

NEOFASCISMO, DISCURSO POLÍTICO DEL ODIO Y CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS EN EUROPA*

NEOFASCISM, POLITICAL DISCOURSE OF HATE AND CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACIES IN EUROPE

Fecha de recepción: 17 de mayo de 2019 | Fecha de aceptación: 13 de septiembre de 2019

Mercedes IGLESIAS BÁREZ**

Resumen

En el presente trabajo se analiza el actual momento democrático europeo. El surgimiento de partidos políticos nacionalistas, populistas y de extrema derecha pone en peligro la democracia en Europa y la existencia de la Unión europea. El trabajo reflexiona sobre las causas y las formas de estos fenómenos de regresión democrática.

Palabras clave: Partidos políticos, nacionalismo, populismo, democracias iliberales, neofascismo.

Abstract

The present work analyzes the current European democratic moment. The emergence of nationalist, populist and far-right political parties threatens democracy in Europe and the existence of the European Union. The work reflects on the causes and forms of these phenomena of democratic regression.

Keywords: Political parties, nationalism, populism, illiberal democracies, neofascism.

*Este artículo se inserta en el Proyecto de Investigación REFERENCIA: DER2017-84733-R, ENTIDAD SOLICITANTE: UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA CENTRO: FACULTAD DE DERECHO, TÍTULO: PARTIDOS POLITICOS: ORIGEN, FUNCION Y REVISION DE SU ESTATUTO CONSTITUCIONAL, cuyas INVESTIGADORAS PRINCIPALES son las Dras María Salvador Martínez y Remedios Morán Martínez.

**Catedrática de la Universidad de Salamanca.

SUMARIO: I. Introducción. II. La crisis del Estado y el surgimiento del fenómeno de la renacionalización de Europa. III. Populismo y política del odio en Europa. IV. La crisis de la democracia representativa y la propuesta de su sustitución por la democracia directa y el empleo del referéndum. V. El surgimiento de las democracias iliberales y la crisis política de la Unión Europea: los casos de Hungría y Polonia. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2018 se ha publicado en España el libro *Cómo mueren las democracias* donde los profesores de Harvard Levitsky y Ziblatt¹ muestran la diferencia que existe entre cómo eran derrocadas las democracias históricamente –mediante la violencia o el golpe de estado– y cómo estas se disuelven en la actualidad: de la mano de los propios representantes políticos elegidos democráticamente que a golpe, en este caso, de reforma constitucional –ya sea en América Latina² o en Europa³–, o de practicar la desobediencia a las leyes y las sentencias de los tribunales convierten a los regímenes políticos constitucionales en mera retórica⁴.

No cabe duda de que hoy vivimos bajo la amenaza de las democracias iliberales, que diría Zakaria⁵, del auge del constitucionalismo abusivo de Landau⁶ o de las democracias con libertades disminuidas de Luján⁷. La democracia se entiende actualmente como una democracia electiva y se divorcia del Estado de Derecho, rompiendo con la idea de que nuestra democracia es y debe ser una democracia

1 Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias* (Ariel, 2018).

2 Susanne Gratius, *Bolsonoro, en el país latinoamericano que menos cree en la democracia*, Agenda Pública (30 de octubre de 2018), <https://agendapublica.es/bolsonoro-en-el-pais-latinoamericano-que-menos-cree-en-la-democracia/>.

3 José Rama Caamaño y Carlos Fernández Esquer, *Aumenta la fragmentación política en Alemania*, Agenda Pública (28 de octubre de 2018), <https://agendapublica.es/aumenta-la-fragmentacion-en-alemania-un-reto-para-la-estabilidad-politica/>; y, Alberto Fernández Gibaja, *La vía sueca*, Agenda Pública (18 de enero de 2018), <https://agendapublica.es/la-via-sueca/>.

4 Mercedes Iglesias Báñez, *El artículo 155 CE: teoría y práctica de la coerción estatal*, 6-1 *Ars Iuris Salmanticensis*, 367-371 (2018).

5 Fareed Zakaria, *El surgimiento de las democracias no liberales*, 62 *Política Exterior*, 1998.

6 David Landau, *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional: la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en el derecho comparado* (Universidad Externado de Colombia, 2015).

7 Daniel Soria Luján, *Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región?*, 75 *Revista PUCP*, 57-74 (2015).

constitucional, una democracia de los derechos y de la defensa de las minorías frente al asalto de las mayorías. Por todo ello, podemos afirmar que los problemas actuales de las democracias son problemas internos⁸.

Desde la crisis económica y financiera del 2008 estos fenómenos de regresión democrática están muy presentes en Europa y se están convirtiendo en un rasgo de identidad de la nueva política europea. La pérdida del carácter referencial de Europa en un mundo globalizado ha provocado el surgimiento de partidos políticos nacionalistas, populistas, xenófobos, y de extrema derecha que ocupan los gobiernos y parlamentos nacionales y amenazan con convertirse en una fuerza hegemónica en el Parlamento europeo en las elecciones de mayo de 2019.

Estos partidos defienden una renacionalización de la política, una recuperación de la presencia del Estado, frente a los poderes privados de la globalización y el lejano gobierno burocrático de Bruselas; un rescate de la identidad perdida que devuelva a los Estados europeos a su posición de centralidad.

Se trata también en su mayor parte de partidos de extrema derecha, neofascistas, que practican el discurso político del odio, especialmente el discurso xenófobo y antiislamista, y que se presentan como los adalides de una nueva era política, que cuestiona la democracia representativa y los partidos políticos y practica un discurso antipolítico, que plantea la sustitución de la democracia representativa por la democracia de la “gente”.

En este nuevo escenario la Unión Europea se ha convertido en el enemigo. Las políticas antidemocráticas de Hungría y Polonia han evidenciado la debilidad de la Unión Europea para conservar los valores democráticos sobre los que se ha construido la propia Unión. El avance de los gobiernos de la extrema derecha han mostrado que, como decía Primo Levi, “cada época tiene su fascismo”. El nuestro es hoy el de los partidos xenófobos, racistas e islamófobos; son muchas las formas pero el juego no cambia. En esta ocasión, los partidos políticos demócratas en las próximas elecciones de mayo de 2019 deben ser los guardianes del orden libre y democrático, y la sociedad europea ese dique de hombres y mujeres que quieren seguir siendo libres.

II. LA CRISIS DEL ESTADO Y EL SURGIMIENTO DEL FENÓMENO DE LA RENACIONALIZACIÓN DE EUROPA

Las graves crisis económica y financiera de 2008, el cuestionamiento de la democracia representativa liberal, el avance del terrorismo islamista o la crisis de los refugiados son acontecimientos que han mostrado de la forma más desnuda la pérdida de centralidad de Europa en un mundo globalizado. Existe un consenso

⁸ Timothy Snyder, *El camino hacia la no libertad* (Galaxia Gutenberg, 2018); y, Jason Brennan, *Contra la democracia* (Deusto Ediciones, 2018).

en los últimos análisis políticos y económicos en señalar la decadencia de Europa, un continente que, en palabras de Slavoj Zizek, corre el riesgo de convertirse en una suerte de “museo cultural”⁹.

La reacción europea frente a este proceso de decadencia ha dado lugar a una serie de fenómenos que están marcando una nueva identidad de la política europea: la renacionalización o el descubrimiento del Estado, el auge de los partidos populistas y de extrema derecha, la xenofobia como forma odiosa del discurso político o el cuestionamiento de las democracias representativas liberales.

El inesperado resultado del referéndum británico a favor del Brexit¹⁰, el 23 de junio de 2016, es el trasunto de este delicado momento democrático europeo y ha evidenciado como ningún otro la debilidad institucional de la Unión Europea como organización política, una deriva que apunta a la seria amenaza de su desintegración. No se trata solo, como en un principio pudiera parecer, un problema de encaje jurídico-político de Gran Bretaña en el ajustado corsé europeo, encaje que, por otra parte, siempre fue tenso y generó un régimen de especialidades y privilegios en el tratamiento del caso británico que se mantuvo desde los orígenes de la adhesión de Gran Bretaña; ni tampoco, como se ha querido presentar, estamos ante un simple caso de xenofobia¹¹ - En realidad, el mar de fondo del triunfo del Brexit es uno de los grandes problemas que enfrentan los Estados europeos del siglo XXI: la lucha entre el cosmopolitismo y el nacionalismo¹². Los debates públicos sobre la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea durante la campaña electoral, en ocasiones plagados de mentiras, apuntaban a la inmigración, tras la grave crisis de los refugiados, como la principal amenaza y causa del rechazo de los británicos a su permanencia en la Unión Europea, pero, en opinión de Michael Ignatieff, que compartimos, la clave del rechazo británico “es la añoranza de la grandeza imperial, la incapacidad de aceptar el lugar de Europa en la actualidad. La mayor parte de la reacción favorable al Brexit procede de la incapacidad de los británicos para aceptar el papel del Reino Unido en el siglo XXI, la pérdida de la hegemonía” de una sociedad postcolonial¹³.

9 Slavoj Zizek, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror* (Anagrama, 2016).

10 Victoria Selma Penalva y María Dolores Ortiz Vidal (coords.), *Estudio Jurídico del fenómeno del Brexit* (Dykinson, 2017).

11 La campaña a favor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea fue protagonizada entre otros grupos políticos por el Partido UKIP, un partido nacionalista y xenófobo que entendía que la política inmigratoria de la Unión Europea era una rémora para el crecimiento económico y político de las Islas.

12 Victoria Selma Penalva y Josep Monserrat Molas, *Rethinking cosmopolitanism: political and metapolitical identities*, especial 2 Cuadernos europeos de Deusto, 75 y ss (2019). DOI: g/10.18543/ced-02-20

13 Michael Ignatieff, *La división entre cosmopolitas y nacionalistas definirá el siglo XXI*, *El Cultural* (11 de noviembre de 2016), <http://elcultural.com/Michael-Ignatieff-La-divison-en-tre-cosmopolitas-y-nacionalistas-definira-el-siglo-XXI>

No cabe duda de que la globalización económica y los procesos de integración supranacional en Europa han debilitado la posición del Estado, llevándonos a lo que Bauman llama una crisis del Estado y al Estado de crisis. El declive económico, el terrorismo islamista y la crisis de los refugiados han evidenciado tanto la ausencia del Estado como la necesidad de su presencia¹⁴. Se constata, pues, la crisis de la capacidad soberana del Estado, que implica una desviación o un elemento de novedad en la crisis actual, que la alejan de la crisis económica y política-institucional del período europeo de entreguerras (1920-1936). En las crisis pasadas el Estado era un elemento de referencia en la ciudadanía, conformaba un refugio, un poder salvador al que recurrir. La crisis del Estado, la disolución actual de su soberanía, impide el uso de este recurso. El Estado era tradicionalmente el territorio que aunaba el poder y la política. Por poder, según Bauman y Bordoní¹⁵, debe entenderse la capacidad de acción para lograr que se ejecuten sus dictados y la política sería la capacidad que tiene el Estado para decidir qué cuestiones debe abordar el Estado y cuáles quedan fuera de su campo de acción y se resuelven en el ámbito privado. En la actualidad, el Estado carece de poder, capacidad que se ha trasladado bien a entes institucionales supranacionales (como la Unión Europea), a fuerzas globales o queda en manos de los poderes salvajes¹⁶. Son instancias a las que la ciudadanía ni puede acudir en búsqueda de apoyo en tiempo de crisis ni sobre las que puede ejercer un control político, pues son poderes emancipados del control político.

Se ha desvelado, pues, una nostalgia ciudadana del papel paternalista del Estado, de su relación e intervención de la Sociedad, en su función de “procura existencial” de la Sociedad, que si bien puede estar atenuada en el constitucionalismo norteamericano, en el constitucionalismo europeo es uno de sus rasgos de identidad y su ausencia explica el nacimiento de partidos políticos nacionalistas, populistas y de extrema derecha en Europa.

III. POPULISMO Y POLÍTICA DEL ODIO EN EUROPA

Otro de los fenómenos reactivos frente al derrumbamiento de Europa ha sido el surgimiento –o, en ocasiones, resurgimiento– de partidos políticos de carácter populista, xenófobos y racistas –con una ideología de extrema derecha y neofascistas fundamentalmente, pero también algunos de izquierdas–. La xenofobia se ha convertido, pues, en un trazo genético de la política europea, al menos, de la “nueva política”.

En realidad, la irrupción de partidos políticos populistas no es una causa del

¹⁴ Zygmunt Bauman y Carlo Bordoní, Estado de crisis, 11 y ss. (Paidós, 2016)

¹⁵ *Id.* at 20.

¹⁶ Luigi Ferrajoli, Poderes salvajes (Trotta, 2013).

declive europeo, sino la consecuencia lógica de un nuevo tiempo marcado por la necesidad de la administración del miedo¹⁷. El elemento clave que define las actuales sociedades es el “desequilibrio del terror” –en el caso europeo encarnado en el terrorismo islamista y la llegada de los refugiados-, que en opinión de Loïc Wacquant constituye el destino del presente, “una época en la que dado que las grandes ideas han perdido su credibilidad, el terror a un enemigo imaginario es lo único que les queda a los gobernantes para garantizar su poder”¹⁸. La urgencia que impone actualmente la ideología de la seguridad ha provocado el nacimiento de partidos políticos, sobre todo de extrema derecha, que “han entendido” a la perfección el mensaje y la necesidad de este tiempo de inseguridad y que, por otra parte, han aprovechado la ausencia y el vacío dejado por los partidos tradicionales, fundamentalmente de la izquierda, que han interpretado esta necesidad de seguridad en la ciudadanía como una mera fantasía o una paranoia¹⁹.

El Informe del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores de 2016²⁰ analiza la actual geografía del poder en Europa mediante el estudio de 45 partidos políticos de corte populista -que suman en total 1.329 escaños en diferentes instancias representativas- en 25 países²¹. De conformidad con las conclusiones del Informe, elaboradas por Susi Denninson y Dina Pardijs, todos estos partidos políticos, con independencia de su ideología, se caracterizan por los siguientes rasgos:

1. El euroescepticismo o la falta de confianza en la Unión Europea. No se trata solo, pues, de un problema británico sino que, como hemos apuntado antes, deriva de la dificultad de las sociedades postcoloniales europeas de asumir su nueva posición, así como de la propia debilidad del Estado y, por ello, es generalizado. La tendencia euroescéptica después del Brexit ha provocado que las instituciones de la Unión Europea hayan iniciado un contraataque con el fin de revitalizar la comunidad europea aprobando distintos documentos e informes como el Libro Blanco sobre el futuro de

17 Paul Virilo, *La Administración del miedo* (Salvador Pernas Riaño trad., Pasos Perdidos, 2016).

18 Loïc Wacquant, *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social* (Gedisa, 2010).

19 Virilo, *supra*, nota 17, 61.

20 Susi Denninson y Dina Pardijs, *The World According to Europe's Insurgent Parties*, 1-25 (European Council on Foreign Relations, 2016), http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_181_-_THE_WORLD_ACCORDING_TO_EUROPE'S_INSURGENT_PARTIES.pdf.

21 Son 28 partidos de derechas, 13 partidos políticos de izquierda y 4 de centro.

Europa de 2017²², el Informe sobre la Europa social de 2017²³ y el Informe Katanier y Timmermans sobre la globalización²⁴.

2. Estos partidos políticos se presentan como los adalides de la “nueva política”. Son contrarios a los viejos partidos, a los que identifican con la “casta”²⁵ y la corrupción política. Los partidos clásicos representan el *establishment*, el sistema, y su irrupción en la política no sólo tiene meros efectos regeneradores y reformadores del sistema, sino, en realidad, rupturistas, de deconstrucción del sistema político y económico y su sustitución por un nuevo contrato social.
3. Estos partidos muestran un acercamiento a Rusia y a la forma de ejercicio del poder personalista y autoritario de Vladimir Putin, y son contrarios a Estados Unidos. No cabe duda de que el fundamento de la admiración a Putin de los partidos políticos europeos populistas de derechas radica en la intención del mandatario ruso de recuperar la política imperialista y expansionista de Rusia -y del que el caso ucraniano es un buen ejemplo-. Este rasgo se ha trastocado con la elección de Donald Trump como Presidente de los Estados Unidos en 2016 y de ello da muestra el interés y apoyo que ha suscitado esta elección en algunos de los líderes europeos de estos partidos políticos populistas y xenófobos, como es el caso del UKIP, o

22 Comisión Europea, Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025 (2017), <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/faa6b2ac-ffde-11e6-8a35-01aa75ed71a1>. DOI:10.2775/560290. Dentro de los problemas identificados a lo que tiene que hacer frente Europa se destacan el uso de las nuevas tecnologías, el cambio climático, la migración, las amenazas a la seguridad, sobre todo el terrorismo, el lugar cambiante de Europa en un mundo en evolución, la disminución de la población y del poder económico, el envejecimiento de la población, los efectos de la crisis económica sobre el desempleo de larga duración, sobre todo entre los jóvenes, la elevada deuda pública y privada –según un informe del FMI desde 2007 hasta 2018 ha aumentado un 60%- y el nacionalismo y populismo.

23 En relación a la regresión del Estado social se plantean tres escenarios posibles: (1) limitar la dimensión social de la libre circulación en lo que se refiere a la salud y seguridad de trabajadores, los tiempos de trabajo y descanso, permisos de paternidad y maternidad. Europa ya no impulsaría oportunidades de intercambio de buenas prácticas en materia de educación, sanidad, cultura y deporte, suspendiendo los programas de financiación; (2) permitir hacer más a los que deseen más en el ámbito social, en concreto a los Estados que conforman la zona euro; (3) profundizar en la dimensión social de la UE de los 27 y crear un verdadero Estado social europeo.

24 Se trata de un Informe que pretende hacer frente a las desviaciones de la globalización: en el ámbito exterior crear un código normativo mundial con nuevas normas que garanticen la competencia, repriman la evasión fiscal, las subvenciones públicas o el dumping social y garantizar instrumentos de defensa comercial eficaces. En el ámbito interior, crear políticas sociales en materia de educación y formación a lo largo de la vida, políticas tributarias, programas de redistribución equitativa de la riqueza y utilizar los fondos de la Unión.

25 Sergio Rizzo y Gian Antonio Stella, *La Casta*. De cómo los políticos se volvieron intocables (Capitán Swing, 2015).

de Marine Le Pen del Frente Nacional francés, cuyas primeras declaraciones tras la elección de Donald Trump fueron que era “el principio de un nuevo mundo”. En realidad, esta nota es una consecuencia o efecto del primer fenómeno, que más arriba analizábamos, en el sentido de la añoranza de los Estados y la pérdida de la hegemonía política o imperial europea, que pretenden ser superadas por Putin y que, por otra parte, es también una de las claves de la victoria de Donald Trump -y que se plasma en su campaña *Make America Great Again*-.

4. Todos estos partidos políticos populistas cuestionan la democracia representativa y son partidarios de la democracia directa. La nueva forma de participación política se aleja de la participación mediante los partidos políticos y defiende el referéndum como instrumento de la nueva democracia. Se trata, pues, también de una crisis de la democracia representativa²⁶, de nuevo, y de una crisis de los partidos, al menos de los viejos partidos²⁷.
5. Con independencia de su ideología, estos partidos comparten un discurso xenófobo, son partidarios del aislacionismo y el proteccionismo económico, de cerrar las fronteras y de una inmigración muy controlada²⁸. En este sentido, para 34 de los 45 partidos populistas analizados, la crisis de los refugiados y el terrorismo islámico constituyen las principales amenazas que sufre Europa y además entienden que estos problemas están relacionados, construyendo un relato que identifica al extranjero y, en concreto, al musulmán con un terrorista.

Este estudio no recoge los tristes acontecimientos que ocurrieron después de 2016: la entrada de Alternativa para Alemania en 2017 en el Bundestag con 90 diputados, o en el 2018 con la victoria de la Liga Norte en Italia o el reciente triunfo de los Demócratas Suecos.

Con el fin de frenar el surgimiento del neofascismo en Europa, el Parlamento Europeo ha aprobado la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2018, sobre el auge de la violencia neofascista en Europa (2018/2869(RSP))²⁹.

La Unión Europea constata que existe un déficit normativo y de políticas públicas en la lucha contra los grupos neofascistas y neonazis en los Estados miembros

26 Ángel Garrorena Morales, Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014).

27 Peter Mair, Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental (Alianza Editorial, 2013).

28 David Martín Herrera, ¿Ciudadanía global o clasificación de la ciudadanía? Grupos minoritarios ante el discurso del odio, 13 Revista de Derecho de la UNED, 261 y ss. (2013). DOI: 10.5944/rduned.13.2013.12099

29 Eur. Parl. Doc. (COM 2018/2869 RSP), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2018/2869\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2018/2869(RSP))

que ha permitido su extensión por el territorio europeo y que existen grupos y partidos políticos abiertamente neofascistas, neonazis, racistas y xenófobos que incitan al odio y a la violencia en la sociedad y cometen actos de violencia contra refugiados, inmigrantes, y miembros de minorías étnicas, religiosas o personas pertenecientes al colectivo LGBTQI³⁰. En concreto, la Unión Europea expresa su preocupación “ante las informaciones en algunos Estados miembros sobre casos de colusión de líderes políticos, partidos políticos y fuerzas de seguridad con neofascistas y neonazis”³¹ y realiza las siguientes recomendaciones a los Estados miembros:

1. Que combatan normativamente los delitos del odio, en concreto, “de incitación al odio y de búsqueda de chivos expiatorios por parte de políticos y funcionarios públicos a todos los niveles y en cualquier medio de comunicación, puesto que normalizan y refuerzan directamente el odio y la violencia en la sociedad”, así como que aprueben medidas suplementarias para prevenir este tipo de delitos.
2. Que luchen contra la difusión de estos mensajes a través de los medios de comunicación y especialmente de internet.
3. Pide a los Estados miembros que investiguen y persigan los delitos motivados por el odio y compartan las mejores prácticas para detectar e investigar los delitos de odio, incluidos los motivados específicamente por las distintas formas de xenofobia.
4. Pide a los Estados miembros que prevean y proporcionen un apoyo adecuado a las víctimas de delitos racistas, xenófobos y de odio, así como protección para todos los testigos frente a los autores de los delitos.
5. Pide a los Estados miembros que creen unidades de lucha contra los delitos de odio en los cuerpos de policía y reclama a los cuerpos policiales que velen por que su personal no participe en ninguna forma de acto racista, xenófobo o discriminatorio, que se investiguen esos actos cuando se cometan y que los responsables sean llevados ante la justicia.
6. Recuerda que la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, cuyo plazo de aplicación era noviembre de 2010, establece una base jurídica para imponer sanciones a las personas

³⁰ El Informe TE-SAT 2018 de Europol recoge que el número de personas detenidas por delitos extremistas de derechas casi se duplicó en 2017.

³¹ Matthieu Suc y Marine Turchi, *Forces de l'ordre liées à l'ultra-droite violente: la DGSI s'inquiète*, Mediapart, 9 de abril de 2018, <https://www.mediapart.fr/journal/france/090418/forces-de-l-ordre-liees-l-ultra-droite-violente-la-dgsi-s-inquiete?onglet=full>. El servicio de inteligencia francés ha expresado su preocupación ante el creciente número de miembros de las fuerzas militares y policiales que se unen a grupos violentos de extrema derecha.

jurídicas que inciten públicamente a la violencia o al odio contra un grupo minoritario, tales como la exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas, la prohibición del desempeño de actividades comerciales, la vigilancia judicial y la emisión de una medida judicial de disolución.

7. Insta a los Estados miembros a respetar las disposiciones de esta Decisión Marco, a luchar contra las organizaciones que propaguen discursos de odio y violencia en espacios públicos y en internet y a prohibir efectivamente los grupos neofascistas y neonazis y cualquier otra fundación o asociación que exalte y glorifique el nazismo y el fascismo, dentro del respeto al ordenamiento jurídico y a la jurisdicción nacional.
8. Pide a los Estados miembros que sigan las recomendaciones del Consejo de Europa relativas a la lucha contra las manifestaciones de neonazismo y del extremismo de derechas.

Por otra parte, en el Informe de la Agencia de Derechos fundamentales de la Unión Europea de 2016, la Unión Europea denuncia que ha aumentado el número de ataques xenófobos en Europa a centros de refugiados (en el caso de Alemania se ha pasado de 203 ataques en 2014 a 1.015 en 2015)³². Ante la alarma de estos datos en junio de 2016 se crea el Grupo de Alto Nivel para la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

Y en el mismo sentido, el Informe de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE de 2017³³ denuncia que no existe una cultura de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y especialmente apunta a la percepción cada vez más que se tiene en Europa de que los derechos tienen un marcado carácter programático y de que parte del electorado y sus representantes políticos cuestionan no sólo determinados derechos, sino también el propio concepto de una política basada en derechos; alerta de que la Unión Europea no solicita sistemáticamente consejo socio- jurídico cuando legisla y de que aún no se ha adherido al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Y denuncia las reacciones racistas y xenófobas ante los refugiados, los solicitantes de asilo y los inmigrantes, siendo los principales perjudicados los musulmanes y también los gitanos. En este Informe se critica también la falta de eficacia e independencia de los organismos de igualdad, la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios y la falta de planes de acción nacional.

Por otra parte, se proponen y recomiendan políticas de los Estados contra los delitos de odio: revisión de las clasificaciones de motivaciones por diverso sesgo,

32 FRA, Asylum and migration into the EU in 2015, (FRA, 2015), DOI: 10.2811/578270. En Bulgaria, Finlandia y Suecia se han creado patrullas de ciudadanos destinadas a “atrapar” a refugiados.

33 FRA, Informe sobre los derechos fundamentales 2017 - Dictámenes de la FRA, (FRA, 2017), DOI: 10.2811/17329.

campañas de sensibilización, formación especializada de funcionarios de los cuerpos de seguridad y fiscales, el deber de investigar y perseguir los casos de delito de odio, recabar información sobre estos supuestos teniendo en cuenta la necesaria protección de datos; la adopción de planes nacionales específicos -en este sentido, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos ha establecido criterios sobre cómo elaborar estos planes-, el sostenimiento adecuado de los organismos a favor de la igualdad, acabar con la práctica de la elaboración de perfiles étnicos discriminatorios que lleva a cabo la policía, fomentar la formación de la policía para superar el sesgo inconsciente, los prejuicios y los estereotipos y llevar un registro de la aplicación práctica de las facultades de identificación y registro y, en particular, de las minorías sometidas a los mismos de conformidad a la protección de datos.

Por otra parte, tampoco estos partidos populistas y xenófobos son elementos extraños en la política europea pues algunos de ellos, como el Partido por la Libertad en Austria se fundó en 1956, o el Frente Nacional en Francia existía ya desde los años 80 del pasado siglo³⁴; pero la condición novedosa es que estas fuerzas políticas han pasado de ser partidos emergentes, en algunos casos, meramente presenciales, a convertirse en partidos hegemónicos en el paisaje político europeo³⁵. Estos partidos políticos no sólo tienen una influencia directa en la agenda de gobierno en Europa, sino que además se han convertido en instrumentos de presión de los gobiernos europeos que están en manos de partidos políticos tradicionales –como Hollande en Francia con sus medidas como la declaración del estado de emergencia tras los atentados terroristas, o el gobierno austríaco en relación a la política inmigratoria- que se ven obligados a virar sus decisiones hacia políticas más populistas y extremistas como medida para frenar el auge del populismo y la pérdida de votos.

Este fenómeno del populismo y los discursos del odio no sólo es europeo, sino que se trata de una tendencia atlántica como se puede comprobar con los supuestos de EEUU y la elección de Bolsonaro en Brasil. No cabe duda de que el desarrollo de la campaña electoral de Donald Trump y su posterior victoria es un buen ejemplo de la tendencia generalizada a la política xenófoba. Es curioso mostrar cómo este fenómeno del populismo es recogido también en el caso norteamericano³⁶. Donald Trump presume de “cambio”, de acabar con la vieja política representada por Hillary Clinton³⁷, de conocer lo que sabe y quiere el pueblo

34 Michel Onfray, *Pensar el Islam* (Paidós, 2016).

35 Raquel Montes Torralba, *El nuevo mundo de Marine Le Pen*, Agenda Pública (14 de noviembre de 2016), <http://agendapublica.es/el-nuevo-mundo-de-marine-le-pen/>.

36 Ignacio Martín Granados, *10 claves para explicar la victoria de Donald Trump*, Agenda Pública (11 de noviembre de 2016), <http://agendapublica.es/10-claves-para-explicar-la-victoria-de-donald-trump/>.

37 La victoria más amplia y contundente de Hillary Clinton se ha producido en Washing-

norteamericano –democracia de identidad-³⁸ y de reconocer a los “enemigos” con su discurso del odio que, en su caso, son los ciudadanos mexicanos o los islamistas. De devolver, en definitiva, a Estados Unidos su condición de Imperio –*Make America Great Again*–.

IV. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA PROPUESTA DE SU SUSTITUCIÓN POR LA DEMOCRACIA DIRECTA Y EL EMPLEO DEL REFERÉNDUM

Hablar hoy de democracia y partidos políticos en Europa es hablar de crisis. La crisis económica de 2008 ha desvelado de la forma más desnuda la crisis actual de la democracia representativa y de los partidos políticos. Así, parece abrirse camino la idea, expresada por Peter Mair, de que la “era de la democracia de partidos ha pasado”³⁹. Aunque los partidos políticos y los representantes políticos permanecen, se “percibe” una disociación, o lo que es lo mismo, que éstos se han desconectado hasta tal punto de la sociedad, que son incapaces de servir ya de soporte de la democracia en su forma presente.

Parece, pues, haberse roto esa línea de continuidad entre la Política y la Democracia y la Política y la Eficacia y conformarse, pues, una era de los postpartidos y la antipolítica. La vuelta “roussonian” al pueblo, el empleo del referéndum en la toma de decisiones públicas, y el giro antielitista de la política mundial parecen explicar el fenómeno del resurgir del populismo en Europa y explican también la elección de Trump en los EEUU.

Frente a la crisis de la democracia representativa y de los partidos políticos se alzan dos propuestas: aquellas que pretenden salvaguardar el sistema de la democracia representativa con medidas constitucionales y legislativas de regeneración⁴⁰, y aquellas otras que pretenden su sustitución por la democracia directa.

Sobre estas “soluciones” resulta necesario hacer algunas advertencias: el carácter autorregulativo del Derecho de partidos, por una parte, y por otra, que la apuesta por la democracia directa y el referéndum como nueva forma del Estado democrático encierra esa máxima de Mencken de que “para todo problema humano puede encontrarse una solución simple, clara y equivocada”.

Así, la apuesta por el Derecho encierra, en muchas ocasiones, una salida fácil

ton DC, donde Clinton ha obtenido el 92,8% de los votos frente al 4,1 % de Trump.

38 La noche preelectoral Donald Trump interpeló en un discurso al público asistente: “La pregunta del mañana es: ¿quién queréis que gobierne América, la clase política corrupta o la gente?”.

39 Mair, *supra* nota 27, 4.

40 Manuel Aragón Reyes, *La democracia constitucional*, en *La experiencia constitucional (1978-2000)* (Gumersindo Trujillo coord., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000).

que sólo busca ganar tiempo o practicar esos cambios lampedusianos que son tan propios del Derecho de partidos: cambiar todo para que todo quede igual. Es decir, olvida el carácter autorreferencial del Derecho de partidos. En el mejor de los casos, entendiendo que haya buena fe, constata una cierta ingenuidad, lo que se llama la “ilusión de los juristas” y olvida que el dato de la “cultura política” es tan fuerte como el “dato normativo”.

Para desentrañar el problema democrático de nuestro tiempo se requiere, en primer lugar, un diagnóstico certero del mismo. El gran problema del Estado constitucional, en ese triángulo mágico que conforman la representación/participación/democracia, está en la representación. Identificar el problema, y no errar, es el primer paso para solucionarlo. No cabe duda de que la Democracia es el mito y la representación es la realidad y, desde luego, la representación es el seno de todo, pues a través de la representación se organiza la participación para realizar la democracia⁴¹.

El segundo dato que queremos señalar es que hablar de la “crisis” de la representación política es, en realidad, no decir nada, o cuando poco, pecar de ignorancia o mala fe. Mala fe, en el sentido de que a menudo “cargar” las tintas sobre la crisis de la democracia representativa es ocultar los efectos benéficos de la misma, esconder que ha supuesto la encarnación de nuestro actual Estado constitucional, pues implicó una nueva forma de Estado que consiguió por vez primera transferir la soberanía del Rey a la Nación; y de una nueva forma de Sociedad, fundamentada en los derechos individuales, en lo privado frente a lo público, como muy bien nos enseñó Constant⁴². Falta una literatura positiva sobre la democracia representativa y los partidos políticos. Ignorancia porque la representación política nació ya en crisis, es decir, con unos “pecados originales” que sigue arrastrando desde hace más de dos siglos. Como nos ha mostrado Sartori⁴³, surge identificada con el Poder –pierde la condición triangular que tenía en la Edad Media- y sin contrapoderes; por la concepción libre del mandato, implica una relación vacía de relación, una ficción o bien una metáfora, con una relación representativa donde gobierna la mentalidad del desentendimiento y, finalmente, la ausencia del Estado social ha provocado la formalización de la democracia y la ausencia de una democracia de iguales, presupuesto del contrato social⁴⁴.

De todas formas, lo que ha demostrado la representación política es que como toda idea revolucionaria es una feliz idea política, pero más difícil de articular

41 Garrorena, *supra* nota 26, 127-128.

42 Benjamin Constant, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, (UNAM, 2008)

43 Giovanni Sartori, *En defensa de la representación política*, 91 Revista Claves de Razón Práctica (1999).

44 Garrorena, *supra* nota 26, 130 y ss.

jurídicamente; y desde luego lo que sí ha faltado es una teoría jurídica de la representación política y sobre todo una teoría jurídica para los nuevos tiempos que representó la llegada de los partidos políticos de masas⁴⁵. El Estado liberal de Derecho siempre ha sido un fugitivo de la realidad y en este ámbito lo sigue siendo. Hablar de la relación representante-representado, de la prohibición del mandato imperativo, obviando el papel de los partidos políticos, no deja de ser, como poco, desconcertante. Seguimos con el mismo aparataje jurídico que a finales del siglo XVIII, en un mundo totalmente nuevo. Asumir, pues, la democracia representativa no supone, sin más, asumir una posición acrítica, y solucionar los problemas de la representación política también es repensar sobre ella, sobre su interpretación actual y el establecimiento de una adecuada teoría jurídica que permita introducir a los partidos políticos y también garantizar la posición del Parlamento, de los representantes frente a los partidos políticos.

A menudo se concibe que la democracia directa, que prescinde de los representantes y de los partidos políticos, es la democracia “auténtica”, frente a la democracia representativa, en el entendimiento de que la democracia representativa tendría una justificación derivada frente al carácter originario de la democracia directa, pues sólo por la imposibilidad técnica de llevar a cabo una democracia directa, se impone la democracia representativa. Con lo cual se desliza la idea de una contraposición entre el Estado ideal –la democracia directa– y el Estado real, el representativo, que nos aboca a la superioridad moral de la democracia directa y a la consideración de la democracia representativa como una “forma menor” de la democracia.

Frente a esta concepción, se debe, por un lado, construir una justificación autónoma de la democracia representativa y, por otro, negar el carácter ontológicamente superior de la democracia directa. Las siguientes líneas las emplearemos en desmontar, pues, algunos mitos en torno a la democracia directa, y especialmente, frente a su principal arma: el referéndum.

En primer lugar, también la democracia representativa tiene una justificación no vicaria. El individuo es tan natural como lo es el grupo social, de ahí que la democracia representativa sea la forma de organización interna del grupo social basada en la división del trabajo. Para Heller la democracia representativa es una forma de Estado y de gobierno que consigue la unidad de decisión y de acción, por lo que también tiene un sentido originario⁴⁶.

Por otra parte, no se trata de una forma de Estado cualquiera, sino que es la forma de organizarse del moderno Estado constitucional, de una creación en torno a la idea de un Estado construido de abajo arriba y un tipo de Sociedad que

45 Francisco Rubio Llorente, *La representación política*, en *La forma del poder*. Estudios sobre la Constitución, 601 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, tercera ed., 2012).

46 Herman Heller, *Teoría del Estado*, 104 (Fondo de Cultura Económica, 1987).

divide el trabajo sobre la *res publica*. Es la forma de organizarse políticamente de los modernos frente a los antiguos y renunciar a la democracia representativa es, pues, renunciar a la modernidad.

Por otro lado, cualquier estudioso atento conoce que el origen en la modernidad de la democracia directa, y especialmente del referéndum, no se encuentra en la participación popular⁴⁷. Es en EEUU donde nace la lectura constitucional del referéndum, a principios del siglo XIX, no como participación, sino como contrapeso negativo y positivo. Como contrapoder frente a los partidos políticos, los candidatos y la corrupción política, y como mecanismo también para desbloquear los casos límite de la política⁴⁸. Su contexto constitucional es, pues, la división de poderes y la limitación del poder. Habla, pues, más del Estado y del Poder, que de la Sociedad.

Y es que la democracia, como democracia constitucional, como *continuum* entre Constitución, Democracia y Estado de Derecho, es, ante todo, más que participación, control del poder, por lo que la lectura de más democracia y mejor democracia sería la existencia de un control efectivo del poder. Se olvida fácilmente que en el constitucionalismo el pueblo que se ha dado una Constitución es poder constituyente constituido, no es soberano, sino que está limitado y no lo puede todo. Las peligrosas apelaciones a que el pueblo puede decidir todo, por encima de la Constitución, debilitan el carácter normativo y supremo de la Constitución, y se deslizan hacia la dictadura, hacia la identificación de la sociedad con el Estado, y finalmente del pueblo con el representante máximo del Estado.

Esta idea de la democracia directa como contrapoder sería la que Europa asumiría, aunque tarde, ya en el período de entreguerras del siglo pasado, donde se establecería en la Constitución de Weimar de 1919 por influencia de Weber como contrapunto al desarrollo burocrático y desmedido de los partidos políticos.

Tampoco la democracia directa entendida por Schmitt⁴⁹ como democracia de identidad –de gobernantes y gobernados– es la democracia que mejor responde al molde de las actuales democracias plurales. No sólo porque esta identidad entre gobernantes y gobernados niega la necesaria separación entre lo público y lo privado, sino porque, y esto es lo fundamental, las actuales democracias, complejas y muy plurales, casan mal con la idea de la decisión (sí o no) y se adecúan mejor a la deliberación y el acuerdo (más o menos). La democracia

47 Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Derecho constitucional* (Edersa, 1977).

48 Eloy García López, *Derecho a decidir y democracia: acerca de la procedencia de admitir supuestos de la “democracia de la identidad” en la Constitución española de 1978, y de sus pocas meditadas implicaciones prácticas*, 55 *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 16-17 (2015).

49 Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo* (Thies Nelsson y Rosa Grueso trads., Tecnos, 1990).

representativa y los partidos políticos permiten articular mejor al “demos” ante su inevitable pluralidad que la democracia directa, que requiere de una decisión y visión única y homogénea⁵⁰.

Y de la misma forma, cuando se habla de la entidad superior de la democracia directa, se olvida que también es “hija de un dios menor” y que no faltan las críticas en su empleo al control de las élites del proceso y de su manipulación, al déficit en la deliberación o al amenazante peligro que suponen las mayorías frente a las minorías.

Pero además, y bajando ya a la experiencia del Derecho comparado, no hay en el mundo una democracia directa que prescinda o sustituya a la democracia representativa.

Si nos detenemos en el caso de Suiza, el paraíso del referéndum –de los 2703 celebrados hasta 2015, 612 tuvieron lugar en Suiza- se olvida a menudo que es una democracia donde el 93% de las leyes formalmente sujetas a la opción del referéndum son aprobadas sin él, o que la financiación del referéndum es privada y no tiene control, o bien que la experiencia suiza ha mostrado la colisión entre la democracia y los derechos fundamentales –el referéndum sobre los minaretes en 2009 o sobre la inmigración en 2014- y que uno de sus grandes logros de la democracia directa en Suiza ha sido el de contribuir a crear unos partidos políticos más estructurados y profesionalizados que sirvieran de contrapunto al pueblo⁵¹.

Si acudimos a Irlanda⁵², paradigma europeo de la obligatoriedad del referéndum constitucional, veremos también que la financiación es privada y sin control, por lo que intentando huir de los representantes y de los partidos políticos se cae en manos de los poderes privados. O el caso italiano de los referenda abrogativos, que en última instancia son limitados por la Corte constitucional y controlados por los partidos políticos⁵³. O, traer otros ejemplos, el entendimiento en EEUU del referéndum como contrapeso⁵⁴ o el supuesto de Alemania donde no hay referéndum a nivel federal.

50 García, *supra* nota 48, 22.

51 Eva Sáenz Royo, *La regulación del referendo en el Derecho Comparado: aportaciones para el debate en España*, 108 Revista Española de Derecho Constitucional, 139 (2016). DOI: 10.18042/cepc/redc.108.04; y, Eva Sáenz Royo, *La regulación y práctica del referendo en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referendo*, 171 Revista de Estudios Políticos, 71 y ss. (2016). DOI: 10.18042/cepc/rep.171.03

52 Eva Sáenz Royo, *¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndum a la luz de la experiencia irlandesa*, 20 Revista de Derecho Constitucional europeo, 272 (2013).

53 Giancarlo Rolla, *Las dinámicas entre el referéndum, las instituciones de democracia participativa y los partidos políticos. Consideraciones a la luz de la experiencia italiana*, en Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa, 207 (Paloma Biglino Campos coord., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016).

54 Todd Donovan, *Referendums and Iniciatives in North America*, en Referendums around the world. The continued growth of direct democracy (Matt Qvortrup ed., Palgrave Macmillan, 2014).

Es necesario, por tanto, establecer el entendimiento constitucionalmente adecuado de la democracia directa y del referéndum.

En primer lugar, debemos insistir en la idea de imposibilidad de sustitución de la democracia representativa, no sólo como hemos visto por razones técnicas, sino por razones constitucionales. Todavía resuenan, y hoy con más fuerza que nunca, las palabras de Kelsen que de que solo por dolo o ignorancia se puede negar el papel insustituible de los partidos políticos en la democracia⁵⁵. La democracia representativa de partidos es la esencia y valor de la democracia, ayer como hoy.

Que la democracia representativa requiere aminorar sus “pecados originales” mediante contrapoderes y llenando esa relación vacía de contenido entre los representantes y los ciudadanos. Y ésta no es una mera cuestión de una reforma del Estado, sino también del concepto de Sociedad, que requiere deshacerse de la mentalidad del desentendimiento y la recuperación de la condición de la ciudadanía activa. Por ello, la regeneración democrática no depende sólo del Estado y si la ciudadanía no quiere asumir esta transformación, entonces está bien como está.

Que la democracia directa realiza un papel constitucional fundamental y es un elemento esencial de la democracia en tanto en cuanto la democracia es control del poder -como contrapeso de la democracia representativa y de los partidos políticos- y que cumplirá su función constitucional en tanto exista la democracia representativa; y tendrá que tener más protagonismo en la medida en que los partidos y los representantes sean más fuertes. La existencia de un contrapoder requiere un poder y éste debe seguir siendo la democracia representativa. Otorgar un peso excesivo a la democracia directa en este momento democrático de debilidad de los partidos políticos y de vacío representativo sólo puede llevar a sustituir una forma de dominio por otra. Tal vez buscando la utopía podemos llegar a la distopía.

La tarea de la organización democrática de una comunidad política, como dice Böckenförde, “no consiste en desmontar la democracia representativa, sino en darle estabilidad y someterla a la legitimidad democrática en un proceso abierto de formación de la voluntad democrática, así como en vincularla a su responsabilidad y a los controles democráticos”⁵⁶.

V. EL SURGIMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS ILIBERALES Y LA CRISIS POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS CASOS DE HUNGRÍA Y POLONIA

55 Hans Kelsen, *Esencia y Valor de la democracia*, 11 (Editorial Guadarrama, 1977).

56 Ernst Wolfgang Böckenförde, *Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia*, en *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, 155 (Trotta, 2000).

Es de sobra conocido que la Unión Europea es una organización supranacional que, si bien nació como una comunidad económica, muy pronto mostró su rostro democrático, y en los últimos decenios y especialmente desde el Tratado de Lisboa y la Carta Europea de Derechos Fundamentales, se ha presentado como una unión cada vez más férrea de Estados democráticos de Derecho. Así, el artículo 2 TUE establece que:

“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombre”.

El compromiso de la Unión Europea con la democracia y los derechos humanos se hizo más necesario en los años noventa del pasado siglo, cuando tras la caída del Muro de Berlín, desde las instituciones comunitarias se intuía la apertura de la organización a la Europa del Este y los problemas que se pudieran derivar. Este maridaje entre democracia y derechos humanos se fija en los llamados “Criterios de Copenhague” en 1993, que establecían tres grandes condiciones para la entrada de nuevos Estados miembros: la existencia de unas instituciones estables en los Estados que garantizaran la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, y el respeto y la protección de las minorías; la práctica de una economía de mercado, capaz de insertarse en el mercado económico común, y la garantía de los Estados de que podrían asumir las obligaciones que derivaban de la adhesión, especialmente el cumplimiento de los tratados. Estos criterios se asumirían más adelante en el artículo 49 TUE para permitir la entrada a nuevo Estado miembro⁵⁷. La gran ampliación de la Unión Europea hacia la Europa del Este se produjo fundamentalmente en 2004 y 2007 e incluyó a Hungría y Polonia como nuevos Estados miembros.

⁵⁷ “Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Si bien la Unión Europea requiere altas exigencias democráticas para la adhesión, las disposiciones de los tratados, así como su aplicación práctica se muestran más debilitadas en los casos de Estados que ya son miembros y que no cumplen con los fines del artículo 2 TUE, lo que ha llevado a parte de la doctrina a entender que, en realidad, en este ámbito el compromiso de la organización con los derechos humanos y la democracia es mucho menor, pues la Unión no dispone de mecanismos efectivos de sanción o bien emplea una doble exigencia para los nuevos Estados y para los Estados miembros⁵⁸.

El surgimiento en los últimos años de democracias iliberales⁵⁹ en Europa, especialmente en Hungría y Polonia, ha evidenciado, por un lado, el evidente retroceso democrático en la Unión Europea, así como la inexistencia de unas herramientas efectivas que permitan sancionar a los Estados miembros que practiquen de forma grave y sistemática actos antidemocráticos, debiliten el Estado de derecho y limiten en exceso los derechos. Más allá de la garantía democrática del proceso de adhesión y la necesidad de respetar el artículo 2 TUE, los problemas se presentan en los supuestos en que es necesario garantizar estos valores democráticos frente a los Estados miembros a través de la aplicación del artículo 7 TUE. Esta garantía normativa se introduce tras el Tratado de Ámsterdam y su nacimiento está dirigido a contralar la ampliación de la Unión a los Estados del Este de Europa. De conformidad a este precepto el procedimiento para sancionar estos comportamientos antidemocráticos constaría de una serie de fases:

1. En un primer momento (art. 7.1 TUE) la labor de la Unión Europea se orientaría a “constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2”. El procedimiento se inicia a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, exigiendo una mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo. Previamente 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 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. En este supuesto esta constatación se llevará a cabo por

58 Gráinne de Búrca, *The road not taken: the European Union as a global human rights actor*, 105 American Journal of International Law, 649 y ss. (2011). DOI: 10.5305/amerjintlaw.105.4.0649.

59 Zakaria, *supra* nota 5, 62.

unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

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”.

Esta previsión normativa nació con la intención de no ser aplicada jamás y esto es lo que puede explicar el propio dato normativo, la propia previsión normativa, con una exigencia de mayorías cualificadas y de unanimidad (a excepción del voto del Estado miembro implicado), así como las dificultades y las dudas mostradas por la Unión Europea en la aplicación del precepto en los casos de Hungría y Polonia.

Se trataría de un mecanismo de control político porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no desarrolla un papel activo y de un mecanismo que es concebido como absolutamente excepcional, que solo cabe emplear ante violaciones graves y sistemáticas de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia⁶⁰.

Las propias dificultades del artículo 7 TUE ha llevado a pensar en que es posible utilizar como medida alternativa el artículo 258 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea⁶¹, que recoge un instrumento genérico frente a incumplimientos de las obligaciones de los tratados. De la misma forma, para hacer frente al surgimiento de democracias iliberales en la Unión también se plantea el uso de mecanismos de *soft law* como la presión social o bien el “Issue Linkage”. No obstante, tampoco estas medidas están exentas de críticas y dificultades, ya que pueden exacerbar el sentimiento nacionalista y eurofóbico en los Estados miembros.

El surgimiento de democracias iliberales en Centroeuropa con el surgimiento de partidos políticos nacionalistas y de extrema derecha (en Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia y su unión en el llamado Grupo de Visegrado) ha supuesto, por un lado, una confrontación entre la Europa occidental y oriental, que si bien se trata de un fenómeno que larga data⁶², ha provocado la aplicación

60 Araceli Mangas Martín, *Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?*, 44 Revista General de Derecho Europeo, 1 y ss. (2018).

61 “Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

62 Chantal Delsol, *Democracias iliberales*, 53 *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 339 (2019).

de los mecanismos de una democracia militante, capaz de defenderse, en la Unión Europea.

En el caso de Hungría⁶³ (López Aguilar: 2016, p. 102) la deriva antidemocrática tiene lugar tras la llegada al poder del Partido Fidesz en 2010 y de que su líder Orban inicia un período de reformas constitucionales destinadas a debilitar los contrapoderes del Gobierno, especialmente el Tribunal Constitucional. Las reformas del Alto Tribunal estaban orientadas a modificar el nombramiento de los magistrados, así como a vaciar de competencias al Tribunal Constitucional de tal forma que se restringía el alcance de su doctrina en la resolución de los casos de trascendencia política. El Gobierno de Orban también reformó la Comisión Electoral para contralar la celebración de referenda, así como restringió la libertad de expresión e información (Bánkuti, Halmai y Scheppele: 2012). Impulsó una nueva Constitución en 2011 sin el consenso de la oposición y vació la Constitución de contrapesos, así como restringió los derechos fundamentales, favoreciendo la cristianización de Hungría y el papel tradicional de la familia. Finalmente, con la crisis de los refugiados de 2015 rechazó la cuota de refugiados impuesta por la Unión Europea y celebró la convocatoria de un referéndum con el fin de construir un muro en Hungría para impedir la llegada de los refugiados.

En el supuesto de Polonia, las reformas legales y constitucionales impulsadas por el Partido Pis, que llega al poder en 2015, también se han centrado en atacar al Tribunal Constitucional, limitando sus competencias y alterando su composición; ha perseguido a los medios de comunicación polacos que se oponen al régimen, ha acortado el debate parlamentario de las reformas legales y ha llevado a cabo un conjunto de limitaciones de los derechos fundamentales con un marcado tono conservador con la intención de promover, aún más si cabe, el catolicismo en Polonia; ha limitado el derecho de reunión y manifestación para acallar las protestas de la oposición en las calles y ha reformado el Poder Judicial con el fin de que no controle la acción del Gobierno.

En el caso de Polonia, la Unión Europea ha respondido a su regresión democrática con el Informe Marco del Estado de Derecho de 2016, que es un mecanismo que permite a la Comisión Europea desde 2014 iniciar un diálogo con los Estados miembros encaminado a atajar los incumplimientos del artículo 2 TUE de los mismos, y que se emplea como antesala de la aplicación del artículo 7 TUE, para aquellos casos que no merecen todavía la puesta en marcha del artículo 7 TUE. Este proceso se desarrolla en tres fases:

1. Evaluación de la Comisión: “La Comisión debe recopilar y analizar toda la información pertinente y valorar si hay indicios claros de una grave

⁶³ Juan Fernando López Aguilar, *El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y “dilema de Copenhage”*, 38 Teoría y Realidad Constitucional, 107, 124 y ss. (2016). DOI: 10.5944/trc.38.2016.18604

amenaza contra el Estado de Derecho. Si, como consecuencia de ello, la Comisión cree que, en efecto, existe una situación de amenaza sistémica contra el Estado de Derecho, entablará un diálogo con el Estado miembro afectado remitiéndole un «dictamen de Estado de Derecho», que será un aviso al Estado miembro, y justificando sus preocupaciones. Se dará al Estado miembro correspondiente la posibilidad de responder”.

2. Recomendación de la Comisión: “En una segunda etapa, la Comisión publicará una «recomendación del Estado de Derecho» dirigida al Estado miembro, a menos que el asunto ya ha sido resuelto de manera satisfactoria. Recomendará que el Estado miembro solucione los problemas detectados en un plazo fijo y que informe a la Comisión de las medidas adoptadas a tal efecto. La Comisión hará pública su recomendación”.
3. Seguimiento de la recomendación de la Comisión: “En una tercera etapa, la Comisión supervisará el curso dado por el Estado miembro a la recomendación. Si ese curso no es satisfactorio en el plazo fijado, la Comisión podrá recurrir a uno de los mecanismos establecidos en el artículo 7 del TUE”.

Apartir de 2017 la Unión Europea ha impulsado la primera fase del procedimiento del artículo 7 TUE contra Polonia.

Las próximas elecciones europeas, que se celebrarán a finales de mayo de 2019, determinarán el futuro de la Unión Europea. El Informe del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores de la Unión Europea “Las elecciones europeas de 2019: Cómo los partidos europeos antieuropeos planean hacer fracasar a Europa”, elaborado por Pawel Zerka y Susi Denninson de 12 de febrero de 2019, muestra la preocupación de las instituciones europeas ante el riesgo de que se cree un gran grupo en el Parlamento europeo que reúna a la extrema derecha de Le Pen, Salvini, Hungría, Polonia, los países escandinavos y el Benelux, y que puedan alcanzar acuerdos con la extrema izquierda contra la Unión Europea. Si logran el 33% de los cargos parlamentarios paralizarían la Unión Europea, pues vetarían los expedientes sancionadores contra Hungría y Polonia, frenarían los nuevos acuerdos comerciales en relación al Brexit, pondrían en riesgo la libre circulación, la lucha contra el cambio climático, la inmigración; presionarían para que los partidos más moderados optaran por políticas más regresivas y llegarían a otras instituciones como el Consejo o la Comisión. No cabe duda, pues, que la Unión Europea se juega su legitimidad y su propia existencia en 2019.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alberto Fernández Gibaja, *La vía sueca*, Agenda Pública (18 de enero de 2018), <https://agendapublica.es/la-via-sueca/>.

Ángel Garrorena Morales, *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014).

Araceli Mangas Martín, *Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?*, 44 *Revista General de Derecho Europeo*, 1-12 (2018).

Bernat Torres y Josep Monserrat Molas, *Rethinking cosmopolitanism: political and metapolitical identities*, especial 2 *Cuadernos europeos de Deusto*, 73-92 (2019). DOI: g/10.18543/ced-02-20

Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo* (Thies Nelsson y Rosa Grueso trads., Tecnos, 1990).

Chantal Delsol, *Democracias iliberales*, 53 *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 339-343 (2019).

Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025* (2017), <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/faa6b2ac-ffde-11e6-8a35-01aa75ed71a1>. DOI:10.2775/560290

Daniel Soria Luján, *Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región?*, 75 *Revista PUCP*, 57-74 (2015).

David Landau, *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional: la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en el derecho comparado* (Universidad Externado de Colombia, 2015).

David Martín Herrera, *¿Ciudadanía global o clasificación de la ciudadanía? Grupos minoritarios ante el discurso del odio*, 13 *Revista de Derecho de la UNED*, 261-283 (2013). DOI: 10.5944/rduned.13.2013.12099

Eloy García López, *Derecho a decidir y democracia: acerca de la procedencia de admitir supuestos de la “democracia de la identidad” en la Constitución española de 1978, y de sus pocas meditadas implicaciones prácticas*, 55 *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* (2015).

Ernst Wolfgang Böckenförde, *Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia*, en *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia* (Trotta, 2000).

Eva Sáenz Royo, *¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndum a la luz de la experiencia irlandesa*, 20 *Revista de Derecho Constitucional europeo*, 245-276 (2013).

Eva Sáenz Royo, *La regulación del referendo en el Derecho Comparado: aportaciones para el debate en España*, 108 *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123-152 (2016). DOI: 10.18042/cepc/redc.108.04

- Eva Sáenz Royo, *La regulación y práctica del referendo en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referendo*, 171 *Revista de Estudios Políticos*, 71-104 (2016). DOI: 10.18042/cepc/rep.171.03
- Fareed Zakaria, *El surgimiento de las democracias no liberales*, 62 *Política Exterior*, 1998.
- Francisco Rubio Llorente, *La representación política*, en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, tercera ed., 2012).
- Giancarlo Rolla, *Las dinámicas entre el referéndum, las instituciones de democracia participativa y los partidos políticos. Consideraciones a la luz de la experiencia italiana*, en *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa* (Paloma Biglino Campos coord., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016).
- Giovanni Sartori, *En defensa de la representación política*, 91 *Revista Claves de Razón Práctica* (1999).
- Gráinne de Búrca, *The road not taken: the European Union as a global human rights actor*, 105 *American Journal of International Law*, 649-693 (2011). DOI: 10.5305/amerjintelaw.105.4.0649.
- Hans Kelsen, *Esencia y Valor de la democracia* (Editorial Guadarrama, 1977).
- Herman Heller, *Teoría del Estado* (Fondo de Cultura Económica, 1987).
- Ignacio Martín Granados, *10 claves para explicar la victoria de Donald Trump*, *Agenda Pública* (11 de noviembre de 2016), <http://agendapublica.es/10-claves-para-explicar-la-victoria-de-donald-trump/>
- Jason Brennan, *Contra la democracia* (Deusto Ediciones, 2018).
- José Luis Cascajo Castro et al., *Encuesta sobre el referéndum*, 30 *Teoría y Realidad Constitucional*, 11-56 (2012). DOI: 10.5944/trc.30.2012.7001
- José Rama Caamaño y Carlos Fernández Esquer, *Aumenta la fragmentación política en Alemania*, *Agenda Pública* (28 de octubre de 2018), <https://agendapublica.es/aumenta-la-fragmentacion-en-alemania-un-reto-para-la-estabilidad-politica/>.
- Juan Fernando López Aguilar, *El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y "dilema de Copenhage"*, 38 *Teoría y Realidad Constitucional*, 101-142 (2016). DOI: 10.5944/trc.38.2016.18604
- Loïc Wacquant, *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social* (Gedisa, 2010).
- Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes* (Trotta, 2013).
- Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Derecho constitucional* (Edersa, 1977).
- Manuel Aragón Reyes, *La democracia constitucional*, en *La experiencia constitucional (1978-2000)* (Gumersindo Trujillo coord., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000).
- Matthieu Suc y Marine Turchi, *Forces de l'ordre liées à l'ultra-droite violente: la DGSI s'inquiète*, *Mediapart*, 9 de abril de 2018, <https://www.mediapart.fr/>

journal/france/090418/forces-de-l-ordre-liees-l-ultra-droite-violente-la-dgsi-s-inquiete?onglet=full

Mercedes Iglesias Bárez, *El artículo 155 CE: teoría y práctica de la coerción estatal*, 6-1 *Ars Iuris Salmanticensis*, 367-371 (2018).

Michael Ignatieff, *La división entre cosmopolitas y nacionalistas definirá el siglo XXI*, *El Cultural* (11 de noviembre de 2016), <http://elcultural.com/Michael-Ignatieff-La-divison-entre-cosmopolitas-y-nacionalistas-definira-el-siglo-XXI>

Michel Onfray, *Pensar el Islam* (Paidós, 2016).

Miklós Bánkuti et al., *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitution*, en *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Gábor Attila Tóth ed., CEU Press, 2012).

Paul Virilio, *La Administración del miedo* (Salvador Pernas Riaño trad., Pasos Perdidos, 2016).

Peter Mair, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental* (Alianza Editorial, 2013).

Raquel Montes Torralba, *El nuevo mundo de Marine Le Pen*, *Agenda Pública* (14 de noviembre de 2016), <http://agendapublica.es/el-nuevo-mundo-de-marine-le-pen/>.

Sergio Rizzo y Gian Antonio Stella, *La Casta. De cómo los políticos se volvieron intocables* (Capitán Swing, 2015).

Slavoj Žižek, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror* (Anagrama, 2016).

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias* (Ariel, 2018).

Susanne Gratius, *Bolsonaro, en el país latinoamericano que menos cree en la democracia*, *Agenda Pública* (30 de octubre de 2018), <https://agendapublica.es/bolsonaro-en-el-pais-latinoamericano-que-menos-cree-en-la-democracia/>.

Susi Dennison y Dina Pardijs, *The World According to Europe's Insurgent Parties* (European Council on Foreign Relations, 2016).

Timothy Snyder, *El camino hacia la no libertad* (Galaxia Gutenberg, 2018).

Todd Donovan, *Referendums and Initiatives in North America*, en *Referendums around the world. The continued growth of direct democracy* (Matt Qvortrup ed., Palgrave Macmillan, 2014).

Victoria Selma Penalva y Josep Monserrat Molas, *Rethinking cosmopolitanism: political and metapolitical identities*, especial 2 Cuadernos europeos de Deusto (2019). DOI: g/10.18543/ced-02-20

Victoria Selma Penalva y María Dolores Ortiz Vidal (coords.), *Estudio Jurídico del fenómeno del Brexit* (Dykinson, 2017).

Zygmunt Bauman y Carlo Bordoni, *Estado de crisis* (Paidós, 2016).

