convertida en tópicos, de lo lenta que es la UE en tomar decisiones, es ahora cuando podemos afirmar con orgullo de ser europeos que la UE está reaccionando, decidiendo y respondiendo con proyección.

Trazar el Plan de recuperación europeo con los Next Generation EU ha significado para la UE entrar en un nuevo proceso de acción política ensamblada a la económica que configura en sí misma un hito europeo. Creo que podemos afirmar que lo que está sucediendo constituye un fortalecimiento del proceso de integración europea dentro de su propia integración. Al mismo tiempo, en esta gobernanza multinivel europea, observamos cómo se sincronizan las fuerzas de unión con las miradas de cada Estado miembro hacia sí mismo y sus soberanías. Es aquí donde la soberanía europea sobrevuela los círculos concéntricos de pertenencia y pertenencias; de ciudadanía múltiple y múltiples ciudadanías. En esta línea, hay que observar que una política UE con rango multinivel, debe acompañarse con políticos capaces de mirar tanto al nivel nacional como al europeo en un modelo de gobernanza en el que se conjugan espacios, tiempo y colores políticos.

La profundización política del proceso de integración europea

La Unión Europea está tomando decisiones que se vuelcan en políticas concretas en todos los sectores de manera tangible. Como he apuntado, el Brexit, la pandemia, la guerra en Ucrania y la guerra entre Hamás e Israel en Gaza están funcionando como catalizadores y aceleradores de respuestas. La política europea está pasando por un tiempo de “catarsis” que le está permitiendo ver sus asignaturas pendientes. La guerra en Ucrania y también la guerra en Oriente Próximo plasman la necesidad de que la UE refuerce la Política Exterior, así como su Defensa y Seguridad comunes. Estamos viviendo un despertar geopolítico de manera abrupta que hace que la brújula estratégica europea se haya convertido de

manera urgente en abordar la Autonomía estratégica abierta sobre el terreno. La UE está intentando no ser tan dependiente de otros modelos y mercados emergentes como son China, India e incluso Estados Unidos. Por ello, por ejemplo, ha lanzado su Ley europea de chips, o pone en marcha instrumentos que permitan su propia sostenibilidad a todos los niveles. Esta “no dependencia” medida, para que no lleve en ningún caso a un “aislacionismo”, conlleva la configuración por ejemplo de su propio modelo energético.

El despertar geopolítico europeo está acompañado de un instrumento, espacio político clave: la Comunidad Política Europea impulsada por Emmanuel Macron. Una idea que se está configurando como fortaleza y poder de despliegue continental. Como he escrito otras veces, la UE elevada a su propio continente: Europa. La CPE se presentó formalmente el seis de octubre de 2022 en Praga en el marco de la Presidencia checa del Consejo de la Unión Europea y creo que va a conseguir asentarse como un instrumento de poder europeo de primer orden en este mundo multipolar. Los 27 Estados de la UE más 17 países que quieren formar parte de este proyecto continental europeo para defenderse y reforzar su seguridad y la de sus ciudadanos. 44 países unidos mostrando una Europa emergente. En el marco de la Presidencia española de la UE la Comunidad Política Europea se reunió en la Cumbre de Granada el 5 de octubre de 2023 seguida de la celebración de un Consejo europeo informal.

La inflexión de la política europea debe significar una reforma de los Tratados en los temas que necesiten reformularse para que la UE pueda dar respuesta política rápida a los desafíos y peligros de nuestro tiempo. Esta reforma de los Tratados estaría enlazada a la profundización política de la UE y sería un vector relevante para la ampliación.

En este camino hacia la reforma de los Tratados y cómo la UE afronta la realidad geopolítica actual, considero fundamental resaltar las respuestas al Brexit, la coordinación para la vacunación europea y la creación de los fondos de recuperación. Respuestas tangibles y rápidas a pesar por ejemplo de no tener la UE la competencia de Sanidad.

Trazar el Plan de recuperación ha significado para la UE entrar en un nuevo proceso de acción política ensamblada a la económica que configura en sí misma un hito. Creo que podemos afirmar que este proceso constituye un fortalecimiento del proceso de integración europea dentro de su propia integración. Los fondos de recuperación tienen dos vectores: el Pacto Verde Europeo y la Digitalización junto a los ejes de igualdad, crecimiento y cohesión social. Un reto importante es conseguir conjugar ambos ejes, abordar el desafío de las transiciones ecológica y digital trabajando en su implementación de manera sincronizada.

La sostenibilidad, enraizada a las políticas medioambientales se extiende a la necesidad de sostenibilidad en todos los parámetros: institucional, político, empresarial, financiero, regulatorio y también comunicativo. Recuperación y transformación

económica van de la mano en cómo identificar en el tejido empresarial las fortalezas de cada empresa y establecer un plan de negocio que aúne lo que funciona con la incorporación de instrumentos que permitan implementar los vectores enfocados a la transición ecológica, la digital o la suma de ambas.

Un hito es que se haya aprobado el mecanismo de vinculación de la recepción de los Next Generation EU al cumplimiento del Estado de derecho. Esta acción de gran política ensambla la recepción de los fondos al respeto a los valores enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea vinculada jurídicamente al Tratado de Lisboa, nuestro Tratado en vigor. Este logro impulsa la profundización política de la UE y, por tanto, hace más sólida su propia razón de ser así como el futuro de la UE en un mundo cambiante e inestable. La UE debe trabajar en buscar su espacio ante los nuevos desafíos de la globalización.

Recuperación y transformación están acoplando sus vertientes para conseguir una redefinición del proyecto europeo. Ante la desintegración que podría suponer la mirada de cada Estado miembro hacia sí mismo y sus intereses, el complejo contexto internacional hace más visible una UE que gestiona y es útil.

El gran debate sobre la Unión Europea y su futuro

Respecto al debate sobre el presente y el futuro de Europa, en la “Conferencia sobre el futuro de Europa” se recopilieron propuestas desde la sociedad civil relativas a los temas de atención y preocupación de los ciudadanos. Destaco la propuesta dirigida a la necesaria reforma de los Tratados y, en concreto, al paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para permitir en asuntos decisivos la agilización y el no bloqueo en el método de toma de decisión. Un tema que se ha puesto sobre la mesa es la convocatoria de una nueva Convención europea. Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo han dado luz verde a la tercera Convención, aunque creo que es difícil que se convoque en el corto, medio, plazo debido a los asuntos urgentes que tiene que afrontar la UE. Entre las asignaturas pendientes, un Pacto de migración común continúa siendo un tema candente y de negociación casi permanente entre los Estados. Siempre debemos destacar que es un asunto humanitario urgente y de primer orden.

Cuando escribo estas líneas estamos en la recta final de nuestra la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Es cierto que en las presidencias semestrales quizá no se tomen decisiones de gran calado, pero son un tiempo de visibilidad del Estado que la ostenta y cada país tiene la oportunidad de marcar unas prioridades y de iniciar o fortalecer los temas elegidos correspondientes. Nuestra Presidencia española debe, como todas, aunar oportunidad con responsabilidad.

Respecto a los temas prioritarios son los de nuestro tiempo: doble transición ecológica y digital, competitividad, seguir avanzando en el Pacto de migración, fortalecimiento y actualización de las relaciones de la UE con América Latina.

Quiero destacar un vector: la Autonomía estratégica europea. Esta prioridad se despliega desde los ámbitos de Seguridad y Defensa, de los que originariamente parte, e impacta en más sectores como energía, reindustrialización, sostenibilidad, Salud, digitalización o Inteligencia Artificial.

La Unión Europea está enfocando su mirada y trabajo a la economía, transiciones ecológica y digital, implementación de los Next Generation EU, debate sobre el futuro de Europa, agenda social, Pacto sobre migración y asilo, desarrollo del Mercado interior, competitividad y refuerzo de la industria europea y de la Autonomía estratégica, se incluye el papel global de la UE y en concreto el fortalecimiento de las relaciones con América Latina para potenciar la relación multilateral enfocada fundamentalmente al comercio a gran escala.

Ante esta perspectiva, es fundamental llevar a cabo una revisión del marco regulatorio europeo. Sin perder un ápice de su rigor y fortaleza, del equilibrio y poder normativo que aporta la regulación europea al mundo de la globalización, la UE necesita flexibilizar su formulación regulatoria para que el tejido empresarial pueda sincronizarse con las transformaciones ecológica y digital al tiempo de recupera, mantiene y hace realidad el crecimiento de las empresas en un contexto multilateral.

Una gran oportunidad para América Latina y la Unión Europea

El mundo está afrontando uno de los momentos históricos de mayor complejidad internacional. La pandemia ha dejado consecuencias profundas a nivel político, económico, social y sanitario. La guerra en Ucrania en la frontera de la UE está amenazando las certezas que teníamos como sociedad. La guerra en Oriente Próximo está provocando una gran desestabilización en el Mediterráneo que influye en todo el mundo. Estamos presenciando una redefinición global de las alianzas estratégicas que conllevan tensiones económicas severas en el marco del reposicionamiento de las piezas en el tablero internacional. Por todo esto, vivimos un periodo crítico en el que la Unión Europea y América Latina tienen la oportunidad de reforzar una relación clave que había permanecido adormecida en los últimos tiempos.

Durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, encuadrada en un contexto de redefinición internacional, Bruselas ha dirigido su mirada de manera decidida hacia América Latina como una de sus prioridades geoestratégicas, estableciendo un órgano de coordinación y representación permanente de nueva creación en el continente americano y reforzando la cooperación comercial mediante el fortalecimiento, actualización, y por tanto la modernización, de los acuerdos con Mercosur, Méjico y Chile.

De cara a robustecer esta relación, el diálogo político emerge como una necesidad imperiosa, tal y como observamos durante la pasada Cumbre Iberoamericana en la que se obtuvieron dos resultados palpables: la Carta Iberoamericana de

Principios y Derechos en Entornos Digitales y la Carta Medioambiental Iberoamericana. También hay que destacar la relevante Cumbre UE-CELAC que se celebró los días 17 y 18 de julio de 2023 en Bruselas.

En un año con múltiples procesos electorales en el calendario político latinoamericano y con una pugna evidente entre los principales actores globales en la región, España se perfila como un actor clave para fortalecer la estrategia de la UE y restablecer su importancia en uno de los tableros fundamentales de la geopolítica mundial. En este reto europeo y latinoamericano debemos destacar la relevancia de nuestro idioma común, el español como gran elemento de unión y, al mismo tiempo, catalizador para la revitalización de la relación de España y la UE con América Latina. El español constituye un catalizador para la activación en los acuerdos comerciales y sociales con los países latinoamericanos.

Hacia una nueva legislatura europea

El semestre español se encuentra en su recta final. España ha recogido la antorcha de un semestre europeo relevante: abriendo trío de presidencias y siendo al mismo tiempo la última presidencia completa antes del nuevo ciclo europeo que abrirán las elecciones de junio de 2024 al Parlamento Europeo.

La secuencia de elecciones en España ha eclipsado en gran parte la visibilidad de las reuniones ministeriales de cada área y el avance de dossiers muy importantes en una etapa decisiva a nivel europeo y global. Respecto a las prioridades del semestre europeo, uno de los temas prioritarios es la competitividad. Se trata de una cuestión relevante a nivel de mercados emergentes y de nueva estructuración geopolítica a todos los niveles, también económico y empresarial.



Respecto a una prioridad que aglutina ámbitos clave, hay que destacar la Autonomía estratégica europea que, arrancando de los sectores de Seguridad y de Defensa, se despliega en los ejes de energía, alimentación, salud y desarrollo de nuevas tecnologías. La Autonomía estratégica abierta constituye un reto de primer orden enmarcado en la gobernanza multinivel de la UE y del nuevo entramado geoestratégico global.

Una de las asignaturas pendientes son los avances en el Pacto migratorio común, un tema humanitario siempre candente entre los Estados miembros y especialmente importante para España por su lugar geográfico.

La doble transición ecológica y digital, su sincronización, es el reto y objetivo que conllevará la transformación que reclama nuestro planeta ante el cambio climático y la inmersión de la digitalización en todos los parámetros y sectores.

Recuperación y transformación están acoplando sus vertientes para conseguir una redefinición del proyecto europeo. Ante la desintegración que podría suponer la mirada de cada Estado hacia sí mismo y sus intereses, el contexto internacional hace más visible que nunca la aceptación de que la UE funciona y que su evolución debe asentarse por ejemplo en un debate elevado sobre una unión fiscal europea. Todo se centra en una soberanía europea combinada con las soberanías nacionales. En esta complementariedad, destaca la referencia al modelo constitucional de la UE enraizado a la Constitución de cada uno de sus Estados. Un modelo constitucional de suma.

En la Conferencia sobre el futuro de Europa, temas pendientes de futuro se han hecho presente. El poder de la política europea está desplegándose en crear tendencia que permita a corto, medio y largo plazo la génesis, desarrollo e implementación de política y de políticas concretas que definan e impacten en todas las esferas.

Conclusiones

Siguiendo la estela de Robert Schuman, la Unión Europea sigue trabajando en su, nuestro, proceso de integración paso a paso y, en esta etapa convulsa, está dando pasos de gigante. El modelo político europeo está dando un nuevo paso a través de políticas concretas, que tocan los ciudadanos, basadas en la solidaridad de hecho.

La Unión Europea está tomando decisiones que se vuelcan en políticas concretas en todos los sectores de manera tangible. Estamos viviendo un despertar geopolítico de la UE. En este tiempo decisivo e histórico se están vertebrando decisiones que impactan de manera directa en todos los sectores. Se abren diferentes desafíos como es el dar respuesta a las transiciones ecológica y digital y cómo ajustar estas transformaciones al marco de regulación europeo.

El Brexit, la pandemia y las guerras en Ucrania y en Oriente Próximo están funcionando como catalizadores y aceleradores de respuestas. La política europea está inmersa en un tiempo de “catarsis” que le está permitiendo ver sus asignaturas

pendientes. Las guerras están plasmando la necesidad de que la UE refuerce la Política Exterior, así como su Política común de Seguridad y de Defensa. En este marco, la UE está intentando no ser tan dependiente de otros modelos y mercados emergentes.

Trazar el Plan de recuperación ha significado para la UE entrar en un nuevo proceso de acción política ensamblada a la económica. Un hito es la vinculación de la recepción de los fondos al cumplimiento y salvaguarda del Estado de derecho. Los Next Generation EU tienen dos vectores principales: el Pacto Verde Europeo y la Digitalización enlazada a la Inteligencia Artificial y la creación de normativa europea. Un tema y valor siempre presente es la igualdad, incluida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, vinculada jurídicamente a nuestro Tratado en vigor: el Tratado de Lisboa.

La sostenibilidad, enraizada en su origen a las políticas medioambientales, se extiende a la necesidad de sostenibilidad en todos los parámetros: institucional, político, empresarial, industrial, sanitario, financiero. Recuperación y transformación económica van de la mano en cómo identificar en el tejido empresarial las fortalezas de cada empresa y establecer un plan de negocio que aúne lo que funciona con la incorporación de instrumentos que permitan implementar los vectores enfocados a la transición ecológica, a la digital o a la suma y sincronización de ambas.

La UE comenzará en 2024 un nuevo ciclo europeo con los retos que he analizado: transiciones ecológica y digital, implementación de los Next Generation EU, cumplimiento del Estado de derecho, economía, debate sobre el futuro de Europa, agenda social, Pacto de migración, desarrollo del Mercado interior, reindustrialización, competitividad e internacionalización. En el contexto internacional la UE debe enfocar su mirada en concreto en el fortalecimiento de las relaciones con América Latina para potenciar la relación multilateral.

La Autonomía estratégica abierta, como antes he señalado, se despliega impactando en todos los sectores. Resalto de nuevo el papel global de la UE, en gran parte su sello regulador y cómo la Unión Europea aporta equilibrio y valores en el mapa geopolítico.

El recorrido de ida y vuelta entre la decisión con sello UE y la respuesta de cada Estado miembro está impulsando una nueva política basada en una respuesta coordinada conjunta. Los ciudadanos, a través de la democracia representativa complementada por la participativa, deben verse representados en todas estas decisiones. Debemos enfocar la profundización política de la UE y su despertar geopolítico trabajando ya en los desafíos españoles, europeos y globales de la nueva legislatura europea que emprenderá su camino en junio de 2024. El modelo constitucional europeo ensamblado a recuperar y revitalizar las palabras Constitución europea debe estar presente en la posibilidad de convocar una nueva Convención europea, la tercera. El poder integrador de los ciudadanos es vital en el proceso de integración de nuestro proyecto europeo. ■

El valor democracia como parámetro de control en la UE

Marcos Criado de Diego

Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Extremadura

1. Planteamiento del problema

Aunque la Unión Europea (UE, en lo sucesivo) se define como un club de estados democráticos, en los últimos años se ha entendido que los valores que definen la democracia en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE, en lo sucesivo) se han visto amenazados dentro de Estados miembros como Hungría y Polonia, que habrían transitado hacia formas de autoritarismo electoral.

El art. 7 TUE establece mecanismos de protección que permiten a las instituciones de la UE reaccionar cuando entiende que los valores del art. 2 TUE han sido vulnerados o están siendo amenazados. Entre estos valores se encuentran el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

El procedimiento del art. 7 TUE se activó por primera vez en 2018, cuando el Parlamento solicitó al Consejo que determinara si Hungría corría el riesgo de incumplir los valores fundacionales de la UE.

Sin embargo, dada la rotundidad de los mecanismos del art. 7, en 2020 la UE aprobó un reglamento destinado a proteger los fondos de la UE del mal uso por parte de los gobiernos de los Estados miembros¹, lo que se conoce como “mecanismo de condicionalidad del Estado de derecho”, y que no solo se aplicaría cuando los fondos de la UE se utilicen de forma indebida, como en los casos de

¹ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, vigente desde el 1 de enero de 2021.



corrupción o fraude, sino también cuando se produzcan infracciones sistémicas de los valores fundamentales en la gestión de los fondos. El respecto a los valores de la UE se convierte así en un requisito para acceder a los fondos de la UE, que podrán ser retenidos frente a infracciones que comprometan la gestión.

De esta manera la UE se ha erigido como un freno frente a la involución autoritaria de algunos estados miembros mediante el uso del valor “estado de derecho” que, en la interpretación extensa que ha adoptado el Parlamento Europeo y la Comisión, incluye valores que doctrinalmente solemos incluir en la idea de democracia.

De este modo, parece que lo que está amenazado por la involución autoritaria no es la democracia sino el estado de derecho, dentro del que se contendrían algunos elementos definitorios de las democracias constitucionales contemporáneas. Dado que la génesis histórica del estado de derecho se corresponde con el estado liberal, el uso del valor estado de derecho como base competencial y parámetro de control frente a la deriva autoritaria contemporánea parecería indicar que lo que está amenazado es el componente liberal de limitación del poder de las democracias contemporáneas.

Sin embargo, el presente trabajo argumenta que el uso del valor estado de derecho no se debe a esa asunción sino al propio déficit democrático de la UE, que dificulta el uso del valor democracia con un contenido exigente para los estados miembros que difícilmente podrían cumplir las instituciones de la UE. En todo caso, la deriva autoritaria contemporánea supone una afectación de la capacidad de decisión democrática y no solo una disminución de los límites al poder. En este sentido, la expresión “democracias iliberales” de uso común en nuestros días para referirse a los autoritarismos electorales carece de sentido puesto que no se trata de democracias.

2. Declive democrático y autoritarismos electorales contemporáneos

El Informe sobre democracia 2024 del Varieties of Democracy Institute (V-Dem) concluye que “la democracia en el mundo está en declive”². Según el Informe, aunque el 29 % de la población mundial vive en democracias, la población que vive en autocracias no para de aumentar: actualmente es del 71 % de la población mundial, pero hace dos décadas solo alcanzaba al 50 %. Además, el número de países que se democratizan disminuye, siendo únicamente 18, casi todos ellos en Europa occidental y Norteamérica. Por contra, los países en proceso de autocratización son una tercera parte de la población mundial. Las 32 democracias que se califican como democracias liberales albergan únicamente al 13 % de la población mundial y un tercio de esta población vive en Estados Unidos. De estos datos no cabe concluir sino que, efectivamente, la democracia declina en el mundo contemporáneo.

Pero a ello se suma un nuevo fenómeno. A mediados de los años 90 se comenzó a analizar el fenómeno de lo que Faared Zakaria denominó “democracias iliberales” y que definió como sistemas caracterizados por la operación de fuerzas políticas (tanto de izquierda como de derecha) que acceden al poder por medio del voto, pero que una vez en control de las instituciones se dedican a desmantelar los contrapesos constitucionales, a vulnerar las libertades políticas básicas de la población y a modificar las reglas del juego para eternizarse en el poder³.

El término “democracias iliberales” resulta equívoco, toda vez que parece que las democracias contemporáneas tendrían dos componentes, uno democrático y uno liberal, y que lo que se encuentra en crisis es el componente liberal de las democracias contemporáneas cuando lo cierto es que son las propias democracias las que se encuentran en retroceso. Por ello creo que el término más adecuado para caracterizar estos fenómenos es el de “autoritarismos electorales”, debido a que practican el autoritarismo tras las fachadas institucionales de las democracias representativas y elecciones periódicas pluripartidistas regulares con las siguientes características:

- formalmente incluyentes (sufragio universal);
- pluralistas (pueden competir partidos de oposición);
- mínimamente competitivas (los partidos de oposición pueden obtener votos y escaños);
- mínimamente abiertas (la disidencia no se reprime masivamente, aunque sí de manera selectiva e intermitente).

2 V-Dem Institute. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Marzo de 2024. Disponible en: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Última consulta 30/10/2024.

3 Zakaria, Fareed. (1977). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, Vol. 76, nov-dic 1997, pp. 22-43.

Junto a esta apariencia de democracia representativa, el ejecutivo lleva a cabo prácticas manipuladoras autoritarias que atentan contra los principios democráticos de libertad, integridad e imparcialidad con el objetivo de reducir la incertidumbre connatural a los resultados de una auténtica democracia, asegurarse el triunfo electoral y evitar un cambio de régimen. Tales prácticas incluyen:

- exclusión de partidos;
- persecución de candidatos;
- acosos de periodistas;
- intimidación de votantes;
- falseamiento de resultados...

Estos “autoritarismos electorales” comenzaron a surgir con lo que Samuel Huntington llamó la tercera ola democratizadora⁴, en la que coincidieron un proceso de declive de los regímenes democráticos típicos de la Guerra Fría (sistema de partido único, regímenes militares y dictaduras personales) y el desarrollo paralelo de nuevos tipos de autoritarismo electoral (“democracias electorales no libres”, según Freedom House, o “regímenes híbridos”, según la Unidad de Inteligencia de The Economist) a través de:

- transiciones de regímenes de partido único (Gabón y Camerún);
- golpes militares (Argelia y Azerbaiyán);
- procesos de erosión democrática (Venezuela, Rusia, Nicaragua, El Salvador).

A partir de 2010, sin embargo, se ha producido un cambio fundamental en este proceso: que el declive democrático empieza a afectar a los estados de Norteamérica y Europa Occidental. Entre 2010 y 2023 ningún estado de estas regiones ha mejorado sustancialmente su nivel democrático, y si se comparan las puntuaciones de 2023 con las de 2013 se nota un pequeño descenso en el nivel democrático, con las excepciones de Estonia, Irlanda y Chequia. Además, se han dado pequeños retrocesos en Alemania y mayores en Estados Unidos.

La tensión entre procesos de avance y declive democrático no es nueva. Charles Tilly y su escuela ponen de relieve que los procesos de democratización y desdemocratización se manifiestan cuando se estudia la democracia desde el punto de vista dinámico de la contienda política⁵. Es más difícil de ver cuando la democracia se estudia desde el punto de vista estático de las estructuras políticas, como democracia en el estado o como estado democrático, perspectiva dominante en nuestro entorno académico y cultural.

4 Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós.

5 Tilly, Charles. (2023). Inequality, Democratization, and De-Democratization. *Sociological Theory*, Vol. 21, No. 1, pp. 37-43. Una idea más elaborada se encuentra en: Tilly, Charles. (2007). *Democracy*. Nueva York, Cambridge University Press.

Esta perspectiva de estudio dominante es la primera razón que explica que tal y como el estudio y la medición de los avances o los retrocesos democráticos se centran en el ámbito institucional, también lo hacen las soluciones propuestas y el propio parámetro de control utilizado en la UE, centrado en el valor estado de derecho y no en el valor democracia.

3. ¿Qué democracia? Las dificultades del uso del valor democracia como un auténtico parámetro de control

La segunda razón que explica la centralidad del valor estado de derecho como parámetro de control en la UE es el propio déficit democrático de la UE, que impide dotar de un contenido operativo y eficazmente exigible a los estados al valor democracia.

Los valores art. 2 TUE son el fundamento de la Unión (Sentencia 16 febrero 2022, C-156/21; C-157/21) y un requisito previo para la adhesión de los estados (art. 49 TUE; Sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros). De ahí se deriva la obligación de que la legislación y las prácticas de los Estados miembros sigan respetando los valores comunes en los que se fundamenta la Unión (Dictamen 2/13, Adhesión de la Unión al CEDH, de 18 de diciembre de 2014).

Además, los valores del art. 2 TUE definen la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común. La Unión debe estar en condiciones de defenderlos dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados. Son por tanto una base jurídica válida para la atribución competencial.

Sin embargo, el art. 2 no nos dice nada sobre el tipo de democracia que es la UE ni sobre la democracia de los estados miembros, lo que plantea, al menos, tres problemas:

- uno, de aplicación, consistente en responder a dos preguntas: ¿el valor “democracia” tiene el mismo contenido para los Estados y para la UE?, ¿para el Consejo Europeo y para la Comisión el TJUE?;
- otro, de fundamento, consistente en responder a la pregunta de si la organización institucional de la UE, ¿responde al valor democracia?;
- y un tercero de carácter interpretativo, consistente en responder a la pregunta de cómo debe establecerse el contenido del valor “democracia” del art. 2 TUE...
 - ¿A priori de forma teórica como marco de interpretación de instituciones y derechos políticos?

- ¿A posteriori a partir de las concreciones institucionales existentes en los Tratados?

La posibilidad de definir un contenido conjunto del valor democracia aplicable a los estados y la organización institucional de la Unión enfrenta una serie de problemas, que se han incluido dentro del denominado déficit democrático de la UE y que pueden sintetizarse como sigue:

- La representación en el seno del Parlamento Europeo no sería la de un verdadero Parlamento en sentido moderno, por dos razones:
 - falta una ley electoral europea y redactada exclusivamente por el Parlamento Europeo, lo cual aminoraría la independencia que debería caracterizar la institución representativa;
 - un Parlamento que no tiene un pleno poder de iniciativa legislativa se parece más a un parlamento del *Ancien Régime* que a un parlamento moderno.
- El modo de distribuir los escaños del Parlamento Europeo: la regla prevista es la de la proporcionalidad decreciente, que es un mecanismo en virtud del cual se obtiene una sobrerrepresentación de las entidades estatales más pequeñas en detrimento de las más grandes.
- Subordinación de todos los órganos al Consejo europeo. El Parlamento no puede controlar al órgano que determina la orientación política general y que tiene capacidad de veto, lo cual resulta incompatible con cualquier diseño institucional democrático comparado y con los fundamentos mismos de la institucionalidad democrática.
- La UE no es una democracia sino una organización para el dominio tecnocrático: el “interés comunitario” defendido por la Comisión no se definiría en términos democráticos sino tecnocráticos y el entramado institucional serviría para imponerlo sobre la decisión democrática de los estados.

Estos problemas podrían resolverse estableciendo que el valor democracia, particularmente desde el punto de vista institucional, no puede tener el mismo contenido para los estados que para una organización supranacional, cuya estructura institucional democrática no puede reproducir la de los estados y tiene necesariamente un contenido experimental.

Sin embargo, esta solución plantea el problema ulterior de cómo concebir los valores del art. 2 TUE: ¿El valor “democracia” tiene un contenido singular y distinto del resto de valores del art. 2 TUE?; o bien, ¿todos los valores forman un todo indivisible de suerte que la violación de uno supone la violación de otros? La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE tiende a afirmar la segunda opción, estableciendo que el valor democracia está presente en el contenido de otros principios de suerte que la violación de dichos principios significa la violación del valor democracia y la violación de la democracia implica la violación de los restantes valores:

- El Estado de Derecho requiere que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites establecidos por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y del respeto de los derechos fundamentales y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales.
- El principio de legalidad implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista (sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C496/99).
- Se afirma la prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo (sentencia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst/Comisión, 46/87 y 227/88).
- El principio de tutela judicial efectiva incluye el acceso a la justicia por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales (sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C64/16)
- La democracia implica el principio de separación de poderes (sentencias de 22 de diciembre de 2010, DEB, C279/09; de 10 de noviembre de 2016, Poltorak, C452/16; y de 10 de noviembre de 2016, Kovalkovas, C477/16).

Esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia tiene dos importantes consecuencias para las cosas que estamos considerando aquí. En primer lugar, otorga un fundamento jurídico del máximo nivel a la idea de que no existe un componente liberal y un componente democrático de la democracia contemporánea, sino que el contenido de los presuntos “componentes” están mutuamente implicados en el concepto de democracia. En segundo lugar, que la invocación de la violación de un valor del art. 2 TUE no implica la exclusión de los demás, sino que la violación de uno de estos valores implica la violación de los otros, de suerte que si se afirma la violación del valor estado de derecho es porque se está violando el valor democracia. De esta suerte existe un concepto aplicativo del valor democracia derivable de la interpretación y aplicación que se ha realizado de otros valores y, en particular, del valor estado de derecho. ■



El declive del estado de derecho en la Unión Europea. Propuestas de solución

Susana Sanz Caballero

Catedrática de Derecho Internacional Público y Cátedra Jean Monnet en la UCH CEU. Diplomada del International Institute of Human Rights¹

Introducción

En los últimos años, la comunidad internacional se está enfrentando a una autodestructiva tendencia que afecta a cada vez más Estados democráticos, y que no es otra que la puesta en cuestión de los principios y elementos en los que se basa el Estado de Derecho. Quienes pensaran que los países miembros de la UE eran inmunes a dicha tendencia por ser Europa la cuna de la democracia, de los derechos humanos y de muchos de los elementos en los que se basa el Estado de Derecho (como la separación de poderes, el principio de legalidad o el de seguridad jurídica) y por constituir la propia Unión un paraguas protector contra movimientos dictatoriales, se equivocaron. La UE no es una isla y, como demuestran los hechos, también le afectan dichas influencias. Además, el aparataje con el que cuenta la Unión para contrarrestar los ataques contra el Estado de Derecho ha demostrado ser insuficiente, a pesar de que el Tratado constitutivo de esta organización afirme rotundamente en su artículo 2 que la Unión se basa en valores y que precisamente uno de esos valores es el Estado de Derecho.

Si nos centramos en el ámbito europeo, la cuestión es que esta de ahora no es una crisis cualquiera. Las Comunidades Europeas primero y la Unión Europea después han bandeado y vadeado crisis de todo tipo a lo largo de su historia. De hecho, la construcción europea se ha hecho a golpe de crisis. Es en los momentos

¹ Este trabajo se inscribe en el marco de los proyectos de investigación PID2021-126765NB-I00 del MICINN y AICO/2021/099 de la GVA “Crisis del Estado de Derecho en la UE”.



de cuestionamiento y debilidad cuando más fuerte ha sido el consenso y cuando los Estados miembros han sido capaces de idear soluciones más imaginativas y valientes para salir de la situación de punto muerto. Sin embargo, conviene tener en cuenta que una crisis del Estado de Derecho supone el cuestionamiento de los cimientos en los que se asienta la Unión. La UE no es un simple conglomerado económico, es una unión de carácter político. Además, tampoco es una unión de cualquier tipo de Estados sino una de Estados democráticos y economías de mercado respetuosos de la legalidad y los derechos humanos. Así pues, la crisis actual, como crisis de valores fundamentales, pone contra las cuerdas la pervivencia del proyecto de construcción europea tal y como lo conocemos.

Dejando de lado los importantísimos debates que siguen en marcha relativos a cuestiones como la de a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos del Estado de Derecho (debate conceptual o sobre el “qué”), o sobre si el Estado de Derecho es exigible en toda la comunidad internacional (debate sobre la universalidad del concepto), o sobre qué Estados miembros de la UE son incumplidores (debate sobre el “quién”), o la cuestión relativa a qué ataques concretos está sufriendo el Estado de Derecho en cada Estado de la Unión (debate sobre el “cómo”), lo que, llegado este momento, cabe preguntarse es con qué medios, instrumentos y mecanismos contaba la UE para contrarrestar la crisis del Estado de Derecho cuando esta mostró sus primeros síntomas, así como qué iniciativas y medidas ha añadido a las ya existentes, sin olvidar tampoco la cuestión de qué otros medios, instrumentos, mecanismos, iniciativas y medidas se podrían crear para hacer frente a esta crisis sin precedentes que sufre la Unión. En otras palabras, conviene plantearse cómo salir de este punto muerto.

Por ello, el objetivo de esta contribución es apuntar y señalar algunos de esos nuevos medios, instrumentos, mecanismos, iniciativas y medidas que pueden ayudar a desandar el camino emprendido por algunos Estados miembros haciendo guiños, cuando no abiertamente abrazando, tendencias contrarias a los principios

en los que se basa el Estado de Derecho. En ese listado dejaremos de lado los medios, instrumentos, mecanismos, iniciativas y medidas que ya están en marcha en la Unión, independientemente del éxito que estén alcanzando. Entre los que ya existen, destaca la activación contra Hungría y Polonia de la suspensión de derechos del artículo 7 del TUE, la aplicación a todos los Estados miembros del ciclo anual del informe sobre el Estado de Derecho, la puesta en marcha del Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, la imposición de multas diarias a Estados incumplidores en virtud del artículo 260 del TFUE, la investigación por la Oficina Europea contra el Fraude de todas las denuncias que le llegan, la fiscalización concienzuda por parte del Tribunal de Cuentas de los fondos de la UE en los Estados miembros, la resolución expedita y diligente de las solicitudes presentadas ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo o la expulsión por parte de los grupos parlamentarios europeos de los partidos gobernantes que violen el Estado de Derecho, entre otros.

En la particular lluvia de ideas que sigue a continuación, se entremezclan medios, instrumentos, mecanismos, iniciativas y medidas que podrían ser clasificados de acuerdo con varios criterios. Entre estos criterios, se podría pensar al menos en cuatro, a saber: si exigen o no la reforma de los Tratados para ser implementados; si son de carácter judicial o no; si son preventivos o reactivos; y, por último, si son medios, instrumentos, mecanismos, iniciativas o medidas cuyo objetivo directo y único es la lucha contra las manifestaciones, normas, políticas o actos contrarios al Estado de Derecho si, por el contrario, son medios, instrumentos, mecanismos, iniciativas o medidas más generales e inespecíficas que, sin tener esa meta concreta, podrían también producir indirectamente un efecto favorable o protector del Estado de Derecho. No se pretende decir que todos tengan que ser activados necesariamente. Mucho menos que se tengan que activar a la vez. Ni siquiera que sean un listado cerrado. Tampoco que se considere que todos están en pie de igualdad en cuanto a su interés público y a su capacidad para revertir la situación en la que está sumida la UE. Se trata solo de un listado de ideas surgidas del convencimiento de que conviene ir más allá de la identificación de los hechos e incumplimientos, es decir, del diagnóstico, para avanzar en la propuesta de soluciones, es decir, en una terapia.

Uso estratégico y ampliación del recurso por incumplimiento

El recurso por incumplimiento se fundamenta en los artículos 258 a 260 del TFUE y permite al TJUE controlar que los Estados miembros cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión. Es un recurso que puede interponer la Comisión o un Estado miembro contra otro Estado miembro que no haya respetado el Derecho de la Unión. La práctica demuestra que es la Comisión quien habitualmente activa este recurso judicial. La práctica también

nos dice que esta institución está utilizando profusamente el recurso por incumplimiento contra Estados miembros en los que detecta incumplimientos graves o reiterados de los principios en los que se basa el Estado de Derecho. En este sentido, la medida que a continuación se propondrá no es nueva, pero sí lo es, de algún modo, el procedimiento o modo sugerido para activar este recurso.

Para entender el cambio que se propone respecto a lo que ya se hace, conviene recordar que el TJUE es una institución reactiva y que no tiene mucho margen para hacer grandes disquisiciones ni para abordar las violaciones del Estado de Derecho de modo general o abstracto. Por el contrario, se debe limitar a responder a lo que se le plantea y en los términos en que se le plantea. En este sentido, está atada por lo que el servicio jurídico de la Comisión le plantee. Eso ha llevado a que, en ocasiones, se estime que el TJUE no ha llegado hasta el fondo porque, ante violaciones gravísimas de la independencia judicial, el Tribunal se ha limitado a responder que ciertos jueces habían sido prejubilados indebidamente. En realidad, de acuerdo con su mandato, el TJUE había hecho lo que se le pedía, que era determinar si los jueces del Tribunal Constitucional habían sido apartados de su cargo prematuramente.

Por estas limitaciones inherentes al recurso por incumplimiento, se debería repensar desde la Comisión Europea hacer un uso más estratégico del mismo. La Comisión debería plantear recursos más amplios, que afecten a toda una violación de derechos completa o a un grupo de ataques genéricos a principios sobre los que se basa el Estado de Derecho (por ejemplo, contra la independencia judicial en general en el Estado de autos, o contra la libertad de medios o de expresión en general en el Estado de autos, o contra la corrupción...). Asimismo, los Estados miembros, individual o colectivamente, deberían también presentar más a menudo y de un modo estratégico demandas por infracción del Derecho de la UE cometidas por otros socios europeos.

Además, cuando exista consenso para reformar los Tratados, se debería ampliar la legitimación activa del recurso a fin de que las personas físicas y jurídicas, o al menos los ciudadanos de la UE, también pudieran presentar demandas por incumplimiento del Derecho de la UE contra Estados miembros, en lugar de tener que esperar, pasivamente, a que la Comisión u otro Estado miembro lo hagan. También se debería ampliar la competencia del TJUE a fin de que en sus resoluciones pueda desarrollar de manera más genérica y amplia el contexto general de la cuestión legal específica que se le plantea a través de esa demanda. El objetivo sería que el Tribunal pueda pronunciarse, por ejemplo, sobre la situación de la independencia judicial en un país en términos generales, a pesar de que en la demanda se le haya preguntado específicamente sobre la legitimidad de la sala disciplinaria judicial de un determinado país, o que pueda analizar el contexto general en el que trabajan las organizaciones de la sociedad civil de un determinado país a pesar de que en la demanda se le haya preguntado solo sobre si las ONG puede ser fiscalizadas por el ejecutivo por recibir donaciones anónimas desde el extranjero.

Uso estratégico de las cuestiones prejudiciales

La remisión prejudicial del artículo 267 del TFUE es un recurso único en el panorama judicial internacional. Supone la vía por la que los jueces de los Veintisiete pueden dialogar con el TJUE y hacerle llegar sus dudas sobre la interpretación que deben dar a una norma comunitaria o la validez de otra que pueda estar en contradicción con una interna. En este sentido, la remisión prejudicial se erige en instrumento privilegiado para vigilar y defender el Estado de Derecho en los países de la Unión. De hecho, este mecanismo de colaboración entre el juez interno y el europeo está ya resultando muy eficaz porque los jueces internos son quienes mejor conocen la realidad del Estado de Derecho en su país y, consecuentemente, están acudiendo profusamente al TJUE para plantearle si tal o cual situación, norma o comportamiento nacional va en contra del artículo 2 del TUE.

Por tanto, la solución que se propone no es nueva porque los jueces internos ya usan la vía prejudicial para preguntar al TJUE por supuestos incumplimientos del Estado de Derecho y su incompatibilidad con el Derecho de la Unión. Lo novedoso sería el “cómo” más que el “qué”. La idea sería que las asociaciones de jueces de los Estados miembros ejercieran de centros neurálgicos de detección de posibles incumplimientos de las reglas en las que se basa el Estado de Derecho protagonizados por las autoridades nacionales y que fueran esas mismas asociaciones las que, coordinada y sistemáticamente, organizaran de modo ordenado y exhaustivo la presentación por parte de los jueces y tribunales de esas remisiones a fin de no dejar ningún posible incumplimiento sin elevar al TJUE.

Uso estratégico de las medidas cautelares y provisionales

Los recursos directos interpuestos ante el TJUE no tienen efecto suspensivo. No obstante, excepcionalmente, el propio Tribunal puede ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado si considera que las circunstancias lo exigen. Por ello conviene tener en cuenta también las medidas cautelares y provisionales de los artículos 278 y 279 del TFUE, que se pueden solicitar en asuntos de los que el TJUE esté conociendo, cuando nos encontremos ante una eventual violación del Estado de Derecho. Estas medidas no prejuzgan el caso, pero pueden impedir que se destruya el objeto del mismo. De hecho, el fundamento de estas medidas es garantizar la efectividad de la tutela judicial efectiva. Cabe mencionar el Auto el 17 de diciembre de 2018 en el asunto C-619/18R *Comisión/Polonia* exigiendo a Polonia suspender, inmediatamente y hasta que se dictara sentencia que resolviera el asunto principal, la aplicación de determinadas disposiciones de la Ley por la que se modifica la Ley relativa a la Organización de los Tribunales Ordinarios y el Tribunal Supremo, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los jueces del Tribunal Supremo puedan continuar ejerciendo sus funciones con el

mismo estatuto, derechos y condiciones de empleo y abstenerse de adoptar cualquier medida dirigida al nombramiento de nuevos jueces en sustitución de los afectados (párrafo 118 del Auto).

Habría que incentivar un uso más estratégico y estructural de las medidas cautelares y provisionales de manera que, en asuntos que afecten al Estado de Derecho, el demandante sistemáticamente solicite al TJUE la adopción de este tipo de medidas para evitar males mayores mientras el procedimiento principal esté sustanciándose. Para ello sería necesaria más formación y pedagogía en aquellos que presenten casos al TJUE con ayuda y financiación de la Unión Europea.

Creación de un recurso de amparo europeo

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE no lleva asociada un recurso de amparo, esto es, un recurso general ante el TJUE accionable por quien se considere víctima de una violación de alguno de los derechos que se incluyen en la misma. Ante el TJUE se puede pedir la anulación de una norma que vaya contra el Derecho originario, sancionar a la UE si no actúa estando obligada a hacerlo, condenar a un Estado miembro por incumplir el Derecho de la UE y, por último, un juez interno puede plantear una cuestión prejudicial al juez comunitario. En todos estos recursos es posible, si el asunto lo permite, alegar violaciones de derechos de la Carta siempre que el asunto entre dentro del ámbito de competencias de las instituciones de la UE o de los Estados miembros cuando estos aplican Derecho de la Unión.

Sin embargo, en ninguno de estos recursos la persona física o jurídica tiene fácil demostrar su legitimación activa e, incluso, en algunos, como el recurso de incumplimiento o la cuestión prejudicial, tiene vetado el acceso. Por tanto, no es sencillo para una víctima presentar un recurso ante el TJUE ni siquiera cuando la violación producida tiene relación con derechos fundamentales o el Estado de Derecho. Por eso podría estudiarse la viabilidad de habilitar un recurso de amparo, esto es, un recurso general por violación de derechos humanos, ante el TJUE que tuviera como legitimados activos a personas, instituciones y otros Estados miembros. Siguiendo con la propuesta, ese incumplimiento debería poder ser denunciado por una víctima tanto por incumplimiento de una institución de la UE como incluso por un incumplimiento de un Estado en aplicación de normas europeas como, por ejemplo, las que representa el artículo 2 del TUE. Este recurso de amparo ante el TJUE debería evitar incompatibilidades o solapamientos con el TEDH dada la obligación de resultado que impone el artículo 6.2 del TUE para que la UE se adhiera este Convenio. Como alternativa, si la adhesión de la UE al CEDH convierte en inviable esta propuesta, se podría plantear, como se ha mencionado antes, reformar los Tratados a fin de revisar y ampliar el recurso por incumplimiento y, en concreto, la legitimación de los individuos ante el mismo.



Uso estratégico de las euroórdenes y los visados

Resulta interesante la iniciativa adoptada por algunos tribunales nacionales, secundados por el TJUE, negándose a dar curso a las órdenes de arresto europeas contra disidentes políticos solicitadas por Estados miembros en los que se detecta un deterioro claro del Estado de Derecho. Las órdenes de arresto europeas son un modo de colaboración intracomunitario que pone a disposición de la justicia de un Estado miembro a un supuesto delincuente que se encuentra en otro Estado miembro y al que el primero reclama. La puesta a disposición de la persona sería cuasiamatémica siempre que el delito exista en los dos ordenamientos o, al menos, una figura penal similar, en base al principio de confianza mutua.

Hay precedentes de la no tramitación por parte del TJUE de órdenes de arresto europeas cursadas por Polonia si no se dan todas las garantías judiciales, especialmente tras la activación del artículo 7 del TUE en contra de este país. Conviene tener en cuenta que Polonia es el país que más euroórdenes solicita, muchas veces reclamando a sus propios nacionales.

Sin embargo, esta práctica es tan interesante como preocupante. Interesante porque indirectamente incentiva el cumplimiento del Estado de Derecho. Es una manera de decir al país afectado que si hace un uso político de este instrumento europeo contra personas que son disidentes políticos falsamente acusadas de delincuentes no se está comportando como un Estado de Derecho y, por tanto, no se colaborará con él. Pero también es inquietante porque puede producir el colapso del sistema judicial nacional y puede dar lugar a que verdaderos delincuentes o presuntos delincuentes queden en libertad.

Otra posibilidad a disposición de la UE es desatender o ignorar la decisión adoptada por regímenes iliberales en la que exijan a los demás Estados miembros reconocer como válida su denegación de visado a personas críticas con el gobierno, cuando se sospeche un uso partidista y politizado de este instrumento para no dejar entrar en la UE a personas incómodas para el régimen. Como ejemplo de esta práctica, las autoridades belgas ignoraron el veto que impuso Polonia al ingreso en territorio de la UE de la opositora Lyudmila Kozłowska.

Aunque ambas medidas ya existen (tanto la de no cursar las euroórdenes como la de no reconocer la denegación de visados) se podría hacer un uso estratégico, coordinado y estructurado de ambas entre los Estados de la Unión cuando se sospeche que el Estado que solicita ambas medidas está haciendo un uso arbitrario y contrario al Estado de Derecho. Para ello sería necesario coordinar a los tribunales a los servicios policiales de los ministerios del interior.

Uso estratégico de las demandas interestatales del TEDH

Desde la organización del Consejo de Europa, el TEDH está prestando un importante servicio en defensa del Estado de Derecho con la respuesta a las demandas individuales que le llegan en las que se plantean casos de violación de la independencia judicial, acoso a los medios y ONG, etc. El TEDH tiene como única misión aplicar el CEDH y sus protocolos adicionales pero lo cierto es que este Tribunal está dando haciendo una gran labor al declarar incumplimientos por parte de distintos Estados de la UE a través de demandas individuales que le son elevadas por supuestas violaciones del derecho de asociación del artículo 11, el derecho a un juicio justo del 6, el derecho a un recurso efectivo del artículo 6 o el derecho a elecciones libres y la prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros del Protocolo 4.

Lo que se propone ahora es el fomento de una práctica que hoy resulta muy esporádica en el TEDH como son las demandas interestatales. Lo habitual es que sean los individuos quienes demanden a Estados parte del CEDH y que se den muy pocas demandas interestatales, previstas en el art. 33 CEDH, es decir, aquellas por las que un Estado parte. demanda a otro Estado parte donde presencie violaciones de normas del CEDH, en este caso relacionadas con el Estado de Derecho. Por tanto, lo que se propone ahora es un uso estratégico de las demandas interestatales entre Estados miembros de la UE por violación de las reglas en las que se basa el Estado de Derecho. Se podría pensar que esta propuesta no es factible porque la regla en la UE es que las disputas intracomunitarias se susciten ante el TJUE (que tiene el monopolio de la interpretación y aplicación de los Tratados según el artículo 344 del TFUE). Sin embargo, consideramos perfectamente factible que un Estado parte del CEDH (que a la sazón sea también miembro de la UE) pueda demandar ante el TEDH a otro Estado miembro de la UE si

considera que el segundo ha violado un artículo del CEDH que, a su vez, suponga la violación del Estado de Derecho. En tanto en cuanto no se haya producido la adhesión de la UE al CEDH (proceso que comenzó en 2010 y que está estancado de momento) no hay incompatibilidad y, quizá, de esta manera se podría no solo descargar al TJUE de trabajo sino también diversificar las vías europeas de sanción y condena de los ataques al Estado de Derecho.

Ratificación del Protocolo 16 al CEDH por los Estados de la UE

Entre las medidas que tienen un impacto judicial, se podrían intensificar los esfuerzos para que los quince Estados miembros de la UE que aún no han ratificado el Protocolo 16 al CEDH lo hagan pronto. Este Protocolo permite que los más altos tribunales de los Estados parte puedan plantear solicitudes de dictamen al TEDH sobre cuestiones relativas a la interpretación o la aplicación de los derechos y libertades definidos en el Convenio o sus Protocolos. Estas opiniones consultivas se producen en el marco de asuntos que estén en trámite ante la jurisdicción nacional, deben ser motivadas y no son vinculantes.

Resulta especialmente interesante y adecuado que los más altos tribunales de un Estado puedan plantear cuestiones o dudas al TEDH sobre ataques al Estado de Derecho que consideren recurrentes en el interior de su país. La idea de habilitarles para que soliciten dictámenes es porque si los tribunales internos conocen de antemano la opinión del TEDH sobre algún tipo de práctica nacional o norma que pueda ser contraria al CEDH, podrán corregir o hacer corregir a nivel interno la norma o práctica de la que el problema deriva. Mediante un uso sistemático y estratégico de las solicitudes de dictamen, por un lado se evitaría el uso excesivo de la competencia contenciosa ante el TEDH y, por otro, se clarificaría a nivel nacional situaciones estructurales o sistémicas relacionadas con los incumplimientos del Estado de Derecho incorporando la doctrina del TEDH, por ejemplo en temas como la violación de la separación de poderes, los ataques a la independencia judicial y el acoso a los medios y a la sociedad civil organizada.

Boicot diplomático

En el año 2000, se formó una coalición de gobierno en Austria que se consideró que podía poner en peligro algunos de los principios en los que se basa la Unión, como el Estado de Derecho. En un primer momento, la UE reaccionó realizando una campaña de boicot a este país y a sus autoridades. Esta campaña continuó hasta que la Unión “externalizó” la solución al primer problema que ha tenido la organización con el Estado de Derecho. Así, finalmente encargó al

Consejo de Europa que realizara un estudio y le indicara si la coalición austríaca ponía en peligro los cimientos de la Unión. Esta fue la primera vez que la UE vio en riesgo el Estado de Derecho en un país miembro por la entrada en el ejecutivo nacional de un partido xenófobo y antiinmigración en un gobierno de coalición y la reacción de la Unión fue decretar lo que en Derecho Internacional son medidas de retorsión, esto es, medidas inamistosas, pero no ilícitas, con las que se mostraba el rechazo a la situación.

Aunque posiblemente las medidas de retorsión no sean capaces por sí mismas de hacer cambiar de opinión a regímenes que se han adentrando en un desmantelamiento tan profundo y estructural del Estado de Derecho como el que se observa actualmente en países como Hungría y Polonia, y aunque posiblemente los líderes de ciertos Estados miembros de la UE sean ya inmunes a este tipo de actos inamistosos, sin embargo consideramos el boicot una pura necesidad porque hay que mostrar firmeza ante todo tipo de incumplimiento y dejar claro que la Unión no acepta estos comportamientos.

Como parte de estas medidas inamistosas, se podría pensar en multiplicar las visitas al más alto nivel a los Estados incumplidores por parte de la presidenta de la Comisión, de los vicepresidentes de la Comisión o la comisaria de Valores y Transparencia, la de Democracia, o el de Modo de Vida Europeo, el de Justicia y el de Gestión de Crisis como parte de una estrategia de *name and shame*. Lo cierto es que hoy día ya hay visitas como parte del proceso de evaluación anual del informe del Estado de Derecho, pero no al más alto nivel sino a nivel técnico —de funcionarios de la Comisión—, mientras que lo que ahora se propone son visitas al más alto nivel para hacer público el reproche de la Unión hacia ese tipo de regímenes. Deberían ser visitas de inspección y vigilancia de los miembros de la Comisión para interesarse sobre lo que ahí ocurre, para hacer declaraciones públicas y ruedas de prensa, dejando de lado su tradicional prudencia, aunque siempre sin sobrepasar las competencias que tiene atribuidas la UE.

En el mismo sentido, el Parlamento Europeo debería convertirse en plataforma en la que se de voz y se invite a representantes de las asociaciones de jueces, ONG, grupos de oposición y, en fin, de quienes denuncien mala praxis en materia de Estado de Derecho. Se trataría de que en la institución que representa el interés de la ciudadanía se de voz de manera generalizada, estructurada y organizada a quienes sufren acoso o a quienes tienen que informar sobre malas prácticas, tácticas iliberales, abuso de poder, etc.

Entre las medidas inamistosas posibles también cabe plantearse seriamente la opción de suspender la presidencia semestral del Consejo de un determinado Estado miembro. Esta medida estaría en conformidad con el artículo 236 del TFUE, que permite al Consejo Europeo acordar saltarse el turno de un Estado en la presidencia del Consejo, o retrasar su semestre de presidencia como ya se ha hecho en otras ocasiones (por ejemplo, cuando se han incorporado nuevos miembros a la UE).

Lanzamiento de un programa Erasmus para no estudiantes

El programa de Erasmus ha hecho mucho por la integración europea. La posibilidad de viajar, intercambiar conocimientos, conocer otra cultura y otros modos de vida sin duda ha contribuido a la creación de una generación de ciudadanos que se sienten parte de una misma comunidad y que se sienten europeos. Pero el programa Erasmus está vinculado al mundo universitario, a un público joven. Por eso convendría promover un Erasmus-prácticas para adultos, más allá de un público de estudiantes. Muchos males se curan viajando y puede que, en parte, los problemas del *rule of law* se curen también viajando. Abogamos por un Erasmus más allá de los estudiantes, un Erasmus para jubilados, para autónomos, para asalariados, un Erasmus que permita que los ciudadanos que cualquier país europeo, y muy especialmente los de países en los que se estén dando pasos atrás en las reglas sobre el Estado de Derecho, conozcan y comparen experiencias, en la idea de que unos vean las sociedades más abiertas, tolerantes y libres de los otros y reclamen a sus gobernantes algo similar.

La libertad de circulación y de establecimiento ya son libertades consolidadas, pero por lo que abogamos ahora es porque se fomente que los ciudadanos de la UE puedan temporalmente tener financiada una estancia en otro país miembro y conozcan su experiencia. No se trataría de turismo, serían experiencias laborales que permitan conocer otros usos, otra manera de hacer las cosas, otros modos de hacer política. Sería un emparejamiento con homólogos en el mundo laboral para los que están en activo o también entre asociaciones de jubilados. El programa también beneficiaría a quienes provienen de países que cumplen escrupulosamente el Estado de Derecho, que así podrían viajar a los que lo cumplen menos y dar ejemplo.

Una modalidad especial podrían ser los intercambios intraeuropeos entre funcionarios públicos. En este sentido, sería interesante que se financie desde la UE de modo regular y periódico la estancia de profesionales de las instituciones públicas de países de la UE en las instituciones públicas de otros Estados miembros. Sería una especie de Erasmus-prácticas pero para los funcionarios que trabajan en los ministerios, en ayuntamientos, en gobiernos regionales, en las oficinas del defensor del pueblo, en organismos de transparencia o en comisiones de quejas y reclamaciones, incluso en sus tribunales para que puedan pasar un periodo largo, de varios meses, haciendo *shadowing* a colegas de sus departamentos homólogos en países en los que el *rule of law report* considere que lo están haciendo especialmente bien. La idea es que esos funcionarios de países miembros se empapen de la filosofía, procedimientos y prácticas de otros y las interioricen para que sean ellos mismos los que reprochen a sus autoridades cualquier actuación incompatible con los valores de la UE que detecten.

Lanzamiento de un fondo o convocatoria sobre el Estado de Derecho

La Unión Europea cuenta con un catálogo de fondos, convocatorias y manifestaciones de interés amplísimo con los que promueve todo tipo de objetivos. Con ellos busca socios, moviliza esfuerzos, concita interés, crea un estado de cosas y promociona y alcanza metas. En este contexto, podría resultar de interés crear un fondo especial o una convocatoria específica para financiar desde la UE las actividades de ONG, asociaciones, fundaciones, universidades, instituciones privadas de derechos humanos, medios de comunicación y quizá también asociaciones de jueces y fiscales para reforzar a las instituciones que a nivel nacional luchan por los derechos humanos, el Estado de Derecho la democracia y blindarlas financieramente, para garantizar su funcionamiento y mostrarles solidaridad. Este fondo o convocatoria debería beneficiar sobre todo a los países más castigados por la crisis del Estado de Derecho y a aquellos en riesgo, pero también a los demás. El fin sería que las ONG puedan pedir ayudas para sostenerse e implantar proyectos sólidos, abierto también a asociaciones de periodistas, jueces o fiscales que se sientan acosados. Incluso podrían beneficiar también a colegios de abogados para que se conviertan en un modo de vigilancia del Estado de Derecho.

Esta sería una manera de mantener vivo el Estado de Derecho ayudando al mantenimiento de los contrapoderes, dando oxígeno a unas entidades que en muchos casos están trabajando en condiciones muy complicadas. En el marco de la UE existen algunas convocatorias de investigación u otras sobre la Carta de Derechos Fundamentales que pueden cumplir indirectamente esta misión, pero no del modo tan amplio, estratégico y específico como lo haría el lanzamiento de una convocatoria centrada exclusivamente en la defensa del Estado de Derecho.

Creación de un órgano interinstitucional de ética o una agencia sobre el Estado de Derecho

A pesar de que se pueda alegar que la UE ya cuenta con muchos órganos y cargos con posibilidad de referirse a temas éticos o relativos al Estado de Derecho, cabe plantearse si valdría la pena mostrar de modo más claro y fehaciente el compromiso en estas materias a través de la creación, bien de una comisión ética con la participación del Parlamento Europeo, Consejo, Comisión y de una representación de los órganos éticos de cada Estado miembro (defensor del pueblo, comisión de derechos humanos, comisión de transparencia...) o bien una nueva agencia de la UE con competencias en este mismo ámbito.

En uno u otro caso (órgano interinstitucional o agencia) se le debería dotar de medios y autonomía, así como de funciones específicas y un mandato claro.

Asimismo, sus resoluciones deberían ser vinculantes. Dicho órgano o agencia debería tener como interlocutores a la oficina de la Defensora del Pueblo Europeo, a la Agencia de Derechos Fundamentales, a la Comisaria de Valores, a la Comisaria de Democracia, al Comisario de Modo de Vida Europeo, al Representante Especial de la UE para los derechos humanos y a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, entre otros.

Dar valor vinculante a las resoluciones de la Comisión Democracia a través del Derecho

Desde 1949, el faro en materia de Estado de Derecho y derechos humanos en el continente europeo ha sido el Consejo de Europa. En 1989, esta organización creó un órgano especializado en “ingeniería constitucional”, la Comisión de Venecia o Comisión de la Democracia a través del Derecho. Desde entonces, este órgano emite informes, hace recomendaciones y revisa proyectos de ley y normativa en general de todos los Estados miembros de la organización, con el fin de ver su adecuación con prácticas y usos democráticos y de *rule of law*. Sin embargo, algunos Estados alegan que estas resoluciones son *soft law*, es decir, recomendaciones que no les obligan. Aunque desde un punto de vista internacionalista esta afirmación es, como mínimo, cuestionable dado que muchas veces el *soft law* refleja una norma consuetudinaria que sí es obligatoria y, además, el *soft law* muchas veces se convierte en *hard law* (véase por ejemplo el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos), en aras de la claridad sería útil una reforma de los Tratados que convirtiera las resoluciones de la Comisión de Venecia en obligatorias cuando se refieran o afecten a Estados miembros de la UE.

De la misma manera, la UE se podría plantear convertir en obligatorias las recomendaciones del informe anual sobre el Estado de Derecho, que es un instrumento propio de la UE.

Creación de un mecanismo de expulsión de miembros

Los tratados constitutivos de algunas organizaciones internacionales prevén la expulsión de los miembros que incumplan repetidamente los objetivos de la organización o sus normas básicas. No obstante, el recurso a la expulsión nunca es una buena opción y, de hecho, otras organizaciones como la UE ni siquiera lo contemplan. Sin embargo, la crisis del Estado de Derecho que sufre la Unión ha llegado a ser tan grave que cabe plantearse si el TUE no debería, llegado este momento, incluir un artículo que permita la expulsión de un miembro como *ultima ratio*, igual que la reforma de Lisboa ya habilitó en 2009 la posibilidad de la retirada voluntaria que llevó al Brexit. Sin embargo, una reforma de los Tratados de tal

calado exigiría la unanimidad de los Estados miembros, algo que a día de hoy convierte en inviable esta opción.

Huelga decir que lo ideal antes de llegar a una solución tan radical y definitiva sería reformar el mecanismo de aplicación del artículo 7 del TUE para suspender de derechos al Estado incumplidor como paso previo a su expulsión. Sin embargo, tampoco existe en este momento en la Unión consenso para una reforma de la suspensión de derechos. Por todo lo anterior y volviendo de nuevo a la propuesta de expulsión de miembros, quizá sea necesario plantear soluciones imaginativas a fin de llegar al mismo resultado, es decir, apartar definitivamente a un Estado miembro incumplidor de la organización. Y, en esta disyuntiva, tal vez, el ejemplo del Consejo de Europa pueda servir de inspiración a la Unión. En este sentido, podría plantearse negociar un mecanismo en la UE similar al “Protocolo 14bis del CEDH” para expulsar a un Estado de la UE.

Conviene recordar que en 2004 el Consejo de Europa adoptó el Protocolo 14 al CEDH, un protocolo de enmienda que tenía como fin reformar el sistema de protección del TEDH y hacer más eficiente su trabajo. Como protocolo de enmienda, requería la adhesión de los entonces 47 Estados parte del CEDH. Pero durante 6 años Rusia boicoteó el Protocolo siendo la suya era la única adhesión que faltaba para que entrara en vigor. Convencidos los otros 46 Estados de que la intención de Rusia era impedir *sine die* la vigencia del Protocolo 14, pactaron en 2009 el Protocolo 14bis (Acuerdo sobre la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Protocolo nº 14 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio), que solo exigía la ratificación por parte de 46 Estados y cuyo contenido era muy similar al del Protocolo 14, con las necesarias adaptaciones. A partir de ese momento no hizo falta poner en marcha el Protocolo 14bis porque Rusia se apresuró a ratificar el Protocolo 14 cuando comprobó que se iba a conseguir el mismo resultado, pero estando Rusia fuera y sin poder supervisar el proceso.

Salvando las distancias y las lógicas diferencias entre una organización intergubernamental como el Consejo de Europa y una supranacional como la UE, esta última podría plantearse la adopción de un protocolo adicional al TUE a 26 o 25 partes, lo cual evitaría que el veto de uno o dos Estados impidiera la aplicación del acuerdo pactado por la inmensa mayoría de los socios europeos. Este eventual protocolo no sería un fraude de ley ya que de hecho cada reforma de los Tratados de la Unión lleva aparejada un gran número de protocolos, decisiones adicionales del Consejo, declaraciones finales, anexos y otros actos básicos anejos de la UE que se añaden a los Tratados y que no siempre llevan la firma de todos los Estados miembros. A veces esos anexos, protocolos y declaraciones son de los 27, a veces son de 20, a veces son de 10, a veces son de 3 y a veces son incluso de uno solo de los socios comunitario. Por tanto, el mecanismo no resulta ajeno al entorno comunitario.

A modo de conclusión

La UE atraviesa una situación inaudita en su historia. Durante décadas se pensó que los candidatos que habían pasado con éxito las duras condiciones de admisión eran Estados democráticos y de Derecho y que esa condición solo se podía perfeccionar y mejorar una vez dentro de la organización. La Unión no fue capaz de prever que pudieran darse pasos atrás.

Sin embargo, conviene pasar del diagnóstico a la terapia, siendo el diagnóstico la constatación de la existencia de esos pasos atrás y el reproche de los ataques al Estado de Derecho, y la terapia la propuesta de alternativas para la resolución de esta crisis. Visto que desde hace más de quince años hay una creciente tendencia en algunos Estados miembros a desandar el camino andado en materia de separación de poderes, independencia judicial, libertad de medios y de expresión, lucha contra la corrupción y fortaleza de los contrapoderes en los que se basa la democracia liberal, no queda más remedio que pensar en posibles soluciones para esta peligrosa y contagiosa tendencia.

Muchas de las soluciones apuntadas no podrán ser puestas en marcha por falta de consenso o porque no aseguran el éxito de la meta a alcanzar pero, si no son estas, se hará necesario seguir pensando, planteando y proponiendo otras más eficaces o imaginativas. Algunas de las soluciones propuestas en estas líneas exigen una reforma de los Tratados así como su aprobación por unanimidad, empresa harto difícil en estos tiempos. Pero otras no exigen revisión del Derecho originario. Si no son estas, habrá que proponer otras soluciones a esta crisis existencial. Porque si la UE no es una unión de Estados de Derecho, entonces no es nada. Y si no es una unión de democracias, entonces no merece existir. ■



La protección de los valores de la Unión Europea: Crisis de la independencia judicial en Polonia

Ignacio González Vega

Magistrado. Punto de contacto de la Red Judicial Europea (penal)

I. Introducción

La UE se fundamenta en un conjunto de valores consagrados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que incluye, entre otros, el respeto del Estado de Derecho. Valores que son comunes a los Estados miembros y habrán de ser respetados desde su ingreso (art. 49 TUE) y con carácter permanente una vez que son miembros de la UE.

La jurisprudencia del TJUE y del TEDH, así como documentos de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho («Comisión de Venecia») del Consejo de Europa, proporcionan una lista no exhaustiva de principios que definen el sentido básico del Estado de Derecho como valor común de la UE con arreglo al citado art. 2 TUE. Entre tales principios se encuentran la independencia e imparcialidad de los tribunales; la tutela judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales; y la igualdad ante la ley.

A partir del otoño de 2015, con la llegada al poder del partido Ley y Justicia [Prawo i Sprawiedliwosc' (PiS)], son constantes y progresivos los atentados al Estado de Derecho ocurridos en Polonia, y en concreto a su Judicatura. Inicialmente el Tribunal Constitucional y posteriormente el Poder Judicial han sido sometidos al control de una fuerza política, hasta el punto de que ya no existe una separación entre el derecho y la política.

La crisis en el seno de la UE ha culminado con una decisión sin precedentes del Tribunal Constitucional polaco. Su sentencia de 7 de octubre de 2021 (asunto K



3/21)¹, entre otros pronunciamientos, declara que el Derecho polaco prima sobre el Derecho de la Unión; que el art. 19 TUE (el compromiso con la tutela judicial efectiva y las competencias del TJUE) es contrario a la Constitución polaca y que el TJUE carece de competencias para velar por la independencia judicial ni puede examinar el sistema jurisdiccional de Polonia. El alto tribunal polaco llegó hasta el punto de negar vigencia a preceptos básicos del Derecho de la Unión, estimando que la ley de adhesión fue contraria a la Constitución.

Dicha sentencia motivó una airada respuesta del Parlamento Europeo en la que muestra su profunda preocupación por la posibilidad de que siente un peligro precedente; subrayando además que «el ilegítimo Tribunal Constitucional no solo carece de validez jurídica e independencia»², sino que, además, no está cualificado para interpretar la Constitución en Polonia³.

Informes de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo, de la «Comisión de Venecia» así como la “saga” de sentencias del TJUE y el TEDH han constatado violaciones graves y sistemáticas a la independencia judicial. Trataremos de hacernos eco de las más importantes.

1 <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

2 La STEDH de 7.5.2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia, constató que el Tribunal Constitucional polaco está afectado por la ilegalidad en el nombramiento de, al menos, uno de sus jueces, y que no es tribunal conforme al artículo 6 CEDH (juicio justo) ni responde a los criterios de «tribunal establecido por la Ley».

3 Resolución del Parlamento Europeo, de 21.10.2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión (2021/2935(RSP)).

II. El asalto al Tribunal Constitucional

En el año 2015 la sociedad polaca estaba muy polarizada. El gobierno de la Plataforma Cívica [Platforma Obywatelska (PO)], tras cinco años en el poder, se hallaba descabezado (su líder, Donald Tusk, es elegido presidente del Consejo de la UE) y con un fuerte desgaste electoral. Con una participación de la mitad del electorado, se celebraron el 25 de octubre de 2015 los comicios en las que el PiS obtuvo con el 37,5 % de los votos la mayoría absoluta de escaños en ambas cámaras parlamentarias, después de haber obtenido la presidencia de la República en unas previas elecciones ese mismo año.

Previamente, ante la previsible derrota electoral, el gobierno de la PO reformó la Ley del Tribunal Constitucional el 25 de junio de 2015 para la designación de sus magistrados y, a las puertas de los comicios, el 8 de octubre, la Cámara baja (Sejm) saliente designó a cinco personas para ser «nombradas» jueces del Tribunal Constitucional por el presidente de la República. Tres de ellas ocuparían puestos que habían quedado vacantes durante el mandato de la Cámara baja saliente, mientras que las otras dos ocuparían puestos que quedaban vacantes en la nueva Cámara baja dominada por el PiS.

Ninguno de esos magistrados designados por el anterior parlamento prestó juramento ante el presidente de la República, por lo que técnicamente tales puestos estaban vacantes. En consecuencia, el nuevo Parlamento el 19 de noviembre, mediante un procedimiento acelerado, modificó la Ley del Tribunal Constitucional, introduciendo la posibilidad de anular los nombramientos judiciales realizados en la anterior legislatura y de nombrar a cinco nuevos jueces. Dicho y hecho. Una semana más tarde, el Parlamento aprobó una moción por la que se anulaban los cinco nombramientos de la legislatura anterior y el 2 de diciembre nombró a cinco nuevos magistrados. Esto es, no respetando los tres candidatos elegidos y cuyas vacantes se habían producido bajo el gobierno anterior de la PO.

El Tribunal Constitucional, involucrado en la disputa política al tener que valorar tanto la legalidad de los nombramientos de todos estos magistrados como la constitucionalidad de las leyes al amparo de las cuales habían sido designados, declaró en sentencias de 3 y 9 de diciembre de 2015 que el Parlamento, en la anterior legislatura, estaba facultado para nombrar solamente a tres jueces que sustituyeran a aquellos cuyo mandato expiró el 6 de noviembre de 2015. El alto Tribunal también se refirió específicamente a la obligación del presidente de la República de tomar juramento inmediatamente a los jueces elegidos por el Parlamento.

Pese a estas sentencias, los tres jueces nombrados por el anterior Parlamento no pudieron asumir sus cargos porque el presidente de la República no les tomó juramento, efectuándolo por el contrario a los cinco jueces nombrados por el nuevo Parlamento y afines al PiS. El presidente del Tribunal Constitucional se

negó a dar posesión a los tres magistrados ilegalmente designados, iniciándose con ello la confrontación.

La Comisión remite en diciembre de 2015 una comunicación al gobierno polaco pidiendo que se respetaran las resoluciones del Tribunal Constitucional y que se postergase la aprobación de la nueva legislación relativa al alto Tribunal hasta que la «Comisión de Venecia» pudiese valorar los proyectos legislativos. Cuando el gobierno polaco siguió adelante y aprobó la referida legislación sin esperar al informe de la «Comisión de Venecia», la Comisión Europea invocó su «Marco del Estado de Derecho». Polonia resultó ser el primer objetivo de este instrumento de supervisión en enero de 2016.

Desde sus primeros informes, la Comisión reprochaba al gobierno polaco los cambios en el nombramiento y mandato de los jueces y de la presidencia del Tribunal Constitucional, las destituciones de jueces ya nombrados, la negativa a cumplir las sentencias del Tribunal Constitucional —entonces independiente—, las leyes que modifican funcionamiento del Tribunal y menoscaban la independencia de los jueces, así como la no publicación de sentencias del Tribunal Constitucional por orden del gobierno.

Un dictamen de la «Comisión de Venecia» condenó la primera ley modificativa de la composición del Tribunal Constitucional, recordando que las democracias constitucionales requieren “checks and balances”⁴. Y el Parlamento Europeo adoptó el 13 de abril de 2016 una resolución en la que entre otras cosas instaba al gobierno polaco a publicar y ejecutar las sentencias del Tribunal Constitucional. Alentada por este apoyo, el 26 de abril, la Asamblea General del Tribunal Supremo de Polonia, integrada por todos sus magistrados, aprobó una resolución indicando que acreditaba que las sentencias del Tribunal Constitucional son válidas, aun cuando el gobierno polaco se niegue a publicarlas en el boletín oficial.

Mientras tanto, la Comisión Europea se reunió en numerosas ocasiones con el gobierno polaco para persuadirle de que pusiera fin a la confrontación y cumpliera las resoluciones del Tribunal Constitucional. Como el gobierno se negó a rectificar, la Comisión aprobó en julio de 2016 una recomendación⁵ señalando que Polonia se veía sujeta de hecho a “una amenaza sistémica al Estado de Derecho” que pueda convertirse en un “riesgo claro de violación grave”, e interesaba de Polonia una modificación de su curso. El gobierno polaco se negó a cumplirla y, en su lugar, continuó aprobando de modo acelerado una nueva legislación diseñada para menoscabar aún más el Tribunal Constitucional (Ley de 2 de agosto de 2016). El

4 Dictamen nº 833/2015 sobre las enmiendas a la Ley de 25 de junio de 2015 sobre el Tribunal Constitucional de Polonia [CDL-AD(2016)001].

5 Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia.

Parlamento Europeo aprobó una resolución crítica en septiembre⁶ y la «Comisión de Venecia» emitió en octubre otro informe sobre la nueva Ley del Tribunal Constitucional que “... obstaculizaría su labor, podría menoscabar su eficacia y socavaría su independencia, al sujetar su funcionamiento a un control excesivo por parte de los poderes legislativo y ejecutivo”⁷.

La confrontación del Tribunal Constitucional con el gobierno acabó a finales de 2016 con la terminación del mandato del presidente del Alto Tribunal, Andrzej Rzeplinski. Este, apoyado por los otros jueces “legalmente” designados antes de 2015, había mantenido fuera del Tribunal a los jueces elegidos por el nuevo Parlamento sin una base jurídica válida, pero una vez que cesó en su cargo el Tribunal fue rápidamente tomado por el gobierno. El presidente de la República, al amparo de una norma aprobada, apresuradamente nombró a la jueza Julia Przyłębska, una de las elegidas por el nuevo Parlamento, presidenta en funciones del Tribunal Constitucional a pesar de que la normativa preexistente establecía que el vicepresidente debería presidir el proceso de elección del nuevo presidente. Y el 20 de diciembre de 2016 la presidenta interina permitió que los tres jueces “ilegales” asumieran sus funciones en el seno del Tribunal y convocó una reunión plenaria, en la que solo votaron los tres nombrados ilegalmente y otros tres nombrados por la actual mayoría gobernante, resultando finalmente elegida como presidenta del Tribunal. Los ocho magistrados restantes se negaron a reconocer su autoridad para convocar el proceso de designación y lo boicotearon.

La Comisión Europea aprobó una segunda Recomendación⁸ señalando que el procedimiento de designación de la nueva presidenta del Tribunal “adolecía de vicios graves por lo que se refiere al Estado de Derecho”, y “concluyó que seguía existiendo una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia”.

Varias nuevas vacantes en el Tribunal fueron manipuladas por la nueva presidenta mediante la atribución de efectos retroactivos a la impugnación por el gobierno de la legalidad de la designación de los tres magistrados que no le eran afines, quienes fueron sustituidos antes de la expiración de sus mandatos en una jugada que permitió al PiS copar la mayoría del Tribunal a finales de la primavera de 2017, cuando aún no habían transcurrido dos años de su llegada al poder.

A partir de ese momento el gobierno remitió al Tribunal numerosas solicitudes para que legitimara sus actuaciones contrarias al Estado de Derecho. El Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la Ley reguladora del Consejo Judicial Nacional y también anuló la Ley relativa al proceso de designación del presidente del

6 Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia en los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/2774(RSP)).

7 Dictamen n° 860/2016, CDL-AD(2016)026 [«CDL-AD(2016)026»].

8 Recomendación (UE) 2017/146 de la comisión, de 21 de diciembre de 2016 sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374.

Tribunal Supremo. Estas dos resoluciones abrieron el camino a la nueva legislación que aniquilaría la independencia de la Judicatura.

Ante este panorama la Comisión Europea implicó por primera vez al Consejo Europeo, que hasta entonces se había mantenido en un silencio sepulcral. En una reunión que tuvo lugar el 17 de mayo de 2017, el Consejo de Asuntos Generales respaldó en líneas generales las actuaciones de la Comisión Europea respecto de Polonia, pero no inició ninguna actuación propia. En su lugar, el Consejo Europeo respaldó la implicación de la Comisión en el “diálogo” con el gobierno polaco, diálogo que, hasta ese momento, no había resultado particularmente exitoso.

La Comisión Europea, al recomendar al Consejo Europeo la invocación del art. 7.1 TUE, como veremos en el epígrafe siguiente, realizó una valoración errónea del estado de la independencia judicial en Polonia. La Comisión concluyó que, como consecuencia de la legislación aprobada en 2016 y los acontecimientos posteriores a la designación de la presidenta interina del Tribunal Constitucional, la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional habían resultado gravemente socavadas y que la constitucionalidad de las leyes polacas ya no puede ser garantizada⁹.

III. La crisis de la independencia judicial

Tras la aniquilación de la independencia del Tribunal Constitucional le tocó el turno al poder judicial. En el verano de 2017 el Parlamento polaco aprobó tres nuevas leyes diseñadas para garantizar la dependencia política de los tribunales. La primera de estas leyes, la de reforma del Consejo Nacional del Poder Judicial (CNJ), que según la Constitución debe salvaguardar la independencia judicial a la vez que competente para los nombramientos judiciales, posibilitaba su control político por el PiS mediante un nuevo sistema de designación de sus miembros. La segunda ley, del Tribunal Supremo, establecía, entre otras disposiciones, el cese y la jubilación forzosa de todos los jueces del Tribunal Supremo, salvo los indicados por el ministro de Justicia (que también es el Fiscal General¹⁰), y, en su caso, el posible nombramiento de otros nuevos¹¹. Finalmente, la tercera ley, de Organización de los Tribunales Ordinarios, permitía al ministro de Justicia cesar sin necesidad de motivación a todos los presidentes de tribunales durante un período

9 Comisión Europea, Propuesta motivada de conformidad con el art. 7.1 TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, 20 de diciembre de 2017 COM (2017) 835 final 2017/0360(NLE).

10 El hecho de que el ministro de Justicia sea al mismo tiempo el fiscal general suscita especial preocupación por la facultad de dictar instrucciones en casos individuales y de trasladar a fiscales. En este sentido el Dictamen CDL-AD(2017)028 de la «Comisión de Venecia».

11 En el Dictamen sobre determinadas disposiciones del proyecto de ley del Tribunal Supremo de Polonia, de 30 de agosto de 2017, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH) llegó a la conclusión de que la citada ley no respeta los criterios internacionales sobre la independencia del poder judicial.

de seis meses a partir de la promulgación de la ley. Siguiendo la estrategia de Hungría para la toma del poder judicial, esta tercera ley también rebajó la edad de jubilación de los 67 a los 65 años, en el caso de los hombres, y a los 60, en el de las mujeres, en todos los tribunales inferiores al Tribunal Supremo, generando de este modo numerosas vacantes en puestos judiciales de alto rango que habrían de ser cubiertas por un CNJ recién renovado.

Sin embargo, ante las masivas manifestaciones ciudadanas y las reacciones críticas de la UE, el presidente de la República vetó las dos primeras leyes y solo sancionó la tercera.

La Comisión Europea aprobó una tercera Recomendación¹² al amparo del “Marco del Estado de Derecho”, en la que consideraba preocupantes la falta de un control constitucional por un tribunal independiente y legítimo; la adopción por el Parlamento de una nueva legislación referida al poder judicial que suscita graves dudas sobre la independencia judicial e incrementa significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia¹³.

Aun así, el gobierno polaco se negó a ceder. Muchos jueces fueron cesados poco después de que la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios entrara en vigor. Pero, como la ley sobre el CNJ había sido vetada y sus antiguos miembros continuaban en sus cargos, el gobierno retrasó los nombramientos para cubrir las vacantes hasta la designación de un nuevo CNJ que le fuera afín.

Conforme a la nueva ley sobre el CNJ, este órgano sería copado por jueces designados por el partido gobernante y su mayoría parlamentaria¹⁴. Los antiguos miembros del CNJ, cuyo mandato de cuatro años estaba garantizado por la Constitución, serían cesados inmediatamente sin respetar dicho mandato. Esta ley podría haber sido declarada inconstitucional en la medida en que cesaba a los titulares de unos cargos judiciales cuyos mandatos estaban constitucionalmente asegurados, pero resultaba imposible con un Tribunal Constitucional controlado por el gobierno.

La nueva ley sobre el Tribunal Supremo no cesó a todos los magistrados, como hubiera hecho la ley vetada, pero en su lugar sujetó a todos ellos a una nueva edad de jubilación. Dada la carrera funcional de la mayoría de los jueces en Polonia, donde ascienden a puestos de mayor rango solo por razón de su edad, la nueva

12 Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146.

13 La Resolución 2188(2017), de 11 de octubre de 2017, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre las nuevas amenazas para el Estado de Derecho en los Estados miembros del Consejo de Europa, expresa su preocupación por la evolución registrada en Polonia, que pone en peligro el respeto del Estado de Derecho y, en particular, la independencia del poder judicial y el principio de separación de poderes.

14 El Dictamen del Comité Ejecutivo de la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, de 13 de octubre de 2017, sobre el nuevo proyecto de ley del CNJ destacaba su incompatibilidad con los criterios europeos sobre tales órganos.

edad de jubilación suponía el cese de casi el 40% de los magistrados del Tribunal Supremo. Era la misma estrategia empleada en Hungría y que el TJUE había declarada contraria al Derecho de la UE en materia de discriminación por razón de edad, viniendo el gobierno húngaro obligado por el TEDH¹⁵ únicamente a indemnizar a los jueces cesados pero manteniendo el control sobre la judicatura.

Conforme avanzaba la tramitación parlamentaria de estas nuevas leyes, diversos actores internacionales (el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de los Jueces y los Abogados, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, el Consejo de la Abogacía de Europa, la Red Europea de Consejos de Justicia y el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa) alertaron del golpe mortal que las mismas asestaría a la independencia judicial en Polonia. En noviembre el Parlamento Europeo aprobó otra resolución contra el ataque al poder judicial polaco¹⁶, y en diciembre la «Comisión de Venecia» emitió otro informe crítico sobre las nuevas leyes relativas al poder judicial¹⁷ que, sin embargo, fueron aprobadas sin modificación alguna por la Cámara baja polaca el mismo día en el que se publicó el referido informe.

Finalmente, la Comisión Europea decidió el 20 de diciembre de 2017 presentar una propuesta de Decisión al Consejo Europeo para iniciar el procedimiento para constatar que existe “riesgo claro de violación grave” del Estado de Derecho en Polonia¹⁸.

El art. 7.1 TUE, concebido para situaciones excepcionales y singulares, “se ha revelado como un fiasco por la protección *inter se* entre el grupo organizado de los Estados populistas y sus aliados geopolíticos”, pues “el Estado enjuiciado encuentra en otros posibles enjuiciados aliados que pueden vetar cualquier constatación y sanción y hacer inservible esa tentativa de coerción federal”¹⁹.

En los meses siguientes el Consejo Europeo se limitó a urgir a la Comisión para que continuara sus conversaciones con el gobierno polaco, mientras que la nueva legislación entraba en vigor.

La nueva ley sobre el Tribunal Supremo no solo permitía el cese prematuro de casi una tercera parte de sus jueces, sino que también creaba una nueva vía de impugnación judicial de las sentencias firmes y vinculantes dictadas previamente, el “recurso extraordinario”, que se residenciaría ante una nueva sala especial

15 STEDH asunto Baka c. Hungría, de 23.6.2016.

16 Resolución de 15 de noviembre de 2017, sobre la situación del Estado de Derecho y de la democracia en Polonia [2017/2931 (RSP)].

17 Dictamen 904/2017 CDL(2017)035.

18 Supra nota 9.

19 Mangas Martín, Araceli. Defensa del Estado de Derecho por la Unión Europea: La rebeldía de Polonia a la independencia judicial. *BOE Biblioteca jurídica*, pág. 531.

del Tribunal Supremo (la sala de control extraordinario y asuntos públicos). Este nuevo procedimiento permite la revisión de resoluciones dictadas por los tribunales polacos en las décadas transcurridas desde el fin del comunismo, a instancias del Fiscal General o del Defensor del Pueblo. En lo sucesivo, ninguna resolución judicial podría ser considerada firme.

También se aprobaron nuevos procedimientos disciplinarios respecto de los jueces. La nueva ley crea la figura del promotor especial de la acción disciplinaria, designado entre los jueces de cada tribunal directamente por el presidente de la República para promover procedimientos contra jueces considerados responsables de infracciones disciplinarias. El ministro de Justicia puede informar al presidente de la necesidad de designar un promotor de la acción disciplinaria. Los recursos contra las resoluciones recaídas en estos procedimientos disciplinarios son competencia de otra nueva sala del Tribunal Supremo (la sala disciplinaria).

Estas dos nuevas salas del Tribunal Supremo estarán integradas por nuevos jueces nombrados, a petición del recién formado CNJ, por la Cámara baja del Parlamento (dominada por el PiS)²⁰.

El régimen disciplinario de los jueces, modificado en 2018, ha suscitado la preocupación de que carece de las salvaguardias adecuadas para defender la independencia judicial, debido al riesgo de que los jueces puedan ser sancionados por el contenido de sus resoluciones, incluidas las relativas a solicitudes de decisiones prejudiciales al TJUE.

Ni siquiera mediante la “propuesta razonada al Consejo” emitida por la Comisión para poner en marcha el mecanismo del art. 7.1 TUE el gobierno polaco pudo ser disuadido de sus desafíos legislativos. El 3 de julio de 2018, los 27 jueces a los que se impidió repentinamente continuar integrando el Tribunal Supremo vieron finalizados sus mandatos a causa de la nueva legislación. La presidenta del Tribunal Supremo se negó a dejar su cargo, ya que sostuvo que la ley era inconstitucional. Casi una docena de jueces apoyaron su posición y se negaron a renunciar o a presentar una solicitud ante el ministro de Justicia para que se hiciera una excepción a la regla general y pudieran continuar en sus cargos. El resto se jubiló silenciosamente o solicitó al ministro de Justicia autorización para continuar en

20 Las SSTEDH de 22.7.2021, *Reczkowicz c. Polonia*; de 8.11.2021, *Dolińska-Ficek y Ozimek c. Polonia*; y de 3.2.2022, *Advance Pharma c. Polonia*; constataron por unanimidad que la sala disciplinaria, la sala de control extraordinario y asuntos públicos y la sala civil del Tribunal Supremo polaco no son «un tribunal independiente establecido por la ley» y, por tanto, que viola el art. 6.1 CEDH. En concreto, el TEDH considera que el procedimiento de nombramiento de los jueces de la sala de lo civil del Tribunal Supremo habría estado indebidamente influenciado por los poderes legislativo y ejecutivo, lo que habría dado lugar a una importante irregularidad, poniendo en compromiso la legitimidad del Tribunal. A raíz de la STJUE de 19.11.2019, A.K., C-585/18, C-624-18 y C-625/18, el Tribunal Supremo declaró, en tres sentencias, que la sala disciplinaria no era un tribunal independiente en el sentido del Derecho nacional y de la UE.

sus cargos. Finalmente, el Parlamento polaco aprobó una ley que permitía la elección más rápida de un nuevo presidente del Tribunal Supremo.

Todas estas reformas realizadas en solo tres años tienen como resultado la toma del Tribunal Constitucional por el gobierno y el sometimiento de los jueces de los tribunales ordinarios al control de unos presidentes de designación política, con un procedimiento disciplinario “draconiano y arbitrario” gestionado por unos jueces supervisados por el PiS. Y todo esto sucede en un contexto en el que las resoluciones recaídas en las últimas décadas pueden ser revisadas, como consecuencia de una petición política, según los dictados del partido gobernante. “Aunque el memorándum del gobierno polaco explicando las razones de la reforma menciona la “descomunización” del sistema judicial polaco, algunos elementos de la reforma presentan un parecido sorprendente con las instituciones existentes en la Unión Soviética y sus satélites”²¹.

Visto el fracaso del mecanismo preventivo previsto en el apartado 1º del art. 7.1 TUE y del mecanismo sancionador del apartado 2º, conocido como el “botón nuclear”, dada la falta de unanimidad de los Estados miembros, la Comisión decide explorar la vía contenciosa por incumplimiento de normas de los Tratados y derecho derivado, prevista en el art. 258 TFUE, contra Polonia.

A diferencia del art. 7 TUE, que es un sistema de control, reprobación y sanción ideado para situaciones político-jurídicas que no se sitúan en el ámbito competencial material de la UE, el procedimiento judicial del art. 258 TFUE se refiere a normas y actos de un Estado miembro que infrinjan una disposición normativa, concreta y sustantiva de la UE.

Como recuerda Mangas Martín: “un giro de gran relevancia tuvo lugar a partir del fallo del TJUE en el asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*”²². Un grupo de jueces de esta asociación profesional, intentando defender sus salarios de las medidas de austeridad gubernamentales, dio la oportunidad al TJUE para encontrar una forma de salvaguardar judicialmente el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial en toda la UE²³.

En esta sentencia del TJUE, y en otras posteriores sobre Polonia, declaró que el art. 19.1, párrafo 2º TUE (“Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”) debía interpretarse no como una disposición meramente procesal, sino abarcando, en conjunción con el art. 2 TUE, un elemento sustantivo como es la independencia e imparcialidad de los jueces. “El TJUE parece

21 «Comisión de Venecia», supra nota 7.

22 Op. cit. supra nota 17, pág. 531.

23 STJUE de 27.2.2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117. En la STJUE de 7.2.2019, *Escritorio Vindel y Ministerio de Justicia*, C49/18, se suscitó un caso similar en el que un magistrado español impugnó la reducción de sus nóminas.



considerar el art. 19 como un texto completo y autónomo que establece por sí mismo su propio alcance con un fundamento constitucional relativo al núcleo de los valores comunes que unen”²⁴.

Para el TJUE, el art. 19.1, párrafo 2º, TUE tiene por objeto garantizar la tutela judicial efectiva “con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho, en el sentido del art. 51.1 de la Carta” (29); “atribuye el cometido de garantizar el control judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión no solo al Tribunal de Justicia, sino también a los tribunales nacionales” (32); y reconoce que “si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, de forma particular, el art. 19.1”. “La noción de independencia supone, entre otras cosas, que el órgano en cuestión ejerza sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones” (44) y “que la tutela judicial efectiva es la expresión concreta del Estado de Derecho y la independencia es esencial para garantizar la tutela judicial”²⁵.

24 Op. cit. supra nota 17, pág. 532.

25 STJUE de 19.6.2006, Wilson, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587.

La STJUE de 24 de junio de 2019, Comisión c. Polonia, C619/18, ECLI:EU:C:2019:531²⁶; estimó que reducir la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo aplicando esta medida a los jueces en ejercicio nombrados antes del 3 de abril de 2018 y, por otra parte, al atribuir al presidente de la República la facultad discrecional para prorrogar la función jurisdiccional en activo de los jueces de ese Tribunal una vez alcanzada la nueva edad de jubilación era un atentado a la inamovilidad e independencia judicial²⁷ que se deriva del art. 19.1 TFUE²⁸.

La STJUE de 19 de noviembre de 2019, A. K., C-585/18, en asuntos acumulados C-624/18 y C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982; sobre la base de una cuestión prejudicial del Tribunal Supremo polaco sobre la independencia e imparcialidad de la sala disciplinaria recién creada, desarrolla con gran profundidad el alcance de la independencia judicial, en particular a partir del apartado 121²⁹. El TJUE reconoce que «ni el art. 6 ni ninguna otra disposición del CEDH impone a los Estados un modelo constitucional determinado que rijan de una manera u otra las relaciones y la interacción entre los diferentes poderes del Estado, ni tampoco los obliga a conformarse a una u otra noción constitucional teórica relativa a los límites admisibles de tal interacción». Hay que examinar en cada caso estas exigencias o la combinación de esos aspectos, como se eligieron o renovaron los altos tribunales o el mismo CNJ, la imposibilidad de recurso para los jueces cuando promocionan sin comprobación de error de derecho o manifiesto de apreciación, abuso o desviación de poder, los acortamientos de los mandatos judiciales, las prórrogas discrecionales, etc.

La independencia judicial es la garantía esencial del respeto del derecho a un juicio justo. El TJUE tiene en cuenta que el art. 19 compromete de forma explícita el deber de cada Estado miembro de garantizar que los tribunales cumplirán con los requisitos esenciales para la protección legal de la independencia. Por consiguiente, afirmó que

26 Y con argumentos similares la STJUE de 5.11.2019, Comisión c. Polonia, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, sobre la edad de jubilación de los jueces ordinarios. Las autoridades polacas ya habían adoptado una modificación legislativa para eliminar la diferencia en la edad de jubilación obligatoria de los jueces varones y mujeres, y modificaron el régimen de prórroga del servicio activo de los jueces de los tribunales ordinarios

27 El TJUE, a petición de la Comisión, de forma cautelar, ordenó suspender la aplicación de las normas de jubilación y nuevos nombramientos (Auto de la Vicepresidenta de 19.10.2018, C619/18 R); confirmado por el Auto de 17.12.2018, C-619/18 R. El inicial Auto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional polaco el 14.7.2021, asunto 7/20, estimando incompatibles con la Constitución polaca los arts. 4.3 TUE (obligación de lealtad) y 279 TFUE (que permite ordenar medidas provisionales). Esta sentencia es una grave violación de las obligaciones asumidas por Polonia desde su adhesión a la UE.

28 En el mismo sentido la «Comisión de Venecia», en su dictamen nº 904/2017 [CDL-AD(2017)031], apreció que esta ley de reforma contiene aspectos que pueden suscitar serias dudas en cuanto a que la reforma de la edad de jubilación de los jueces en ejercicio del Tribunal Supremo en la medida en que estuviera inspirada en la voluntad de apartar a un determinado grupo de jueces de ese Tribunal.

29 La STJUE de 6.10.2021, W.Ż., C487/19, ECLI:EU:C:2021:798, en una cuestión prejudicial, tuvo ocasión, de nuevo, para estimar que el traslado forzoso de un juez competente en un asunto atentaba contra la independencia judicial y su inamovilidad.

dicha disposición es una concreción del valor Estado de Derecho del art. 2 TUE que queda anclada al art. 19 TUE y, por lo tanto, un instrumento para su operatividad.

La STJUE de 26 de marzo de 2020, Miasto Lowicz y otros, C558/18 y C563/18, ECLI:EU:C:2020:234, ha tenido que prevenir a las autoridades polacas respecto a prohibiciones o limitaciones o sanciones nacionales a sus jueces por plantear cuestiones prejudiciales al propio TJUE. Se da la circunstancia de que fue en un prejudicial que, sin embargo, no admitió pero aprovechó la ocasión para afirmar algo importante: «una norma de Derecho nacional no puede impedir que un órgano jurisdiccional nacional haga uso de dicha facultad, que es, en efecto, inherente al sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el art. 267 TFUE...»; y ante los riesgos que corren los jueces por plantear prejudiciales, previene que aunque han sido rechazadas esas concretas peticiones judiciales «[...] no cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales pueden verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial».

La STJUE de 15 de julio de 2021, Comisión c. Polonia, C791/19, ECLI:EU:C:2021:596, constató que Polonia incumplió el artículo 19.1 TUE al no garantizar la independencia y la imparcialidad de la sala disciplinaria —solo con jueces de nueva designación del Tribunal Supremo—, al atribuir al presidente de la sala la facultad discrecional de designar al tribunal disciplinario caso por caso de modo que no se garantiza que conozca de tales asuntos el tribunal «establecido por la ley»; también por permitir que el contenido de las resoluciones judiciales pueda ser calificado como infracción disciplinaria.

La sala disciplinaria tenía capacidad para sancionar, destituir o trasladar contra su voluntad a cualquier juez³⁰. Los jueces polacos podrían ser sometidos a sanciones disciplinarias por plantear cuestiones prejudiciales o mantener las planteadas, privando a los jueces nacionales de «una garantía inherente a su independencia», esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial previsto en el art. 267 TFUE. Una serie de actuaciones procesales no garantizaban el respeto del derecho de defensa de los propios jueces de los tribunales ordinarios que puedan haber sido inculcados.

La independencia de los tribunales nacionales resulta esencial para el funcionamiento de la cooperación judicial entre los Estados miembros de la UE, y, en particular, para el mecanismo de la cuestión prejudicial previsto en el art. 267 TFUE. Como señala Mangas Martín³¹, “el fondo de la argumentación del TJUE

30 El TJUE ordenó a Polonia que suspendiera inmediatamente la aplicación de las disposiciones nacionales sobre las competencias de la sala disciplinaria en los asuntos disciplinarios que implican a jueces (Auto de la Gran Sala de 8.4.2020, C-791/19 R). A raíz de esta orden, la sala disciplinaria remitió una cuestión de Derecho al Tribunal Constitucional polaco, impugnando la constitucionalidad de las disposiciones del Tratado en las que se basa la orden de medidas provisionales.

31 Op. cit. supra nota 17, pág. 533.

entronca con la vieja y sólida jurisprudencia Simmenthal³² sobre la calidad de los jueces nacionales como jueces del Derecho de la Unión, es decir, que son, al mismo tiempo, orgánicamente nacionales y órganos jurisdiccionales funcionalmente europeos y, en todas sus actuaciones procesales nacionales y europeas, deben hacer respetar las garantías consagradas en el ordenamiento jurídico de la UE para los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el art. 19.1 TUE³³. Por ello, el TJUE actúa dentro de sus competencias cuando examina si los Estados miembros al legislar sobre la administración de justicia nacional respetan la independencia judicial, condición sine qua non para garantizar la tutela judicial efectiva consagrada por el art. 19.1 TUE³³.

A raíz de la aprobación por el Parlamento polaco, el 20 de diciembre de 2019, una ley que modificaba las leyes de Organización de los Tribunales Ordinarios, los Tribunales de lo contencioso-administrativo y el Tribunal Supremo («ley modificativa»), la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento en el que solicitaba al TJUE que declarase que el régimen establecido en esa ley infringe diversas disposiciones del Derecho de la Unión.

El nuevo régimen disciplinario y la citada Ley de 20 de diciembre de 2019 han llevado a los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros, en el contexto de la cooperación judicial en el seno de la UE, a cuestionar las garantías judiciales del sistema polaco³⁴.

La STJUE de 5 de junio de 2023, Comisión c. Polonia, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, se reafirma en que los Estados miembros han de abstenerse de adoptar normas que menoscaben la independencia judicial, no pudiendo exonerarse invocando disposiciones o jurisprudencia internas, incluidas las de

32 STJUE de 9.3.1978, C 106/77.

33 La STJUE de 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, C-748/19 y C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931, respondió en una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal penal regional de Varsovia sobre la compatibilidad de la facultad del ministro de Justicia de conceder una comisión de servicios a un juez para ir temporalmente a su tribunal penal superior, sin criterios predeterminados y sin que tal decisión pueda ser objeto de control judicial, así como revocarla y sin motivar la revocación. Y declaró que «El Derecho de la Unión se opone al régimen vigente en Polonia, que permite que el ministro de Justicia, que es a la vez el fiscal general, adscriba a jueces a tribunales de lo penal superiores mediante comisiones de servicio a las que puede poner fin en cualquier momento sin tener que justificarse». Era evidente que las comisiones de servicios se pueden adoptar, pero deben tener garantías para evitar —como dijo el TJUE— que sean un «medio para controlar políticamente el contenido de las resoluciones judiciales, en particular en el ámbito penal» lo que afectaría también a la presunción de inocencia (en violación de la Carta de los Derechos Fundamentales y la Directiva 2016/343).

34 Así, el 17 de febrero de 2020, el Tribunal Regional Superior de Karlsruhe suspendió la ejecución de una orden de detención europea en relación con un ciudadano polaco, lo que suscita preocupación sobre la posibilidad de garantizar su derecho a un juicio justo. Véase: OLG Karlsruhe, orden de 17 de febrero de 2020 – Aktenzeichen Ausl 301 AR 156/19. El 31 de julio de 2020, el Tribunal de Ámsterdam presentó una solicitud de decisión prejudicial en el contexto de la ejecución de una orden de detención europea dictada contra un ciudadano polaco, solicitando aclaraciones sobre sus obligaciones en virtud del Derecho de la UE, a la luz de los recientes cambios en el sistema judicial polaco. Véase: Rechtbank Amsterdam, orden de 31 de julio de 2020 – ECLI:N:RBAMS:2020:3776 y asunto C-354/20 PPU.

rango constitucional. También reitera su apreciación de que la sala disciplinaria del Tribunal Supremo no satisface la exigencia de independencia e imparcialidad. Deduce de ello que la mera perspectiva de que los jueces que tienen competencia para aplicar el Derecho de la Unión corran el riesgo de que dicho órgano pueda pronunciarse sobre cuestiones relativas a su estatuto y al ejercicio de sus funciones, en particular autorizando la incoación de diligencias penales contra ellos o su detención o dictando decisiones relativas a aspectos esenciales de los regímenes de Derecho laboral, de la seguridad social o de jubilación que les son aplicables puede afectar a su independencia.

El TJUE considera que las disposiciones nacionales que obligan a los jueces a presentar una declaración escrita en la que indiquen su pertenencia a una asociación, fundación sin ánimo de lucro o partido político y que disponen la publicación en línea de esa información vulneran los derechos fundamentales de esos jueces a la protección de los datos personales y al respeto de la vida privada.

Tras la citada STJUE A.K., claramente incumplida sin disolver la sala disciplinaria, la Comisión volvió a demandar a Polonia solicitando medidas provisionales. Para la Comisión, al permitir tomar medidas disciplinarias contra jueces, es decir, iniciar un proceso penal o la detención «ante un órgano cuya independencia no está garantizada crea un “efecto paralizador” para los jueces y puede afectar a su propia independencia».

El TJUE ordenó medidas cautelares ante la inejecución de esa sentencia (Auto de la Vicepresidenta de 14 de julio de 2021, C-204/21 R), acordando suspender una serie de preceptos de la «ley modificativa» que violan la independencia judicial. Dicho Auto fue ratificado el 6 de octubre de 2021.

Ante el incumplimiento de las medidas cautelares en este procedimiento y la sentencia, el TJUE ordenó una multa diaria de 1.000.000 de euros (Auto del Vicepresidente de 27 de octubre de 2021, C-204/21 R), que posteriormente fue reducida a la mitad.

Habida cuenta de la lentitud de los procedimientos judiciales y de la estrategia obstruccionista de las autoridades polacas, la Comisión recurrió a los fondos de la UE como mecanismo protector de los valores de Unión.

En el acuerdo “Next Generation EU” para distribuir fondos para enfrentar las consecuencias sin precedentes de la pandemia, mediante el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el fondo de recuperación, se ha aprobado el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión³⁵.

35 DO L 433/I, 22 de diciembre de 2020.

Este Reglamento tiene por objeto «proteger el presupuesto de la Unión frente a vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que afecten o amenacen gravemente con afectar a su buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo»³⁶. De forma que, como mantiene el TJUE³⁷, el cumplimiento de esas condiciones de financiación y de los objetivos que persigue la Unión al financiar el gasto «no pueden garantizarse plenamente en ausencia de un control judicial efectivo concebido para garantizar el cumplimiento del Derecho de la UE; la existencia de ese control, tanto en los Estados miembros como a escala de la UE, por parte de jueces y tribunales independientes, forma parte de la esencia del Estado de Derecho». Y así será posible paralizar el desembolso de fondos cuando se aprecien violaciones a la independencia judicial («el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes...»³⁸), la igualdad ante la ley o la separación de poderes que afecten directamente al buen uso del dinero.

Este Reglamento, que permite bloquear los fondos a recibir por los Estados infractores del Estado de Derecho, fue objeto de recurso de nulidad por Polonia y Hungría ante el TJUE. El Tribunal desestimó ambos recursos³⁹ contra el mecanismo de condicionalidad confirmando que ha sido adoptado sobre una base jurídica adecuada, es conforme con el procedimiento previsto en el art. 7 TUE y respeta, en particular, los límites de las competencias atribuidas a la UE y el principio de seguridad jurídica.

Debido a las sentencias del TJUE que aprecian graves violaciones del Estado de Derecho por Polonia y su negativa a acatarlas, inicialmente no se dio curso a la solicitud de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021 si bien el Consejo adoptó en 2022 su Decisión de Ejecución sobre la aprobación del plan de Polonia que contiene el compromiso de llevar a cabo varias reformas destinadas a mejorar el clima de inversión en Polonia, que deben llevarse a cabo antes de que puedan realizarse desembolsos, y entre las que se incluye una reforma general del régimen disciplinario aplicable a los jueces polacos que refuerce aspectos importantes de la independencia del poder judicial.

Finalmente, en julio de 2022 el gobierno polaco elimina la polémica sala disciplinaria del Tribunal Supremo, con el fin de liberar los fondos europeos del plan de recuperación, esenciales para su economía, y la sustituye por un organismo que asumirá sus funciones, la sala de responsabilidad profesional. ■

36 Así se indica en la Comunicación de la Comisión “Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión” 2022/C 123/02.

37 SSTJUE de 16.2.2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 132; y de 16.2.2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, apartado 150.

38 Art. 4.1.d) del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

39 SSTJUE de 16.2.2022, citadas en nota 36.

La paz como valor global y la invasión rusa de Ucrania

Patricia González Aldea

Profesora titular de Periodismo. Universidad Carlos III de Madrid

Gorbachov, un hombre de paz

Un 3 de junio de 2002 acompañé en el Monasterio de Yuste al periodista, escritor, profesor compañero en la universidad, pero sobre todo apreciado amigo, Diego Carcedo —actualmente presidente de la Asociación de Periodistas Europeos (APE)—, con motivo de la entrega del Premio Europeo Carlos V a Mijaíl Gorbachov. Se concedía el galardón al antiguo dirigente de la URSS y secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) como reconocimiento “al reforzamiento y consolidación de los valores europeos y a la defensa de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho”, según apunta la Fundación Yuste en el perfil del premiado en su web. Ninguna figura mejor que él como introducción a esta ponencia sobre “La paz como valor global y la invasión rusa de Ucrania”.

La contribución de Gorbachov a la finalización de la Guerra Fría y su defensa de la paz ya le valieron en octubre de 1990 el Premio Nobel de la Paz¹, que anteriormente solo había recaído en el disidente político Andréi Sájarov en 1975. En su discurso, el padre de la Perestroika aseguró que: “La paz no es la unidad en la semejanza, sino la unidad en la diversidad” (Europa Press, 2022). Más de dos décadas después, el 31 de agosto de 2022, cuando falleció el expresidente soviético, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, aseguró que Gorbachov “hizo más que cualquier otro individuo para terminar de forma pacífica la Guerra

1 Tras la caída de la Unión Soviética, en 2021 el Premio Nobel de la Paz fue para el periodista ruso Dmitri Murátov, de *Novaya Gazeta*. Subastó el premio y donó más de 100 millones de dólares a UNICEF para los niños desplazados por la invasión rusa.



Fría. El mundo ha perdido a un líder global imponente, comprometido con el multilateralismo e incansable defensor de la paz” (Europa Press, 2022).

Son numerosas las obras publicadas sobre Gorbachov, como las recopiladas por Louis & Lebedev (2022). Entre ellas, la biografía escrita por el Premio Pulitzer William Taubman (2018), la obra de Valdislav M. Zubok (2021), las del politólogo británico Archie Brown (1997, 2007 y 2020) o la de la profesora Taline Ter Minassian (2022). En estas obras se refleja desde su rechazo al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con la doctrina conocida como “Nuevo Pensamiento”, a la “Gorbimanía” occidental frente a la menor popularidad dentro de Rusia. La crisis económica y el separatismo nacionalista tras el colapso de la URSS fue calificado por Zubok en su obra *Collapse* (2001) como “uno de los cambios sísmicos del siglo XX” (Louis & Lebedev, 2022). Vladimir Putin tildaría este colapso de la URSS como “la mayor catástrofe geopolítica del siglo” (Sahuquillo, 2021), viéndose a él mismo como el salvador y restaurador de ese espacio postsoviético.

En 2006 Gorbachov concedió una entrevista a un grupo de periodistas, entre ellos al corresponsal Rafael M. Mañueco, del diario español *ABC*, en la que Gorbachov alababa a Putin: “Putin recibió un país sumido en el caos en todos los terrenos. Solo por haber evitado la desintegración de Rusia merece que su nombre aparezca subrayado en las enciclopedias. Ha cometido errores, pero el balance general de sus dos mandatos es positivo. No se convertirá nunca en un dictador” (Mañueco, 2006).

Tras el referéndum de anexión en 2014 de Crimea a Rusia, Gorbachov mostró incluso su apoyo: “Si antes Crimea fue incorporada a Ucrania conforme a las leyes soviéticas, es decir, según las leyes del Partido (Comunista de la URSS), sin preguntar a la gente, esta vez el pueblo corrigió aquel error” (Fernández, 2022). Como respuesta a sus declaraciones, Ucrania le prohibió la entrada al país durante cinco años.

Pero después la relación se fue volviendo más tensa entre los dos líderes. Gorbachov tachó a Putin como una vuelta al pasado y un retroceso para Rusia. Putin, por su parte, dijo que Gorbachov fue muy ingenuo y fue engañado por Occidente tras el colapso de la URSS, cuando le prometieron no expandir las fronteras de la OTAN: “Como dice un refrán de nuestra gente, engañaron al tonto con cuatro puños. Todo tiene que quedar por escrito en el papel” (Fernández, 2022).

Unos meses antes de la muerte de Gorbachov, los valores comunes en la Unión Europea, y en concreto la paz como valor global, fueron sacudidos con la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022. El político y diplomático israelí Shlomo Ben Ami, vicepresidente del Centro Internacional de Toledo para la Paz, advertía a principios de julio del 2023 durante una conferencia del INCIPE² (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior): “Europa se está rearmando, la Europa pacifista está cambiando de enfoque, de actitud por la guerra de Ucrania. Ucrania es un tema vital para Putin. La extensión de la OTAN era innecesaria para crear un sistema de seguridad europeo en el que Rusia participa. La expansión de la OTAN creará un revisionismo innecesario, lo que no justifica la barbaridad de Putin” (Ben Ami, 2023).

Casi un año y medio después de la invasión, cuando esta ponencia va a ser presentada, la guerra continúa y alcanzar la ansiada paz no parece algo cercano. En marzo de 2023 el plan de paz de 12 puntos impulsado por China curiosamente no incluía “la palabra “paz” ni “mediación”, evita utilizar la palabra “guerra” para referirse al conflicto y tampoco identifica a agresores ni agredidos” (Cadenas, 2023).

Una simple consulta al buscador de Google, mostraba que en julio de 2023 con los términos “guerra Ucrania” aparecían más de 90 millones de resultados, frente a “paz Ucrania” con apenas 18 millones. Cabría preguntarse en este sentido cómo y quién o quiénes construyen la paz. Es el objeto de esta ponencia abordar la respuesta a esta pregunta desde dos enfoques, más allá de los actores estatales y organizaciones internacionales: por un lado, subrayando la importancia y el papel de las mujeres en la paz, y, por otro, señalando la labor de los medios de comunicación en su tarea no solo informativa, sino también especialmente preventiva de los conflictos.

2 Ver intervención completa en este link: <https://www.youtube.com/watch?v=VOeDlup7OPY>

Las mujeres como agentes de paz

Han pasado 23 años desde que se aprobase el 31 de octubre del 2000 la Resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que abogaba por incrementar la participación y representación de las mujeres en la prevención, la gestión y la solución de conflictos, y a garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas —particularmente contra la violación y otras formas de abusos sexuales en situaciones de conflicto armado—, a través de la llamada agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” (MPS).

La resolución consta de cuatro pilares: 1) el papel de las mujeres en la prevención de conflictos, 2) la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, 3) la protección de los derechos de las mujeres y las niñas durante y después de un conflicto, y 4) las necesidades específicas de las mujeres durante la repatriación y el reasentamiento y para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción posconflicto. Se insta además a que aquellos que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz adopten una perspectiva de género.

En 2019, con motivo del 30 aniversario de la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones de mantenimiento de la paz, el Ministerio de Defensa organizó un acto en el que reconocía el importante papel de “la mujer como agente de transformación” subrayando que “se ha comprobado que en estos lugares tan convulsos, si no hay mujeres que decidan convertirse en agentes de paz es muy difícil alcanzar una paz duradera. Las mujeres militares se están convirtiendo en un referente moral en la población femenina local” (*Revista Española de Defensa*, 2019).

Según un estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “se ha demostrado que los procesos de paz en los que participan mujeres como testigos, signatarias, mediadoras o negociadoras tienen una probabilidad un 20 % mayor de culminar en un acuerdo que dure al menos dos años. Este porcentaje aumenta con el tiempo, ya que la probabilidad de que el acuerdo de paz dure 15 años se incrementa en un 35 %” (*ONU Mujeres*, 2015, p. 49).

Solo algo más de medio centenar de países, entre ellos España, han aprobado planes nacionales para implementar la resolución 1325. España fue uno de los primeros³ en hacerlo, y tiene ya dos planes aprobados, el segundo de los cuales es de 2017⁴ y finaliza este 2023. En este II Plan las mujeres dejan de ser vistas fundamentalmente como víctimas y se refuerza su consideración como agentes de cambio. Además, incluye en la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” la llamada red de puntos focales, una iniciativa española que agrupa a más de 60 Estados y

3 Junto con Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Suiza, Canadá, Austria y los Países Bajos. Fueron nueve países en todo el mundo, seis de ellos miembros de la UE.

4 <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/14/pdfs/BOE-A-2017-10517.pdf>

organizaciones regionales con el fin de impulsar esta agenda MPS. El uso de la violencia sexual hacia las mujeres en conflictos armados como arma de guerra sigue siendo en este II Plan una enorme preocupación.

A la elaboración de este II Plan contribuyó, entre otras organizaciones, Spanish Women in International Security (SWIIS), presidida y fundada por la Dra. Marian Caracuel. Se trata de la rama española de Women in International Security (WISS), fundada por la Dra. Catherine McArdle Kelleher en 1987 y presente ya en más de 50 países y 6 continentes. McArdle Kelleher sirvió en el Consejo de Seguridad Nacional bajo la presidencia de Carter en un momento en que las mujeres ocupaban solo el 14 % de los puestos principales. Fue nombrada subsecretaria adjunta de Defensa para Rusia, Ucrania y Eurasia y representante del secretario de Defensa ante la OTAN en la administración Clinton.

María Solanas Cardin, directora de programas del Real Instituto Elcano, evaluaba en 2015 la aplicación de los objetivos de la resolución que dejaban un sabor amargo: “éticamente inaceptable, claramente insuficiente y con progresos muy desiguales según los países” (Solanas, 2015). En su opinión, las mujeres como agentes de paz no solo es una cuestión de igualdad, de derechos y justicia, sino también de eficiencia: “Al argumento de los derechos y la justicia (las mujeres, al igual que los hombres, tienen derecho a participar en la promoción de la paz) se suma el de la eficiencia: la exclusión de la mitad de electorado en la consolidación de la paz es ineficiente, y la marginación de las mujeres socava cada una de las fases del proceso” (Solanas, 2015).

El entonces presidente del gobierno de España, Mariano Rajoy, advertía que dicha desigualdad suponía incluso “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”⁵.

Las organizaciones internacionales como UE, OTAN, OSCE también están implicadas en la implementación de la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad”. En el caso de la OTAN se ha plasmado desde la Cumbre de 2008 en Bucarest, y se ha traducido en compromisos concretos que sitúan a la OTAN en el grupo de cabeza de las Organizaciones Internacionales de Seguridad en la implementación de la citada agenda. En la declaración de la cumbre de Gales de 2014, acordaron la integración de la Perspectiva de Género en las tres responsabilidades esenciales de la OTAN: Defensa Colectiva, Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa. Suecia, es oficialmente desde 2012 el Centro responsable del adiestramiento de Género en la OTAN.

Katharine A.M. Wright (2022) ha sido muy crítica con la OTAN y la agenda de MPS porque considera que sus principios y sus aspiraciones han estado ausentes en la respuesta de la OTAN y de Occidente a la guerra de Ucrania: “La OTAN

5 <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/14/pdfs/BOE-A-2017-10517.pdf>

había reducido significativamente la agenda a través de un énfasis predominante en el reclutamiento de mujeres en las fuerzas armadas de Ucrania. Este enfoque militarizado de la agenda MPS puede explicar por qué ahora está ausente de la respuesta de la OTAN” (Wright, 2022). Y ello pese a que Wright subraya la capacidad y experiencia de la OTAN en esta agenda como demuestra la Oficina de Enlace de la OTAN en Kiev, que apoyó el desarrollo del propio plan de acción nacional de Ucrania, el programa Ciencia para la Paz de la OTAN que ha destinado fondos a proyectos centrados en la agenda MPS en Ucrania o la figura de representante especial sobre MPS, creada para asesorar al secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg.

En la obra coral *Women and Wars: Contested Histories, Uncertain Futures*, editada por Carol Cohn (2012), se aborda cómo experimentan las mujeres los conflictos desde múltiples perspectivas: como soldados, combatientes, civiles, cuidadoras, trabajadoras sexuales, esclavas sexuales, refugiadas y desplazadas internas, activistas contra la guerra, constructoras de paz... *ONU Mujeres* (2023) con motivo del primer aniversario de la guerra de Ucrania denunciaba desde el aumento del tráfico y la violencia de género hasta el aumento de los niveles de pobreza, las mujeres y las niñas. “Deben estar representadas en todas las plataformas de toma de decisiones sobre reducción de escala, prevención de conflictos, mitigación y otros procesos en busca de la paz y la seguridad para todo el pueblo de Ucrania” (UNWOMEN, 2023).

Antes de la Conferencia de Recuperación de Ucrania, celebrada del 21 al 22 de junio de 2023 en Londres, la ONG CARE hizo un llamamiento a los gobiernos, donantes y organizaciones internacionales para que la igualdad de género y la participación de las mujeres fueran cuestiones clave del proceso de recuperación, así como la necesidad de aumentar la financiación de programas específicos sobre violencia de género, que “solo representó el 0,4 % de la financiación humanitaria asignada a la crisis de Ucrania” (CARE-International, 2023).

Fabrice Martin, director de CARE Ucrania, denunciaba que la igualdad de género y la participación de las mujeres se han abordado muy poco hasta ahora en las discusiones sobre reconstrucción: “Los esfuerzos de reconstrucción deben basarse en la igualdad de género y el liderazgo y la participación de las mujeres. Un proceso de reconstrucción sin mujeres y niñas en la mesa ignora las prioridades de la mitad de la población de Ucrania y deja de lado sus necesidades. Para que las mujeres tengan igualdad de acceso a los servicios, necesitan oportunidades para reconstruir sus vidas, deben tener un asiento en la mesa para influir en los planes y decisiones de recuperación” (CARE-International, 2023).

La sociedad civil ucraniana, y las mujeres en particular, están liderando proyectos que desde distintos enfoques (militar, médico, jurídico y periodístico) tratan de hacer frente a la guerra, pero sobre todo pensando en el postconflicto.

Proyectos de mujeres en Ucrania

“Las mujeres son héroes de esta guerra”, dijo Oksana Markarova, embajadora de Ucrania en los Estados Unidos, en marzo de 2023. Según Yevheniia Kravchuk, miembro del parlamento ucraniano, más de 60.000 mujeres ucranias sirven en el ejército ucraniano luchando contra Rusia y 5.000 lo hacen en unidades de combate, trabajando como paramédicas y francotiradoras (ITUSEMBASSY, s.f.).

Junto a ellas, muchas otras mujeres han decidido quedarse en Ucrania para defender la paz y sus libertades, así como denunciar abusos y crímenes. Este papel viene de lejos: “Ya en el siglo XIX las mujeres buscaban la justicia y la preservación de la cultura y el carácter de nación” (Flaherty, 2012). A continuación, algunos proyectos liderados por mujeres ucranias.

Oleksandra Matviichuk, dirige el Centro para las Libertades Civiles fundado en 2007. Compartió el Premio Nobel de la Paz en 2022⁶ por los esfuerzos para documentar posibles crímenes de guerra y abusos contra los derechos humanos en Ucrania. La activista ucraniana documenta los crímenes de guerra rusos con el objetivo de llevar a Putin y a su entorno ante un tribunal internacional.

Zemlyachky⁷ Ukrainian Front es el proyecto creado en marzo de 2022 por Kseniia Drahaniuk y su marido para ayudar a equipar a las mujeres soldados con la munición necesaria, uniformes (cosidos por ellas mismas), zapatos, protección y kits humanitarios femeninos (Try on Her Boots Project). En su web se presentan como una plataforma para apoyar y apoyar y empoderar a las mujeres defensoras en el frente y “popularizar la cultura de la mujer en el ejército en Ucrania y en el extranjero”. También están entre sus líneas de actuación difundir entrevistas de mujeres defensoras de Ucrania (la vida cotidiana de las mujeres en el frente), proyectos de apoyo psicológico y rehabilitación de mujeres durante y después de la guerra. Con la ayuda del equipo de relaciones públicas COMMSX, “ya hemos publicado más de 200 materiales y entrevistas en medios internacionales con una cobertura total de 15,000,000,000”, apuntan en su web. La *BBC*, *The New York Times*, *Forbes*, *AP* o *The Washington Post*, entre otros, han difundido sus relatos. Han recibido el premio Golden Heart del presidente ucranio, Volodymyr Zelenskyy, por su contribución a la victoria de Ucrania.

La reconocida periodista Nataliya Gumenyuk⁸ es fundadora de Public Interest Journalism Lab, en el que mujeres periodistas han denunciado abusos y posibles

6 El premio lo compartió con el activista político bielorruso Ales Bialiatski —que en 1996 fundó la organización Visana (Primavera)— y con la organización rusa de derechos humanos Memorial, fundada en 1987 y actualmente la organización de derechos humanos más grande de Rusia. Su responsable en Chechenia, Natalia Estemirova, fue asesinada en 2009.

7 <https://zemliachky.org/en>

8 Colabora con *The Guardian*, *The Washington Post*, *The Rolling Stone*, *Die Zeit* y *The Atlantic*, y es comentarista de la *CNN*, *MSNBC*, *Sky News*, etc. Gumenyuk fue cofundadora y durante 5 años directora de la televisión independiente *Hromadske TV* y *Hromadske International*.

crímenes de guerra cometidos por las fuerzas rusas en lugares de Ucrania como Kherson, Kharkiv, Severodonetsk. Forma parte del proyecto The Reckoning Project: Ukraine Testifies. Bajo el lema “Justice delayed is justice denied” la organización documenta sobre el terreno los crímenes de guerra y lucha contra la impunidad porque se han dado cuenta que en muchas ocasiones los tribunales nacionales e internacionales han desestimado los testimonios recopilados por los periodistas debido a las discrepancias entre los modos de investigación legal y periodístico. Con su trabajo, destaca su web, se “está construyendo un monumento permanente a las víctimas de la guerra en Ucrania, incorporando testimonios multimedia y de archivo”. Gumenyuk denuncia el asesinato de civiles, como su amiga la escritora ucraniana Victoria Amelina⁹, fallecida en julio de 2023 tras un ataque ruso a una pizzería donde murieron 13 civiles y más de 60 resultaron heridos. Amelina estaba trabajando en un libro de no ficción titulado *War and Justice Diary: Looking at Women Looking at War* sobre las mujeres ucranianas que documentan los crímenes de guerra. Gumenyuk publicó un artículo en *The Guardian* tras el asesinato de su amiga asegurando que pocos días antes habían estado hablando sobre las violaciones de derechos humanos del Kremlin en Ucrania.

Yana Zinkevych se unió al Cuerpo de Voluntarios de Ucrania en Donbas para prestar asistencia médica tras la invasión rusa de Ucrania. En 2014, ante las necesidades para tratar a los heridos, fundó Hospitallers, una organización de paramédicos voluntarios con el eslogan “Por el bien de cada vida”. Dirigió más de 200 evacuaciones antes de resultar herida en un accidente de coche en 2015 que la dejó parapléjica de la cintura para abajo (Share America, 2023), pero continúa su labor capacitando a otros voluntarios. Su equipo ha realizado ya más de 6.000 evacuaciones. La *BBC* incluyó a Zinkevych en una lista de las 100 mujeres más inspiradoras e influyentes de 2022. A sus 28 años es una de las más jóvenes miembros del parlamento ucraniano. Obtuvo también el premio de la Orden del Mérito de Ucrania.

Nataliya Mykolska y Valentina Synenka fundaron en febrero de 2022, unos días después de la invasión rusa de Ucrania, *Dattalion*, un sitio web contra la desinformación e informaciones falsas que comparte imágenes, videos e historias personales sobre los efectos de la guerra: “La verdad es nuestra arma”, aseguran. Mykolska es exviceministra de desarrollo económico y comercio, mientras que Synenka trabaja en tecnología. “Decenas de voluntarios, todos ellos mujeres, se sumaron a la iniciativa a los pocos días de su fundación (...) A partir de enero de 2023, dijo el sitio, había registrado 140 relatos verificados de testigos presenciales de la guerra. El grupo facilita entrevistas entre testigos y periodistas” (Laff, 2023). *Dattalion* publica un resumen semanal de eventos sobre la guerra. La web destaca lugares más pequeños sin cobertura mediática.

⁹ Amelina era además miembro del PEN (ONG que defiende la libertad de expresión, derechos de autor, la promoción de la literatura y la cooperación cultural internacional) en Ucrania y documentalista de crímenes de guerra en la organización Truth Hounds.

El poder de la narrativa, del *storytelling*, se ha destacado en numerosas ocasiones como un paso hacia la reconciliación con un pasado traumático y como herramienta de construcción de la paz.

Junto a estos proyectos de mujeres anteriormente mencionados, son muchas más las ucranias que trabajan por el futuro de Ucrania frente a la invasión rusa. Thomson (2016) recopila más perfiles, como: Hanna Hopko, Iryna Herashchenko, experiodista y secretaria de prensa del presidente, que en 2014 fue enviada por Poroshenko para la solución pacífica del conflicto en el este de Ucrania, la activista Maryna Cherenkova —al frente de los voluntarios Responsible Citizens en Donetsk—, Maria Ionova, Tamila Tasheva —a través de su organización SOS Crimea ha documentado más de 230 violaciones de derechos humanos en Crimea—, la abogada Oleksandra Matviychuk —cofundadora de Euromaidan SOS, proporciona asistencia legal a rehenes y supervivientes de torturas en el este de Ucrania y Crimea—. Cantantes ucranias como Ruslana Lyzhychko, ganadora del Festival de Eurovisión en 2004, y Susana Jamaladynova, representante de Ucrania en Eurovisión 2016, son también muy críticas con la guerra. En sus redes sociales Lyzhychko insta a ser activos y trabajar por la paz: “No se trata solo de Ucrania, no se trata solo de Europa. Se trata de nuestra humanidad” (ITUSEMBASSY, s.f.).

Periodismo preventivo y paz

No solo el papel de las mujeres es crucial para la paz, también lo es o debe serlo el de los medios de comunicación. Gorbachov alertaba en 2017 en una columna de opinión en la revista *Time*, reproducida parcialmente en otros medios, de la militarización de la política y el riesgo de la escalada nuclear: “Parece que el mundo se está preparando para una guerra. Los medios de comunicación se unen a un coro belicista. Parece como si el mundo se estuviera preparando para la guerra” (*La Vanguardia*, 2017).

Los medios pueden unirse “al coro belicista”, pero también al coro pacifista apostando por un modelo de información que sirva para la resolución pacífica de crisis y conflictos antes de llegar a la guerra. A esta forma de informar se ha llamado periodismo preventivo, entre cuyos antecedentes encontramos el periodismo para la paz de Johan Galtung (Galtung, Lynch & McGoldrick, 2006).

El Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional (IPPAI), fundado hace 20 años por Javier Bernabé, propone una forma diferente de hacer periodismo: “El periodismo preventivo es una disciplina periodística que pretende dotar a la opinión pública nacional e internacional de elementos informativos que sean útiles para comprender el origen, desarrollo y finalización de situaciones clave (crisis y conflictos), destacando los esfuerzos para su resolución y haciendo visibles aspectos que permitan la prevención de situaciones similares en un momento

posterior, a partir de la información realizada antes, durante y después del acontecimiento” (Bernabé, 2007).

Evitar el alarmismo a la hora de informar, contextualizar, hablar de soluciones y puntos en común y no solo de discrepancias fomentan sin duda ese periodismo que trata de anticiparse visibilizando ante la opinión pública y política los problemas y desencuentros. En los conflictos la atención mediática traslada los problemas a la agenda política para que ponga su foco en ellos y no escalen en violencia.

Para Wynter y Baldión (2022) este periodismo preventivo “retoma elementos angulares del periodismo de investigación, de datos e incluso de paz, para acercar la opinión pública a escenarios que no siempre son visibilizados por los medios generalistas, más allá de notas aisladas con algún saldo social”.

En esta misma línea, “el periodismo preventivo puede contribuir a paliar los efectos producidos por la banalización y la fragmentación informativas que acusan las sociedades postmodernas globalizadas” (Campos Zabala y Gómez Escalonilla, 2009).

En el caso de la guerra de Ucrania, la espectacularización de la guerra —con sintonías propias creadas por algunas televisiones—, las imágenes en ocasiones dramáticas, pero sin contexto, y la falta de una mayor visibilización de los actores que trabajan por la paz, incluidos actores locales, han trasladado una narrativa pobre y alejada de este periodismo de paz y preventivo.

Como reflexionaba Wolfsfeld (1997): “los procesos de negociación de paz son lentos, complejos y demasiado secretos para satisfacer las necesidades de los periodistas que quieren cubrir noticias de impacto (*breaking news*)” (Arroyave y Prettel, 2022). Sin embargo, no hay noticia de mayor impacto y transcendencia que la paz. La paz como valor global provoca un impacto también global en la sociedad. ■



La invasión rusa en Ucrania y su repercusión en la seguridad europea

José Luis Calvo Albero

Coronel de Infantería del Estado Mayor. Miembro del grupo de estudios en Seguridad Internacional (GESI). Académico correspondiente en la Academia de las Ciencias y las Artes Militares. Director de la División de Coordinación y Estudios (SEGENPOL)

Introducción

La agresión rusa contra Ucrania en febrero de 2022 ha supuesto la mayor alteración de la Seguridad en Europa desde el final de la Guerra Fría. La guerra, además, ha tenido importantes repercusiones globales por el papel de Rusia y Ucrania en el suministro global de productos agrícolas y materias primas. El hecho de que Rusia sea una gran potencia nuclear y las veladas alusiones que se han hecho a la posibilidad del empleo de este tipo de armas sitúan, asimismo, al conflicto de Ucrania como una de las ocasiones históricas con mayor riesgo de escalada hasta el umbral de empleo de armas nucleares.

Para Europa, la guerra en Ucrania ha supuesto tanto una tragedia como un revulsivo. Algunos de los conceptos básicos sobre los que se ha establecido la arquitectura de seguridad europea en las últimas décadas saltaron por los aires con el conflicto. Europa ha comprobado de nuevo que sus instrumentos de seguridad y defensa no funcionan como debieran y que el apoyo desde el otro lado del Atlántico sigue siendo indispensable. Pese a todo, se ha reaccionado en algunos aspectos con mayor contundencia de la esperada, aceptando sacrificios económicos que resultaban impensables hace pocos años.

La guerra ha proporcionado también la triste oportunidad de comprobar cómo puede desarrollarse un conflicto convencional entre dos Estados europeos, algo que no ocurría en décadas. Las lecciones del conflicto incluyen una combinación



de conceptos que se consideraban anticuados, desde la movilización humana e industrial hasta la guerra de trincheras, con la aparición de medios y procedimientos innovadores, como la omnipresencia de los drones o la capacidad para dar un uso militar a gran parte del software disponible en internet.

Con el conflicto todavía activo, es pronto todavía para decir si la guerra en Ucrania marcará un antes y un después en Europa, aunque todo parece indicar que así será. Se trata en cualquier caso de un acontecimiento de suma importancia, que tendrá sin duda una influencia decisiva en la construcción de la futura arquitectura de seguridad europea.

La guerra en Europa sigue siendo posible

La invasión rusa de Ucrania vino a refutar la idea de que una guerra convencional entre Estados no era ya posible en la Europa actual. Ciertamente se habían producido otros conflictos armados en suelo europeo, pero normalmente fueron conflictos internos o consecuencia de la desintegración de Estados como Yugoslavia o la URSS. Incluso la intervención rusa en Ucrania en 2014 se realizó de manera casi clandestina para ocultar la implicación directa de Moscú en el conflicto.

Paradójicamente, tras la Guerra Fría, Europa contaba con una arquitectura de seguridad muy elaborada. A la existencia de diversas organizaciones con responsabilidades en seguridad y/o defensa (OTAN, UE, OSCE) se añadía la red de tratados y acuerdos de desarme, control y verificación que se firmaron entre los antaño enemigos. El Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, el Tratado de Cielos Abiertos o el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio

garantizaban el nivel de distensión y confianza mutua necesario para evitar un conflicto. Además, existían numerosos foros de diálogo y, como último recurso, el efecto disuasorio de fuerzas nucleares y convencionales situadas entre las más potentes del mundo.

Sin embargo, en el inicio de la guerra en Ucrania fallaron tanto la distensión como la disuasión. Los instrumentos creados para fomentar la confianza tras la Guerra Fría se fueron abandonando debido al aumento de la tensión entre Rusia y Occidente. La disuasión tampoco funcionó, porque el compromiso norteamericano con la OTAN quedó en entredicho durante la presidencia de Donald Trump. Los gastos militares en los Estados europeos se habían reducido dramáticamente y la Unión Europea se enfrentaba a problemas de la magnitud del Brexit o su propia falta de cohesión interna. El presidente ruso, Vladimir Putin, percibió una Europa débil y unos Estados Unidos obsesionados con China y dubitativos a la hora de apoyar a sus aliados europeos. Los acontecimientos en Ucrania a partir de febrero de 2022 demostraron que la percepción de Putin estaba equivocada, pero el mal ya estaba hecho.

La OTAN y la UE

El estallido del conflicto hizo que la mayor parte de las miradas en Europa se dirigieran hacia la OTAN. La organización contaba con más de setenta años de experiencia, había sido diseñada para hacer frente a una amenaza similar a la que planteaba la Rusia de Putin y tenía detrás el enorme poder militar norteamericano. La agresión rusa no se dirigió contra un miembro de la Alianza, por lo que la organización no se vio implicada directamente en el conflicto, pero pronto se hizo evidente que su papel de apoyo a Ucrania iba a ser decisivo. La consagración de la Alianza se produjo cuando Suecia y Finlandia decidieron poner fin a su tradicional postura de neutralidad y solicitar su ingreso en la organización.

En contraste, la Unión Europea aparecía como un actor débil, falto de cohesión y prácticamente desprovisto de poder militar real. Pronto se hizo evidente que para frenar a Putin era preciso echar mano de nuevo del inmenso poder militar norteamericano y esa necesidad conducía directamente a la OTAN, no a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE.

No obstante, la Unión Europea reaccionó con mucha más energía de la esperada y activó una serie de mecanismos que, sin ser estrictamente militares, tuvieron una influencia de primer orden en el apoyo prestado a Ucrania. La mayoría de las medidas adoptadas tuvieron que ver con los aspectos económicos y comerciales, en los que la Unión es más fuerte. La aplicación de sanciones contra Rusia se realizó de manera casi unánime, pese a los sacrificios que ello implicó para algunos de los socios de la Unión, especialmente para Alemania, que mantenía una considerable

interdependencia económica con la Federación Rusa. También se tomaron medidas para apoyar económicamente al Estado ucraniano, llegando a aprobarse 9.000 millones de euros en ayudas para 2022 y 18.000 para 2023. Esas cantidades suponían casi el 40 % de lo necesario para garantizar el funcionamiento normal de la administración y las instituciones ucranianas.

La decisión más controvertida fue la de proporcionar material militar letal a Ucrania. Algunas voces se alzaron para recordar el proyecto de paz que la Unión Europea había representado siempre, pero la mayoría de los socios acordaron que la excepcionalidad de la situación justificaba esa medida. Los fondos para proporcionar armas a Ucrania no procedían del presupuesto comunitario, sino de un mecanismo pensado inicialmente para financiar operaciones militares de la PCSD, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, al que los socios podían unirse o no de manera voluntaria. Mediante este fondo se han financiado miles de millones de euros en armas, municiones y equipos destinados a Ucrania, enviados directamente desde los arsenales de cada Estado miembro o encargados directamente a la industria.

La guerra, y la demostración de que Europa sigue dependiendo en gran medida de Estados Unidos para su seguridad, probablemente impulsarán la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD). Precisamente en 2022 se publicaba un documento, la “Brújula Estratégica”, que pretendía orientar sobre las acciones que realizar para conseguir ese impulso. De momento, la experiencia de la guerra y las propias limitaciones de la UE para el gasto en defensa parece que impulsarán la PCSD en su faceta más industrial. Las dificultades para suministrar a Ucrania armas y, sobre todo, municiones, así como el lento proceso de aumentar las capacidades de producción, ha mostrado que Europa necesita mejorar sus capacidades militares mediante la creación de una auténtica base industrial europea de la defensa.

Las repercusiones globales

El conflicto ha causado una serie de problemas económicos y de abastecimiento que no han hecho sino agravar la crisis de las cadenas de suministro provocada por la pandemia de COVID 19. La caída en la exportación de cereales desde Ucrania y Rusia ha tenido serias consecuencias en África, donde una parte considerable de la población depende de esos suministros.

La escasez pudo paliarse un tanto gracias al acuerdo entre Rusia, Ucrania y Turquía para establecer corredores seguros de exportación en el Mar Negro. No obstante, en el verano de 2023 ese acuerdo ha sido abandonado por Rusia y la crisis de abastecimiento se ha reactivado. Aunque Ucrania ha conseguido diversificar sus rutas de exportación a través de Europa e incluso abrir corredores marítimos razonablemente seguros en el Mar Negro, las exportaciones de grano son todavía muy inferiores a lo habitual antes del conflicto.

Desde el punto de vista geopolítico, la guerra ha acentuado la división en bloques de la comunidad internacional. Aunque el denominado “mundo occidental” ha apoyado en bloque a Ucrania, condenado a Rusia y aplicado fuertes sanciones a Moscú, muchos países del denominado “Sur Global”, especialmente en África y América del Sur, se muestran más escépticos, acusan a Occidente de hipocresía y se niegan a aplicar sanciones contra la Federación Rusa.

China aparece como un líder natural para esa parte de la comunidad internacional indignada con Occidente, aunque está por ver el grado de liderazgo que Beijing quiere y puede ofrecer a sus potenciales aliados. De momento, ese agrupamiento de naciones en contra de Occidente parece tener un carácter más demostrativo que real. Incluso en el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) las relaciones entre sus miembros son tenues y no exentas de tensiones graves.

En ese bloque de díscolos con Occidente, no hay nada parecido a una OTAN, una Unión Europea o a las relaciones preferenciales de Estados Unidos con países como Japón o Reino Unido. No obstante, pese a su falta de articulación, el movimiento supone una llamada de atención para los países occidentales y especialmente para Estados Unidos, que ve su liderazgo cuestionado por una parte significativa de la comunidad internacional. Una de las peores consecuencias de la guerra en Ucrania sería precisamente que esa división en bloques se consolidase, dando lugar a una nueva Guerra Fría, con Estados Unidos y China como líderes enfrentados.

El problema de Rusia

No hay duda de que la decisión de Vladimir Putin de lanzar la agresión contra Ucrania en la manera en que lo hizo fue consecuencia de un grave error de inteligencia, de cálculo estratégico o de ambas cosas. Tanto la resistencia ucraniana como el apoyo prestado a Kiev por los países occidentales fueron muy superiores a lo que el presidente ruso esperaba, lo que introdujo a la Federación Rusa en una larga guerra convencional con un coste humano, político y económico muy oneroso.

Pese a que el error fue evidente a los pocos días de iniciada la invasión, la estrategia de Putin ha sido siempre seguir adelante. Hubo un momento, a finales de marzo de 2022, en el que la posibilidad de un final negociado pareció abrirse paso, pero esa ventana se cerró en falso y la guerra continuó. Como todos los autócratas, Putin tiene una tendencia a identificar los intereses de su país con los suyos propios, lo que le lleva a no reconocer fallos bajo ningún concepto, so pena de sufrir una crisis que podría acabar no ya con su gobierno, sino con su propia vida.

En el aspecto militar las fuerzas armadas rusas, y especialmente su ejército de tierra, han sufrido pérdidas muy graves, que hubiesen resultado catastróficas de no disponer de los inmensos arsenales de armas y municiones heredados de la Unión

Soviética. Las pérdidas humanas han sido también muy considerables y han creado graves problemas a la estrategia rusa. La reticencia de Putin a realizar grandes movilizaciones, que inevitablemente causarían oposición en amplios sectores de la sociedad rusa, ha llevado a los comandantes militares a aceptar combates sin la necesaria superioridad numérica y a recurrir en gran medida a grupos de mercenarios y contratistas, como el Grupo Wagner, que han sufrido a su vez pérdidas tan devastadoras que llegaron a provocar una rebelión armada en junio de 2023.

En esas circunstancias, es bastante probable que Rusia salga bastante debilitada del conflicto, lo que podría tener repercusiones globales. Una época de inestabilidad interna en la Federación Rusa podría extenderse con facilidad a los espacios ex soviéticos en Asia Central y el Cáucaso, o a Oriente Medio, especialmente en Siria.

En cualquier caso, cuando la guerra termine, Rusia seguirá estando donde está y resultará prioritario, especialmente para Europa, construir una nueva arquitectura de seguridad en la que Moscú pueda sentirse aceptablemente seguro y poco tentado a nuevas aventuras. Una combinación de disuasión y distensión que recupere el clima de coexistencia alcanzado después de la Guerra Fría. Así pues, se hace necesario derrotar a Rusia en su intención de convertir Ucrania en un satélite, pero dándole a la vez una salida airosa para su propia seguridad y su orgullo nacional. Uno de los problemas estratégicos militares más complejos de esta guerra es precisamente como conseguir esa derrota “de baja intensidad”.

El desplazamiento del poder militar al Este

La agresión rusa ha provocado cambios dramáticos en la postura de algunos países europeos respecto a su defensa. Suecia y Finlandia han roto una política de neutralidad mantenida durante décadas para solicitar su ingreso en la OTAN. Alemania ha reconocido finalmente que su relación con Rusia exige de una capacidad disuasoria creíble y se ha embarcado en un ambicioso programa para reforzar las capacidades de sus fuerzas armadas. Polonia ha disparado aún más su gasto en defensa ante un conflicto que ya afecta a sus fronteras.

En general, las reacciones más enérgicas vienen de países situados en el Este y el Norte de Europa y que tienen a Rusia como vecino más o menos cercano. Aunque la invasión ha provocado un rearme generalizado en toda Europa, este va a ser más intenso en ese vecindario próximo ruso. No hay que olvidar tampoco que la propia Ucrania se está convirtiendo en una de las mayores potencias militares del continente.

Tradicionalmente, el poder militar en Europa se concentraba en el triángulo Francia-Reino Unido-Alemania, con Italia y España como potencias de segunda línea. Eso orientaba una parte sustancial de ese poder hacia el Sur, aunque siempre se consideró a la URSS primero y Rusia después como la amenaza más probable para la seguridad europea. Actualmente, el peso principal de ese poder militar se desplaza

hacia el Este, con una Alemania rearmada, una Polonia que prevé llegar a un gasto en defensa del 3 % de su PIB y una Ucrania convertida en un Estado movilizado para la guerra. Detrás de ellos se situarán unos países nórdicos firmemente asentados en la OTAN y con un interés renovado por su seguridad y su defensa.

Esta situación resulta lógica ante una amenaza que, precisamente, viene del Este. No obstante, no son buenas noticias para los países del Sur, entre ellos España, que van a ver disminuir su peso específico en la defensa europea y, con ello, su capacidad para llamar la atención sobre los múltiples problemas de seguridad que pueden encontrarse en el Mediterráneo, el Magreb y el Sahel que, de estallar en toda su potencialidad, pueden dejar pequeño el conflicto en Ucrania.

El dilema de las armas nucleares

Si Ucrania no se hubiese comprometido en 1994 a desmantelar o transferir a Rusia su arsenal nuclear (el tercero del mundo por aquel entonces) es bastante probable que Rusia nunca hubiese intentado invadir el país. De la misma manera, la carta de potencia nuclear que juega Rusia le ha servido para que Ucrania no intente orientar sus operaciones militares hacia territorio ruso y sus aliados no permitan que el armamento cedido a Kiev se utiliza contra objetivos en suelo ruso.

Evidentemente, ser una potencia nuclear aporta múltiples ventajas en términos de seguridad nacional. Esta lección ha sido ya demostrada muchas veces, aunque nunca con la claridad que ha proporcionado el conflicto de Ucrania. Muchos países, que por una u otra razón no descartan una invasión extranjera de su territorio, han tomado buena nota de este hecho. Es bastante probable que una nueva ola de proliferación nuclear recorra el mundo en las próximas décadas.

A este respecto, la Unión Europea tiene también pendiente un debate sobre su posible condición de potencia nuclear. Es una cuestión dura, muy ajena al espíritu pacífico de la Unión y que despierta enormes controversias entre sus miembros, aunque se trata de un debate



necesario tanto si la decisión final es positiva como negativa. No formula el mismo tipo de estrategia una potencia nuclear que una no nuclear.

Hay, sin embargo, diversas opciones intermedias. Francia es una potencia nuclear dentro de la Unión y la cesión del empleo de alguna de sus armas en caso de emergencia siempre ha estado en los debates, aunque nunca se ha llegado a una mínima previsión sobre el tema. La disuasión nuclear que proporciona la OTAN también es una salida práctica, aunque resta autonomía estratégica a la UE. En cualquier caso, ante un mundo en el que, con bastante probabilidad, el número de potencias nucleares va a aumentar, la Unión Europea debe al menos plantearse si quiere ser una de ellas.

El fin del conflicto y el futuro

La guerra en Ucrania ha supuesto una brutal sacudida para la seguridad y la defensa en Europa y su final definirá probablemente la arquitectura de seguridad en Europa por décadas. El futuro, sin embargo, es muy incierto y la guerra puede acabar de muchas formas, casi todas preocupantes.

El final más positivo sería una negociación que llevase a una situación estable y aceptada por ambas partes. Aun así, es posible que de ese final surgiese una Rusia debilitada que se acerque cada vez más a China y una Europa muy militarizada, especialmente en su área del Este.

Una clara derrota rusa podría tener efectos positivos, pero solo si el estado ruso no colapsa, lo que abriría las puertas a una inestabilidad extremadamente peligrosa. Tampoco sería deseable una Rusia resentida y revanchista, al estilo de la Alemania posterior a la Primera Guerra Mundial. La derrota militar rusa exigiría un ofrecimiento de coexistencia por parte europea que pudiese compensar la amargura de la derrota, calmando a la vez la paranoia rusa sobre su seguridad.

Una cronificación del conflicto, con frentes estancados y una actividad limitada pero continua, es un final bastante probable. Es lo que ocurrió de hecho en el Donbás, entre 2014 y 2022. Sería una mala noticia, tanto porque mantendría un conflicto abierto en Europa, como porque cualquier conflicto congelado tarde o temprano termina por estallar de nuevo.

Por último, la peor opción con diferencia sería que el conflicto llegase a expandirse fuera de Rusia y Ucrania. Moldavia, Bielorrusia o el Cáucaso son escenarios que pueden verse directamente afectados por las hostilidades en Ucrania hasta el punto de la desestabilización. Un choque de Rusia o Bielorrusia con la OTAN sería probablemente la posibilidad más peligrosa. En cualquier caso, la contención de la guerra en sus límites actuales es probablemente la primera prioridad para los países europeos. ■

Los valores y principios de la Unión Europea en el Congreso de la Haya

Alejandro Cercas Alonso

Presidente del Consejo Extremeño del Movimiento Europeo.
Diputado del Parlamento Europeo 1999-2014

I. Introducción: la importancia de los valores en las políticas de la Unión

Es un honor participar en la sesión de clausura de este interesante curso que han seguido estos días sobre la protección de los valores comunes de la Unión Europea. Si los directores del Curso me han invitado no debe ser para que redunde o reitere en las materias jurídicas que han constituido sus trabajos. Además, les confieso que solo muy limitadamente, en el campo del derecho laboral, he profundizado o practicado las materias de mi licenciatura de derecho.

Interpreto que lo que puedo aportar, aunque ya alejado de la política activa, es la perspectiva que tengo, tras 15 años en el Parlamento europeo, sobre cómo han operado los principios fundadores en la realidad política de la Unión. Y avanzo mi opinión de que nunca se subrayará suficientemente la importancia que tienen los valores para la identidad y las políticas de la Unión, porque son estos principios la que hacen a la Unión que no sea un club de intereses materialistas y egoístas.

Es comprensible que haya calado en una parte de la población una interpretación empequeñecedora de la Unión porque durante mucho tiempo, y en variados momentos, se han visto políticas que no trascienden los intereses nacionales o corporativos.

Sería un angelismo ingenuo no conocer que en la vida de las personas individuales y colectivas los intereses están presentes y oscurecen la virtud del altruismo, y Europa... no es excepción. Es cierto que el edificio está construido con los



ladrillos de los intereses materiales y nacionales, pero aprecio la importancia de los valores por cinco cuestiones cruciales, aunque poco conocidas o poco valoradas, como me ocurría antes de trabajar directamente en las instituciones:

1. En toda clase de construcciones la importancia de los cimientos es minusvalorada porque no son visibles. Eso es lo que ocurre con los valores en el edificio comunitario: los valores son los cimientos de Europa y han resistido los vendavales que se han abatido sobre la misma y los ataques de sus enemigos de fuera y de dentro.
2. Los valores, además de los cimientos, arman el conjunto el edificio comunitario. Los intereses nacionales son ciertamente los ladrillos de la construcción, pero se mantienen unidos por el pegamento de los objetivos y valores europeos. Resulta difícil verlos, pero no por ello dejan de ser la fuerza consistente y la que permite las permanentes transacciones y pactos o las renunciaciones inevitables. Son los valores los que explican el increíble resultado de que 27 países avancen unidos pese a la patente diversidad de sus intereses.

Esta compleja arquitectura y que haya que negociar todo explica la morosidad en la toma de decisiones y la modestia de los pasos con los que se avanza, lejos y más despacio de las necesidades y que deje la impresión del abandono de los valores.

3. Es poco conocido la ingente cantidad de documentos fuera del procedimiento legislativo que se elaboran para mejorar políticas, alcanzar objetivos o respetar valores. No se conoce ni valora porque no forma parte de nuestras convenciones y gobernanza de los asuntos públicos. Me refiero a las formas de cuasi legislación, a las líneas directrices en los marcos abiertos de coordinación en los objetivos cuantificados y controlados para aquellas políticas que carecen de bases jurídicas habilitantes, las revisiones inter pares, las que realizan los servicios de la Comisión, o a las resoluciones políticas del Consejo en sus cumbres o del Parlamento en sus plenarios.

Los valores crean un medio ambiente de estímulos para su materialización en las políticas de la Unión y, también, en las domésticas de los Estados miembros. A veces solo se computa lo que se legisla en Bruselas y no lo que se legisla o practica en los Estados Miembros gracias al impulso de Bruselas.

Baste decir, a título de ejemplo, que prácticamente toda la importante legislación en torno a la salud y seguridad, los derechos de igualdad o a los avances en la preocupación medioambiental tienen el dinamismo que conocemos por el impulso de este singular acervo comunitario.

4. La Corte de Justicia es un agente normativo silencioso, pero enormemente importante, y ha hecho de los textos declarativos de derechos el vector interpretativo de la legislación y gobernanza de la Unión y de los Estados miembros. Hay multitud de ejemplos. Baste recordar en este momento los asuntos *Van Gend & Loos* (26/62) y *Costa/ENEL* (6/64) sobre la primacía y el efecto directo sobre los ciudadanos de la legislación y derechos europeos a partir de los valores y objetivos políticos proclamados.
5. Por último, quiero subrayar como los valores que cimientan las políticas de la Unión han tenido una vis expansiva y han colonizado los novedosos acuerdos intergubernamentales, extramuros a los Tratados, con los que se han concertado los Estados y las instituciones para abordar las crisis acaecidas en las dos últimas décadas, superando los estrictos límites de las bases jurídicas que impedían actuar a través del método comunitario.

Son temas mayores que han puesto a prueba los principios de solidaridad en temas tan exigentes como las crisis de la deuda, la salud o la guerra en Ucrania., incorporando a la vida de la Unión respuestas inimaginables o inabordables y que han visto la luz por la fuerza y coherencia que obligan los pronunciamientos programáticos y políticos, superando con mucho los estrechos límites de los principios de atribución, proporcionalidad y subsidiariedad que parecían intocables y frontera infranqueable para la defensa de la soberanía de los estados.

Por último, he ido valorando crecientemente a los valores de la Unión a medida que he ido conociendo más y mejor su historia y evolución. Mi experiencia me

enseña que quien quiera conocer cómo actúan los valores en la vida de la Unión debe acompañar al conocimiento de los textos jurídicos la del contexto histórico en los que se produjeron.

Es obvio que para conocer y valorar las instituciones políticas hay que conocer los textos jurídicos que las constituyen. Pero no es menos cierto que el conocimiento de los textos necesita ser acompañado del conocimiento de los contextos. Mucho más exigido con la Unión, carente de una Constitución formal y con una legislación laberíntica y de aluvión. También he observado en mis clases del Módulo Jean Monnet que era de gran provecho para los estudiantes incorporar una visión histórica al estudio de las políticas e instituciones. Por eso a continuación voy a detenerme en comentarles.

II. La necesidad de la perspectiva histórica para comprender la relevancia de los valores en la Unión

Sin un estudio de sus orígenes no se puede entender la Declaración Schuman y la CECA. Sin conocer los acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX son inexplicables las etapas y la evolución hasta la actual Unión. Y si voy a subrayar la importancia para los valores que tuvo el Congreso de La Haya, es porque estimo como base de mi análisis que un estricto positivismo lleva a dos errores:

1. Creer que los valores, en el tiempo, no formaban parte del acervo comunitario hasta que se mencionan en Maastrich en 1992, se concretan en Ámsterdam en 1997, se proclaman en el 2000 con la Carta o se constitucionalizan en el 2009 con los vigentes tratados de Roma.
2. Creer que el proyecto de integración es de naturaleza económica y que, en la identidad de la Unión, los valores son secundarios al carecer de formulación jurídica al menos hasta 1992.

Cierto es que el catálogo de derechos aparece en la tardía fecha del Tratado de la Unión. Recordemos que el Artículo 3 del Tratado de la Unión refiere que son objetivos de la Unión la paz, la democracia y el bienestar de los ciudadanos; que el artículo 2 lista 10 principios que han de respetar tanto la Unión como los Estados miembros: la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos; y que el artículo 6 establece que el respeto de esos principios y valores es la condición para el ingreso y requisito para la permanencia en la Unión con derechos plenos.

La mera interpretación positivista conduce a la conclusión de que la Unión Europea fue creada y responde exclusivamente al desarrollo del mercado y de las necesidades de las corporaciones capitalistas. Creo que es una conclusión profundamente errónea. Tomemos como paradigmática demostración de tal error el

caso de los repetidos fracasos de España de entrar en el club comunitario antes de 1978. Algunos piensan que como en los Tratados anteriores de las Comunidades ninguna de estas afirmaciones ni condiciones existía, ninguna condicionalidad política o ideológica era exigible para la entrada de España en el club comunitario. Pero la realidad lo desmiente. El elenco de valores, pese a las reiteradas demandas de España, impidieron que accediera e, incluso, negociara su adhesión o asociación hasta 1986, cuando tuvo una Constitución democrática y la consideración de un Estado de Derecho pleno.

El 9 de febrero de 1962 el gobierno del general Franco, que empezaba una mutación de sus doctrinas y prácticas originarias, solicitó ante el presidente del Consejo de las Comunidades “una Asociación, susceptible de llegar a la plena integración, después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del mercado común”.

Sabían que esta literatura era digerible para algunos gobiernos que simpatizaban con las doctrinas que limitaban las comunidades a un simple mercado común y a los que tenían en España grandes intereses económicos. Pero la respuesta que recibieron fue un protocolario acuse de recibo ante el aluvión de voces sociales, políticas, parlamentarias y sindicales que se alzaron reclamando que se respetasen todos los principios, que desde el principio del proceso de unidad europea impedían acceder a la condición de miembro del club a un país sin instituciones ni principios democráticos.

Quiero subrayar dos acontecimientos que fueron cruciales para que en el Consejo se silenciaron las opiniones, que también las había, condescendientes con la demanda del gobierno español.

El primero, la acogida cuasi unánime de la Asamblea Parlamentaria Europea al informe Birkelbach, nombre del diputado alemán autor del exhaustivo dictamen sobre “Aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación” que formalizó el criterio de la Cámara de esta manera rotunda: “No pueden pretender ser admitidos en el círculo de los pueblos que forman las comunidades europeas quienes no cumplan el requisito de la forma de un estado democrático”.

El segundo, el Congreso de Munich, en junio de aquel año, que reunió en el marco del movimiento europeo a los más importantes líderes y responsables de la sociedad civil, los sindicatos y de las grandes familias políticas europeas, apoyó



unánimemente la demanda de los demócratas españoles de la necesidad de exigir que España recobrara sus libertades como condición inexcusable para ser admitida en el club de las democracias europeas.

Volvió otra vez el gobierno franquista a renovar su demanda el 14 de febrero de 1964, con similar silencio negativo por la Comisión y del Consejo. Se produjo, otra vez, el permanente rechazo de la opinión y de las más importantes familias políticas de Europa a que se orillaran los principios de las democracias representativas y liberales que formaban la identidad misma de la Europa comunitaria, aunque no estuvieran expresamente recogidos en los Tratados. Solo mucho más tarde las instituciones iniciaron un estudio sobre las relaciones comerciales que, en 1971, culminaría con un acuerdo comercial similar al de otros países terceros.

El llamado caso español fue determinante para que los valores y objetivos del proceso de integración, que eran implícitos desde el origen, se articularan en el primer Tratado, el de Maastrich, que siguió a nuestra entrada y al que, entre paréntesis, España hizo aportaciones valiosas.

III. La importancia del Congreso de La Haya

¿Dónde encontraron el punto de apoyo aquellas decisiones políticas que tanta importancia tuvieron para España y para el devenir de Europa? Creo que la respuesta a esa pregunta está en gran medida relacionada con el Congreso de La Haya de 1948. Y digo que fue también trascendental para la historia de Europa porque allí se dibujaron todos y cada uno de los principios que han configurado las paredes maestras del edificio comunitario actual.

Con motivo de la celebración de los 75 años de aquel extraordinario momento, el Consejo Español del Movimiento Europeo acaba de traducir y publicar (Los libros de la Catarata, 2023) las actas de aquellas sesiones. Se conocían las resoluciones, pero no estaban disponibles las actas que ahora añaden más claridad a la profundidad de los debates y desvelan pronunciamientos y propósitos idénticos, y casi literales, a los que se articularon en los Tratados de la actual Unión Europea. En esta publicación hay también un conjunto de estudios académicos de gran interés para conocer la historia de los movimientos europeístas, entre ellos dos análisis muy exhaustivos de los profesores Enrique Moradiellos y Carlos López, de los que les doy unas sucintas pinceladas.

En los siglos XIX y primeras décadas del XX hubo una significativa nómina de verdaderos apóstoles que reclamaron la construcción de una Europa unida para que se superara el sistema de relaciones del Tratado de Westfalia, con sus inevitables conflictos intraeuropeos por la competencia y el hegemonismo, que había traído idealizar los estados y el nacionalismo. Entre otros muchos, fueron reconocidos

européistas Victor Hugo, el conde Kalergui, el presidente francés Aristide Briant y, en España, José Ortega y Gasset.

Las demandas europeístas de estas prestigiosas personalidades no tuvieron gran éxito en sus empeños, salvo entre elites cosmopolitas o ilustradas, y resultaron impotentes frente al crecimiento que las ideas nacionalistas y belicistas tuvieron en la opinión y que prepararon las crisis y guerras que asolaron Europa. Fue un gran empeño intelectual pero un gran fracaso político ya que, pese a loables iniciativas, no descendió de la utopía a la realidad política.

Y como no se construyó Europa, tuvieron la guerra. Tras los desastres de la Primera de nada sirvieron las advertencias de los europeístas para evitar por segunda vez otra guerra entre europeos. La razón europeísta fue derrotada por las locuras nacionalistas. Como una cita vale por todas, me gusta recordar la de un testigo y víctima de ambas, Stefan Zweig, quien, en su autobiografía *El mundo de ayer*, escribe: “Por mi vida han galopado los corceles del apocalipsis... y he visto nacer y expandirse las grandes ideologías de masas: el fascismo en Italia, el nacionalsocialismo en Alemania, el bolchevismo en Rusia y, sobre todo, la peor de todas las pestes, el nacionalismo que envenena la flor de nuestra cultura europea”.

El ideal europeísta tras la Segunda Guerra hará su andadura por el camino de la política real y revivirá una forma disruptiva en los cuatro puntos cardinales, en las más variadas ideologías, liderará movimientos de opinión de masas, escarmentadas con los amargos frutos de las aventuras nacionalistas y, al fin, se abrirá camino en los espíritus, no sin resistencias, la idea de que la unidad europea era la más eficaz vacuna contra nuevos conflictos y el necesario remedio para la recuperación del colapso posbélico.

Hay que recordar la importancia del activismo de Churchill en pro de unos Estados Unidos Europeos en los famosos discursos Zurich (1946) y Fulton. Gracias a sus esfuerzos y prestigio, y a la ayuda de su yerno Duncan Sandey, se creó un comité coordinador de la pluralidad de movimientos europeístas existentes, que finalmente convocó el Congreso de Europa celebrado en La Haya con el que, afortunadamente como diría en la sesión de clausura, “el proceso de unificación de Europa superó la fase teórica”.

¿Por qué en 1948, a diferencia de lo ocurrido tras la Primera Guerra Mundial, tuvieron la capacidad de ser escuchados y pasar de la poesía a la prosa?

Ciertamente ayudaron mucho las aterradoras destrucciones materiales y humanas: 40 millones de muertos, decenas de millones de heridos y mutilados, 50 millones de deportados y desplazados, innumrables ciudades devastadas, sitios industriales en ruinas y redes de transportes destruidas, hambre, racionamientos y epidemias. Pero la Primera Guerra Mundial acarreó experiencias y cifras tan terroríficas y no se levantaron voces ni voluntades políticas en favor de la Unión, sino de un coro polifónico exigiendo sanciones y reparaciones.

Creo que los dos escenarios fueron tan disímiles debido a dos factores diferenciales.

Primero, a las miserias de la ruina material, la Segunda Guerra añadió la ruina moral de la vieja Europa, la quiebra de su identidad y valores. Las conciencias más lúcidas de la vieja e ilustrada Europa quedaron horrorizadas por cómo habían florecido en el solar europeo las monstruosidades totalitarias y racistas, los crímenes contra la dignidad humana, las políticas genocidas, los horrores de los campos de concentración y de exterminio. Del horror y la vergüenza de lo que habían visto y sufrido surgió el ardiente deseo de erradicar las causas que habían conducido a Europa a sumergirse en el capítulo más nauseabundo de la historia universal. Es la explicación de que, a diferencia de 1918, no hubiera odio en los vencedores ni rabia y deseo de venganza en los derrotados, sino el común de deseo de que nunca más se volviera al infierno de infamia vivido.

Segundo, no se había terminado el eco de los totalitarismos nazis y fascistas y se oían los del nuevo totalitarismo que se extendía por el este de Europa bajo la coacción de las armas del ejército soviético y los partidos estalinistas. Era un peligro, el del expansionismo comunista, que, sentido próximo y letal, galvanizó la necesidad de la unidad de las democracias europeas institucionales supranacionales que les ofrecieran la seguridad y la cooperación de los que dependía la supervivencia de la Europa libre.

Esta necesidad, no solo virtud, compartida por las tres organizaciones políticas y sindicales más significativas, democristianos, socialistas y liberales, contó con el apoyo de los americanos, empeñados a su vez, en aquellos momentos, en la recuperación económica europea con el plan Marshall e iniciar la reconstrucción de las capacidades militares de los países occidentales, incluida Alemania del oeste, en lo que sería la OTAN, la alianza defensiva. Esto explica la ausencia de los partidos y sindicatos comunistas del movimiento en favor de la unidad europea, porque entonces eran totalmente serviles a los intereses y propósitos de la Unión Soviética y de Josef Stalin, su líder todopoderoso. Solo muy tardíamente, mediada la década de los 60, algunos partidos del sur de Europa tomaron la decisión de independizarse de la tutela de Moscú, se autodenominaron eurocomunistas y se fueron incorporando, con reservas, al movimiento en favor la Europa comunitaria.

En este contexto de final de guerra caliente y del comienzo de la nueva Guerra Fría se realiza, en mayo de 1948, en La Haya, el Congreso de los Movimientos Europeos. Los congresistas traían en su cabeza y en su corazón las crueles lecciones de la guerra caliente que acababan de sufrir y la común determinación de confrontar las amenazas de la Guerra Fría. Y en esa matriz se encuentra el Congreso, y se llega al momento fundacional, aunque no constituyente, del Consejo de Europa, de las primeras Comunidades, de la Unión Europea y, por supuesto, del catálogo de los valores que se articulan en los actuales Tratados, en la Carta

de Derechos Fundamentales y en el Protocolo y el Tribunal de Estrasburgo, y que ilumina las tramas profundas del devenir de la historia de la unidad europea.

La singularidad del Congreso es que se trató de una magna asamblea compuesta exclusivamente por personalidades de la sociedad civil europea. 800 personas, de 17 países, de todas las orientaciones políticas democráticas. Diputados, filósofos, ex primeros ministros, rectores y catedráticos, sindicalistas, periodistas, científicos... convocados por el Comité de enlace de los Movimientos Europeístas y el patrocinador relevante de Winston Churchill y la reina de Holanda.

Entre ellos había figuras políticas que fueron decisorias en el futuro de Europa como Spinelli, Spaak, Adenauer o Mitterrand. Y un pequeño pero eminente grupo de españoles exiliados: Madariaga, Prieto, el Dr. Trueta, el lendakari Aguirre. Nadie, por supuesto, de la España franquista.

IV. Las actas y resoluciones del Congreso de La Haya

Se conocían las resoluciones, pero las actas estaban en lugar ignoto hasta esta primavera que las ha encontrado, traducidas, publicadas el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Ahora ya se puede conocer al detalle la urdimbre política e intelectual de un congreso que no parece haber cumplido su 75 cumpleaños, tal es la actualidad y modernidad de sus debates y acuerdos. Se leen con admiración la calidad, la responsabilidad y la clarividencia de los participantes.

Sorprende la libertad con la que se expresan mientras que mantienen, simultáneamente, una gran unidad en medio de un gran pluralismo, administrada con educación y respeto exquisito, que no oculta antagonismos, sobre todo cuando se confrontan los procedimientos y los ritmos para la unidad.

Las resoluciones reproducen los equilibrios y las cesiones que hicieron los delegados, de orígenes geográficos y tendencias tan dispares, para asumir los textos sin disensos. También en esto el Congreso de La Haya anticipa las transacciones, los pactos y el gradualismo que serán moneda común en los trabajos de las futuras instituciones comunitarias.

El Congreso realizó sus trabajos en tres comisiones que prepararon los textos que se aprobaron en el Plenario: la Política, presidida por el ex primer ministro francés Paul Ramadier; la Cultural, presidida por Salvador de Madariaga; y la Socioeconómica, presidida por el ex primer ministro belga Paul van Zeeland.

En la Comisión Cultural, como era previsible, hubo un encendido debate sobre la identidad europea y visiones diferentes, sobre todo en el punto problemático de las hipotéticas raíces cristianas de Europa. Fue uno de los debates más esencialistas y ásperos, como lo siguió siendo con motivo de los trabajos preparatorios de la Constitución non nata de 2002. La resolución final es un barroco texto, se cita la

civilización cristiana como uno de los elementos del patrimonio común de la “unidad profunda en el seno mismo de nuestras diversidades nacionales, doctrinales y religiosas” junto a los derechos humanos fundamentales y, en particular, con la mención a la libertad de pensamiento y expresión.

En el texto del Tratado de la Unión esta cuestión se saldó con otra redacción, también ecléctica, pero muy insatisfactoria para los que bregaron y no consiguieron una referencia explícita al cristianismo. Dice así el segundo párrafo del preámbulo: “Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables de la persona...” Una solución salomónica que continuará en diversos artículos del Tratado por lo que, en palabras de Araceli Mangas: “La UE es un club sensible a las religiones, pero no es formalmente un club cristiano.”

La contribución más reseñable fue definir el lugar primordial de los derechos humanos y su defensa en una futura Europa Unida. En el Texto de la Resolución final se explicita literalmente que “la defensa de los derechos humanos es la base de nuestros esfuerzos para una Europa unida”.

La Comisión Política mantuvo los mismos propósitos sobre la centralidad de la salvaguarda de los derechos humanos y el Plenario lo aprobó añadiendo una doble exigencia:

1. Que se proclamaran solemnemente en una Carta con valor jurídico vinculante. En palabras de los congresistas: “es menester conferirle un carácter jurídicamente obligatorio, apoyándola en una Convención concluida entre los Estados miembros de la Unión Europea.”
2. Que se asegurase su defensa a través de un Tribunal Supremo, “órgano de control judicial, instancia superior a los estados, a la cual puedan recurrir las personas y los colectivos y que esté destinada a asegurar la aplicación de la carta.”

Con esos rotundos y escuetos párrafos se sentaron los cimientos del Consejo de Europa, primer espacio político y jurídico común de la historia del continente, creado apenas un año después por el tratado de Londres de 5 de mayo de 1949, y solo dos años después, 4/11/1950, la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), la gran Carta jurídicamente vinculante exigida por los congresistas y los imprescindibles órganos judiciales, primero lo que llamaron Comisión, en 1954, y finalmente, en 1958, el demandado Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

De igual forma esas resoluciones harían germinar elementos básicos, el derecho europeo de las primeras Comunidades y su específico Tribunal de Justicia, que tras la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa pasaría a denominarse Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Comisión Política del Congreso abordó de frente los demonios familiares que habían producido la catástrofe del continente, y dibujó el sistema político de una Europa unida para afrontar los retos de superar las heridas del pasado y poner a Europa con capacidad para vivir en paz y ganar los retos de su futuro.

La sagacidad e inteligencia política de aquellas personalidades causa asombro, y sus debates evidencian que eran plenamente conscientes de la dificultad de superar las ideas nacionalistas y los problemas prácticos para conseguir que los ciudadanos de las naciones se consideraran también ciudadanos europeos. Más tarde Delors se aplicaría con gran determinación en abordar el reto de abatir las fronteras y que Europa construyera un triángulo virtuoso con la competencia, que estimula la cooperación, que ayuda, y la solidaridad, que une.

El primero de sus anhelos y compromisos fue anclar el concepto de la paz como la brújula de la Unión. Eliminar para siempre el riesgo de la guerra fue el primero de los propósitos del Congreso. En el Mensaje a los Europeos que se aprobó en la sesión final se identifica el nacionalismo como elemento constitutivo de la amenaza de la guerra. Y frente a la guerra y la desunión, la propuesta la paz para no volver al pasado y la Unión para ir hacia un futuro mejor. Su primer párrafo dice: “Europa está amenazada. Europa está dividida y la mayor amenaza viene de sus divisiones”. Y continúa: “Nuestra Europa desunida se encamina a su fin. Ninguno de nuestros países puede aspirar por sí solo a una defensa seria de su independencia. Ninguno de nuestros países puede resolver por sí solo los problemas que le plantea la economía moderna.”

La paz exigía atender a la reconstrucción y a la reconciliación. Y vencer la competencia frente al modelo del otro lado del telón de acero exigía progreso económico para todas las clases sociales y un pacto social que asociara a la izquierda moderada. A todo ello prestó atención el Congreso. Y sin andarse sin rodeos señalaron en el primer párrafo de la resolución final:

1. Que era “deber urgente de las naciones de Europa crear una unión económica y política para asegurar la seguridad y el progreso social.”
2. Que las organizaciones internacionales existentes no estaban en condiciones para resolver de manera duradera los retos y problemas que se planteaban a los países europeos democráticos.
3. Que por eso había llegado la hora de que, para que no cupieran dudas, aunque sea con una redacción alternativa, que “la Unión o Federación... deberá ser independiente respecto de toda potencia.”
4. Que se asigne a esa Unión europea la misión de “realizar progresivamente la democracia social para liberar al hombre de toda inseguridad económica de igual modo que la democracia politiza y aspira a protegerle contra la arbitrariedad del poder”. Ha de subrayarse la relevancia pertinencia de ese

inciso “de igual modo” con el que buscaron equilibrar los objetivos sociales y políticos de la futura Unión.

Y, si en la resolución cultural se cuidaron de acompañar los objetivos proclamados con las instituciones precisas para que resultaran asegurado su efectividad, en la resolución política se reafirma que para que no queden en el limbo las importantes y urgentes tareas políticas que se necesitaban debía convocarse con urgencia una asamblea europea, elegida por y en los parlamentos nacionales o fuera de ellos.

La forma de elección de la Asamblea constituyente quedó abierta a que se hiciera mediante un procedimiento gradualista o disruptivamente con un carácter constituyente y conformada por sufragio universal.

Los federalistas defendieron con ardor la vía supranacional y constituyente. Spinelli ya había establecido en su Manifiesto de Ventotene que “había que trabajar” para la abolición definitiva de la división de Europa en Estados Nacionales Soberanos.

Pero la mayoría estuvo en favor de una opción más gradualista del proceso integrador y a favor de que más pragmáticamente se constituyera a través de los parlamentos nacionales. Como es conocido, esta forma, la de la conformación de la Asamblea con diputados de las cámaras nacionales, será el sistema utilizado hasta que en 1979 se procedió a la primera elección del Parlamento europeo por sufragio universal en todos y cada uno de los EEMM.

El federalismo ha tenido esta y otras batallas total o parcialmente ganadas, como con la moneda o el mercado único. Sin embargo, el método funcionalista y los procedimientos intergubernamentales son los que han sido utilizados de manera más usual. Incluso con exigencia de unanimidad en los asuntos más sensibles para los que aún confían en el soberanismo nacional, que ha resultado más correoso de lo que pensaban los federalistas del Consejo Europeo.

Hoy siguen coexistiendo ambas perspectivas, pero, a la postre, como siempre defendieron los funcionalistas, más realistas que los más ideologizados federalistas, la ausencia o la fragilidad de un demos europeo sigue vigente, como profetizaran Schuman o Monnet, que Europa no se haría de un solo acto sino mediante realizaciones sucesivas que crearan una solidaridad de hecho. No obstante, como veremos más tarde, este método funcionalista está mostrando signos evidentes de agotamiento y de falta de eficacia.

V. El compromiso con la economía social de mercado

El Congreso diseñó, por último, la brújula que ha orientado las políticas económicas y sociales desde la primera comunidad. Sin desmerecer los grandes

avances que se han producido en la coordinación y en la regulación de las políticas sociales, desmerece la asimetría con los avances en la economía, la moneda, o el comercio, donde la transferencia de soberanía ha creado verdaderas zonas de soberanía supranacional. Y no ha sido porque el Congreso no estimara necesario “que los trabajadores y sus organizaciones representativas estén estrechamente asociadas a la creación y al desarrollo de la economía de una Europa unida”.

No es el momento de detenernos en un análisis de la debilidad relativa del modelo social europeo, pero sí de señalar, en este campo de lo social, como en otros, que los Estados tuvieron una injustificada. Aunque se intenta explicar que las diferencias económicas y fiscales, y, sobre todo, en los terrenos más importantes del estado de bienestar, la educación, la sanidad, el derecho laboral o las pensiones, los Estados no quieren perder su soberanía porque les aportan su legitimidad ante sus poblaciones. Y, como consecuencia, se impuso la exigencia de la unanimidad, es decir, de la capacidad del bloqueo o del veto con la oposición de uno solo de los miembros. Y no cabe más que lamentarlo y desear que en estos asuntos también se quiebren los recelos antieuropeos porque, en caso contrario, Europa, que a la postre es un proyecto democrático y no de despotismo ilustrado, no puede avanzar si encuentra en algunos países la oposición de los gobiernos y de una parte notable de la población, incluidos organizaciones, partidos y sindicatos declaradamente europeístas.

Más exitosos fueron los análisis y recomendaciones en los terrenos de la economía y de los mercados que explicitaron los elementos para desarrollar con pujanza una economía social de mercado, alternativa al modelo marxista de economía estatizada y a la del liberalismo extremo. La economía social de mercado propuesta era un mix de la libre iniciativa y libre mercado, servicios públicos y diálogo social. Se propuso, y en las décadas posteriores se consolidó, un modelo de éxito alternativo que se proporciona por la Unión Soviética y sus amigos, porque se ofreció un pacto social a las fuerzas del socialismo y el sindicalismo reformista que continúa siendo uno de los pilares de la Unión Europea: un sistema político democrático liberal con economía social de mercado.

En la Resolución Final se escribieron las motivaciones de aquella doble decisión. Su lectura ofrece el mejor resumen de la visión estratégica con la que el Congreso inició el camino de la integración, de la paz y del progreso para las naciones del mundo libre. Dice así: “Las bases económicas deberán apoyar las medidas sociales, para garantizar a todos condiciones superiores de existencia tanto materiales como culturales, objetivo final y único de todos los esfuerzos económicos”, “Se asegurará un equitativo reparto de los productos de la actividad económica” y “la libertad de desplazamiento de los trabajadores y sus familias.” Y bautizaron literalmente a la actual Unión Europea, con mayúsculas, lo que entonces debió parecer a muchos una locura utópica, y redactaron rasgos, objetivos y derechos que hoy son realidades actuantes en 27 países:

- “La Unión Europea deberá en consecuencia garantizar en todo su ámbito:
- La libre circulación de capitales.
- La unificación monetaria.
- El saneamiento concertado de las políticas presupuestarias.
- La unión aduanera completa.
- La armonización de las legislaciones sociales.”

Y termina reiterando mi convicción de que el Congreso de La Haya es el prólogo del gran libro de la integración europea, de la realización de la utopía de la paz y la unión de las naciones de nuestro continente que ya ha producido para Europa y para el mundo indiscutibles beneficios materiales y morales, aunque, como toda obra humana, también acumule retrasos, errores e insuficiencias.

Y quiero concluir mi ponencia con los párrafos con los que concluyó la resolución final de aquella magna asamblea. Y esto es lo que nos dijeron en La Haya, en mayo de 1948, nuestros padres fundadores: “Cuando las mezquinas rivalidades de los nacionalismos se hayan dejado de lado, podemos esperar que se desarrolle en Europa una sociedad armoniosa. En este entorno y gracias a él se creará un clima de libertad y de concordia en el que la personalidad humana podrá alcanzar su pleno y armonioso desarrollo. Nosotros podremos contar así con una vida social y económica en la cual Europa desempeñará en el mundo su propio papel: el de una fuerza constructiva y pacífica.” ■



Clausura del curso “La protección de los valores comunes en la Unión Europea”

Monasterio de Yuste,
13 de julio de 2023

Juan Carlos Moreno Piñero

Es conocida la afición del pueblo ruso por el ajedrez, tanto que es asignatura obligatoria en las escuelas. Ya sea por este motivo o por una predisposición natural, la mayoría de los grandes genios ajedrecistas nacieron en Rusia o en algunas de las repúblicas que integraron la URSS. Mijaíl Tal, Petrosián, Karpov, Kasparov, Kramnik fueron campeones del mundo que vinieron de allí. El campeonato mundial de ajedrez de 1972, en Reikiavik, disputado entre el campeón, Boris Spassky, y el aspirante, Bobby Fischer, además de brindarnos algunas de las partidas más sublimes de la historia supuso otro episodio de la Guerra Fría entre la URSS y los EEUU. Reconozco que parte del tiempo libre del que he dispuesto en mis visitas a Moscú y San Petersburgo lo he empleado en admirar cómo centenares de jugadores se afanaban con pasión y por doquier, en las calles y en los parques, y los entiendo porque para mí el ajedrez no es un juego, no es un deporte, es la vida misma encerrada en sesenta y cuatro escaques.

De esta afición no se sustraen ni sus dirigentes. La prueba es la despiadada partida que a escala global está jugando Putin, donde la invasión de Ucrania solo ha sido una jugada más. No se trata, como algunos pudieran pensar, de un movimiento de apertura. No ha sido un peón de blancas que ha avanzado valerosamente dos casillas arrojando desafiante al ejército enemigo. Putin inició este largo enfrentamiento hace años y, como buen jugador que seguramente es, sabe que no hay que tener prisa, pero sí constancia, y que hay piezas que no pueden volver hacia atrás, que los peones doblados o aislados se vuelven vulnerables y que la primera fase del juego pasa por debilitar al contrario, dominar el centro del tablero y desde esa posición retadora abrir flancos que permitan la incursión de las piezas mayores entre las filas enemigas. Y hasta la victoria final. Esa primera fase la ha culminado hace tiempo con sigilo, casi sin que nos demos cuenta. Solo ahora, repasando las



anotaciones de la partida, nos recriminamos a nosotros mismos el haber sido tan ciegos como para no ver que, tras muchos movimientos populistas y desintegradores que han atacado a Europa durante los últimos años, estaba la estrategia del gran maestro en pertinaz labor de desgaste. Las tensiones internas y las presiones externas que ha sufrido la Unión Europea no se sostienen sin un apoyo económico importante y sin un aluvión de informaciones falaces que enmarañen el campo de batalla, y uno y otro han venido, sin duda, de la mano que mueve el tablero. Y si a alguien le flaquea la memoria, que repase las hemerotecas para rendirse a la atinada reflexión de Saramago en *Elogio de la ceguera*: “Creo que no nos quedamos ciegos, creo que estamos ciegos, ciegos que ven, ciegos que viendo no ven”.

A quienes nos apasiona el ajedrez conocemos en carne propia el desasosiego que se siente cuando nuestra posición es débil y se enfrenta a un ataque poderoso, sensación que con precisión describió el gran jugador danés —pero nacido en Letonia— Arón Nimzowitsch: “En ajedrez, la amenaza de una jugada es más fuerte que su ejecución”. Cuando adivinamos el plan siniestro de nuestro contrincante y nos damos cuenta de que en pocas jugadas irremisiblemente nos dará jaque, solo nos queda el recurso de mirarle alhelados para obtener como respuesta un rictus irónico que hiera. “Te has dado cuenta ya, ¿verdad?”, parece decirnos, y sabemos entonces que estamos expuestos a sus veleidades.

Y nos hemos dado cuenta, vaya si nos hemos dado cuenta. Ucrania no es el destino final, es con certeza una pieza importante con la que se logra una posición muy ventajosa en el tablero, pero la partida no termina hasta que se captura al rey o hasta que el enemigo es doblegado y se rinde. Ni la primera ni la segunda son

una opción para la Unión Europea, porque un jaque mate significaría su final y la extinción del modo de convivencia que libremente hemos decidido darnos. Solo nos queda resistir ante la embestida criminal del gran maestro como hicieron con coraje las generaciones que nos precedieron en el sueño de una Europa unida y en paz. Ante este ataque hay que asegurar nuestra defensa y con ella la de los valores en los que creemos: los derechos fundamentales del hombre, la dignidad de la persona, la igualdad de derechos de hombres y mujeres, el trato parejo de las naciones grandes y pequeñas, la voluntad de mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas del Derecho internacional, el promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todas las personas, la seguridad y el derecho a vivir sin amenazas. Estos valores son el rey de la partida, el preciado bien que el contrincante quiere derribar y al que protegen nuestras piezas, sacrificándose si fuese necesario porque mientras el rey permanezca en pie, el adversario no gana. Esta será una partida larga en la que finalmente venceremos, y de la victoria saldremos fortalecidos porque —como también dijo Nimzowitsch— las piezas que permanecen largo tiempo en reclusión, cuando ganan la libertad pueden adquirir una fuerza inmensa. Esa y no otra es nuestra esperanza.

Los valores que mayoritariamente compartimos son la carta de identidad que nos identifican ante el resto del mundo. Podría haber una UE sin estos valores, con otros diferentes, pero entonces no sería la UE que varias generaciones han forjado como un antídoto contra la barbarie que causó dos guerras mundiales en 30 años; no sería la Europa por la que tantos dieron su vida y su libertad; de erradicar los valores que nos identifican haríamos estéril el sufrimiento de tantos como murieron en los campos de concentración; ignorar los valores europeos abriría las puertas a nacionalismos desintegradores, a movimientos populistas y



a añorantes de ayer totalitarios. Buscar soluciones nacionales a problemas globales, aplicar soluciones simples a problemas complejos, añorar el supuesto bienestar propiciado por viejos regímenes totalitarios solo condenará a los países europeos a la más absoluta irrelevancia. Seamos conscientes de que los Estados europeos por separado somos débiles a nivel mundial; e incluso unidos, 27 socios solo pueden sentarse en la misma mesa que otras potencias pero posiblemente no pueden hablar con la misma fuerza. Como tantas veces se ha comentado, la Unión Europea está formada por países pequeños y por países que aún no saben que son pequeños. Por ello debemos esforzarnos en crear un modelo construido sobre unos valores comúnmente compartidos que se alíe con otra región del mundo, América Latina y El Caribe, para hacer que los vínculos históricos, culturales y afectivos que nos unen tornen en vínculos de cooperación y solidaridad.

Concluyo: los valores europeos se defienden en Bruselas y en Estrasburgo, pero también se defienden en Yuste. Vosotros y vosotras también sois sus defensores cuando habéis optado por pasar aquí parte de vuestro tiempo, y confío en que a partir de hoy los defendáis aún con mayor ahínco.

En esta tarea común, a la que todos estamos llamados, quiero destacar especialmente a dos colectivos que están representados en nuestro curso. Uno, los jueces y magistrados, que aplicando el Derecho se convierten en garantes de nuestros derechos y libertades, y a quienes hay que preservarles en su imparcialidad e independencia porque la imparcialidad y la independencia son la piedra angular sobre la que se construye el edificio de libertades de la UE.

El otro colectivo son las Fuerzas Armadas. Creo que existe un déficit histórico en el conocimiento del papel que las Fuerzas Armadas desempeñan en beneficio de la sociedad europea en general y de la española en particular. Desde hace unos





años he tenido la oportunidad de conocer más de cerca a las Fuerzas Armadas españolas y por ello puedo dar testimonio de su alta preparación y de su compromiso en la defensa de los valores europeos, como lo demuestra su participación en tareas internacionales contribuyendo a las tareas de mantenimiento de la paz, a la ayuda humanitaria, a la seguridad y al respeto a los derechos humanos, dando incluso la vida cuando ha sido necesario. Por ello, en este momento, como hago siempre que tengo la oportunidad, rindo homenaje a cuantos militares españoles han dado su vida luchando por nuestra independencia, por nuestro sistema de libertades, por la protección a los más desfavorecidos, por un Estado social basado en el Derecho y por un Derecho basado en los derechos humanos.



Deseo que este curso haya sido provechoso para todos vosotros, que nos recordéis con cariño y que tengáis un feliz regreso a vuestras casas.

En nombre del rector magnífico de la Universidad de Extremadura declaro clausurado el curso. ■



FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE

SEDE PRINCIPAL

Monasterio de San Jerónimo de Yuste
10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)
Extremadura-España
Tel. +34 927 01 40 90

OFICINA EN MÉRIDA

Paseo de Roma S/N. Módulo E, 2ª planta
06800 Mérida (Badajoz)
Extremadura-España
Tel. +34 924 38 74 01

OFICINA EN BRUSELAS

Office of Extremadura in Brussels
Avenue de Cortenberg 89, 2nd Floor
B-1000 Brussels Belgium
Tel. +32 (0) 2 736 59 50

CDIEX

Centro de Documentación e Información
Europea de Extremadura
Universidad de Extremadura
Edificio Juan Remón Camacho
(Antiguo Rectorado - Edif. Spin-Off)
Avda. Elvas S/N. 06071 Badajoz
Extremadura-España
Tel. +34 924 27 23 22

PEDIDOS Y SUSCRIPCIONES

Real Monasterio de Yuste
10430 Cuacos de Yuste (Cáceres)
libros@fundacionyuste.org



**FUNDACIÓN
YUSTE**
ACADEMIA EUROPEA E
IBEROAMERICANA

www.fundacionyuste.org



www.pliegosdeyuste.eu