



**La defensa jurídica de la democracia en la  
Unión Europea: particularidades,  
virtudes y carencias.**

**Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales**

**Estudio N° 1/24**

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de los "Estudios del CURI" y "Análisis del CURI" constituyen la opinión personal de sus autores.

# **La defensa jurídica de la democracia en la Unión Europea: particularidades, virtudes y carencias.**

**Alejandro Pastori Fillol (\*)**

## **Introducción:**

Desde hace años escuchamos que la Unión Europea (UE) es una organización regional cuya base política se encuentra sustentada en la necesidad de la existencia de gobiernos democráticos en sus países miembros. En efecto, no existen dudas de que el fenómeno democrático está ampliamente difundido como la base política sobre la que deben estructurarse los gobiernos de cada uno de sus Estados parte.

Esta afirmación, sin embargo, debe sustentarse en un marco legal apropiado para que la misma no se convierta únicamente en retórica política de la cual los gobernantes o los jueces se amparan para proyectar en toda la Unión el concepto y la forma de gobierno que ellos entienden más apropiada.

Por este motivo, el objetivo de este artículo es analizar las disposiciones que se establecen, tanto en el Tratado de la Unión Europea como en otras normas y jurisprudencia europeas, respecto de la promoción, protección y consolidación de la democracia dentro (e incluso fuera) de la Unión, a los efectos de determinar la solidez del derecho establecido en relación con este propósito.

Intentaremos describir en su desarrollo la relativa vaguedad y ambigüedad de la normativa sobre la cual se asienta el llamado principio democrático, la complejidad de definir específicamente a la democracia como un valor independiente de los demás valores propugnados por la propia Unión, así como la aparente insuficiencia del sistema de protección frente a los incumplidores de esta forma de gobierno, a efectos de poder valorar la capacidad del sistema para cumplir con su propia finalidad, en lo que a la democracia se refiere.

Además de ello, se mencionará la particular regulación existente en la Unión en relación con un afán exportador de su sistema democrático de gobierno a terceros países, de forma de comprobar si la misma impide o no que un jurista internacional pueda aceptar que las sanciones que se imponen por esta causa sean consideradas acordes con el derecho internacional.

-----  
(\* ) Catedrático de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo. Uruguay. El presente trabajo es producto de la pasantía llevada a cabo durante parte del mes de junio de 2024 en el Institut International des Droits de l'Homme – Fondation René Cassin y en la biblioteca del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, ubicados ambos en la ciudad de Estrasburgo, Francia.

## 1. La promoción de la democracia como forma de gobierno en la Unión Europea.

### 1.1. La normativa.

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que *“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana y libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo la no discriminación la tolerancia la justicia la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”*.

Además, el artículo 49 del TUE establece que cualquier Estado europeo que desee unirse a la UE debe respetar y promover estos valores. Los nuevos Estados que aspiren a ingresar a la UE deben demostrar un compromiso con la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto a las minorías.

También el artículo 165 Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), aunque centrado en la educación, juventud y deporte, promueve indirectamente los valores democráticos fundamentales. A través de la educación para la ciudadanía, la movilidad y el intercambio cultural, así como la participación juvenil, la UE fomenta un entorno en el que los ciudadanos pueden estar mejor preparados para participar activamente en la vida democrática, lo que refuerza las bases de la democracia a nivel europeo.

Y en el mismo sentido el artículo 222 del TFUE prevé, en virtud del principio de solidaridad entre sus miembros, que la Unión utilice todos los medios a su disposición *“para proteger las instituciones democráticas”*.

### 1.2. El problema conceptual respecto a la Democracia y al Estado de derecho

De acuerdo lo que hemos visto, la normativa sobre democracia en la Unión Europea es bastante reducida y se encuentra regulada junto con otros valores sin que se establezca una distinción ni una jerarquía entre los mismos, más allá del sentido natural que pueden sugerir los conceptos, vertidos sin mayor explicación.

Desde un punto de vista jurídico cuando los términos pueden ser interpretados o definidos de distinta forma lo más prudente sería que los mismos fueran determinados de una forma más explícita.

En el artículo 2 del TUE esto no sucede, y tampoco en las demás disposiciones. La democracia se encuentra mencionada junto con las demás nociones que la acompañen con el riesgo de que se confundan los contenidos de algunos de estos valores que se pretenden defender, perdiéndose así la precisión necesaria para poder definirlos.

El concepto de “Estado de derecho” que acompaña a la democracia como “valor” en que se basa la UE, en el mismo artículo, se transforma en una noción que se superpone con aquella de la democracia e incluso en algunos aspectos parece precederla cambiando el orden de jerarquía lógico que se podría establecer por razones temporales y conceptuales.

En efecto, la democracia debería constituirse en un principio incuestionable más allá y por encima de cualquier otra norma jurídica. Debería encontrarse en la cúspide de la pirámide y todos los demás valores deberían interpretarse y ser aplicados bajo la óptica de un concepto de democracia inequívoco y ser un desarrollo de esta.

Sin embargo, al mencionar el “Estado de derecho” en tanto valor de igual jerarquía que la democracia, se diluye la importancia que esta última debería tener si el objetivo primordial fuese ante todo el de su preservación.

La debilidad implícita de esta confusión conceptual se explica casi por sí sola: el “Estado de derecho”, cuyos tres componentes esenciales son, jurídicamente hablando, 1) la legalidad de la acción administrativa, 2) la separación de poderes y 3) el sometimiento de la administración a la justicia, podrían también existir en un sistema político que no fuera necesariamente democrático como, por ejemplo, en una oligarquía o en régimen autocrático limitado por voluntad propia (PAPPAS). En efecto, el Estado de derecho como

técnica de aplicación del derecho, no es imposible en otros sistemas políticos que no sean a priori “puramente” democráticos.

Las comillas son puestas porque la confusión recién mencionada se produce esencialmente por la falta de una definición de aquello en lo que efectivamente consiste una democracia para la UE. No se puede definir a la democracia simplemente por yuxtaposición con conceptos cercanos, como es el de Estado de derecho que recién vimos o el respecto a los derechos humanos que veremos luego, sin aclararlo o especificarlo, por lo cual estamos en un círculo vicioso sin salida donde los términos se superponen si saber a ciencia cierta qué es del César y qué es de Dios.

De una lectura primaria, por tanto, en la UE no hay una prioridad jurídica para la democracia por encima de los otros valores previstos que también son su fundamento. Su protección y defensa es la misma que debe corresponder si se violara otro de los “valores” del artículo 2 por parte de uno de sus Estados miembros. Esto da lugar a discusiones teóricas, pero en la práctica parece que la defensa de uno implica la defensa del otro, como si fueran componentes de una misma cosa.

### 1.3. Los derechos humanos y la democracia

La protección del valor “respeto por los derechos humanos” previsto en el artículo 2 del TUE se cumple a través de diversas acciones en el marco europeo:

Se encuentra regulada por múltiples instrumentos legales y mecanismos a nivel nacional, supranacional (Unión Europea) y regional (Consejo de Europa). A continuación, se destacan los principales marcos legales y entidades responsables de la protección de los derechos humanos en Europa y luego el aporte de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH):

#### 1.3.1. Marco legal e institucional

##### - Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH):

Adoptada en 1950 bajo el marco del Consejo de Europa, la CEDH es uno de los instrumentos clave para la protección de los derechos humanos en Europa. La Convención garantiza una serie de derechos y libertades fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a un juicio justo, la prohibición de la tortura, la libertad de expresión y de asociación, etc...

##### - Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH):

El TEDH supervisa el cumplimiento de la CEDH y tiene jurisdicción sobre los 46 Estados miembros del Consejo de Europa. Cualquier persona que considere que sus derechos bajo la CEDH han sido violados puede presentar una demanda ante este tribunal, una vez agotados los recursos legales a nivel nacional.

La Convención fue reformada por varios Protocolos posteriores, de gran importancia práctica, como por ejemplo el Protocolo 11 de 1998 que dio acceso directo a los ciudadanos al TEDH sin pasar por el filtro de la entonces existente Comisión, que desapareció.

##### - Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:

Adoptada en 2000 y vinculante desde 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece derechos políticos, sociales y económicos para los ciudadanos de la UE y sus residentes. Esta carta recoge derechos similares a los de la CEDH, pero también amplía la protección a áreas más modernas, como la protección de datos personales, los derechos laborales o el derecho a un medio ambiente saludable.

La Carta es vinculante para las instituciones de la UE y para los Estados miembros cuando aplican la legislación de la UE.

- Tratados de la Unión Europea:

Como ya se dijo más arriba, los Tratados fundacionales de la UE, como el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), incorporan los derechos humanos como parte integral del derecho comunitario. El Artículo 2 del TUE establece que la UE se basa en valores como el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos.

- Derecho nacional:

Cada Estado miembro de la UE y del Consejo de Europa tiene sus propias Constituciones y leyes que protegen los derechos humanos. Estos marcos nacionales deben ser compatibles con la CEDH y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

- Protección en tiempos de crisis:

El Artículo 222 del TFUE establece la cláusula de solidaridad, que permite a la UE movilizar recursos para proteger a los ciudadanos en situaciones de crisis graves, como ataques terroristas o catástrofes, garantizando también la protección de los derechos humanos en tales circunstancias.

En resumen, la protección de los derechos humanos en Europa se articula a través de un sistema complejo y multinivel que incluye marcos legales como la CEDH, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y mecanismos judiciales como el TEDH. Estos instrumentos garantizan a priori que tanto los Estados miembros como las instituciones europeas respeten los derechos humanos.

### 1.3.2. La jurisprudencia de los tribunales de DD.HH.

Extremadamente extensa, es la encargada de hacer efectiva la defensa de los derechos humanos en casos particulares.

Nos detendremos a analizar algunas cuestiones que relacionan al respeto de los derechos humanos en este amplio marco, con la democracia y el Estado de derecho que es nuestra preocupación central en este capítulo.

El TEDH (en el marco de la CEDH), ha afirmado que la democracia es un valor esencial para la “sociedad europea” y el “único sistema compatible con la CEDH” (SAURON Y CHARTIER). La Corte ha sostenido que la democracia y el pluralismo son requisitos previos para el respeto de los derechos humanos y la libertad, sin los cuales no puede haber un verdadero Estado de derecho.

En tal sentido, en *Refah Partisi y otros c. Turquía* (2003)<sup>1</sup>, el TEDH sostuvo que un partido político que defiende un sistema de gobierno que no respeta la democracia pluralista puede ser prohibido. En este caso, el Tribunal apoyó la disolución de un partido político que buscaba establecer un Estado teocrático, argumentando que la democracia europea se basa en el pluralismo y la tolerancia y, por lo tanto, rechaza cualquier forma de gobierno que socave estos principios. Los valores de una “sociedad democrática” son el límite al pluralismo.

En sentido similar, El TEDH ha sostenido en *Vona c. Hungría* (2013)<sup>2</sup> que los Estados tienen derecho a restringir actividades de grupos que promuevan ideologías incompatibles con los valores democráticos. La Corte falló que Hungría podía disolver una organización extremista, argumentando que la sociedad democrática tiene derecho a protegerse contra ideologías que podrían desestabilizarla.

Sin embargo, esto no ha sido llevado al extremo de afectar la pluralidad partidaria que

<sup>1</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-59617%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59617%22]})

<sup>2</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-122183%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-122183%22]})

consideró propia del Estado de derecho que caracteriza a la democracia. La jurisprudencia del TEDH ha subrayado esta interdependencia entre democracia y Estado de derecho en el caso *United Communist Party of Turkey y otros c. Turquía* (1998)<sup>3</sup>. Allí la Corte afirmó que la democracia significa algo más que simple mayoría electoral; requiere respeto por los derechos de las minorías y por el sistema jurídico. En el citado caso, el Tribunal evaluó la disolución del Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP), ordenada por el Tribunal Constitucional de Turquía en 1991. La razón alegada fue que el nombre y la ideología del partido supuestamente ponían en peligro la seguridad nacional y la unidad del Estado, incluso antes de que el partido pudiera comenzar a operar formalmente.

El TEDH concluyó que la disolución del TBKP violaba el Artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que protege la libertad de asociación. El Tribunal señaló que los partidos políticos son fundamentales para el pluralismo político y el correcto funcionamiento de la democracia, un sistema que la Convención promueve como único modelo político compatible con sus principios. Argumentó que la disolución de un partido con base en su nombre o en una percepción de sus ideas es desproporcionada si no existen pruebas de actividades concretas que amenacen el orden democrático. El TEDH enfatizó que la prohibición de un partido político solo puede justificarse en circunstancias excepcionales, especialmente si hay evidencia clara de que sus actividades representan un peligro real y concreto para la sociedad democrática.

Finalmente, el TEDH ha interpretado asimismo el derecho a elecciones libres (Artículo 3 del Protocolo 1 de la CEDH) como una piedra angular de la democracia. En el caso de *Hirst c. Reino Unido* (2005)<sup>4</sup>, el Tribunal declaró que el derecho de voto es esencial para mantener la democracia representativa, señalando que las restricciones a este derecho deben ser limitadas y justificadas.

En suma, el TEDH reafirma en su jurisprudencia que la democracia no solo es el modelo político ideal, sino también el único compatible con la CEDH.

### 1.3.3. La conexión inevitable entre los derechos humanos y la democracia expresada por los jueces del Consejo de Europa.

En el evento “Diálogo entre jueces” del día 27 de enero de 2023, se refleja la postura en el cual los integrantes el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han entendido que protegiendo a los derechos humanos los jueces preservan la democracia (POAIRES).

En el referido “Diálogo entre jueces” se afirmó la relación directa entre el respeto de los derechos humanos y la democracia tanto por los derechos electorales consagrados por el artículo 3 el protocolo adicional al CEDH que constituyen un elemento característico de la democracia, como por el control judicial efectivo necesario para la realización de elecciones equitativas.

Según vimos, la CEDH está destinada a salvaguardar y promover los ideales y valores de una “sociedad democrática” (KRENK). Y los derechos intrínsecos propios de la sociedad democrática son, de acuerdo a los miembros del tribunal: las elecciones libres junto con otros aspectos materiales vinculados a derechos y libertades como la libertad de expresión, la libertad de reunión pacífica, la libertad de asociación y la posibilidad de que se resuelvan los problemas en un debate abierto, por lo que la democracia no se reduce solamente a la expresión de la voluntad popular sino que descansa sobre una base de valores que son esencialmente : el pluralismo la tolerancia y el espíritu de apertura.

Esto constituye el denominador común de la de la sociedad democrática promovida por la CEDH. El Tribunal en su jurisprudencia establece que “una sociedad democrática es una sociedad que garantiza la libertad de creer como de no creer”. “Protege la expresión de ideas y de comportamientos que puedan inquietar o contradecirse” (KRENK).

<sup>3</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58128%22%5D%7D>

<sup>4</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-70442%22%5D%7D>

Respetar y proteger el derecho de las minorías porque la democracia no se reduce a la supremacía constante de la opinión de la mayoría, sino que precisa de un equilibrio que asegure a las minorías un trato justo y evite cualquier tipo de abuso de una posición dominante. Una sociedad democrática percibe la diversidad no como una amenaza sino como una riqueza.

#### 1.4. Las competencias institucionales y la acción de los órganos de la Unión en la promoción de la democracia

Para concluir el capítulo, veremos las competencias de los principales órganos de la UE en el fomento de la democracia, tanto dentro de la Unión como en sus relaciones exteriores.<sup>5</sup> Luego no detendremos en unas de sus más recientes iniciativas en el tema de la promoción de la democracia, producido en el marco de esta estructura institucional y dentro del marco de las atribuciones referidas vinculadas con el tema de la protección de la democracia y ver si eso ha clarificado en algo el alcance del concepto<sup>6</sup>.

##### 1.4.1. Las competencias de los principales órganos de la UE en la promoción de la democracia

Las competencias de los principales órganos de la UE en la promoción de la democracia

###### - Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es la única institución de la UE cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos de los Estados miembros, lo que le otorga un papel central en la promoción de la democracia. Su labor se manifiesta en varios aspectos:

- Fomento de la participación ciudadana: A través de las elecciones al Parlamento Europeo, los ciudadanos de la UE pueden participar directamente en la toma de decisiones, fortaleciendo la participación democrática.
- Defensa de los derechos humanos y las libertades: El Parlamento promueve la democracia a nivel global mediante resoluciones, debates y delegaciones que supervisan las elecciones y apoyan los derechos humanos en terceros países.
- Iniciativa Ciudadana Europea (ICE): Aunque no es exclusivamente competencia del Parlamento, este órgano respalda mecanismos como la ICE, que permite a los ciudadanos proponer legislación a nivel europeo, fortaleciendo la democracia participativa.

###### - Consejo de la Unión Europea

El Consejo de la UE, que reúne a los ministros de los gobiernos de los Estados miembros y adopta decisiones junto al Parlamento, tiene un papel importante en la promoción de la democracia al:

- Promover la democracia en política exterior: El Consejo coordina las políticas exteriores de los Estados miembros y promueve los valores democráticos a nivel global, utilizando herramientas como sanciones

---

<sup>5</sup> Síntesis realizada en base a lo que se desprende de la competencia y actuación de los diferentes órganos de la UE. [https://european-union.europa.eu/index\\_es](https://european-union.europa.eu/index_es)

<sup>6</sup> Ver Plan de Acción en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_2250](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2250)

o incentivos para fomentar la democracia en terceros países, un tema sobre el que se volverá más adelante.

#### - Comisión Europea

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE y tiene una gran responsabilidad en la promoción de la democracia a través de:

- **Propuestas legislativas:** Aunque no es un órgano directamente electo, la Comisión es responsable de proponer leyes que luego son debatidas y aprobadas por el Parlamento y el Consejo. Estas propuestas a menudo reflejan los valores democráticos de la UE.
- **Supervisión del respeto al Estado de derecho:** La Comisión supervisa que los Estados miembros respeten los principios democráticos, el Estado de derecho y los derechos fundamentales. Inicia procedimientos de infracción si un Estado no cumple con sus obligaciones, como ha sucedido con Polonia y Hungría en los últimos años, lo cual se verá también más adelante.
- **Fomento de la democracia en países terceros:** La Comisión gestiona programas y fondos de ayuda exterior que promueven la democracia, el buen gobierno y los derechos humanos en terceros países. Esto incluye programas como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).

#### - Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el órgano judicial de la UE y desempeña un papel clave en la promoción de la democracia al:

- **Garantizar el respeto de los tratados:** El TJUE asegura que la legislación de la UE respete los principios democráticos y los derechos fundamentales de los ciudadanos, revisando la legalidad de las decisiones de las instituciones europeas.
- **Protección del Estado de derecho:** Al interpretar el derecho de la UE, el TJUE refuerza el Estado de derecho y garantiza que los Estados miembros cumplan con las normas democráticas acordadas. Esto incluye la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos y el control de medidas que vulneren los principios democráticos.

Esta labor del Tribunal es sin perjuicio de la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en este tema, en el marco del Consejo de Europa, cuya jurisprudencia se comentará más adelante.

#### - El Consejo Europeo

El Consejo Europeo, formado por los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, establece las directrices generales de la política de la UE. En términos de promoción de la democracia:

- **Define la política exterior y de seguridad:** El Consejo Europeo define las prioridades en materia de democracia y derechos humanos en la acción exterior de la UE.
- **Debate sobre la evolución democrática en los Estados miembros:** El Consejo Europeo también discute y responde a las crisis democráticas o las amenazas al Estado de derecho dentro de la UE, y



puede tomar decisiones políticas importantes sobre cómo responder a estos desafíos, como se verá en el capítulo siguiente.

#### 1.4.2. El Plan de Acción para la Democracia Europea

Esta es la principal iniciativa reciente en materia de promoción de la democracia en el marco del sistema institucional de la UE, nacida por iniciativa de la Comisión.

En efecto, en 2020, la Comisión adoptó el “Plan de Acción para la Democracia Europea”, cuyo objetivo es “construir democracias más resilientes en toda la UE mediante:

- la promoción de elecciones libres y justas;
- el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación; y
- la lucha contra la desinformación.

Otras prioridades transversales del Plan son la consecución de una participación ciudadana significativa y activa y de una sociedad civil activa<sup>7</sup>.

En 2023 y antes de las elecciones europeas celebradas poco después, la Comisión presentó el llamado paquete de Defensa de la Democracia.

El paquete de Defensa de la Democracia, presentado el 12 de diciembre de 2023 para complementar y profundizar el Plan, introduce:

- una Comunicación en la que se revisa el trabajo realizado en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea;
- una propuesta legislativa para establecer normas comunes de transparencia y rendición de cuentas para proteger la esfera democrática de la UE, fomentar la confianza institucional y proteger el debate público abierto frente a injerencias encubiertas.
- una recomendación para promover unas elecciones libres, justas y resilientes;
- una recomendación para promover la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de las políticas comunes;

El objetivo es lograr lo anterior garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales y los valores democráticos mediante una intervención política proporcionada<sup>8</sup>

Todo ello se fundamentó en que, en una democracia sana y próspera, los ciudadanos deben poder expresar libremente sus opiniones, elegir a sus dirigentes políticos y tener voz sobre su futuro.

La democracia en la UE, según se establece originalmente en el Plan de Acción, se enfrenta a retos derivados del auge del extremismo, la injerencia electoral, la difusión de información manipuladora y las amenazas contra periodistas.

Los ciudadanos deben poder tomar decisiones electorales en un espacio público donde los diferentes puntos de vista puedan expresarse libremente. Los medios de comunicación libres, el mundo académico y la sociedad civil deben poder desempeñar su papel a la hora de fomentar un debate abierto y libre de injerencias, ya sean extranjeras o nacionales. Basado en estos supuestos la Comisión, como vimos, adoptó el paquete de defensa de la Democracia que lo complementa<sup>9</sup>

Este paquete incluye en su Comunicación a los órganos decisorios de la Unión alguna precisión adicional sobre los valores de la Unión, en particular de la Democracia, motivo por el cual nos resulta particularmente interesante. Al respecto establece:

---

<sup>7</sup> Ver [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_es)

<sup>8</sup> Ver ibid. Nota al pie 4

<sup>9</sup> Ibid., nota al pie 4

*“La democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales son valores fundacionales de la Unión Europea 1 . Respaldan todos los logros de la UE en el fomento de la paz, la prosperidad, la competitividad económica, la cohesión social y la estabilidad en todo el continente y en todo el mundo 2 . La esencia de la democracia radica en que los ciudadanos pueden expresar libremente sus puntos de vista y participar en la vida democrática, elegir a sus representantes políticos y tener voz sobre su futuro. Los ciudadanos deben poder formarse sus propias opiniones en un espacio público donde puedan expresarse distintos puntos de vista, en el que tengan derecho a estar en desacuerdo y a cambiar de Gobierno a través de elecciones, sin injerencias, ya sean extranjeras o nacionales. Con la gran abundancia de elecciones locales, regionales, nacionales y europeas, la UE y sus Estados miembros representan una de las experiencias democráticas más profundas del mundo. La democracia europea y los derechos y libertades asociados a ella constituyen el núcleo de nuestras sociedades abiertas y transparentes”.*

Como puede verse se enfatiza que la democracia promueve “a los ciudadanos a expresarse libremente” así como a “elegir a sus representantes políticos” y eventualmente a “cambiar al Gobierno”, todo ello “sin injerencias extranjeras”. Complementa luego refiriéndose a que existen “libertades y derechos asociados a ella” sin detallarlos, y también sin incluirlos conceptualmente. Pero ratificando la importancia que todo esto tiene para los ciudadanos de la Unión.

Como se ha dicho, este paquete está dirigido a reforzar la resiliencia democrática mediante la promoción de la integridad electoral, la protección de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, así como el refuerzo de la lucha contra la desinformación y la manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros. Estos son los aspectos a los que va dirigido y no a precisar aspectos de la democracia que se dan por sentados, pero que parecen más ligados incluso a la noción clásica de respeto al Estado de derecho en la propia visión de la Unión Europea<sup>10</sup>.

El paquete para la Democracia, en sus diversos aspectos, aún no ha sido aprobado por el nuevo Parlamento, ni es una norma comunitaria en 2024. Es por ahora un proyecto de la Comisión.

La no clarificación de los conceptos de democracia en relación con la de Estado de derecho (y con muchos derechos fundamentales) nos deja con la misma incertidumbre sobre lo que se entiende realmente por democracia, y, aunque por supuesto se puedan inferir muchos de sus atributos, por un simplista ejercicio de yuxtaposición de conceptos asociados, no será simple defender algo que no está perfectamente definido. Lo que sí queda claro que en la UE a diferencia de otros sistemas que promueven la democracia, existe un conjunto de valores más amplio que defienden un modelo de gobierno determinado que precisan ser invocados cuando el mismo es puesto a prueba. Y que es la conjunción de esos valores que son pasibles de defensa.

En otros sistemas, parece claro que la democracia integra en gran medida todo lo que en la UE está repartido en distintos conceptos que no parecen jerarquizarse como en otros sistemas donde en el vértice de la pirámide está la democracia y los demás conceptos ayudan a explicarla. No es el caso de la Unión Europea donde existe una promoción horizontal de ciertos valores entre los cuales está la democracia como uno más.

## **2. Los instrumentos de protección de la democracia en la UE**

Habiendo visto la promoción de la democracia como valor esencial (entre otros) dentro de la UE veremos ahora cuáles son los instrumentos para proteger a esta democracia (y los

---

<sup>10</sup> Ver Comunicación de la Comisión sobre la Situación del Estado de derecho en la Unión Europea de 2021 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2021-rule-law-report\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2021-rule-law-report_es)

demás valores) en caso de peligro de quiebre de la misma o para establecer que efectivamente ha existido un quiebre de esta, y, eventualmente cuáles son los remedios para enfrentar esta coyuntura.

El artículo 7 del TUE establece procedimientos para abordar violaciones graves y persistentes de los valores fundamentales de la Unión, como la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.

Dicho artículo establece:

*“1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.*

*El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.*

*2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*

*3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

*Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.*

*4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*

*5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.*

## 2.1. Contexto histórico y político del artículo 7

El artículo 7 fue introducido en el Tratado de Ámsterdam de 1997 y entró en vigor en 1999. Su creación respondió a la preocupación de que algunos países pudieran desviarse de los valores democráticos una vez dentro de la UE, lo cual amenazaría la cohesión y los principios sobre los que se asienta la Unión. Este artículo fue una respuesta a la posibilidad de que gobiernos autoritarios o prácticas contrarias a los derechos fundamentales surgieran dentro de los Estados miembros.

A principios de la década de 2000, la UE se expandió considerablemente hacia el este, incorporando países del antiguo bloque soviético que, aunque habían adoptado sistemas democráticos, aún estaban en proceso de consolidación de sus instituciones. Lo antedicho generó la necesidad de un mecanismo que permitiera actuar en caso de que alguno de estos países mostrara signos de retroceso democrático o de violaciones a los derechos fundamentales.

Esta ampliación reforzó la percepción de que la UE necesitaba una herramienta para asegurar el compromiso de todos los Estados miembros con los valores fundamentales, tanto en su ingreso a la Unión como en su permanencia.

Por ello, en 2003, el Tratado de Niza reforzó el artículo 7 al introducir el concepto de "riesgo claro de una violación grave", creando así una fase preventiva para permitir una

intervención antes de que ocurra una violación persistente de los valores de la UE, lo cual no es un criterio que se repite en todas las cláusulas democráticas de otras regiones, ni tampoco, a nuestro juicio, un concepto de demasiado preciso para un tema tan delicado (ni el “riesgo claro”, ni la “violación grave” lo son, aún más si van juntos, como en el texto), pero que amplía el campo de aplicación del artículo.

## 2.2. La doble finalidad del artículo 7

Desde 2003 por tanto, el artículo 7 del TUE tiene un doble propósito: prevenir y sancionar.

### 2.2.1. Prevenir violaciones de los valores fundamentales de la UE:

La primera parte del artículo 7 establece un mecanismo preventivo. Si existe el citado “riesgo claro de violación grave” de los valores de la UE por parte de un Estado miembro, el Consejo puede, a propuesta de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea, realizar recomendaciones al Estado en cuestión para corregir su curso. Esta fase busca evitar una crisis de valores en sus etapas iniciales, promoviendo una solución consensuada antes de que sea necesaria una sanción.

La idea de esta fase preventiva es que la UE pueda intervenir de manera diplomática antes de que se produzcan daños graves e irreversibles a los valores fundamentales. Esta parte del mecanismo está destinada a actuar como una advertencia y una oportunidad para que el Estado afectado revise sus políticas o prácticas. Es claramente una fase política donde la interpretación del riesgo tendrá esa connotación, más allá de que debe ser una propuesta “fundada” lo que implica alguna justificación conceptual o jurídica del riesgo y su gravedad.

### 2.2.2. Sancionar violaciones graves y persistentes de los valores de la UE:

Si las recomendaciones preventivas no son efectivas y la situación persiste, el artículo 7 prevé un mecanismo de sanción. En esta segunda fase, la UE puede determinar que existe una “violación grave y persistente” de los valores fundamentales, lo que permite al Consejo Europeo imponer sanciones al Estado miembro infractor. La sanción más significativa es la suspensión de ciertos derechos de membresía, incluida la suspensión del derecho de voto en el Consejo (de la Unión Europea)<sup>11</sup>.

La finalidad de esta fase es disuadir a los Estados miembros de continuar con prácticas que violen los valores fundamentales de la UE. Esta fase sancionadora también busca enviar un mensaje claro de que la UE no va a tolerar prácticas contrarias a los principios democráticos y al Estado de derecho.

## 2.3. Limitaciones en la aplicación del artículo 7.

Se han identificado varios obstáculos que limitan la efectividad del artículo 7 y lo hacen a su juicio inadecuado para responder a las amenazas contra los valores de la UE (BLUMANN):

### 2.3.1. Requisito de unanimidad en el Consejo Europeo:

Para determinar que un Estado miembro ha cometido una “violación grave y persistente” de los valores de la UE, se requiere la unanimidad de los demás miembros del Consejo Europeo. Esta disposición permite que un solo Estado bloquee la aplicación de sanciones, una debilidad que Blumann califica como “un veto implícito”. En la práctica, esto significa que es extremadamente difícil aplicar sanciones a un Estado miembro, especialmente si cuenta con el apoyo de otros países o alianzas dentro del Consejo, como ha sido el caso de

---

<sup>11</sup> No confundir con el referido Consejo Europeo. El Consejo de la Unión Europea o simplemente “el Consejo” es un órgano diferente al primero y es allí donde se procesa la adopción de las normas comunitarias junto con el Parlamento.

Hungría y Polonia, que han bloqueado mutuas iniciativas sancionadoras.

#### 2.3.2. Complejidad y lentitud del procedimiento:

El proceso es largo y está lleno de requisitos formales, lo que reduce su capacidad de respuesta ante las violaciones urgentes de derechos y valores. La etapa preventiva y la sancionadora implica consultas, informes y recomendaciones, lo que ralentiza las decisiones.

Esta burocracia convierte al artículo 7 en un mecanismo con "efectos más simbólicos que reales", y sugiere que la UE necesita un procedimiento "más ágil y efectivo" (BLUMANN).

#### 2.3.3. Falta de voluntad política:

Existe una reticencia de los Estados miembros a aplicar sanciones severas a sus pares, especialmente cuando los partidos gobernantes tienen vínculos ideológicos o temen que en el futuro ellos mismos puedan ser objeto de sanciones. Esta falta de voluntad política es una de las barreras más importantes, ya que muchas veces la decisión de activar el artículo 7 está sujeta a intereses políticos y diplomáticos, en lugar de una evaluación imparcial de las violaciones de derechos.

#### 2.3.4. Ambigüedad en la interpretación de los valores:

La noción de "valores comunes" en la UE, como la democracia y el Estado de derecho, puede interpretarse de manera diferente en cada Estado miembro, lo cual genera incertidumbre sobre lo que constituye una "violación grave".

La falta de una definición precisa y operativa de estos valores facilita que algunos Estados miembros justifiquen sus acciones como asuntos de soberanía nacional, dificultando aún más la aplicación de sanciones. En gran medida en el punto siguiente se verán ejemplos de este aspecto en los dos casos que se presentan.

### 2.4. La práctica del artículo 7: los casos de Polonia y Hungría

#### 2.4.1. El caso de Polonia y la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE)

Este caso refleja uno de los ejemplos más importantes de aplicación de este mecanismo, debido a preocupaciones de la Unión Europea (UE) sobre el respeto al Estado de derecho en el país.

##### 2.4.1.1. Contexto del caso de Polonia

Desde 2015, el gobierno polaco, liderado por el partido Ley y Justicia (PiS), ha implementado una serie de reformas en el sistema judicial que han generado alarma tanto en la UE como en organizaciones de derechos humanos. Estas reformas afectaron diversas instituciones y estructuras judiciales, y fueron interpretadas como una amenaza a la independencia judicial, uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho en la UE. Algunas de las principales reformas controvertidas incluyen:

- Reforma del Tribunal Constitucional:

El gobierno polaco introdujo cambios en la composición y funcionamiento del Tribunal Constitucional, lo que generó críticas sobre la influencia del ejecutivo en el tribunal. Se alegó que estas modificaciones socavaban la independencia del tribunal, ya que permitían al gobierno controlar o influir en las decisiones de una de las principales instituciones de supervisión de la legalidad en el país.

- Reformas del Tribunal Supremo:

En 2017, Polonia aprobó una ley que redujo la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo, lo que obligaba a varios jueces a retirarse prematuramente. Esta ley permitía al presidente del país decidir si concedía excepciones, lo cual, en la práctica, otorgaba al gobierno un control significativo sobre el Tribunal Supremo. La reforma fue vista como un intento de remover a jueces que se oponían al gobierno y reemplazarlos con figuras más afines.

- Consejo Nacional de la Judicatura:

El gobierno modificó el proceso de nombramiento del Consejo Nacional de la Judicatura, el órgano encargado de supervisar la independencia de los jueces. La reforma otorgaba al Parlamento, controlado por el partido gobernante, el poder de nombrar a los miembros del Consejo. Esta modificación suscitó preocupación sobre la falta de independencia judicial y la politización de los nombramientos en el sistema judicial.

- Control sobre los tribunales ordinarios:

También se aprobaron leyes que otorgaban al ministro de Justicia el poder de nombrar y destituir a los presidentes de los tribunales ordinarios, lo cual era visto como una interferencia directa en la independencia del poder judicial.

#### 2.4.1.2. Activación del artículo 7 del TUE

Ante estos cambios, la Comisión Europea comenzó un diálogo con el gobierno polaco, expresando sus preocupaciones sobre el impacto de las reformas judiciales en la independencia judicial y el Estado de derecho. Sin embargo, al no lograr un acuerdo, la Comisión decidió activar la fase preventiva del artículo 7 del TUE en diciembre de 2017.

#### 2.4.1.3. Razones específicas argumentadas para la activación:

La Comisión Europea argumentó que había un "riesgo claro de violación grave" de los valores fundamentales de la UE en Polonia, especialmente en lo que respecta al Estado de derecho. Las razones específicas incluyeron:

- Amenaza a la independencia judicial: Las reformas judiciales concentraban el poder en el ejecutivo, comprometiendo la independencia de los tribunales y, en consecuencia, el principio de separación de poderes.
- Impacto en el Estado de derecho: Al debilitar la independencia judicial, se consideraba que Polonia estaba poniendo en riesgo el Estado de derecho, uno de los valores esenciales de la UE establecidos en el artículo 2 del TUE.
- Posible incumplimiento de las obligaciones de la UE: La Comisión también consideró que estas reformas comprometían la aplicación uniforme del derecho de la UE en Polonia, dado que los tribunales nacionales también son tribunales de la UE y están obligados a aplicar y proteger el derecho de la Unión.

#### 2.4.1.4. Desarrollo posterior

Después de la activación de la fase preventiva del artículo 7, la Comisión emitió una serie de recomendaciones a Polonia y continuó el diálogo con el gobierno polaco. Sin embargo, la respuesta de Polonia fue limitada y no se implementaron los cambios necesarios para garantizar la independencia judicial.

La Comisión ha recurrido también a otras herramientas, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que en varias ocasiones ha dictaminado en contra de las reformas judiciales polacas. El TJUE ha emitido órdenes para suspender la implementación de algunas reformas, especialmente las relativas a la jubilación de jueces del Tribunal Supremo y el Consejo Nacional de la Judicatura.

#### 2.4.1.5. Limitaciones del proceso y situación actual

El proceso bajo el artículo 7 ha enfrentado dificultades importantes, en particular la necesidad de unanimidad en el Consejo Europeo para pasar a la fase sancionadora, que permitiría sanciones efectivas como la suspensión del derecho de voto de Polonia en el Consejo. Sin embargo, la falta de consenso entre los Estados miembros, con algunos países apoyando a Polonia, ha impedido el avance hacia sanciones concretas.

De lo expuesto puede verse que el caso de Polonia muestra tanto la importancia del artículo 7 como sus limitaciones a las que se refería Blumann. En efecto, aunque el artículo 7 ha permitido a la UE abordar y criticar abiertamente los retrocesos en el Estado de Derecho en Polonia, las barreras políticas y procedimentales han dificultado una respuesta efectiva. No obstante, este caso ha llevado a la UE a explorar otras medidas, como la condicionalidad de los fondos europeos al respeto del Estado de Derecho, para proteger sus valores fundamentales en los Estados miembros. No ha agregado nada en cambio, ni era necesario que lo hiciera, en la diferenciación conceptual. De hecho, en Europa, es igual violar cualquiera de los valores del art.7 para que el mismo se pueda activar. No es sólo un artículo que prevea un mecanismo para la defensa de la democracia a secas, por el contrario, en este caso el “valor” que se tomó por afectado directamente fue el Estado de derecho.

#### 2.4.2. El caso de Hungría es otro ejemplo destacado de la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE),

La activación fue impulsada por una serie de reformas y políticas implementadas en Hungría desde que el partido Fidesz, liderado por el primer ministro Viktor Orbán, asumió el poder en 2010 que suscitaban controversias sobre el respeto de los principales valores de la UE, el Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales.

##### 2.4.2.1. Contexto del caso de Hungría

Desde la llegada de Viktor Orbán al poder, el gobierno húngaro ha llevado a cabo numerosas reformas en diferentes áreas que han sido motivo de preocupación para la UE, las organizaciones de derechos humanos y otros Estados miembros. Estas reformas han sido percibidas como un intento de consolidar el poder del partido gobernante y restringir las libertades democráticas en el país. Algunos de los aspectos más controvertidos incluyen:

- Reforma judicial y control del sistema de justicia:

El gobierno húngaro ha implementado reformas que centralizan el control sobre el sistema judicial, incluyendo el poder de nombramiento y destitución de jueces y la creación de nuevos tribunales administrativos controlados por el gobierno. Esto ha suscitado preocupación sobre la independencia judicial en Hungría, ya que el poder ejecutivo tiene influencia significativa sobre los tribunales y el poder judicial en general.

- Restricciones a la libertad de prensa:

Hungría aprobó leyes que restringen la libertad de los medios de comunicación, con un organismo regulador de los medios que ha sido criticado por su falta de independencia. Esta institución está compuesta en gran medida por personas cercanas al partido Fidesz, lo cual facilita el control del gobierno sobre los contenidos y las licencias de los medios. Además, se han reportado casos de acoso y presión a periodistas y medios críticos con el gobierno, lo que ha creado un clima adverso para la libertad de expresión.

- Limitación de las actividades de las ONG:

Hungría aprobó leyes que restringen las actividades de organizaciones no gubernamentales (ONG) financiadas desde el extranjero, alegando que estas organizaciones, en particular las que trabajan en derechos humanos y democracia, representan intereses extranjeros que buscan influir en la política húngara. La legislación impone requisitos de registro y

transparencia sobre las fuentes de financiación, lo cual dificulta el trabajo de estas ONG y genera una presión indebida sobre ellas.

- Ataques a la libertad académica:

La reforma educativa implementada por el gobierno también ha sido criticada. En 2017, el gobierno introdujo leyes que afectaban a universidades internacionales y privadas, lo que llevó al cierre de la Universidad Centroeuropea (CEU) en Budapest, fundada por el filántropo George Soros. Esta ley fue vista como un ataque a la libertad académica y a la diversidad intelectual, limitando el acceso de los húngaros a una educación plural y crítica.

- Ley anti-LGBTI+:

En 2021, Hungría aprobó una ley que prohíbe la "promoción" de la homosexualidad y el cambio de género entre los menores, lo cual fue interpretado como una restricción de los derechos de la comunidad LGBTI+ y como una discriminación abierta contra este colectivo. La ley fue duramente criticada por la UE y otras organizaciones de derechos humanos.

#### 2.4.2.2. Activación del artículo 7 del TUE por el Parlamento Europeo

Debido a estas preocupaciones, en septiembre de 2018, el Parlamento Europeo votó a favor de activar el artículo 7 del TUE contra Hungría. Esta fue la primera vez que el Parlamento utilizó esta facultad para instar al Consejo a intervenir en un Estado miembro por violaciones de los valores de la UE.

#### 2.4.2.3. Razones específicas para la activación

El Parlamento Europeo argumentó que Hungría había incurrido en una serie de violaciones de los valores fundamentales de la UE, y enumeró diversas razones específicas para la activación del artículo 7:

- Amenaza a la independencia judicial y el Estado de derecho: Las reformas judiciales y el control del sistema judicial por parte del ejecutivo afectaban la independencia del poder judicial, pilar fundamental del Estado de derecho.
- Restricciones a las libertades de expresión, de prensa y de asociación: La UE señaló que las restricciones impuestas a los medios de comunicación, a las ONG y a las organizaciones académicas limitaban gravemente los derechos de asociación y expresión, que son esenciales para el funcionamiento de una democracia plural.
- Ataques a los derechos fundamentales: Las medidas contra las ONG, las restricciones a la educación y las políticas discriminatorias, en particular las dirigidas a la comunidad LGBTI+, fueron consideradas violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- Desmantelamiento de los controles y contrapesos democráticos: La concentración de poder en el ejecutivo, junto con el debilitamiento del sistema judicial y las restricciones a las voces críticas, representaban una amenaza directa al sistema de controles y contrapesos, esencial para cualquier democracia.

#### 2.4.2.4. Desarrollo posterior

Tras la votación en el Parlamento Europeo, la decisión de activar el artículo 7 fue remitida al Consejo de la Unión Europea, que inició el procedimiento de evaluación y diálogo con Hungría. A pesar de los numerosos informes y audiencias realizadas, el proceso ha avanzado lentamente debido a la falta de consenso en el Consejo para imponer sanciones efectivas.

La activación del artículo 7 contra Hungría demuestra también los desafíos que enfrenta la



UE para hacer cumplir sus valores fundamentales en sus Estados miembros. Aunque el mecanismo ha servido para iniciar un proceso de diálogo y presión sobre Hungría, sus limitaciones han evidenciado la necesidad de herramientas adicionales. En este caso varios de los valores se veían comprometidos, a diferencia del caso de Polonia.

### 2.5. Medidas adicionales: condicionalidad de fondos como sanción

Debido a las limitaciones del artículo 7, la UE introdujo un nuevo mecanismo de condicionalidad en 2020, que vincula el acceso a los fondos europeos con el respeto al Estado de derecho (nótese la terminología empleada, pese a todo, no es la democracia el principal “valor” afectado al que se hace referencia).

Como consecuencia la UE ha congelado fondos destinados a Hungría debido a preocupaciones sobre el respeto al Estado de derecho y la independencia judicial en el país. En diciembre de 2022, la UE decidió suspender 6.300 millones de euros de los Fondos de Cohesión asignados a Hungría, una cantidad ligeramente inferior a los 7.500 millones propuestos inicialmente por la Comisión Europea.

Esta medida se tomó en respuesta a las persistentes violaciones de los principios del Estado de derecho. La Comisión Europea propuso la suspensión de estos fondos en septiembre de 2022, argumentando que Hungría no había implementado las reformas necesarias para abordar este problema<sup>12</sup>.

En diciembre de 2023, la Comisión Europea anunció el desbloqueo de 10.200 millones de euros de fondos de cohesión para Hungría, al considerar que el país había cumplido con una parte de sus compromisos en materia de independencia judicial. Sin embargo, otros fondos permanecen congelados debido a que Bruselas considera que Budapest no ha cumplido todos los compromisos relacionados con la lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos de las minorías LGTBI y de los solicitantes de asilo<sup>13</sup>.

La situación ha generado tensiones entre Hungría y la UE, con el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, denunciando en repetidas ocasiones que el bloqueo de los fondos es un “chantaje financiero”. A pesar de algunas reformas implementadas por Hungría, la Comisión Europea mantiene congelados aproximadamente 21.000 millones de euros en total, esperando que Budapest tome medidas adicionales para cumplir con los estándares europeos en materia de Estado de derecho y Derechos fundamentales<sup>14</sup>.

No debe este tipo de medidas se confundidas en su naturaleza con aquellas relacionadas con el incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de protección de migrantes que resultó, en junio de 2024, en una condena a Hungría a pagar una multa y astreintes por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>15</sup> Esta una condena por incumplimiento del derecho comunitario y no una violación de los valores del artículo 7 del TUE.

### 3. La “exportación” de la democracia europea al mundo: legitimidad y formas.

La legitimidad de la exportación de la democracia por parte de la Unión Europea (UE) es un tema que ha generado un amplio debate político, ético y jurídico. La UE, al definirse

---

<sup>12</sup> <https://es.euronews.com/2022/09/18/la-comision-europea-activa-la-congelacion-de-fondos-a-hungria-por-vulnerar-el-estado-de-de>

<sup>13</sup> <https://elpais.com/internacional/2023-12-13/bruselas-descongela-parte-de-los-fondos-retenidos-a-hungria-en-visperas-de-la-cumbre-que-orban-amenaza-con-bloquear.html>

<sup>14</sup> <https://es.euronews.com/my-europe/2023/12/13/bruselas-libera-10200-millones-de-euros-de-fondos-congelados-de-la-ue-para-hungria-en-medi>

<sup>15</sup> <https://www.elmundo.es/internacional/2024/06/13/666aee6de9cf4a935e8b4573.html>

como un proyecto basado en valores como la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, ha adoptado la promoción de estos valores como uno de sus pilares fundamentales tanto en su política interna como externa. Sin embargo, el proceso de exportación de la democracia plantea varias preguntas sobre la legitimidad y la eficacia de las acciones de la UE.

### 3.1. Bases de la legitimidad de la exportación de la democracia

La UE considera que la promoción de la democracia es un componente esencial de su identidad y, por tanto, de su política exterior. Esta legitimidad se sustenta en varios factores:

**Valores fundacionales:** El Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) consagra la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos como valores fundamentales de la Unión. El Artículo 21 del TUE establece que la acción exterior de la UE debe estar guiada por estos principios, lo que justifica la promoción de la democracia como parte de su política exterior.

**Compromiso con los derechos humanos:** La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los compromisos internacionales de la UE refuerzan la idea de que promover la democracia es una manera de proteger y garantizar los derechos humanos en todo el mundo.

### 3.2. Desafíos y críticas a la legitimidad de la exportación de la democracia

Este compromiso con la promoción de la democracia y la legitimidad de la UE para "exportar" este modelo político no está exenta de desafíos y críticas. Por el contrario, ha sido blanco de numerosas críticas, entre las cuales se encuentran acusaciones de neocolonialismo, de intervencionismo, de aplicación selectiva, de falta de coherencia interna y de escasa eficacia.

En efecto, algunos críticos ven la promoción de la democracia por parte de la UE como una forma de neocolonialismo o una imposición de valores occidentales. Se argumenta que la UE, al tratar de influir en las estructuras políticas y legales de terceros países, puede ser percibida como un actor que ignora la soberanía y las tradiciones culturales de esos países (KURKI).

De la misma forma, la UE debe actuar con sensibilidad y respeto hacia la soberanía y la cultura de los países donde busca promover la democracia para no caer en una violación del principio de no intervención. Esto significa trabajar con actores locales, adaptarse a las realidades del país y evitar imponer un modelo que no sea aceptado o comprendido por la población local.

En cuanto a la aplicación selectiva, la UE ha sido criticada por aplicar sus principios de promoción de la democracia de una forma parcial y dependiendo de sus intereses geopolíticos y económicos. En algunos casos, la UE ha sido acusada de no actuar con la misma firmeza frente a violaciones democráticas en países aliados o socios estratégicos.

Por otro lado, su falta de coherencia interna por problemas de democracia interna dentro de sus propios Estados miembros, como en el caso de Polonia y Hungría que hemos visto, puede poner en cuestión su legitimidad para exigir estándares democráticos a terceros países.

En cuanto a la eficacia, los esfuerzos de la UE por promover la democracia no siempre han sido exitosos. En algunos casos, las intervenciones de la UE no han logrado consolidar cambios democráticos duraderos, o incluso han contribuido a generar inestabilidad.

### 3.3. Aplicación práctica: herramientas y mecanismos de la UE utilizados para la exportación de la democracia

La UE utiliza una variedad de herramientas y mecanismos para promover la democracia fuera de sus fronteras:

- Condicionalidad democrática: En su política de ampliación, la UE exige a los países candidatos el cumplimiento de criterios políticos, económicos y legales, conocidos como los criterios de Copenhague, que incluyen el respeto de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Esta condicionalidad ha sido clave en la transformación democrática de países del este de Europa. Esto tiene su lógica puesto que esto es para ingresar a la UE, no es una verdadera “exportación” de un modelo sino una exigencia para formar parte de la Unión.
- Acuerdos de asociación: Aquí sí la UE utiliza sus acuerdos comerciales y de asociación para fomentar reformas democráticas en terceros países. Muchos acuerdos contienen cláusulas de derechos humanos que vinculan el acceso a beneficios económicos o cooperación con el respeto a los valores democráticos. Esto está incluido por ejemplo en el acuerdo Mercosur -Unión Europea en el marco del cual uno se puede preguntar válidamente cuál sería el criterio de democracia que se aplicaría (ya que ambas partes adhieren a la democracia en textos propios) y cuál sería por ende el proceso que se debería seguir para decidir en la no democracia de un miembro sea del Mercosur o de la Unión Europea. Todo un problema no resuelto, pero la referencia a la democracia había que ponerla...y allí está en el texto sin mucho contenido real (PASTORI).
- Instrumentos financieros: La UE financia programas y proyectos de apoyo a la democracia a través de instrumentos como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), que financia iniciativas dirigidas a fortalecer la sociedad civil, apoyar elecciones libres y justas, y promover la participación política.
- Misiones de observación electoral: La UE participa regularmente en misiones de observación electoral para asegurar procesos democráticos transparentes y justos en países en desarrollo o en situaciones de transición política. Esto tampoco es una actividad “invasiva” ya que es un aporte que debe ser aceptado por el país receptor de la observación.

#### 3.4. Las llamadas “sanciones unilaterales” en relación con la democracia y la defensa de los “valores europeos”.

Más allá (o junto) con esta panoplia de recetas descritas, se destacan especialmente por sus problemas de legitimidad o de efectividad las llamadas medidas coercitivas unilaterales, sanciones unilaterales o medidas restrictivas aplicadas por la Unión Europea en ciertos casos concretos.

Todas ellas se reducen a lo mismo y están diseñadas para ejercer presión sobre gobiernos, entidades o individuos que violan los principios democráticos y los derechos fundamentales. A continuación, se describen algunos ejemplos y mecanismos de sanciones aplicadas por la UE concretamente en materia de democracia y derechos humanos.

La UE aplica varios tipos de sanciones contra países que considera que violan los principios democráticos. Estas sanciones incluyen:

- Congelación de activos: La UE puede congelar los activos financieros de individuos, grupos o entidades asociadas con regímenes que violan los derechos humanos o subvierten el orden democrático.
- Prohibiciones de viaje: A menudo, la UE prohíbe la entrada a su territorio a funcionarios, líderes o personas responsables de actos antidemocráticos o represivos.
- Embargos de armas y materiales de represión: La UE impone embargos sobre la exportación de armas y equipos que puedan ser utilizados para la represión interna, impidiendo que el régimen acceda a herramientas que faciliten la represión.

- Restricciones comerciales y financieras: La UE puede limitar el comercio y las inversiones con países que violen los derechos humanos, afectando sectores específicos de la economía o restringiendo el acceso a servicios financieros.
- Suspensión de acuerdos y programas de cooperación: En algunos casos, la UE suspende acuerdos de cooperación o asociaciones con terceros países como medida de presión para que estos respeten los derechos humanos y la democracia.

La UE ha impuesto sanciones de este tipo a varios países en respuesta a actos que considera antidemocráticos o represivos, como Bielorrusia; Venezuela; Rusia; Myanmar o Irán, entre otros. (PASTORI)

## Conclusiones

### 1) Respeto de la promoción de la democracia

- La Unión Europea tiene la característica de no separar la defensa de la democracia de otros conceptos diferentes pero relacionados con la misma, como el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho, ubicando a todos ellos como “valores” de la Unión. La distinción entre ellos es a veces retórica o difusa.
- En tal sentido, parecería que en la UE la noción de Estado de derecho concierne esencialmente a los principios de base de las instituciones políticas y jurídicas. El régimen de los derechos y libertades fundamentales en la UE en cambio sería la traducción concreta, en el orden jurídico, de los principios del Estado de derecho. Finalmente, la noción de democracia engloba al conjunto y designa al régimen político resultante de la aceptación y del respeto de los dos conceptos antes citados.
- Así pues, a diferencia de otras “cláusulas democráticas” adoptadas en otros tratados regionales, la UE no jerarquiza a la democracia por encima de lo que para otros serían sus componentes, sino que los engloba. Esto complejiza las definiciones, pero amplía el registro de protección de “valores” que por lo general caracterizan a las democracias liberales occidentales, ya que la violación de cualquiera de ellos puede desencadenar el mecanismo previsto para su protección, ampliando así su ámbito de aplicación.

### 2) Respeto de la protección de la democracia

- A diferencia de lo que sucede en el campo de su promoción, el mecanismo sancionador del artículo 7 del TUE enfrenta serios desafíos de efectividad y se encuentra limitado tanto por factores estructurales como políticos. En tal sentido, resulta inadecuado para responder eficazmente a las amenazas contra los valores de la UE y sería apropiado considerar algunas modificaciones al mismo.
- Las soluciones más eficaces para mejorar su efectividad pasarían por eliminar el requisito de la unanimidad y adoptar una mayoría cualificada para decidir sobre la existencia de una “violación grave y persistente” de alguno de los valores del artículo 7. Esto permitiría una aplicación más ágil y reduciría la posibilidad de bloqueos políticos.
- Asimismo, se deberían elaborar directrices más detalladas sobre el significado del criterio de “violación grave y persistente”, lo cual daría a los Estados una mejor comprensión de las expectativas y los límites que deben respetar.

- Como aspecto positivo, el acceso a los fondos europeos como forma de sanción por la falta de respeto a los valores del artículo 7 ha mejorado desde el año 2020, cuando la UE introdujo el mecanismo de llamado de “condicionalidad de los fondos europeos”, que permite congelar los fondos de los Estados miembros que no cumplan con los principios del Estado de derecho, como le sucedió a Hungría, agregando una opción sancionatoria económica no prevista en el Tratado para esta situación.

### 3) Respeto de la exportación de un modelo de democracia

- La UE celebra acuerdos intrarregionales comerciales con Estados o grupos de Estados donde se establece el respeto por la democracia y los derechos humanos como una condición necesaria para el funcionamiento del Acuerdo de que se trate. Esta cláusula es acordada por las Partes por lo cual no es en sí misma criticable. El problema se puede suscitar sin embargo a la hora de aplicarla, pues no están definidos los conceptos ni los procedimientos para hacerla efectiva.
- En un campo más personal de opinión, nos preguntamos la necesidad de este tipo de cláusulas en acuerdos que son básicamente comerciales, siendo que estas normas en el mundo se aplican en numerosos acuerdos sin tener en cuenta la forma de gobierno, ni el respeto por los derechos humanos, cuya defensa “erga omnes” corre por carriles separados o es susceptible de sancionarse incluso unilateralmente, como veremos enseguida.
- Las sanciones a terceros Estados como consecuencia de su violación de los valores de la UE son sólo jurídicamente aceptables en la medida en que lo que se está violando sean los derechos humanos protegidos por convenios internacionales y que se considere que las mismas se aplican “en interés de la comunidad internacional toda”, guardando todos los requisitos de proporcionalidad y transitoriedad que al respecto se establecen por el Derecho Internacional Público (DIP).
- De lo contrario, se corre el riesgo de que la acción de la UE pueda ser considerada una violación del principio de no intervención, con el agregado, además, de que puede ser selectiva políticamente, cayendo en tal caso en un descrédito completo. El Estado de derecho o la democracia tal como se perfila en las definiciones europeas, a diferencia del respeto por los derechos humanos fundamentales, no son universales ni normas de jus cogens, y por ende no son exportables sin riesgo de violentar otros principios vigentes de DIP que protegen la soberanía de los Estados y la autodeterminación de sus pueblos.

## Bibliografía:

- Blumann, Claude, “Le mécanisme des sanctions de l’Article 7 du traité sur l’Union Européenne : pourquoi tant d’inefficacité » en Mélanges en l’honneur de Frédéric Sudre, *Les droits de l’homme à la croisée des droits*, LexisNexis, junio 2018, 860 p.
- Krenc Frédéric, « Une Convention et une Cour pour les Droits Fondamentaux, la démocratie et l’État de Droit en Europe ». Ed. Arthemis, octubre 2023, pgs 23- 34
- Kurki Milja “Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion” en *International Studies Review*, Volume 12, Issue 3, September 2010, Pages 362–386
- Pastori, Alejandro “La adopción y la eficacia de las medidas restrictivas en favor de la democracia o los derechos humanos adoptadas por la UE contra terceros países, individuos o entidades” publicado en sitio web del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) Estudio N° 8/21, disponible en [https://curi.org.uy/wp-content/uploads/la\\_adopcion\\_de\\_medidas\\_restrictivas\\_unilaterales\\_por\\_la\\_Union\\_Europea\\_pastori.pdf](https://curi.org.uy/wp-content/uploads/la_adopcion_de_medidas_restrictivas_unilaterales_por_la_Union_Europea_pastori.pdf)
- Pastori, Alejandro “Aspectos jurídicos del Acuerdo Mercosur- Unión Europea” en *Revista del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur* año 10 N° 19, año 2022. Pg 1-25. Disponible en <https://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/476/155299>
- Pappas, Spyros A. « De la démocratie et de l’État de droit en l’Union Européenne au XXIeme siecle » *Revue Hellénique des Droits de l’Homme* N°95. 2023, pgs 125-140
- Poaires Maduro, Miguel, “Diálogo entre jueces” del día 27 de enero de 2023 en el Consejo de Europa. Actas del Seminario, pg 9 a 16.
- Sauron Jean Luc y Anne Chartier « Les droits protégés par la Convention européenne des droits de l’homme : une analyse des jurisprudences de la CEDH » Ed. Gualino, juin 2014. Pgs 279 y siguientes.
- Sitio web de la Unión Europea, referido en cada caso en el texto según la página consultada dentro del sitio principal: [https://european-union.europa.eu/index\\_es](https://european-union.europa.eu/index_es)
- Sitio web del Consejo de Europa: <https://www.coe.int/es/web/portal>
- Sitio web del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, preguntas y respuestas: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/questions\\_answers\\_spa](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/questions_answers_spa)
- Artículos de prensa referidos a acontecimientos que se mencionan en el texto, con mención al sitio web donde encontrarlos.
- Tratado de la Unión Europea (TUE)
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)
- Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)