Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

La Unión Europea y la Crisis del Estado de Derecho: Construcción de un umbral mínimo de Estado de Derecho

Tesina de grado en Relaciones Internacionales

AUTOR: Ramiro Patricio Torres

LEGAJO: T-1012/1

CORREO: ramirotorres3998@gmail.com

DIRECTORA: Dra. María Victoria Álvarez

UNR Universidad Nacional de Rosario

FCPOLIT Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Esta tesina está dedicada a mi madre y mis abuelos, cuya guía y apoyo han sido fundamentales a lo largo de mi carrera. Agradezco profundamente a Victoria por su orientación en el trabajo y a Clara, Evaristo, Francisco, Luana, Sara y Constanza por su constante ánimo y compañía.

Resumen

Este trabajo parte de la hipótesis de que la crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea (UE) ha alcanzado tal gravedad que algunos de sus Estados miembros no serían admitidos si fueran candidatos en la actualidad. Para poner a prueba esta hipótesis, se construyó un umbral mínimo de Estado de Derecho basado en el puntaje más bajo registrado en el Índice de Transformación BTI por un país en el momento de su adhesión a la UE durante las ampliaciones de 2004, 2007 y 2013, es decir, luego de la incorporación del Estado de Derecho como requisito de acceso en los Criterios de Copenhague. Con el fin de garantizar la validez del uso de este índice, se reconstruyó la definición de Estado de Derecho adoptada por la UE a través de documentos de la Comisión Europea y de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, y se seleccionaron aquellas variables del índice de BTI cuya operacionalización coincidía con la de los documentos analizados. El umbral, equivalente al promedio de las seis variables consideradas, se interpreta como el mínimo tolerable para ser admitido como Estado miembro y estar en conformidad con las obligaciones dispuestas en los Tratados. Una vez establecido este umbral, se contrastaron los puntajes actuales de los Estados seleccionados, identificando aquellos que se encuentran por debajo del mismo y corroborando así la hipótesis planteada. El instrumento propuesto se presenta como una herramienta destinada a contribuir a la comprensión de la crisis del Estado de Derecho en la UE.

Palabras clave: Unión Europea, Estado de Derecho, Erosión Democrática, BTI Transformation Index

Abstract

The hypothesis of this thesis is that the Rule of Law crisis in the European Union (EU) has reached such a level of severity that some of its Member States would not be admitted if they were candidates today. To test this hypothesis, a minimum Rule of Law threshold was constructed based on the lowest score recorded in the BTI Transformation Index by a country at the time of its accession to the EU during the 2004, 2007, and 2013 enlargements—that is, after the rule of law had been established as an accession requirement under the Copenhagen Criteria. In order to ensure the validity of using this index, the EU's definition of the Rule of Law was reconstructed using documents from the European Commission and the Venice Commission of the Council of Europe. Subsequently, only those variables of index whose operationalization aligned with the reviewed documents were selected. The threshold, equivalent to the average of the six selected variables, is interpreted as the minimum acceptable level to be admitted as a Member State and to comply with the obligations established in the Treaties. Once the threshold was established, the current scores of selected Member States were compared against it, identifying those that fall below and

thus confirming the proposed hypothesis. The instrument is presented as a tool to contribute to the understanding of the ongoing Rule of Law crisis within the EU.

Keywords: European Union, Rule of Law, Democratic Backsliding, BTI Transformation Index

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen.....3
Abstract..... 3
TABLA DE CONTENIDOS.....5
INTRODUCCIÓN..... 6
CAPÍTULO 1. METODOLOGÍA Y MARCO CONCEPTUAL..... 13
CAPÍTULO 2. DETERMINACIÓN DEL UMBRAL DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA..... 31
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DEL DETERIORO DEL ESTADO DE DERECHO EN HUNGRÍA, POLONIA Y BULGARIA.....41
Hungría..... 41
Polonia.....48
Bulgaria.....52
CONCLUSIONES.....58
REFERENCIAS..... 60

INTRODUCCIÓN

Existe un consenso en la literatura sobre la Unión Europea (UE) en torno a la idea de que es una entidad política basada en la democracia y el Estado de Derecho (Grabbe, 2006; Kochenov, 2016; Lenaerts, 2020; Raube & Costa Reis, 2021; Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004;). Este consenso se apoya sobre lo estipulado por los tratados constitutivos de la UE, como el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE), en su versión modificada por el Tratado de Ámsterdam en 1999:

"La Unión se basa en los principios de la libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros" (Unión Europea, 1999 art. 6.1 del TUE).

Posteriormente, la reforma introducida por el Tratado de Lisboa en 2007 reordenó este contenido en el artículo 2 del TUE y reforzó su dimensión normativa en el preámbulo:

"*Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho"* (Unión Europea, 2007, preámbulo del TUE).

El carácter esencial que el Estado de Derecho y por extensión la democracia[1] cumplen en la identidad europea[2] queda manifiesto también en los famosos Criterios de Copenhague, una serie de requisitos que todo Estado debe cumplir si desea ser parte de la UE, y que fueron adoptados por el Consejo Europeo de 1993 en dicha ciudad:

"La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías (…) La adhesión presupone la capacidad del candidato a asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria" (Consejo Europeo, 1993).

Estos criterios fueron reafirmados consecuentemente en los Consejos de Madrid (1995) y Helsinki (1999).

Kochenov (2016) señala que el derecho consuetudinario europeo sobre la ampliación a nuevos Estados miembros se fue desarrollando en base a dos "miedos" que existían en la literatura y la entonces Comunidad Europea: el socavamiento de la Unión por obra de nuevos miembros a través de la no adhesión a los principios de

[1] El Estado de Derecho es un ingrediente central para toda sociedad democrática, afirma la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (2011). También se debe destacar que en la literatura sobre erosión democrática existe esta idea, ilustrada por Landau (2022), que a pesar de ser diferentes conceptos el liberalismo (entendido como las instituciones que tradicionalmente consideramos parte del Estado de Derecho) y la democracia tienen la tendencia de erosionarse juntos.

[2] Europeo/a entendido como adjetivo de la UE.

democracia y Estado de Derecho o bien por el desmantelamiento de lo que ya se había creado. Actualmente, estamos siendo testigos del primero.

Como bien señala la literatura, y las autoridades europeas, la UE está atravesando hace ya varios años una crisis del Estado de Derecho en diferentes Estados miembros, catalizada por las interferencias a la independencia de poderes judiciales, obstaculización del ejercicio de la oposición en parlamentos nacionales, control y censura a los medios de comunicación, ejercicio arbitrario del poder por parte de ejecutivos nacionales, represalias a organizaciones de la sociedad civil (ONGs) con agendas distintas a los gobiernos en el poder, entre otras medidas (Anders & Priebus, 2021; Bernhard, 2021; Cianetti, Dawson, & Hanley, 2018; Comisión Europea, 2014; Halmai, 2018; Kochenov, 2016; Lenaerts, 2020; Raube & Costa Reis, 2021; Scheppele, 2016; Scheppele, Kochenov, & Grabowska-Moroz, 2020; Wójcik, 2023). Estos desarrollos alcanzaron la mayor gravedad en Hungría y Polonia, pero varios países más han atravesado o están atravesando procesos similares (Cianetti, Dawson & Hanley, 2018).

Esta crisis del Estado de Derecho se encuadra en un proceso más grande de erosión democrática en el mundo. La erosión democrática, también conocida como *democratic backsliding*, implica un debilitamiento intencional de la democracia de manera paulatina e incremental mediante el socavamiento de las instituciones democráticas como lo es el Estado de Derecho (Haggard & Kaufman, 2021; Waldner & Lust, 2018; Wolkenstein, 2022). Son varias las instituciones y elementos de la democracia que el proceso de erosión afecta, es por esto que consideramos necesario señalar que en este trabajo nos concentramos solo en el debilitamiento de los elementos que forman parte del Estado de Derecho.

Si bien es cierto que Estado de Derecho y democracia no son lo mismo, Landau señala que la democracia y el liberalismo, entendido como instituciones que normalmente asociamos al Estado de Derecho, tienen una "fuerte tendencia de degradarse juntos"[3] (Landau, 2021, pág. 436).

Retomando la idea de los "miedos" asociados a la ampliación, ese "miedo" que señalaba Kochenov (2016) se ha hecho realidad y estamos atestiguando el socavamiento de la Unión. No se trata simplemente de una inconformidad con los Tratados y disposiciones europeas desarrolladas más arriba, sino que esto pone en juego varios elementos: cuestiona los valores e identidad de la UE entendida como una entidad política basada en la democracia y el Estado de Derecho; representa una crisis de cumplimiento e implementación del Derecho Europeo en tanto el debilitamiento del Estado de Derecho puede mermar la habilidad de la UE de garantizar la implementación de leyes y regulaciones europeas dentro de los Estados miembros; también es una crisis de la imagen de la UE como un bastión de la democracia, tanto para ciudadanos propios como extranjeros (Raube & Costa Reis, 2021).

[3] Traducción del autor.

Frente a esta situación, la UE tiene y desarrolló una "caja de herramientas". La primera de estas herramientas se encuentra en los Tratados y es el art.7 del TUE (2007). Este artículo permite la suspensión de los derechos de voto en el Consejo Europeo de un Estado miembro que no esté observando sus obligaciones dispuestas en los Tratados. En el año 2014, la Comisión Europea introdujo el "Marco de Estado de Derecho". Este mecanismo surgió como respuesta a la crisis de Estado de Derecho en distintos Estados miembro y se pensó como una instancia de diálogo previa a los procedimientos del art. 7 del TUE. Supone una instancia de diálogo en la que se busca realizar recomendaciones a los Estados miembro en el que se haya detectado una amenaza sistemática al Estado de Derecho (Comisión Europea, 2014b).

La Comisión Europea también comenzó a diseñar en el 2018 una condicionalidad para la transferencia de fondos europeos atada a la observancia del Estado de Derecho. La misma fue adoptada en el año 2020 y en su propuesta original suponía que la Comisión Europea podía recomendar al Consejo Europeo la suspensión de la transferencia de fondos a un Estado Miembro en caso de una "deficiencia generalizada" del Estado de Derecho (Baraggia & Bonelli, 2022). En 2019 la Comisión comenzó el ciclo de Informe anual sobre el Estado de Derecho, en el cual se realiza un estudio de la situación del Estado de Derecho en cada Estado Miembro y se le señalan políticas a revertir o mejorar (Morillo, 2024).

Sin embargo, las respuestas de la UE frente a este problema que pareciera atacar a los cimientos del orden europeo han sido insuficientes, y así lo afirma una mayoría de autores (Ágh A. , 2018; Anders & Priebus, 2021; Bernhard, 2021; Cianetti, Dawson, & Hanley, 2018; Halmai, 2018; Kochenov, 2016; Lenaerts, 2020; Oleart & Theuns, 2023; Raube & Costa Reis, 2021). En gran medida, esto se ha debido a las limitaciones existentes en los mecanismos que la UE tiene para dar respuesta a este tipo de situaciones: el art.7 del TUE que permite la suspensión de los derechos de votación en el Consejo Europeo de un Estado que incumpla con sus obligaciones en los Tratados funciona mediante la unanimidad; el llamado "Marco de Estado de Derecho" que se adoptó en 2014 como respuesta a la crisis de Estado de Derecho se pensó como una instancia previa al art.7 pero nada se puede hacer si el Estado en cuestión no tiene interés en modificar su conducta; la Comisión ha sido poco ambiciosa en la utilización de los procedimientos de infracción[4], usándolos sobre violaciones aisladas; la propuesta original de la condicionalidad de Estado de Derecho que buscaba la observancia al mismo como una condición para la recepción de fondos europeos fue revisada, reduciendo su capacidad coercitiva (Anders & Priebus, 2021; Baraggia & Bonelli, 2022; Comisión Europea, 2014b; Raube & Costa Reis, 2021; Scheppele, 2016;

[4] Los procedimientos de infracción ocurren cuando un país de la UE no cumple con sus obligaciones según el Derecho de la UE, ya sea por decisiones legislativas o administrativas, acciones positivas o negativas. La Comisión Europea o un país de la UE puede iniciar el procedimiento, que incluye enviar una carta de emplazamiento solicitando información adicional. Si el país no cumple con el dictamen motivado de la Comisión, el caso puede ser remitido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que puede ordenar medidas y, en caso de incumplimiento persistente, imponer multas (EUR-Lex, 2016)

Scheppele, 2018; Scheppele, Kochenov, & Grabowska-Moroz, 2020; Tratado de Lisboa, 2007)

El Informe sobre Estado de Derecho es la única herramienta que ha tenido cierto éxito, con el 68% de sus recomendaciones siendo adoptadas. Sin embargo, estas recomendaciones han tenido escasa o nula implementación en los casos más emblemáticos de esta crisis como lo son Hungría y Polonia; destacándose también la falta de adopción en Eslovaquia e Italia (Morillo, 2024).

De estos mecanismos, sólo el art.7 existía antes de que la actual crisis de Estado de Derecho comenzara a gestarse, la cual podríamos decir empieza con la llamada Ley Fundamental en Hungría en 2012[5] (Bernhard, 2021). El Marco de Estado de Derecho, la condicionalidad de Estado de Derecho, cuyo nombre oficial tras su revisión y aprobación por el Consejo es "Regulación para un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión", así como también la utilización de los procedimientos de infracción para lidiar con infracciones a los *valores*[6] de los Tratados vieron su origen en el auge de la crisis, con los primeros dos naciendo en 2014 y 2020 respectivamente (Baraggia & Bonelli, 2022; Comisión Europea, 2014b; Scheppele, 2016).

Es posible que la gravedad que ha alcanzado la crisis del Estado de Derecho en la UE se deba en gran medida a la falta de previsibilidad que tuvo la Unión a la hora de pensar una situación como esta. En parte esto podría responder a que el cumplimiento de los valores dispuestos en el art. 2 del TUE era algo asumido, pues la UE era al final del día un "club de democracias" (Kochenov, 2016). Sin embargo, una vez que un Estado es miembro de la UE este pierde gran parte de los constreñimientos que tenía durante el proceso de acceso, pues la Unión ya no puede quitar la membresía (Dimitrova, 2002; Grabbe, 2006; Kochenov, 2016; Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004).

En la literatura sobre los procesos de acceso de los Estados que ingresaron a la UE tras el establecimiento de los criterios de Copenhague, se rescata la idea de que el bloque tenía más impacto e influencia en la modificación de legislación nacional para armonizarla con los estándares europeos en las áreas donde las políticas a implementar estaban bien detalladas, los actores europeos tenían una sola opinión y se establecían requisitos claros a cumplir (Grabbe, 2006). La condicionalidad, en este caso para lograr la admisión a la UE, era reforzada por la interdependencia asimétrica que suponía el deseo de ingresar al bloque por parte de los países candidatos y la capacidad de la UE de retirar ese incentivo en caso que no cumplieran con sus condiciones, así como también la creencia por parte de los Estados de que la UE tenía los medios para cumplir con sus amenazas (Grabbe, 2006; Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004).

[5] La llamada Ley Fundamental de Hungría es la nueva constitución húngara adoptada en 2012 bajo el gobierno de Fidesz, el partido político que llevó al poder a Viktor Orbán.

[6] Por valores nos referimos a los valores referenicados en el preámbulo del TUE en pagínas anteriores.

Del párrafo anterior podemos rescatar que la condicionalidad de la UE es más efectiva en aquellas agendas en las que propone un camino detallado a seguir. Debemos destacar entonces que no había, sino hasta el Marco de Estado de Derecho en 2014, una definición europea de Estado de Derecho que permitiera una vigilancia más aguda sobre los Estados miembros. Ni los Tratados, ni los criterios de Copenhague, ni las reiteraciones a los criterios de admisión en los Consejos de Madrid y Helsinki detallan cómo debería ser un Estado de Derecho europeo. (Consejo Europeo, 1993; 1995; 1999; Unión Europea, 1999; 2007).

A esto debemos sumar también que la falta de mecanismos de sanción que puedan ser fácticamente utilizados quita poder a cualquier amenaza que la UE quiera hacer sobre un Estado que esté socavando su Estado de Derecho.

Dimitry Kochenov (2016, pág. 10) resume perfectamente el problema que estamos ilustrando: "Al unirse a la Unión, la *carte blanche* que la Unión se otorgó a sí misma en el curso de la preparación para la ampliación estaba destinada a expirar. La mañana en que los países candidatos despertaron como Estados miembros, la mayoría de las restricciones previas a la adhesión sobre cómo debían moldear su Estado, desde la ley de servicio civil hasta las reglas de formación y nombramiento para el poder judicial, así como el número de lecturas que ciertos proyectos de ley debían recibir en el Parlamento, desaparecieron, aparentemente junto con la capacidad de la UE para intervenir directamente en caso de un grave retroceso en el Estado de Derecho/democracia"[7]

Es así que arribamos a la hipótesis de nuestro trabajo: que la erosión del Estado de Derecho en algunos Estados miembros de la UE ha sido tan significativa que varios de ellos no podrían ser admitidos a la Unión si el proceso de adhesión se diera en la actualidad.

Retomando los párrafos anteriores, creemos que esta situación puede estar conectada -junto con otros elementos, por supuesto- con la ausencia en los Tratados y los Criterios de Copenhague de una definición más completa, operacionalizada y medible del Estado de Derecho para la UE, que hubiera facilitado la supervisión por parte de la Unión y servido como marco para las políticas de los Estados candidatos y los Estados miembro. Así como también la falta de un mecanismo de sanción que se hubiera ofrecido como una amenaza creíble frente a infracciones.

El objetivo de nuestro trabajo es diseñar un umbral para analizar la situación del Estado de Derecho en la UE y así comprobar nuestra hipótesis. Evidentemente, existen múltiples alternativas y este no es el único umbral posible a ser concebido. En nuestro trabajo, para construir el umbral utilizaremos un criterio cuantitativo basado en los puntajes que los Estados admitidos a la UE entre 2004 y 2013 obtuvieron en seis de las variables del Índice de Transformación BTI, el *Bertelsmann Transformation Index*,

[7] Traducción del autor.

de la Bertelsmann Stiftung. El umbral será el puntaje promedio más bajo con el que un Estado fue admitido a la UE.

Una vez determinado el puntaje más bajo con el que un Estado logró ingresar a la UE, podremos establecer ese valor como umbral mínimo. Esto nos permitirá analizar la variación de los puntajes de los países incluidos en el estudio en relación con un nivel mínimo del Estado de Derecho que se requiere para ser miembro de la Unión Europea.

De esta manera, podremos identificar qué Estados han estado, o se encuentran actualmente, por debajo de ese umbral, incumpliendo así las obligaciones establecidas en los tratados. Esto permitirá tener un panorama general de la situación del Estado de Derecho en la Unión, a través del análisis de once países. Adicionalmente, a modo de ilustración, nuestra investigación incluye una breve descripción de tipo cualitativa de tres ejemplos de países que pueden ilustrar claramente la erosión democrática en lo que se refiere al Estado de Derecho. Estos son Polonia, Hungría y Bulgaria.

Entendiendo que esta crisis se encuadra en una crisis mayor de erosión democrática en el mundo, consideramos necesario hacer ciertas aclaraciones. En primer lugar, nuestro trabajo se despega del resto de la literatura sobre la crisis de Estado de Derecho en la UE porque ésta se ha concentrado en señalar cómo las políticas adoptadas en países como Hungría constituyen una erosión democrática. A diferencia de esto, nuestra investigación se limita a identificar qué Estados han atravesado un proceso de desmantelamiento de su Estado de Derecho tal que en su condición actual no podrían ser admitidos a la UE. Esto será demostrado a través de nuestro umbral, que es el principal aporte de nuestro trabajo. En segundo lugar, y en línea con el objetivo de nuestro trabajo, nos abstendremos de clasificar o tipificar el régimen de los Estados estudiados, y nos limitaremos a determinar si cumplen o no con el umbral mínimo de Estado de Derecho que se necesita para ser miembro de la UE.

Este umbral será construido a través de la selección de variables del Índice de Transformación BTI que pueden ser englobadas dentro de la categoría de Estado de Derecho de los Criterios de Copenhague. Como hemos señalado, los Tratados y los Criterios no definen concretamente el Estado de Derecho. Es por esto que los complementaremos con definiciones de Estado de Derecho provistas por el Reporte sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), el Marco del Estado de Derecho de la UE, la *Rule of Law Checklist*[8] de la Comisión de Venecia y los criterios metodológicos para la elaboración del Informe sobre el Estado de Derecho en la UE, asumiendo que, a pesar de haber sido redactados después de los Tratados y los Criterios de Copenhague, estos documentos se encuentran en línea con el espíritu de los mismos, dado que fueron redactados por la UE y el Consejo de Europa.

[8] La *Rule of Law Checklist* es un documento elaborado por la Comisión de Venecia en 2016 que operacionaliza el Estado de Derecho y será tratado con más detalle en el capítulo siguiente.

Es importante señalar que el Consejo de Europa no forma parte de la UE y es una organización totalmente separada y con otra composición de Estados. Sin embargo, utilizaremos sus aportes en la materia debido a la estrecha colaboración que tiene con la UE en estas cuestiones (Comisión Europea, 2014b; 2019).

Una vez definidos los criterios para seleccionar las variables, determinaremos el umbral a través del puntaje más bajo con el que un Estado haya sido admitido a la UE. Esto nos permitirá señalar cuáles son los Estados que han estado o actualmente se encuentran debajo del umbral que hemos construido. Adicionalmente, nuestra investigación incluye una breve descripción de tipo cualitativa de tres ejemplos de países que pueden ilustrar claramente la erosión democrática en lo que se refiere al Estado de Derecho. Estos son Polonia, Hungría y Bulgaria.

En el primer capítulo desarrollaremos en detalle nuestro marco conceptual y la metodología que utilizaremos para diseñar el umbral. En el capítulo siguiente nos dispondremos a analizar los puntajes con los que los Estados candidatos fueron admitidos a la Unión para así identificar el mínimo. El tercer capítulo se dedicará a investigar los casos más salientes, Hungría, Polonia y Bulgaria, y cuáles fueron los desarrollos que explican un deterioro del Estado de Derecho. Escogimos esos tres para nuestro capítulo final pues tienen los puntajes más bajos y presentan un declive constante en su desempeño. Finalmente, tendremos un apartado con las conclusiones de nuestro trabajo.

CAPÍTULO 1. METODOLOGÍA Y MARCO CONCEPTUAL

Como mencionamos en la introducción, el Estado de Derecho es definido como uno de los valores fundamentales a los que tienen que adherir los Estados miembros de la UE y un requisito obligatorio para el acceso al bloque en el caso de los candidatos (Consejo Europeo, 1993; Unión Europea, 2007). Sin embargo, como hemos señalado, estos documentos no nos proveen de una definición de este concepto, asumiendo su conocimiento por parte de los Estados miembros y dando por sentado su observancia. La crisis de Estado de Derecho que está atravesando la UE por la situación en varios de sus países pone en evidencia que estas suposiciones fueron erróneas.

Con los años, la UE y el Consejo de Europa se han dedicado a rectificar esta situación mediante la elaboración de definiciones más completas y operacionalizadas del Estado de Derecho (Comisión Europea, 2014b; 2019; 2020; 2024a; Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011; 2016). Es a través de estas definiciones, que asumimos que están en sintonía con los Tratados y los Criterios de Copenhague, que vamos a desarrollar la definición de Estado de Derecho que utilizaremos en este trabajo.

Como nuestro objetivo es establecer un umbral mínimo para el Estado de Derecho europeo debemos apegarnos lo más posible a los criterios que utiliza y busca la UE. Es por esto que no haremos uso de otras definiciones de Estado de Derecho que hemos encontrado en la bibliografía especializada.

El umbral tendrá un carácter cuantitativo que se construirá a través de los puntajes obtenidos en el Índice de Transformación BTI, de ahora en más el Índice. Una vez que hayamos identificado la definición europea de Estado de Derecho contrastaremos sus variables con aquellas observadas en el Índice, tomando de este último solamente aquellos puntajes de variables comprendidas o suficientemente similares a la definición europea.

Como los reportes del Índice se hacen por bienio, nuestro recorte temporal se extenderá desde el año 2003 hasta el 31 de enero de 2023, la última fecha de recopilación para el reporte del Índice de 2024 (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Esto quiere decir que utilizaremos desde el reporte del año 2006, que cubre el bienio 2003-2004, hasta el del 2024, que cubre el bienio 2022-2023.

El Índice estudia tres variables de transformación. Para nuestro trabajo sólo nos interesa la primera, democracia, la cuál es entendida por la Bertelsmann Stiftung como una democracia constitucional que va más allá de las concepciones mínimas de democracia electoral (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Para el Índice, la democracia

incluye al Estado de Derecho y la separación de poderes con pesos y contrapesos. La democracia comprende cinco dimensiones operacionalizadas: *stateness*, participación política, Estado de Derecho, estabilidad de las instituciones democráticas e integración política y social. Estas dimensiones, a su vez, están operacionalizadas en diversas variables. Hemos seleccionado seis variables a analizar en este trabajo: libertad de expresión, separación de poderes, independencia del poder judicial, procesamiento del abuso de poder, derechos civiles e instituciones democráticas. Más adelante en este capítulo explicaremos por qué escogimos esas variables del Índice.

Con las variables a observar en el Índice seleccionadas procederemos a identificar cuál fue el puntaje mínimo en la categoría de Estado de Derecho con el que un Estado fue admitido en la UE tras el establecimiento de los Criterios de Copenhague que hacían de éste un requisito obligatorio para ingresar al bloque (Consejo Europeo, 1993).

En su apartado metodológico, la Bertelsmann Stiftung (2025) explica cómo son obtenidos los puntajes del Índice: "El Índice de Transformación se basa en una encuesta cualitativa realizada por expertos, en la cual las evaluaciones escritas se traducen en calificaciones numéricas y se someten a un proceso de revisión en múltiples etapas para hacerlas comparables tanto dentro de cada región como entre diferentes regiones. Este método permite capturar, a través de las valoraciones cualitativas de los expertos, aquellos factores del desarrollo político y económico que escapan a las evaluaciones puramente cuantitativas."[9]

Los expertos que realizan la encuesta del Índice son guiados por un *codebook* estandarizado para establecer los puntajes sobre las diecisiete dimensiones que observa el Índice en el país del que son expertos. Posteriormente, sus evaluaciones son revisadas por un segundo experto en el país. Finalmente, estos puntajes atraviesan un proceso de calibración regional e interregional que permite su estandarización y comparabilidad (Bertelsmann Stiftung, 2025).

Es importante indicar cómo el índice puntúa a los Estados en cada una de sus variables. El Índice utiliza una escala del 1-10, siendo el 10 el mejor puntaje posible y 1 el peor. Además, los puntajes 10-7-4-1 definen los intervalos. Por ejemplo, en la variable separación de poderes, un 10 se entiende como "existe una clara separación de poderes con pesos y contrapesos mutuos" y un 7 como "la separación de poderes existe y funciona. Existe ocasionalmente interferencia a los pesos y contrapesos pero se busca una restauración del balance" (Bertelsmann Stiftung, 2024b, pág. 20). Expandiendo sobre eso, en el "*Transformation Atlas"*, que sintetiza los resultados del Índice, todo puntaje de 8,5 o superior en una categoría -no variable- se considera excelente y del 6,50 al 8,49 como *sound*[10] (Bertelsmann Stiftung, 2025).

[9] Traducción del autor

[10] Podemos interpretar *sound* como razonable, firme o sano. Los intervalos debajo de sound son *fair, flawed* y *poor* (Bertelsmann Stiftung, 2025)

Con el umbral establecido procederemos a seguir la evolución de los puntajes de los países seleccionados, haciendo énfasis en aquellos que hayan descendido por debajo del umbral. En particular, para tres de estos países analizaremos, con los reportes por país del Índice, qué desarrollos llevaron a ese puntaje y si esto catalizó alguna respuesta por parte de la UE. Complementaremos nuestra lectura de los reportes por país con bibliografía especializada en la materia y reportes de medios de comunicación.

Escogimos el Índice de Transformación BTI por sobre otras herramientas como el V-Dem[11] debido a dos razones fundamentales. En primer lugar, el BTI proporciona una cobertura temporal adecuada a los fines de esta investigación, ya que comienza en 2003, un año antes de la primera ampliación posterior a los Criterios de Copenhague. En segundo lugar, el BTI estructura sus variables de forma coherente con la definición y operacionalización del Estado de Derecho desarrollada por la Comisión Europea y la Comisión de Venecia que será desarrollada más adelante. Las seis variables seleccionadas para este estudio —libertad de expresión, separación de poderes, independencia judicial, procesamiento del abuso de poder, derechos civiles y desempeño de instituciones democráticas— reflejan principios clave del marco europeo. Si bien el V-Dem ofrece una desagregación mayor y sofisticada de la calidad democrática, su cobertura más reciente (2014 en adelante) lo hace menos apto para construir nuestro umbral, y su amplitud conceptual excede el objeto de nuestra investigación. En este sentido, el BTI se alinea mejor con nuestro objetivo: identificar, a través de un enfoque cuantitativo, un umbral mínimo de Estado de Derecho en la UE.

Sin embargo, encontramos una limitación con el uso de este Índice y es que no incluye a lo que denomina “democracias consolidadas”, es decir Europa Occidental y, a efectos prácticos de nuestro trabajo, todos los Estados miembros que entraron a la UE antes del 2004 (Bertelsmann Stiftung, 2025). Es por esto que solo observaremos cómo la crisis del Estado de Derecho ha afectado a los países que ingresaron desde 2004 en adelante. No obstante, cinco países que ingresaron luego del establecimiento de los Criterios de Copenhague no formarán parte de nuestro análisis ya que no están cubiertos por el Índice: Austria, Finlandia y Suecia (1995), Chipre y Malta (2004). Entendemos que, si bien esto parece suponer una limitación de la validez de nuestro estudio, el análisis de la literatura sobre la crisis de Estado de Derecho y ampliación de la UE no menciona a ninguno de estos países como un caso saliente de reformas necesarias. Es por esto que suponemos que si hubieran estado bajo el análisis del Índice su puntaje hubiera estado en línea con los demás.

De esta manera, los países incluidos son: Bulgaria, Croacia, República Checa (o Chequia), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania.

[11] El índice V-Dem (Varieties of Democracy) es una herramienta multidimensional que mide la calidad de la democracia en diferentes países. Este índice se basa en cinco principios fundamentales: electoral, liberal, participativo, deliberativo y igualitario

Luego de estas aclaraciones metodológicas procederemos a analizar las definiciones de Estado de Derecho desarrolladas por la Comisión Europea y la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Tomamos las definiciones de esta última porque, a pesar de no formar parte de la UE, es una institución de consulta para la UE y sus desarrollos en la materia fueron retomados por la Comisión Europea, a la vez que los vínculos de colaboración entre la UE y el Consejo de Europa son estrechos (Comisión Europea, 2014b; 2019; Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2016), tal como hemos comentado anteriormente.

La primera definición surge del "*Report on the Rule of Law*" de la Comisión de Venecia del año 2011 debido a la falta de una definición consensual del término, buscando así armonizar diversas definiciones, en especial las más populares en la jurisprudencia europea de *Rule of Law, Rechtsstaat* y *État de droit* (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011).

El reporte señaló que la definición del jurista inglés Tom Bingham cubría los elementos más esenciales del *rule of law*[12]*:* "todas las personas y autoridades del Estado, ya sean públicas o privadas, deben estar obligadas por y con derecho a beneficiarse de las leyes promulgadas públicamente, que entrarán en vigor (generalmente) en el futuro y administrado públicamente en los tribunales*"*[13] (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011, pág. 9).

A esta definición se le agregan ocho ingredientes: accesibilidad de la ley, es decir que sea inteligible, clara y predecible; cuestiones sobre el derecho legal deben ser normalmente decididas por la ley y no la discreción; igualdad ante la ley; el poder debe ser ejercitado de manera legal, razonable y justa; los Derechos Humanos deben ser protegidos; los medios para resolver las disputas deben ser provistos sin costo ni demora indebidos; los juicios deben ser justos; el Estado debe observar sus obligaciones tanto ante el derecho nacional como al derecho internacional (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011).

Partiendo de esta definición y otras más, y basándose en los diversos sistemas de Derecho y de Estado en Europa, la Comisión de Venecia encontró seis elementos tanto formales y sustanciales como materiales que son esenciales al Estado de Derecho (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011):

Legalidad, incluido un proceso democrático, transparente y *accountable* para promulgar el derecho (supremacía de la ley): "*La importancia del principio de legalidad fue subrayada por Dicey. En primer lugar, implica que la ley debe ser seguida. Este requisito se aplica no solo a los individuos, sino también a las autoridades, tanto públicas como privadas. En la medida en que la legalidad aborda las acciones de los funcionarios públicos, también requiere que ellos obtengan autorización para actuar y que actúen dentro de los poderes que se les han conferido. La legalidad también*

[12] Nosotros traducimos Rule of Law como Estado de Derecho.
[13] Traducción del autor.

implica que ninguna persona puede ser castigada excepto por la violación de una ley previamente promulgada o determinada y que la ley no puede ser violada con impunidad. La ley debe, dentro de los límites de lo posible, ser aplicada"[14] (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011, pág. 10).

Seguridad jurídica: "*La seguridad jurídica requiere que las normas legales sean claras y precisas, y que tengan como objetivo asegurar que las situaciones y las relaciones legales sigan siendo predecibles. La retroactividad también va en contra del principio de certeza jurídica, al menos en el derecho penal (Artículo 7 del CEDH), ya que los sujetos legales deben conocer las consecuencias de su comportamiento; pero también en el derecho civil y administrativo en la medida en que afecte negativamente a los derechos e intereses legales. Además, la seguridad jurídica requiere el respeto por el principio de cosa juzgada. Las sentencias finales de los tribunales nacionales no deben ser puestas en duda. También requiere que las sentencias finales sean aplicadas. En disputas privadas, la ejecución de las sentencias finales puede requerir la asistencia de los órganos del estado para evitar cualquier riesgo de "justicia privada" contraria al estado de derecho. Los sistemas que permiten la anulación de sentencias finales sin razones contundentes de interés público y por un período indefinido de tiempo son incompatibles con el principio de seguridad jurídica"* (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011, pág. 11)[15].

Prohibición de la arbitrariedad: "*Aunque el poder discrecional es necesario para llevar a cabo una variedad de tareas gubernamentales en sociedades modernas y complejas, dicho poder no debe ejercerse de manera arbitraria. Tal ejercicio del poder permite decisiones sustancialmente injustas, irrazonables, irracionales u opresivas que son inconsistentes con la noción de estado de derecho*"[16] (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011, pág. 11).

Acceso a la justicia ante cortes independientes e imparciales, incluida la revisión jurídica de los actos administrativos: "*Todo el mundo debería poder impugnar las acciones y decisiones gubernamentales que sean adversas a sus derechos o intereses. La prohibición de tales impugnaciones viola el Estado de derecho (…) El papel del poder judicial es esencial en un Estado basado en el Estado de derecho. Es el garante de la justicia, un valor fundamental en un Estado regido por la ley. Es vital que el poder judicial tenga la facultad de determinar qué leyes son aplicables y válidas en un caso, de resolver cuestiones de hecho y de aplicar la ley a los hechos, de acuerdo con una metodología interpretativa adecuada, es decir, suficientemente transparente y predecible (…) El poder judicial debe ser independiente e imparcial. La independencia significa que el poder judicial está libre de presiones externas y no está controlado por las demás ramas del gobierno, especialmente el poder ejecutivo. Este requisito es una parte integral del principio democrático fundamental de la separación de poderes. Los jueces no deben estar sujetos a influencias políticas ni manipulaciones. La*

[14] Traducción del autor.
[15] Traducción del autor.
[16] Traducción del autor.

imparcialidad significa que el poder judicial no debe -ni siquiera en apariencia- tener prejuicios respecto al resultado del caso.[17]*"* (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011, págs. 11-12).

Respeto por los Derechos Humanos: La Comisión de Venecia señala que el respeto por los Derechos Humanos y el respeto por el Estado de Derecho no son necesariamente sinónimos, aunque muchos Derechos Humanos expresados en la Convención Europa de Derechos Humanos (CEDH) expresamente se vinculan con el Estado de Derecho, como aquellos que refieren al acceso a la justicia o juicio justo. Sin embargo, la Comisión de Venecia menciona que la libertad de expresión o la prohibición a la tortura forman parte también de estos derechos con connotaciones vinculadas al Estado de Derecho (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011).

No discriminación e igualdad ante la ley: "*La no discriminación significa que las leyes se abstienen de discriminar a individuos o grupos. Se prohíbe cualquier trato desigual injustificado bajo la ley, y todas las personas tienen garantizada una protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición (…) La igualdad ante la ley significa que cada individuo está sujeto a las mismas leyes, sin que ningún individuo o grupo tenga privilegios legales especiales*"[18] (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011, pág. 13).

Es de esta manera que nos encontramos con la primera definición de Estado de Derecho que será la base para futuros desarrollos de la Comisión Europea en esta materia, ya que será referenciada y sus elementos utilizados en el Marco de la UE para el Estado de Derecho y el Informe Anual del Estado de Derecho que comienza en 2020 (Comisión Europea, 2014b; 2019; 2020).

La definición de Estado de Derecho que propondrá la Comisión Europea para el Marco de la UE para el Estado de Derecho surge en el contexto de la crisis del Estado de Derecho que se menciona en la literatura, haciendo alusión a ésta directamente: *"recientes acontecimientos en algunos Estados miembros han demostrado que la inobservancia del Estado de Derecho y, por consiguiente, también de los valores fundamentales que el Estado de Derecho pretende proteger, puede convertirse en un grave problema"* (Comisión Europea, 2014b, pág. 2).

La Comisión Europea señala la importancia del Estado de Derecho a la vida democrática, entendiendo que garantiza el cumplimiento y respeto de la democracia y los Derechos Humanos y que estos no son posibles de alcanzar sin él y viceversa (Comisión Europea, 2014b).

[17] Traducción del autor.
[18] Traducción del autor.

"La democracia está protegida si el papel fundamental del poder judicial, incluidos los tribunales constitucionales, puede garantizar la libertad de expresión, la libertad de reunión y el respeto de las normas que regulan el proceso político y electoral" (Comisión Europea, 2014b, pág. 5).

En su comunicación, la Comisión rescata el trabajo y la experiencia de la Comisión de Venecia y entiende al ecosistema jurídico europeo no sólo en clave de la Unión sino también bajo el paraguas del Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, validando nuestro uso de las definiciones de la Comisión de Venecia (Comisión Europea, 2014b).

No obstante, su definición, o más bien qué elementos son esenciales al Estado de Derecho, es distinta pero bastante similar a la de la Comisión de Venecia y desarrolla una lista no exhaustiva de principios del Estado de Derecho: *"Tales principios incluyen la legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; la seguridad jurídica; la prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos; unos tribunales independientes e imparciales; la revisión judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales; y la igualdad ante la ley*" (Comisión Europea, 2014b, pág. 4).

En el anexo a esta comunicación nos encontramos con las definiciones de estos elementos:

"*El principio de legalidad**, que en términos sustanciales implica la existencia de un **proceso legislativo transparente, responsable, pluralista y democrático**. El Tribunal de Justicia ha confirmado el principio de legalidad como un principio fundamental de la Unión, al afirmar que «[...] en una comunidad de Derecho, debe garantizarse debidamente el respeto de la legalidad»"* (Comisión Europea, 2014a, pág. 1).

"La seguridad jurídica, *que requiere, entre otras cosas, que las normas sean claras y previsibles y no puedan modificarse retroactivamente. El Tribunal de Justicia ha puesto de relieve la importancia de la seguridad jurídica al afirmar que, en virtud de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, «[...] los efectos de la legislación de la [Unión] deben ser claros y previsibles para quienes están sujetos a ella [...]». El Tribunal declaró también que «[...] el principio de seguridad jurídica se opone a que un acto [de la Unión] entre en vigor antes de su publicación, y que solo podría ser de otro modo, con carácter excepcional, cuando la finalidad que debe conseguirse lo exija y cuando se respeten debidamente las expectativas legítimas de los afectados"* (Comisión Europea, 2014a, pág. 1).

*"**Prohibición de arbitrariedad de los poderes ejecutivos**. El Tribunal de Justicia ha declarado lo siguiente: «Sin embargo, en todos los sistemas jurídicos de los Estados miembros las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de cualquier persona, sea física o jurídica, han de tener un fundamento legal y estar justificadas por las causas previstas en la Ley, y, en consecuencia, dichos sistemas prevén, con diferentes modalidades, una protección frente a las intervenciones que*

fueren arbitrarias o desproporcionadas. La exigencia de esta protección debe, por tanto, ser reconocida como un principio general del Derecho [de la Unión] [...]" (Comisión Europea, 2014a, págs. 1-2).

"Tutela judicial efectiva e independiente, incluido el respeto de los derechos fundamentales. *"Tutela judicial efectiva e independiente, incluido el respeto de los derechos fundamentales. El Tribunal reiteró que «la Unión es una Unión de Derecho cuyas instituciones están sujetas al control de la conformidad de sus actos, en particular, con los Tratados, con los principios generales del Derecho y con los derechos fundamentales». Además, el Tribunal especificó que «los particulares deben poder disfrutar de una tutela judicial efectiva de los derechos que les confiere el ordenamiento jurídico [de la Unión]». En cuanto a la separación de poderes, declaró que «[...] toda persona tiene derecho a un juicio justo [...] implica el derecho a un tribunal independiente, en particular del poder ejecutivo»."* (Comisión Europea, 2014a, pág. 2).

"Igualdad ante la ley. *El Tribunal ha destacado el papel de la igualdad de trato como principio general del Derecho de la UE, señalando que «procede recordar que el principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, consagrado por los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»"* (Comisión Europea, 2014a, pág. 2).

Como podemos observar, las definiciones provistas por la Comisión Europea parecen estar construidas en base a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) más que por juristas como lo hizo la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2011). Sin embargo, podemos ver que los seis elementos de la definición de la Comisión de Venecia se pueden asumir comprendidos dentro de los de la Comisión Europea, pero siendo los primeros mucho más completos y explícitos. Debido a las diversas menciones a la Comisión de Venecia y a la colaboración de la UE con el Consejo de Europa, suponemos que la brevedad en la terminología de la Comisión Europea responde más bien a una necesidad de economía de las palabras natural a un documento gubernamental que a una decisión deliberada de excluir alguno de los elementos desarrollados en la definición de la Comisión de Venecia.

Para justificar nuestra suposición, nos apoyamos en esta cita de la comunicación de la Comisión del año 2019:

"La relación de la UE con el Consejo de Europa es especialmente importante en la promoción del Estado de Derecho. Las instituciones de la UE y los Estados miembros podrían seguir fomentándola con vistas a promover una cultura común en lo que se refiere al Estado de Derecho en Europa. La UE también podría estudiar la mejor manera de impulsar la labor del Consejo de Europa sobre los estándares comunes en materia de Estado de Derecho. La promoción de unos estándares en lo que respecta al Estado de Derecho también podría llevarse a cabo en forma de una revisión interpares, como han

propuesto específicamente algunos Estados miembros" (Comisión Europea, 2019, pág. 13).

A nuestro entender, si estas organizaciones tuvieran definiciones mutuamente incompatibles, tal cooperación no sería posible o las reservas de la UE hubieran sido señaladas. Es por esto que consideramos apropiado utilizar la operacionalización de Estado de Derecho elaborada por la Comisión de Venecia en la *Rule of Law Checklist*.

La *Rule of Law checklist* es un documento de 2016 redactado por la Comisión de Venecia que desarrolla y expande las variables que operan dentro de los elementos del Estado de Derecho señalados en su reporte de 2011 (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2016). Este documento es referenciado en la comunicación de la Comisión Europea de 2019 (Comisión Europea, 2019).

El primero de los elementos del Estado del Derecho es la **legalidad**, el cual comprende una serie de variables (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2016):

- *Supremacía de la Ley*: Este aspecto se caracteriza por una constitución escrita, la conformidad de la legislación a la constitución, que la acción del ejecutivo se da en conformidad a la constitución y las leyes, control judicial efectivo de los actos del gobierno, control judicial efectivo de los actos y decisiones de agencias independientes y actores privados que realizan políticas públicas, protección de los Derechos Humanos individuales frente a actos de privados.
- *Cumplimiento de la ley*: las potestades de las autoridades están definidas por la ley, la delimitación de los poderes de las autoridades es clara, hay procedimientos establecidos por ley que las autoridades deben seguir, excepciones justificadas y definidas para actuar sin precedente legal, las acciones de autoridades aseguran el respeto de los Derechos Humanos.
- *Relación entre el derecho nacional y el internacional*: se asegura el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos y las resoluciones de cortes internacionales, reglas claras para la implementación de las obligaciones internacionales en la legislación nacional.
- *Poder de legislar del Ejecutivo:* las excepciones para que el ejecutivo legisle deben estar bajo control del Parlamento o el Poder Judicial y estar bien delimitadas y definidas, reparación efectiva frente a abusos.
- *Proceso transparente, responsable, inclusivo y democrático de sanción de leyes*: reglas constitucionales claras para el proceso de legislación, el Parlamento es supremo en la redacción de la ley, la legislación se debate de manera pública, hay estudios de impacto antes de la sanción de una ley, el Parlamento forma parte del proceso de sanción, aprobación e implementación de tratados internacionales.
- *Excepciones en situaciones de emergencia*: La legislación prohíbe la derogación de ciertos derechos en caso de emergencia, las derogaciones

existentes son proporcionales y limitadas a la situación, la posibilidad del ejecutivo de anular la división de poderes es limitada en su tiempo y alcance, hay control parlamentario y judicial sobre la existencia y duración de la situación de emergencia.

- *Implementación de la ley:* Existen medidas en caso de no implementación de la ley, hay sanciones claras y específicas por incumplir la ley, hay un sistema de aplicación de ley que ejecuta las sanciones, las sanciones se aplican de manera consistente.

En la *"Rule of Law checklist"* (2016), la **seguridad jurídica** es operacionalizada de esta manera:

- *Accesibilidad de la legislación:* los actos de gobierno son publicados antes de su entrada en vigor y de fácil acceso.
- *Accesibilidad de las decisiones judiciales:* los fallos judiciales son de fácil acceso para el público.
- *Predictibilidad de las leyes:* Las leyes son redactadas de manera inteligible.
- *Estabilidad y consistencia de las leyes:* Las leyes son estables al punto que se modifican solo con previo aviso y son aplicadas de manera consistente.
- *Retroactividad:* las leyes penales no son retroactivas, la retroactividad de otras leyes es limitada y bajo circunstancias determinadas.
- *Nullum crimen sine lege & nulla poena sine lege:* No hay delito ni pena sin ley.
- *Res judicata:* las sentencias no pueden ser apeladas ni revisadas salvo determinadas circunstancias.

La **prohibición de la arbitrariedad** es un elemento del Estado de Derecho, para la Comisión de Venecia (2016) se caracteriza por la existencia de mecanismos para evitar el abuso y la arbitrariedad del ejercicio del poder por parte de autoridades. Es decir que hay una fuente legal que limita el ejercicio del poder, existen restricciones claras al ejercicio discrecional y acciones administrativas, y hay mecanismos de sanción prevención y corrección de abuso del poder discrecional.

La igualdad ante la ley y la no discriminación fueron operacionalizadas de la siguiente manera (Comisión Europea para la democracia por el derecho, 2016):

- *Principio:* La constitución protege el derecho a un trato igualitario, el compromiso del Estado a promover la igualdad y el derecho de los individuos a vivir libres de discriminación.
- *No discriminación:* La constitución prohíbe la discriminación, la no discriminación es efectivamente garantizada por la ley, la constitución o la ley definen y prohíben la discriminación directa e indirecta.
- *Igualdad:* la constitución requiere legislación y regulaciones para respetar el principio de igualdad ante la ley, toda legislación que viole el principio de igualdad puede ser desafiada en la justicia, si existen grupos con privilegios

especiales estos deben tener un objetivo legítimo y estar en conformidad con el principio de proporcionalidad.

- *Igualdad ante la ley:* La legislación nacional establece que la ley se aplica de manera igual sin diferenciar por raza, color, sexo, idioma, religión, afiliación política u otra opinión, nacionalidad, asociación a una minoría, propiedad, o ciudadanía.

Finalmente, el principio de **acceso a la justicia** comprende una larga serie de variables que son operacionalizadas en la "*Rule of Law checklist"* (2016) en base a la independencia judicial, la independencia individual de cada juez, la imparcialidad del poder judicial, la autonomía de la procuraduría, la independencia del colegio de abogados, el acceso a las cortes, la presunción de inocencia y la efectividad de las sentencias judiciales.

- *Independencia del poder judicial:* Los principios básicos de independencia judicial, incluidos procedimientos y criterios objetivos para nombrar jueces y removerlos, están consagrados en la constitución; los jueces tienen claramente definido el tiempo por el que sirven y las normas que hacen a su remoción incluidas las medidas para subsanar un despido indebido; hay un cuerpo independiente que se encarga de las violaciones de normas de conducta y remoción de los jueces; los criterios de ascensos y aumentos de los jueces están claramente definidos por ley; las condiciones para transferir a un juez de una corte a otra están claramente definidos por ley; existe un consejo de la magistratura independiente compuesto no sólo por jueces sino abogados y el público; los jueces pueden apelar al consejo de la magistratura en caso que su independencia esté siendo vulnerada; se garantiza la autonomía financiera del poder judicial a través de recursos suficientes en el presupuesto nacional; las tareas de los procuradores se limitan casi exclusivamente al foro penal; el público percibe al poder judicial como independiente de otras influencias políticas o privadas.
- *Independencia individual de cada juez*: las actividades de los jueces son supervisadas por cortes superiores, distintas a las de apelación, presidentes de las cortes, el ejecutivo u otro organismo público; la constitución garantiza el derecho a un juez competente y determina claramente la competencia de cada corte; la asignación de casos a cada juez sigue criterios objetivos y transparentes.
- *Imparcialidad del poder judicial:* El público percibe al poder judicial como imparcial; existen medidas específicas para luchar contra la corrupción en el poder judicial.
- *Autonomía y control de la procuraduría*: La procuraduría tiene autonomía del resto del Estado actuando apegada al derecho y no necesidad política; las causas de despido de los procuradores están claramente definidas por ley; existen medidas legales para que el procurador apele su despido; el nombramiento, transferencia y ascenso de los procuradores se basa en

criterios objetivos y no consideraciones políticas y están definidos por ley; salarios justos y suficientes para los procuradores; la acción de la procuraduría está bajo control judicial.

- *Independencia del colegio de abogados:* Existe un colegio de abogados independiente, organizado y reconocido; existe una base legal para el funcionamiento del colegio bajo los principios de independencia, confidencialidad y ética profesional; el acceso al colegio de abogados sigue un criterio objetivo y abierto.
- *Acceso a las cortes:* Principio de *locus stnadi*; existe el derecho a la defensa; hay ayuda legal a quienes no tiene los medios de pagar por asistencia jurídica; los requerimientos de las cortes como tiempos y costos son razonables; el acceso a la justicia es fácil en la práctica; hay información disponible al público sobre el funcionamiento del poder judicial
- *Presunción de inocencia:* la presunción de inocencia está garantizada por la ley; existen reglas claras y justas sobre la carga de prueba; existen salvaguardias legales para evitar que otras ramas del Estado den testimonios sobre la culpabilidad del acusado; el Derecho a no autoincriminarse y permanecer callado se garantiza por ley y la práctica; hay garantías contra detenciones excesivas previas al juicio.
- *Juicio justo:* Las normas excluyen la evidencia obtenida ilegalmente; los procedimientos judiciales se realizan sin atrasos indebidos; se garantiza el derecho de los litigantes a tener acceso oportuno a los documentos del juicio; se garantiza el derecho a ser escuchado; los juicios son razonables; las audiencias y juicios son públicos; existen procedimientos de apelación; las notificaciones de las cortes son entregadas correctamente en tiempo y forma.
- *Efectividad de las decisiones judiciales:* las sentencias se ejecutan efectiva y prontamente; las quejas sobre la no ejecución de sentencias ante tribunales nacionales o la Corte Europea de Derechos Humanos son infrecuentes; el público percibe que las sentencias son efectivas.
- *En caso de que exista un Tribunal Constitucional:* Los individuos tienen acceso al tribunal constitucional a través de recursos de inconstitucionalidad en tribunales ordinarios o acción directa contra actos generales y actos que los afectan individualmente; el Parlamento, el ejecutivo u otra agencia realiza las recomendaciones del tribunal prontamente; si los jueces del tribunal son elegidos por el Parlamento es necesaria una mayoría calificada y existen otros mecanismos para garantizar una composición balanceada del tribunal.

En síntesis, de esta manera la Comisión de Venecia ha operacionalizado el Estado de Derecho en la *"Rule of Law Checklist"* (2016), a través de cinco elementos y múltiples variables en cada uno de ellos. El respeto a los Derechos Humanos, sexto elemento del Estado de Derecho en su reporte de (2011), no aparece dentro de esta

operacionalización más reciente. Sin embargo, los Derechos Humanos a los que hacía alusión el reporte de 2011 eran principalmente aquellos vinculados a las instancias judiciales. Estos derechos, como presunción de inocencia, juicio justo, entre otros, se encuentran en la operacionalización de acceso a la justicia.

En los reportes de Estado de Derecho que la Comisión Europea comenzó a realizar en 2020 las variables a observar son cuatro: sistemas de justicia, anticorrupción, pluralismo mediático, y otras cuestiones institucionales vinculadas a los pesos y contrapesos (Comisión Europea, 2020).

Tal como ocurrió con la definición de Estado de Derecho de la Comisión en su marco de 2014, la operacionalización del Estado de Derecho de la UE es más incompleta que la de la Comisión de Venecia en su *"Rule of Law Checklist"* (Comisión Europea, 2020). Sin embargo, la operacionalización de sistemas de justicia y otras cuestiones institucionales vinculadas a los pesos y contrapesos está incluida en los contenidos que hemos resaltado en nuestro raconto de la "*Rule of Law Checklist*". Es por esto que solo desarrollaremos aquí brevemente las otras dimensiones del reporte.

Dentro de la **anticorrupción** nos encontramos con que la UE identifica como necesaria la existencia de un marco institucional para combatir a la corrupción. Un marco de integridad que incluya reglas sobre divulgación de activos, lobbying, "puertas giratorias" y transparencia, así como leyes que prevean el conflicto de intereses en el sector público y medidas para proteger denunciantes de corrupción. También es necesario que la corrupción sea debidamente criminalizada y penada y que las investigaciones sobre corrupción no tengan obstáculos por parte del gobierno (Comisión Europea, 2020).

Cuando se refiere a **pluralismo mediático** la Comisión considera que es necesario que existan autoridades regulatorias sobre medios de comunicación. También señala la importancia de la transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación y la interferencia gubernamental, la ubicación transparente de pauta oficial y leyes sobre transparencia de la propiedad de medios de comunicación. Finalmente se destaca la protección a los periodistas a través de leyes que protejan su investigación y trabajo de interferencia estatal, la investigación de ataques a periodistas, y el acceso a la información pública.

En base a lo que hemos desarrollado sobre las definiciones y operacionalización del concepto de Estado de Derecho para la UE y el Consejo de Europa, podemos decir que para la UE el Estado de Derecho es un régimen donde "los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales, independientes e imparciales" (Comisión Europea, 2019, pág. 2).

Engloba siete elementos y principios: **la legalidad, la seguridad jurídica, la prohibición de la arbitrariedad, el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley y la no**

discriminación, la anticorrupción, y el pluralismo mediático. Su importancia para la UE responde a su carácter como valor fundamental de la Unión en conformidad al art. 2 del TUE (Unión Europea, 2007). Además, la Comisión señala que el Estado de Derecho es necesario para garantizar todos los valores fundamentales del art. 2, las obligaciones y derechos derivadas de los Tratados y del Derecho Europeo y el funcionamiento de la UE como "un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores" que necesita de la confianza mutua entre los sistemas judiciales y gobiernos de los Estados Miembros (Comisión Europea, 2014b).

Habiendo ya establecido qué es el Estado de Derecho para la UE y cómo se operacionaliza, nuestros siguientes párrafos se dedicarán a señalar las variables del Índice que se condicen con el entendimiento del Estado de Derecho según estos lineamientos.

El Índice estudia tres variables de transformación. Para nuestro trabajo sólo nos interesa la primera, democracia, la cuál es entendida por la Bertelsmann Stiftung como una democracia constitucional que va más allá de las concepciones mínimas de democracia electoral (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Para el Índice, la democracia incluye al Estado de Derecho y la separación de poderes con pesos y contrapesos. La democracia comprende cinco dimensiones operacionalizadas: *stateness*, participación política, Estado de Derecho, estabilidad de las instituciones democráticas e integración política y social. Para nuestro trabajo rescataremos las variables de Estado de Derecho, así como también otras variables de las demás dimensiones que entren en la operacionalización europea.

La primera de las variables corresponde a **libertad de expresión** y en el Índice pertenece a la dimensión de participación política. Esta se operacionaliza a través de la garantía constitucional de la libertad de expresión y su ejercicio efectivo, amenazas o ataques contra individuos y periodistas por expresar crítica u oposición, si el Estado censura o los periodistas deben autocensurarse, si existe y se cumple el acceso a la información pública y, finalmente, si la estructura de los medios de comunicación provee una pluralidad de opiniones (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Esta variable se encuadra dentro de pluralismo mediático y legalidad en la definición europea.

Las siguientes variables se ubican dentro de la dimensión de Estado de Derecho:

La separación de poderes es la primera de estas variables y refiere a la diferenciación institucional, de tareas, funciones y a los pesos y contrapesos (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Esta variable se encuadra dentro de la prohibición de la arbitrariedad y legalidad en la definición europea.

Independencia del poder judicial: Se ocupa del grado de autonomía y habilidad que tiene el poder judicial de realizar sus funciones de interpretar la legislación según su propia razón sin intervención o influencia externa o corrupción. (Bertelsmann Stiftung, 2024b) Esta variable se encuadra dentro de acceso a la justicia y seguridad jurídica en la definición europea.

Procesamiento del abuso de poder: Esta variable busca evaluar si los servidores públicos y los políticos deben rendir cuentas ante un proceso legal. y el desprecio público cuando violan la ley y participan en prácticas corruptas. También incluye conflictos de intereses y faltas éticas. (Bertelsmann Stiftung, 2024b) Esta variable se encuadra dentro de la definición de anticorrupción en la definición europea.

Los derechos civiles protegen del abuso del poder estatal y el Índice señala que sus características más salientes son la igualdad ante la ley, acceso igualitario a la justicia, el debido proceso, la libertad personal frente a abusos del estado, prohibición de la tortura y no discriminación (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Esta variable se encuadra dentro acceso a la justicia e igualdad ante la ley y no discriminación en la definición europea.

La última variable que tomaremos es la de **desempeño de las instituciones democráticas** bajo la dimensión de estabilidad de las instituciones democráticas. Esta variable determina en qué grado las instituciones democráticas pueden cumplir sus funciones sin interferencia de las demás instituciones (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Esta variable se encuadra dentro de la legalidad en la definición europea.

Las definiciones y variables provistas en el Índice no tienen el desarrollo que tiene la *"Rule of Law Checklist"* aunque sí están más explicadas que en la metodología para el reporte del Estado de Derecho de la UE. Asumimos que estas variables están en sintonía con la definición europea pues a pesar de no ser desarrolladas en detalle, todos sus elementos pueden encontrarse en la extensa operacionalización de la Comisión de Venecia.

En total destacamos seis variables del Índice, todas las de Estado de Derecho, una de participación política y una de estabilidad de las instituciones democráticas. A la hora de elaborar nuestro umbral rescataremos los puntajes de todas estas variables y utilizaremos el promedio como el umbral, copiando la metodología del Índice. También señalaremos los puntajes mínimos de cada una.

Con el objetivo de facilitar la comprensión de estas variables y porqué las hemos seleccionado elaboramos la Tabla 1. En ella podemos observar cómo las variables del Índice aparecen en la operacionalización de la *Rule of Law Checklist* y el Informe sobre el Estado de Derecho de la UE. No hemos transcrito la operacionalización entera de la *Rule of Law Checklist* o el Informe sobre el Estado de Derecho debido a su extensión, sino que nos limitamos a los fragmentos que más coinciden con las definiciones del Índice.

Tabla 1: Operacionalización de las variables del Índice de transformación BTI en la *Rule of Law Checklist y* el Informe sobre el Estado de Derecho de la UE

Variable del Índice	**Operacionalización en el Índice de Transformación BTI**	**Operacionalización en la *Rule of Law Checklist***	**Operacionalización en el Informe sobre el Estado de Derecho**

Libertad de Expresión	- La Constitución garantiza la libertad de expresión y las leyes se aplican. - Los individuos, medios y organizaciones no son atacados o amenazados por el Estado y otros grupos de influencia - El estado no ejerce censura y/o los periodistas no practican la autocensura - El código penal y leyes de difamación no son utilizadas para intimidar periodistas - La estructura del ecosistema de medios favorece la pluralidad de opiniones - Acceso a la información pública efectivo		**Pluralismo mediático** - Reglas y prácticas que protegen la actividad periodística de intervención estatal - Los ataques a periodistas son investigados - Acceso a la información pública - Transparencia respecto a la propiedad de los medios - Asignación transparente de pauta pública
Separación de poderes	- Diferenciación institucional - División de tareas acorde a las funciones - Pesos y contrapesos - Ejercicio del poder sujeto al Derecho	**Supremacía de la ley** - Los poderes de las autoridades están definidos por ley, así como los procesos para ejercerlos - El Parlamento es supremo en la redacción de leyes **Prohibición de la arbitrariedad** - Hay salvaguardias legales para evitar el abuso de poder por parte de autoridades **Acceso a la justicia** - Hay garantías constitucionales y legales a la independencia judicial	**Sistemas de justicia** - Independencia del poder judicial **Otros problemas institucionales relacionados a los pesos y contrapesos** - Proceso de sanción de leyes regido por el Parlamento - Independencia de las autoridades
Independencia del poder judicial	- Las cortes deben interpretar las leyes vigentes y la legislación sin influencia externa o	**Seguridad jurídica** - Las leyes son publicadas antes de su entrada en vigor	**Sistemas de justicia** - Procesos claros para el nombramiento de jueces, remoción,

	corrupción - Organización diferenciada del sistema legal - Proceso de nombramiento de jueces regulado - Cortes de apelación	- Las sentencias judiciales son publicadas **Acceso a la justicia** - Hay garantías constitucionales y legales a la independencia judicial - Hay garantías legales y constitucionales a la independencia de los jueces - Autonomía de la procuraduría - Proceso de nombramiento y remoción de jueces claramente definido por ley - Independencia del colegio de abogados	transferencia y ascenso - Reglas de ética y disciplina - Independencia del colegio de abogados
Procesamiento del abuso de poder	- Los funcionarios y políticos que rompen la ley y ejercen la corrupción son procesados y rinden cuentas ante la ley		**Marco anticorrupción** - Criminalización de la corrupción y ofensas relacionadas - Aplicación de las sentencias por corrupción - Remoción de obstáculos a las investigaciones por corrupción
Derechos civiles	- Protección de la libertad personal, prohibición de la tortura y el tratamiento o castigo inhumano y cruel - Igualdad ante la ley, acceso a la justicia y debido proceso	**Seguridad jurídica** - No retroactividad de las leyes - Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege y res judicata **Igualdad ante la ley y no discriminación** - La no discriminación es efectivamente garantizada así como la igualdad ante la ley **Acceso a la justicia** - Los individuos tienen acceso efectivo a las cortes - Presunción de inocencia - Juicio justo	**Sistemas judiciales** - Accesibilidad de la justicia y a recursos legales

Desempeño de las instituciones democráticas	- Las instituciones democráticas existen y ejercen sus funciones de manera efectiva sin fricciones contraproducentes	**Supremacía de la ley** - El poder ejecutivo no ejerce poder de legislar sino en excepciones determinadas y delegadas por el Parlamento - El proceso de sanción de leyes es transparente, inclusivo y democrático	**Otros problemas institucionales relacionados a los pesos y contrapesos** - Proceso de redacción y sanción de leyes

Fuente: Elaboración propia en base a: *Codebook* para la elaboración del Índice de Transformación BTI 2024, *Rule of Law Checklist* y el apartado metodológico del Informe sobre el Estado de Derecho de la UE del 2024 (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2016; Bertelsmann Stiftung, 2024b; Comisión Europea, 2024a) En **negrita** el nombre de las variables operacionalizadas en los documentos.

Como podemos observar en la Tabla 1, encontramos que las variables del Índice pueden ser identificadas fácilmente en los documentos de la Comisión Europea y el Consejo de Europa. El motivo por el cual no hay una operacionalización de libertad de expresión y el procesamiento de abuso de poder en la *Rule of Law Checklist* responde a que el procesamiento de los delitos de corrupción o abuso de poder no era un elemento contemplado del Estado de Derecho como sí lo es para la UE o bien se encuentran implícitos bajo otras variables, algo que hemos destacado anteriormente.

Consideramos que hemos podido demostrar la coincidencia entre la operacionalización de las variables observadas en el Índice y la operacionalización de Estado de Derecho para la UE identificada en la *Rule of Law Checklist* y el Informe sobre el Estado de Derecho en la UE. Es por este motivo que en el próximo capítulo nos dedicaremos a elaborar un umbral de Estado de Derecho propio, con los puntajes obtenidos en estas variables.

CAPÍTULO 2. DETERMINACIÓN DEL UMBRAL DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA

Como mencionamos en nuestro apartado metodológico, utilizaremos el promedio de las variables de Estado de Derecho que los Estados miembros que ingresaron a la UE luego del establecimiento de los Criterios de Copenhague obtuvieron en el Índice. Los Criterios establecen, entre otros, el Estado de Derecho como un requisito de acceso a la UE (Consejo Europeo, 1993). Utilizaremos estos puntajes, específicamente el más bajo, para definir nuestro umbral.

Estos puntajes son aquellos obtenidos en el Índice de Transformación BT. Debido a esto no se considerarán los puntajes de Austria, Finlandia y Suecia, que ingresaron en 1995, y Chipre y Malta, que ingresaron en el año 2004, ya que no forman parte de los casos estudiados por el Índice, como ya hemos comentado. Entendemos que, si bien esto parece suponer una limitación de la validez de nuestro estudio, el análisis de la literatura sobre la crisis de Estado de Derecho y ampliación de la UE no menciona a ninguno de estos países como un caso saliente de la crisis de Estado de Derecho. Es por esto que suponemos que si hubieran estado bajo el análisis del Índice su puntaje hubiera estado en línea con los demás.

A continuación, comenzaremos analizando los puntajes del reporte del año 2006. De los once países estudiados, ocho ingresan a la UE dentro del bienio cubierto en él, en el año 2004: Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Polonia. Bulgaria y Rumania estaban transitando sus negociaciones de acceso durante el bienio y Croacia comenzaría las suyas en el año 2004. En la Tabla 2 podemos ver los puntajes que obtuvieron:

Tabla 2: Promedio de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del año 2006 de los países estudiados

País	Puntaje en la categoría Rule of Law del Índice de Transformación BTI del año 2006
Estonia	9,66
Eslovenia	9,50
Lituania	9,33
Chequia	9,16
Eslovaquia	9,16
Hungría	9,16
Polonia	9,16
Letonia	8,50
Croacia	8,66
Bulgaria	7,83
Rumania	7,50

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c) En celeste los Estados Miembros de la UE ese bienio, en verde el puntaje mínimo con el que fue admitido un Estado en esa categoría.

Con los resultados de la Tabla 2 podemos señalar que el puntaje más bajo en la ampliación de la UE del año 2004 fue el de Letonia con 8,5, siendo éste el único puntaje por debajo de 9 puntos de ese cohorte de ingreso..

Consideramos importante recordar que implican los puntajes del Índice. En la escala del 1-10 del Índice, el 10 es el mejor puntaje posible siendo 1 el peor. Además, los puntajes 10-7-4-1 definen los intervalos. Por ejemplo, en la variable separación de poderes un 10 se entiende como "existe una clara separación de poderes con pesos y contrapesos mutuos" y un 7 como "la separación de poderes existe y funciona. Existe ocasionalmente interferencia a los pesos y contrapesos pero se busca una restauración del balance" (Bertelsmann Stiftung, 2024b, pág. 20). Expandiendo sobre eso, en el "*Transformation Atlas"*, que sintetiza los resultados del Índice, todo puntaje de 8,5 o superior en una categoría se considera excelente y del 6,50 al 8,49 como *sound*(Bertelsmann Stiftung, 2025), tal como comentamos anteriormente. Esto parecería indicar que, si bien Letonia era el único Estado con un puntaje menor a 9 en ingresar, el puntaje de 8,5 es en sí mismo alto pues solo 13 de 119 Estados evaluados lograron al menos ese puntaje.

En la Tabla 3 podemos encontrar los resultados desagregados en las diferentes variables que señalamos en el apartado metodológico

Tabla 3: Puntaje en las diferentes variables escogidas del Índice de Transformación BTI del año 2006 de los países estudiados

País	Separación de poderes	Independencia judicial	Procesamiento del abuso de poder	Derechos civiles	Libertad de expresión	Instituciones democráticas
Bulgaria	9	7	7	8	8	8
Croacia	9	7	8	9	10	9
Chequia	10	9	8	9	10	9
Estonia	10	10	9	9	10	10
Hungría	10	9	8	9	10	9
Letonia	10	8	7	9	10	7
Lituania	10	9	9	9	10	9
Polonia	10	9	8	10	9	9
Romania	8	7	6	8	8	8
Eslovaquia	10	9	8	9	10	9
Eslovenia	10	10	9	9	10	9

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c). En celeste los Estados Miembros de la UE, en verde el puntaje mínimo con el que fue admitido un Estado en esa categoría.

En la tabla 3 resalta que Letonia obtuvo los puntajes más bajos de un Estado miembro en cinco de las seis categorías, pero en la categoría separación de poderes los ocho Estados que se convirtieron en miembros durante este período obtuvieron el puntaje de 10. Los puntajes de 7 de Letonia en procesamiento del abuso de poder e instituciones democráticas reflejan "que las autoridades que rompen la ley son procesados, pero ocasionalmente evitan la sanción a través de lagunas legales, políticas o procesuales" y "que las instituciones democráticas funcionan, pero a veces son ineficientes debido a fricciones entre sí" (Bertelsmann Stiftung, 2024b, pág. 22)

El reporte del Índice del 2008 nos permite seguir construyendo nuestro umbral ya que al estudiar los años 2005 y 2006 obtenemos los puntajes que precedieron el acceso de Bulgaria y Rumania. En la Tabla 4 nos encontramos con esos puntajes.

Tabla 4: Promedio de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del año 2006 de los países estudiados

País	Puntaje en la categoría Rule of Law del Índice de Transformación BTI del año 2008
Estonia	9,83
Eslovenia	9,66
Lituania	9,50
Chequia	9,33
Eslovaquia	9,33
Hungría	9,16
Polonia	8,50
Letonia	8,66
Bulgaria	8,50
Rumania	8,16
Croacia	8,16

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c) En celeste los Estados Miembros de la UE ese bienio, en verde el puntaje mínimo con el que fue admitido un Estado en esa categoría.

Con la expansión del año 2007, el umbral desciende un poco al 8,16 de Rumania mientras que Bulgaria, con 8,5, ingresa la UE con el mismo puntaje que ingresó Letonia. A pesar de que el puntaje 8,16 coloca a Rumania fuera de la categoría de excelente para el Estado de Derecho y se encuentra en *sound*, el puntaje se encuentra en lo más alto de ese intervalo y ocupa el puesto 14 de 125 en Estado de Derecho (Bertelsmann Stiftung, 2025). De hecho, en el reporte del año 2008, de los primeros catorce lugares en la escala de Estado de Derecho del Índice, diez eran ocupados por los Estados Miembros de la UE presentes en la tabla anterior (Bertelsmann Stiftung, 2025).

Tabla 5: Puntaje en las diferentes variables escogidas del Índice de Transformación BTI del año 2008 de los países estudiados

País	Separación de poderes	Independencia judicial	Procesamiento del abuso de poder	Derechos civiles	Libertad de expresión	Instituciones democráticas
Bulgaria	9	8	8	9	8	9
Croacia	9	7	7	9	8	9
Chequia	10	9	8	10	10	9
Estonia	10	10	9	10	10	10
Hungría	10	9	8	10	10	8
Letonia	10	8	7	9	10	8
Lituania	10	9	9	10	10	9
Polonia	9	9	8	9	8	8
Rumania	9	8	7	9	8	8
Eslovaquia	10	9	8	10	10	9
Eslovenia	10	10	9	10	9	10

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c). En celeste los Estados que se convirtieron en Miembros de la UE ese bienio, en azul los Estados Miembros de la UE, en verde el puntaje mínimo con el que fue admitido un Estado en esa categoría.

En la Tabla 5 podemos ver los puntajes obtenidos en las variables escogidas para el reporte del 2008. Se destaca que tanto Bulgaria como Rumania obtuvieron un puntaje de 9 en separación de poderes, por debajo del 10 que obtuvieron los Estados que ingresaron en 2004, lo que representa un nuevo mínimo. Por otro lado, tanto Bulgaria como Rumania superaron los 7 puntos de Letonia en instituciones democráticas y alguno o los dos obtuvieron el mismo puntaje que Letonia en las demás categorías.

Podemos ver, entonces, que hay una continuidad en los puntajes mínimos de Letonia y Rumania. Esto parecería señalar que hay un umbral mínimo observable en el Estado de Derecho europeo, pues el puntaje de Rumania no representa una gran divergencia del de Letonia, en especial si vemos los puntajes operacionalizados.

La siguiente ampliación de la UE se produjo con el acceso de Croacia en el año 2013. En la Tabla 6 podemos observar los puntajes de Estado de Derecho de nuestros casos de estudio en el reporte del año 2014 que abarcaba el bienio 2012-2013.

Tabla 6: Promedio de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del año 2014 de los países estudiados

País	Puntaje en la categoría Rule of Law del Índice de Transformación BTI del año 2014

Estonia	9,83
Chequia	9,50
Polonia	9,33
Eslovenia	9,00
Lituania	9,00
Eslovaquia	8,50
Letonia	8,50
Croacia	8,00
Bulgaria	7,83
Rumania	7,33
Hungría	7,16

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c). En celeste los Estados Miembros de la UE ese bienio, en verde el puntaje mínimo con el que fue admitido un Estado en esa categoría, en rojo los puntajes de un Estado Miembro que se encuentran por debajo del puntaje mínimo con el que un Estado fue admitido a la UE.

La Tabla 6 nos señala dos cuestiones: la primera es que Croacia fue admitida a la UE con un puntaje de 8 puntos, siendo este el nuevo puntaje más bajo y con el que definiremos nuestro umbral. Que los puntajes más bajos de las tres ampliaciones estudiadas estén en un intervalo reducido parece demostrar que hay un umbral observable.

La segunda cuestión es que podemos ver los inicios de la crisis del Estado de Derecho en la UE pues tres Estados, Bulgaria, Rumania y Hungría, se encuentran por debajo de los 8 puntos necesarios para ser miembro de la UE. En la Tabla 7 veremos los resultados por variables

Tabla 7: Puntaje en las diferentes variables escogidas del Índice de Transformación BTI del año 2014 de los países estudiados

País	Separación de poderes	Independencia judicial	Procesamiento del abuso de poder	Derechos civiles	Libertad de expresión	Instituciones democráticas
Bulgaria	8	8	8	8	7	8
Croacia	9	8	8	8	7	8
Chequia	10	9	8	10	10	10
Estonia	10	10	9	10	10	10
Hungría	6	7	8	8	7	7
Letonia	9	8	7	9	9	9
Lituania	10	9	8	8	9	10
Polonia	10	9	8	10	9	10
Rumania	7	8	7	8	7	7
Eslovaquia	9	8	8	9	9	8

Eslovenia	10	9	8	9	9	9

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c). En celeste los Estados que se convirtieron en Miembros de la UE ese bienio, en azul los Estados Miembros de la UE, en verde el puntaje mínimo con el que fue admitido un Estado en esa categoría, en rojo los puntajes de un Estado Miembro que se encuentran por debajo del puntaje mínimo con el que un Estado fue admitido a la UE.

Los resultados de la Tabla 7 nos muestran que Croacia obtuvo un nuevo puntaje mínimo para las variables libertad de expresión con 7 puntos y para derechos civiles con 8, obtuvo el mismo puntaje mínimo en independencia judicial y separación de poderes que Letonia, Bulgaria y Rumania y superó los puntajes de Letonia y Rumania en procesamiento del abuso de poder e instituciones democráticas. El 7 en libertad de expresión es para el índice del BTI una situación en la que "la libertad de expresión está ocasionalmente sujeta a interferencias o restricciones gubernamentales, pero no suelen haber incidentes flagrantes de censura estatal o cierre de medios de comunicación" (Bertelsmann Stiftung, 2024b).

Con los puntajes de estas tres ampliaciones, nos encontramos que el puntaje mínimo en Estado de Derecho con el que un Estado fue admitido a la UE fue de 8,00 para 2013, seguido del 8,16 de Rumania en 2007 y luego el 8,5 de Letonia en 2004.

En cada una de las variables seleccionadas el puntaje mínimo fue: 9 puntos en separación de poderes con Bulgaria, Rumania y Croacia, 8 puntos en independencia judicial con Letonia, Bulgaria, Rumania y Croacia, 7 puntos en procesamiento del abuso de poder con Letonia y Rumania, 8 puntos en derechos civiles con Croacia, 7 puntos en libertad de expresión con Croacia, y 7 puntos en instituciones democráticas con Letonia.

Ahora bien, en la Tabla 6 podemos ver que Hungría, Bulgaria y Rumania tenían un puntaje de Estado de Derecho menor al 8,00 que hemos podido identificar como el puntaje más bajo con el que un Estado fue admitido. Es así que podemos observar los inicios de la crisis de Estado de Derecho que está atravesando la UE en la actualidad debido a problemas a nivel nacional.

Es interesante señalar que, al momento de su ingreso a la UE, ni Letonia, ni Rumania, ni Croacia presentaban los puntajes más bajos en todas las variables consideradas. Es decir, incluso en 2004 cuando Letonia estaba claramente por debajo del resto de su cohorte, obtuvo un puntaje mejor que Polonia en libertad de expresión (ver tabla 3).

Consideramos importante señalar este punto, ya que podría argumentarse que el umbral debería definirse como el promedio de los puntajes más bajos en cada una de las categorías. Si tomamos el puntaje más bajo de cada una de las variables (9 en separación de poderes, 8 en independencia judicial, 7 en procesamiento del abuso de poder, 8 en derechos civiles, 7 en libertad de expresión y 7 en instituciones democráticas) el promedio sería de 7,66; por debajo del 8 de Croacia.

Si observamos los puntajes con los que ingresaron Letonia, Rumania y Croacia en las tablas 3, 5 y 7 veremos que ninguno tuvo el puntaje más bajo en todas las variables. Por lo tanto, es posible que un Estado que obtuviera los puntajes mínimos en todas las variables no sería admitido a la UE. Es por esto que estableceremos nuestro umbral en los 8,00 puntos con los que ingresó Croacia y no en los 7,66 que representa la combinación de todos los puntajes mínimos de las variables.

De esta manera, podemos afirmar que el umbral del Estado de Derecho para ser miembro de la UE se corresponde con un puntaje de 8 puntos según el promedio de seis variables del Índice de Transformación de BTI: libertad de expresión, separación de poderes, independencia judicial, procesamiento del abuso de poder, derechos civiles e instituciones democráticas.

Otro problema que se puede plantear para determinar el umbral es el Mecanismo de Cooperación y Verificación. Este mecanismo fue desarrollado para Bulgaria y Rumania, pues en el momento de su entrada a la UE su sistema de Estado de Derecho no estaba en las condiciones que quería la Comisión Europea. Se trata del único mecanismo de condicionalidad pos acceso. Este mecanismo fue uno de evaluación y monitoreo y no una instancia de cooperación en políticas que suscitara a cambios institucionales (Dimitrov & Plachkova, 2020).

El hecho de que una condicionalidad puntual para Estado de Derecho se haya planteado para estos países nos permitiría pensar que quizás el umbral está por encima del puntaje que hemos hallado. No obstante, consideramos que, si bien el armado institucional de estos países no era el ideal y, por lo tanto, se vieron sujetos a un mecanismo de condicionalidad ex post, si este armado institucional fuera incompatible con los Tratados, Bulgaria y Rumania no habrían sido admitidos o su acceso habría sido un acto de negligencia. Además, Bulgaria estuvo sujeta a esta condicionalidad a pesar de obtener el mismo puntaje que Letonia, quien no tuvo que cumplir con mecanismo alguno.

Debemos también tener en cuenta que, a pesar de haber tenido un puntaje y una situación similar a la de Bulgaria y Rumania, Croacia no tuvo condicionalidad pos acceso y es el puntaje más bajo con el que un Estado fue admitido a la Unión (Dimitrov & Plachkova, 2020). A estas inconsistencias se suma también que en el 2023 la Comisión dio por cerrado este mecanismo "una vez que los indicadores fueron completados"[19]. Esto a pesar de que, como veremos más adelante, los puntajes de Bulgaria y Rumania están por debajo de los que tenían en 2007 cuando ingresaron a la UE (Comisión Europea, 2023b).

Es por estos motivos que consideramos que el Mecanismo de Cooperación y Verificación no altera los puntajes que deberíamos considerar en nuestro umbral.

Visto que para ser miembro de la UE se debe tener un Estado de Derecho y que su observancia como valor fundamental es obligación de todo Estado miembro,

[19] Traducción del autor.

entendemos que cualquier Estado miembro de la UE que tenga un puntaje menor a 8 estaría en disconformidad con las disposiciones de los Tratados de la UE y por lo tanto debería rectificar la situación para seguir cumpliendo con sus obligaciones dentro del bloque. Así lo entiende la Comisión, que a partir del 2020 realiza un reporte anual sobre el Estado de Derecho en cada Estado Miembro e incluye recomendaciones puntuales para adoptar (Comisión Europea, 2019).

Con el umbral establecido, y entendiendo que la UE busca que sus miembros estén en conformidad con sus estándares de Estado de Derecho, avanzaremos a la siguiente etapa de nuestro trabajo.

En los párrafos últimos de este capítulo seguiremos la evolución del puntaje de los once Estados que estudiamos a fin de detectar quiénes y cuándo presentaron un puntaje menor a 8 puntos. Una vez identificados, en el próximo capítulo nos dedicaremos a señalar a qué se debieron esos puntajes y si los cambios en las políticas que los suscitaron implicaron alguna acción por parte de la UE para que el Estado correspondiente rectifique la situación.

Tabla 8: Puntaje promedio de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2006 al 2024.

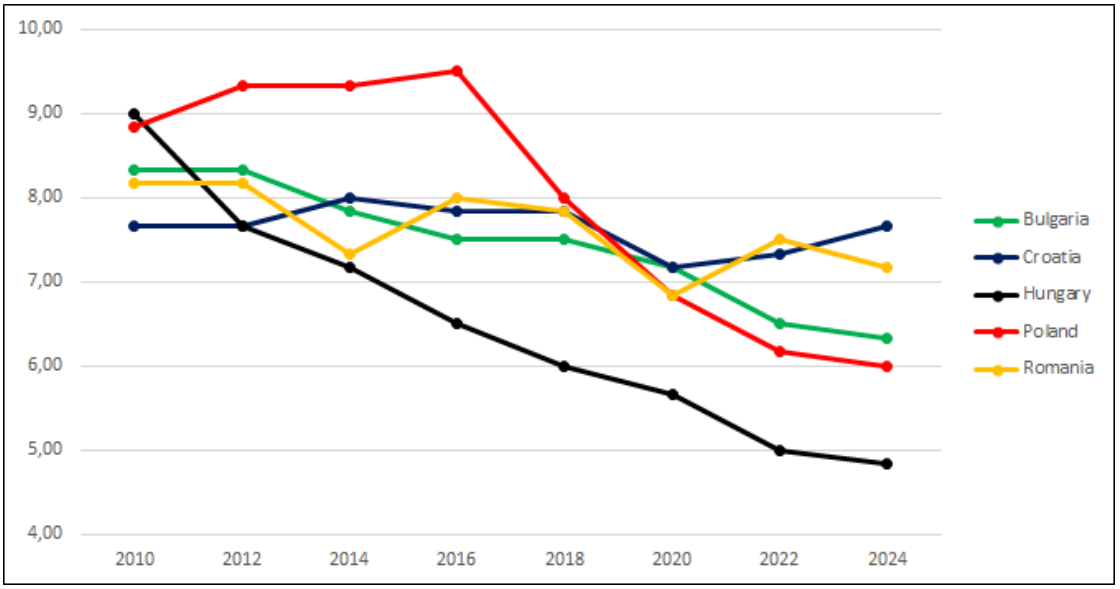
País	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022	2024
Bulgaria	7,83	8,50	8,33	8,33	7,83	7,50	7,50	7,17	6,50	6,33
Croacia	8,67	8,17	7,67	7,67	8,00	7,83	7,83	7,17	7,33	7,67
Chequia	9,17	9,33	9,67	9,50	9,50	9,17	9,33	9,17	9,00	8,83
Estonia	9,67	9,83	9,83	9,83	9,83	9,83	10,00	10,00	9,83	10,00
Hungría	9,17	9,17	9,00	7,67	7,17	6,50	6,00	5,67	5,00	4,83
Letonia	8,50	8,67	8,83	8,67	8,50	8,50	8,50	8,50	8,83	8,83
Lituania	9,33	9,50	9,17	9,17	9,00	9,17	9,50	9,67	9,67	9,83
Polonia	9,17	8,50	8,83	9,33	9,33	9,50	8,00	6,83	6,17	6,00
Rumania	7,50	8,17	8,17	8,17	7,33	8,00	7,83	6,83	7,50	7,17
Eslovaquia	9,17	9,33	9,17	8,50	8,50	8,33	8,17	8,00	8,33	8,17
Eslovenia	9,50	9,67	9,67	9,50	9,00	9,00	9,17	9,00	8,33	8,67

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c). Los puntajes recuadrados en celeste son aquellos por encima del umbral de 8 puntos, los recuadrados en amarillo son aquellos iguales a 8 puntos, recuadrados en rojo son aquellos puntajes menores a 8 y por lo tanto debajo del umbral, los puntajes que no están remarcados son aquellos anteriores a la entrada del Estado a la UE.

Como podemos observar en la Tabla 8, cinco Estados obtuvieron puntajes inferiores al umbral y todos por más de un bienio. Estos Estados son Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia y Rumania. También podemos observar, que en la gran mayoría de los casos los puntajes no oscilan más que 0,5 puntos hacia arriba o hacia abajo, mostrando una consistencia en sus puntajes. Esto se da no sólo en aquellos Estados que se

encontraron siempre por encima del umbral sino también en Croacia y Rumania, con excepción del 2020.

Gráfico 1: Puntaje promedio de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2010 al 2024 para Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia y Rumania



Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c)

El Gráfico 1 nos permite visualizar mejor la tendencia que ha tenido el Estado de Derecho en los cinco Estados que identificamos por debajo de nuestro umbral. En primer lugar, se destaca la dramática caída de Hungría y Polonia. Estos son los casos más salientes de la literatura sobre la crisis del Estado de Derecho y por lo tanto los resultados no nos son inesperados (Ágh, 2018; Bernhard, 2021; Cianetti, Dawson, & Hanley, 2018; Haggard & Kaufman, 2021). Bulgaria, a su vez, también presenta un constante deterioro, pero más gradual que el de Hungría y Polonia.

La segunda conclusión que podemos destacar de este gráfico es que, con excepción del año 2020 en Rumania, los puntajes de Croacia y Rumania han experimentado altibajos, pero siempre se mantuvieron dentro del intervalo 7-8. Si bien se encuentran por debajo del umbral y por lo tanto deben ser motivo de preocupación para la UE, se distinguen de Bulgaria, Hungría y Polonia en tanto no parecen mostrar una tendencia de deterioro sino cierta consistencia en los puntajes en vez de un deterioro marcado.

A simple vista, el Gráfico 1 parece demostrar la clara tendencia de erosión democrática que atraviesan Hungría y Polonia, fenómeno trabajado por la literatura consultada (Ágh, 2018; Bernhard, 2021; Cianetti, Dawson, & Hanley, 2018; Haggard & Kaufman, 2021; Lenaerts, 2020; Oleart & Theuns, 2023; Raube & Costa Reis, 2021; Waldner & Lust, 2018). Recordemos que la erosión democrática implica un debilitamiento intencional de la democracia de manera paulatina e incremental

mediante el socavamiento de las instituciones democráticas como lo es el Estado de Derecho (Haggard & Kaufman, 2021; Waldner & Lust, 2018; Wolkenstein, 2022).

El tercer capítulo de nuestro trabajo seguirá la evolución del Estado de Derecho en Bulgaria, Hungría y Polonia desde el momento en que podemos identificar el deterioro constante de su Estado de Derecho en los últimos años. Esta evolución será acompañada de un análisis de las políticas adoptadas que resultaron en un debilitamiento del Estado de Derecho en una, algunas, o todas las variables que observamos y cuál fue, si es que hubo, una respuesta de la UE. Escogimos estos tres porque a diferencia de Croacia y Rumania presentan un deterioro constante, como hemos mencionado con anterioridad.

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DEL DETERIORO DEL ESTADO DE DERECHO EN HUNGRÍA, POLONIA Y BULGARIA

En este tercer capítulo nos dedicaremos a seguir la evolución del Estado de Derecho en Hungría, Polonia y Bulgaria. Como mencionamos en el capítulo anterior, escogimos estos ejemplos porque de los cinco países que identificamos como por debajo del umbral europeo del Estado de Derecho, estos tres han representado un deterioro constante.

Este capítulo tiene un carácter descriptivo y cumple la función de ilustrar cómo se comporta un Estado que opera por debajo del umbral del Estado de Derecho en la UE. Haremos un breve resumen de la evolución del Estado de Derecho en los ejemplos escogidos pero no se tratará de un análisis pormenorizado de cada puntaje y variación. La brevedad de este análisis responde a dos factores: el primero es la existencia de una amplia bibliografía sobre la materia que ya ha trabajado estos casos y donde no podemos hacer nuevos aportes. El segundo factor está relacionado con nuestra fuente. Nuestro resumen utilizará exclusivamente los reportes por país del Índice, por lo que ahondar en los detalles y cada uno de los desarrollos sería simplemente repetir lo que está escrito.

La evolución de los puntajes se seguirá desde el momento en que estos Estados mostraron un deterioro en su puntaje. Si volvemos a la Tabla 8 y al Gráfico 1 podemos encontrar el recorte temporal de este seguimiento. Para el caso de Hungría comenzaremos con el reporte del año 2012, para Polonia el del 2018 y para Bulgaria el del año 2014. En los tres casos incluimos el último reporte disponible, el del 2024.

El capítulo se estructurará alrededor de una sección por país y al final de cada uno de ellos se incluirán, en caso que hubieran, las respuestas que dio la UE ante las situaciones desarrolladas.

Hungría

El caso de Hungría es el caso más importante y trabajado de la bibliografía especializada en la crisis europea del Estado de Derecho . De los tres ejemplos estudiados en este trabajo, representa el puntaje más bajo de Estado de Derecho. Este caso es emblemático no solo por la gravedad de la situación, algo respaldado por los puntajes en el Índice y por la literatura (Ágh, 2018; Anders & Priebus, 2021; Bernhard, 2021; Bertelsmann Stiftung, 2024d; Cianetti, Dawson & Hanley, 2018; Haggard & Kaufman, 2021; Oleart & Theuns, 2023). Es emblemático también por la transparencia con la que el Primer Ministro hungáro, Viktor Orbán, ha comunicado sus intenciones. En un famoso discurso en el año 2014, señaló cómo se está construyendo en Hungría un nuevo Estado, un Estado “iliberal” o “no-liberal” (Orbán, 2014).

Desde 2010, año en que el partido del primer ministro, Fidesz, ganó las elecciones y obtuvo una super mayoría parlamentaria, la división de poderes del país ha sido mermada hasta su estado actual. Con una reforma constitucional en el año 2012, el poder del Ejecutivo se ha ido acrecentando, mientras que el Parlamento, y en especial la oposición, ocupan un lugar secundario en la dirección del país. Entrados los años 2016, 2017 y 2018, el poder del primer ministro era indiscutido, acompañado por un control sobre el ecosistema de medios de comunicación, y la atención se dirigió a la supresión de los pocos focos opositores que quedaban, las ONG y la academia (Bertelsmann Stiftung, 2012; 2014b; 2016b; 2018b; 2020b; 2022b; 2024d).

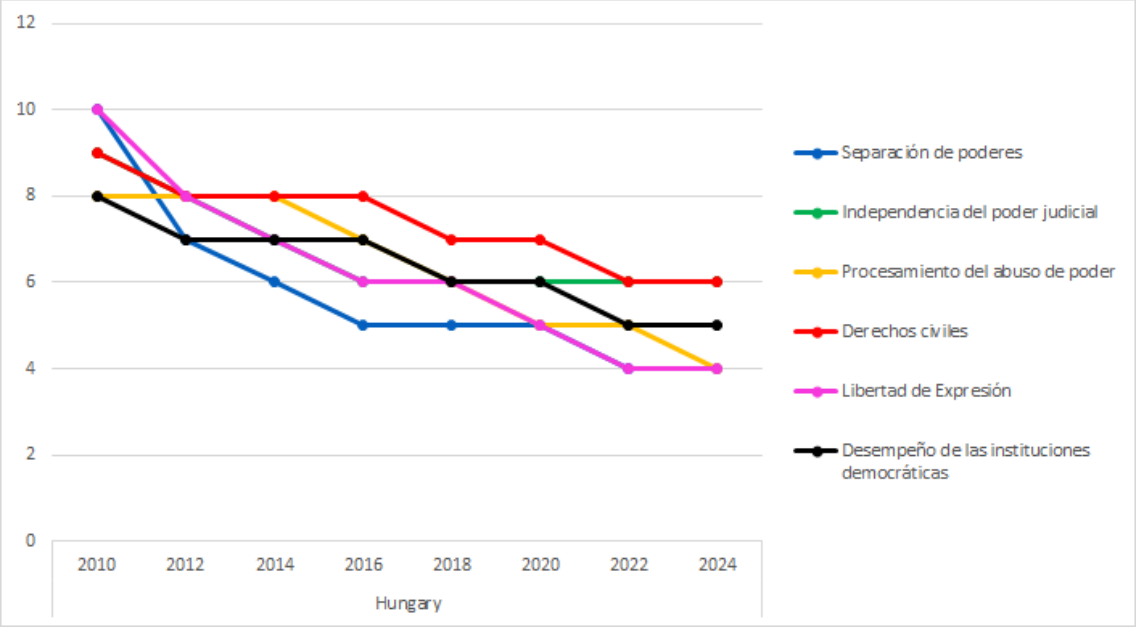
Comenzaremos nuestro análisis con una tabla y gráfico de la evolución de las variables observadas en Hungría. Luego resumiremos cómo ha evolucionado el Estado de Derecho durante los años elegidos e incluiremos los análisis de cada variable del reporte del 2024 para completar el panorama actual. Como explicamos en la introducción de este trabajo, la crisis del Estado de Derecho a nivel nacional es un problema para la UE pues se trata de un incumplimiento de las obligaciones dispuestas en los Tratados y un problema de cumplimiento con el derecho europeo, entre otros desafíos más. Debido a esto, concluimos este y las demás secciones mencionando medidas y/o acciones que la UE implementó frente a estos desarrollos.

Tabla 9: Puntaje de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2010 al 2024 en Hungría.

Variables	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022	2024
Separación de poderes	10	7	6	5	5	5	4	4
Independencia del poder judicial	9	8	7	6	6	6	6	6
Procesamiento del abuso de poder	8	8	8	7	6	5	5	4
Derechos civiles	9	8	8	8	7	7	6	6
Libertad de Expresión	10	8	7	6	6	5	4	4
Desempeño de las instituciones democráticas	8	7	7	7	6	6	5	5

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c)

Gráfico 2: Evolución del puntaje de las las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2010 al 2024 en Hungría



Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c)

Cómo podemos observar en la Tabla 9 y el Gráfico 2, el deterioro del Estado de Derecho en Hungría comenzó en el bienio 2010-2011 con un rápido deterioro de la separación de poderes como resultado de la victoria de Fidesz en el año 2010. A lo largo de los años, la separación de poderes, la libertad de expresión y el procesamiento del abuso de poder empeoraron con mayor rapidez . El bienio 2014-2015 representó la consolidación del régimen de Orbán. Esto lo podemos ver en la estabilización de los puntajes de las variables separación de poderes e independencia del poder judicial. La concentración efectiva del poder en el Primer Ministro permitió entonces la obstaculización del ejercicio de los derechos civiles desde 2016 en adelante, luego de una serie de años sin presentar variaciones.

La victoria de Fidesz en 2010 le aseguró al gobierno una mayoría calificada en el Parlamento, esto resultó en que la oposición perdiera cualquier posibilidad de influenciar el proceso legislativo y permitió entonces la concentración del poder en la figura de Orbán. El liderazgo del primer ministro era, y es, indiscutido. Esta mayoría le ha permitido al gobierno reducir las facultades de la Corte Constitucional para evitar que ésta condicione la legislación, y también le ha servido para nombrar a aliados en agencias e instituciones clave en la protección de la división de poderes y la prevención del abuso del poder como puede ser la procuraduría general (Bertelsmann Stiftung, 2012; 2014b; 2016b; 2018b; 2020b; 2022b; 2024d).

No obstante, el mayor ataque a la separación de poderes vino con la reforma constitucional del 2012. La sanción de esta nueva “Ley Fundamental” ha reducido el ejercicio de los frenos y contrapesos. La Corte Constitucional ya no puede declarar la inconstitucionalidad de una ley por motivos sustanciales sino sólo de forma; se han introducido “leyes cardinales” cuya modificación requiere mayoría calificada y regulan

aspectos claves de la vida sociopolítica y económica húngara como la ley electoral, derecho de familia, independencia del banco central, entre otros. Estas leyes no fueron acordadas con la oposición, pues sus votos no eran necesarios[20] y a su vez aseguran la permanencia ideológica de Fidesz en la legislación húngara en caso que pierda en próximas elecciones. Esto se debe a que sería necesaria una mayoría calificada para reformar estas leyes y con los cambios a la legislación electoral la oposición no tiene muchas oportunidades para alcanzarla (Bertelsmann Stiftung, 2012; 2014b; 2016b; 2018b; 2020b; 2022b; 2024d).

Durante la pandemia del COVID-19 la situación empeoró ya que en el marco de la emergencia sanitaria se le otorgaron facultades extraordinarias al Primer Ministro, pudiendo éste sancionar decretos que no debían ser revisados por el Parlamento. Estos poderes de emergencia entraron en vigor en marzo de 2020 y se extendieron a mediados de ese año y en 2021 e incluso en marzo de 2022 debido a la invasión rusa a Ucrania. Con motivo de la guerra en Ucrania, el gobierno húngaro ha extendido estos poderes de emergencia hasta mayo de 2025 (Bertelsmann Stiftung, 2022b, 2024d; Europa Today, 2024).

Estos desarrollos, y el nombramiento de aliados en la procuraduría general y en el poder judicial explican porqué los puntajes más bajos de Hungría se dan en las variables de división de poderes y procesamiento del abuso de poder. Respecto a este último, el grado de discrecionalidad que tiene la procuraduría a la hora de investigar o no un caso de corrupción es alevoso. Son numerosas las instancias en las que hechos de corrupción cometidos por miembros del gobierno o empresarios amigos no han sido investigadas, a la vez que se han instrumentalizado investigaciones de corrupción contra políticos opositores; incluso sin evidencia. En 2018, se eliminó la posibilidad de desafiar por erróneas o ilegales las decisiones del procurador (Bertelsmann Stiftung, 2012; 2014b; 2016b; 2018b; 2020b; 2022b; 2024d).

El otro área que ha visto el mayor retroceso en Hungría ha sido la libertad de expresión. En 2010 se centralizaron todos los medios públicos en una sola entidad dirigida por cinco directores, los cinco nombrados por el gobierno. Desde entonces la línea editorial de los medios públicos se ha convertido en propaganda. Al mismo tiempo, los medios de comunicación privados de Hungría fueron comprados por empresarios aliados al gobierno y con estas compras venían cambios en la línea editorial, reduciendo el disenso. En 2018, 400 medios privados que eran propiedad de oligarcas aliados fueron centralizados bajo la Fundación de Medios y Prensa de Europa Central (KESMA por sus siglas en húngaro). Por otro lado, los medios independientes que aún existen tienen problemas con renovación de licencias y otras trabas administrativas. Modificaciones en las leyes de difamación para hacerlas más estrictas han resultado en un clima de autocensura periodística (Bertelsmann Stiftung, 2012; 2014b; 2016b; 2018b; 2020b; 2022b; 2024d).

[20] Es importante señalar que en 2010 Fidesz obtuvo el 53% de los votos pero desde entonces, excepto en 2022, no ha superado el 50% en ninguna elección.

El poder judicial ha sido otra de las principales víctimas de la concentración de poder en el ejecutivo. Desde 2012, Fidesz implementó medidas para debilitar su independencia, incluyendo la jubilación forzada de 274 jueces. También se establecieron mecanismos para controlar los nombramientos judiciales, eliminando la necesidad de consenso con la oposición y aumentando el número de jueces de la Corte Constitucional de 11 a 15, todos ellos designados por el gobierno. No obstante, la justicia sigue reteniendo cierta independencia, en especial en cortes inferiores (Bertelsmann Stiftung, 2012; 2014b; 2016b; 2018b; 2020b; 2022b; 2024d).

El gobierno de Orbán ha utilizado la legislación para restringir la acción de ONGs y opositores políticos. Las ONGs críticas del gobierno han sido sometidas a regulaciones que obstaculizan su financiamiento y operación, y en algunos casos han sido declaradas "agentes extranjeros". El discurso gubernamental ha fomentado la discriminación y la violencia contra comunidades vulnerables, en particular la comunidad Roma, los migrantes y las personas LGBTQ+. La policía ha sido ineficaz en la persecución de crímenes de odio, y las políticas oficiales han institucionalizado la marginación de estos grupos. La enmienda constitucional de 2013 que permite criminalizar la presencia de personas sin hogar es un ejemplo claro de cómo se han utilizado cambios legales para restringir el ejercicio de los derechos civiles (Bertelsmann Stiftung, 2012; 2014b; 2016b; 2018b; 2020b; 2022b; 2024d).

A continuación, encontraremos un breve resumen de la situación actual según el reporte del Índice de 2024 para cada una de las variables.

Separación de poderes: En el reporte del año 2024, el Índice señala que la separación de poderes existe formalmente pero no es efectiva debido a la influencia del Primer Ministro y su control sobre el Parlamento gracias a su mayoría calificada. Debido a esto la oposición no tiene influencia sobre la legislación y esto ha desdibujado la línea entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo ya que el gobierno legisla cada vez más a través de decretos y el Parlamento no ejerce control alguno. Por otro lado, el nombramiento de figuras cercanas a Orbán en instituciones como la Corte Constitucional, la Presidencia, la Procuraduría General, el ente regulador de medios y las autoridades impositivas, han resultado en la eliminación práctica de los contrapesos que podrían ejercer (Bertelsmann Stiftung, 2024d).

Independencia del Poder Judicial: El sistema jurídico hungaro está diferenciado institucionalmente de manera formal pero el gobierno de Fidesz se ha encargado de nombrar jueces y procuradores cercanos a él. No obstante, el poder judicial sigue manteniendo cierta independencia, con las cortes inferiores y a veces la Corte Constitucional fallando en contra del gobierno. Es esta independencia acotada que sostiene el frágil sistema republicano hungaro (Bertelsmann Stiftung, 2024d).

Procesamiento del abuso de poder: El control del Estado que ejerce el Primer Ministro ha desdibujado la separación entre Estado y partido. El control político sobre la Procuraduría General ha hecho que los casos de corrupción que involucran a

políticos aliados u hombres de negocios amigos no sean procesados. En el caso que lo son, las sentencias no han estado a la altura de las expectativas de la sociedad. El sistema jurídico húngaro no puede hacer frente a la corrupción que se ha vuelto normal y piedra angular del proyecto del Estado iliberal que encabeza Orbán. (Bertelsmann Stiftung, 2024d).

Derechos civiles: Si bien los derechos civiles se encuentran codificados, las modificaciones institucionales de los últimos años llevaron a la erosión de su protección. El ombudsman de derechos humanos se ha vuelto cada vez menos crítico del gobierno, la igualdad ante la ley es socavada por modificaciones recurrentes a la legislación para beneficiar a individuos amigos y se persigue a ONGs opositoras. Se destaca también la violencia discursiva del gobierno, que utiliza a la comunidad Roma, los migrantes, la comunidad LGBTQ+ y a los opositores como chivos expiatorios, habilitando la violencia contra estos colectivos (Bertelsmann Stiftung, 2024d).

Libertad de Expresión: Como los Derechos Civiles, la libertad de expresión está codificada en la ley húngara pero su ejercicio no es pleno. El pluralismo mediático casi no existe debido a la interferencia del gobierno. Los medios públicos y las autoridades regulatorias entran bajo el control de figuras de Fidesz y la gran mayoría de los medios privados están ligados a oligarcas aliados de Orbán y nucleados bajo una sola entidad, la KESMA. La cobertura mediática es parcial a favor del gobierno y los pocos medios opositores que existen ven interferencias en su ejercicio debido a problemas con licencias y ataques de figuras políticas. La prensa opositora se puede encontrar solo en algunas publicaciones semanales impresas, una estación de televisión privada y en internet. La autocensura, en especial después de la ley de emergencia por el COVID que establecía penas contra el alarmismo", es una práctica común entre periodistas (Bertelsmann Stiftung, 2024d).

Desempeño de las instituciones democráticas: El rol del Parlamento en el Estado húngaro es secundario y ha ido disminuyendo desde 2010 debido a la concentración del poder en el Primer Ministro. Las agencias del Estado son formalmente independientes pero operan bajo directivas de Fidesz y los gobiernos locales dependen del financiamiento del gobierno nacional, quedando también a merced de los deseos de Orbán. Las leyes sobre medios, leyes electorales, nombramiento de autoridades, entre otras, han sido modificadas para asegurar los intereses de Fidesz. Todo esto ha debilitado las instituciones húngaras pero la administración retiene un grado de eficiencia aunque sujeta a las directivas del ejecutivo (Bertelsmann Stiftung, 2024d).

Frente al deterioro del Estado de Derecho en Hungría, la UE ha tomado acciones a lo largo de los años para que Hungría modifique su conducta y cumpla con sus obligaciones en sus tratados. A simple vista, analizando la evolución de los puntajes en el tiempo podríamos decir que su accionar no ha sido efectivo. Sin embargo, en varias ocasiones las disposiciones e intervención del TJUE y la Comisión Europea han logrado revertir o moderar ciertas políticas del gobierno.

El primero de estos ejemplos se dio con una controvertida ley de medios en diciembre de 2010. Debido a la presión de la Comisión Europea en marzo de 2011, el gobierno húngaro modificó la legislación para cambiar los plazos que estipulaba la ley original para que los medios se registren con el gobierno y otras disposiciones más que fueron solicitadas por la UE. Si bien la ley fue criticada igualmente, se trata de un ejemplo en donde la intervención europea aminoró el impacto negativo que podría haber tenido (Bertelsmann Stiftung, 2012).

Otro caso de relevancia fue el fallo del TJUE en 2012 sobre la jubilación anticipada de jueces húngaros. En este caso el tribunal falló a favor de los jueces húngaros y obligó al gobierno a reincorporarlos (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2012).

Se destacan también varios procedimientos de infracción contra Hungría iniciados por la Comisión. Los fallos adversos contra Hungría resultaron en multas y modificaciones de las conductas puntuales que se trataban en cada procedimiento, pero como señalan Scheppele, Kochenov, & Grabowska-Moroz (2020) al tratarse sobre infracciones puntuales los fallos no terminan teniendo un impacto que revierta la situación. En la obra anterior y otras más, Scheppele plantea la idea de procedimientos de infracción sistemáticos. Se trataría de un procedimiento de infracción sobre múltiples faltas que obligaría, en caso de que el TJUE falle a favor de la Comisión Europea, a modificaciones sustanciales del Estado de Derecho en el infractor (Scheppele, 2016; Scheppele, Kochenov, & Grabowska-Moroz, 2018)

No obstante, ha habido un desarrollo reciente que ha "empoderado" a la UE, La introducción del *Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho,* también conocido como "mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho" en la literatura (Braggia & Bonelli, 2022; Morillo, 2024). En el marco de esta herramienta, que fue judicializada por Polonia y Hungría en 2021 y sostenida por el TJUE en febrero de 2022, la Comisión Europea suspendió en noviembre de 2022 la transferencia de 7500 millones de euros del fondo de recuperación y resiliencia a Hungría por no cumplir con los hitos de independencia judicial requerida por el Reglamento (Comisión Europea, 2022; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2022).

El resultado de esta suspensión de fondos fue la modificación de legislación húngara para fortalecer la independencia del poder judicial y así destrabar los fondos. El Informe sobre el Estado de Derecho de Hungría de 2023 que elabora la Comisión Europea señaló que se fortaleció el rol del Consejo Jurídico Nacional y se garantiza su independencia para que haga contrapeso a la presidencia de la Kúria, la Corte Suprema húngara, y se le quitaron la potestades a la última para remover jueces fuera del procedimiento tradicional, entre otros cambios (Comisión Europea, 2023).

Lamentablemente, al quedar fuera del recorte temporal del Índice no podemos cuantificar el impacto que han tenido estas modificaciones, aunque sí podemos calificarlas como positivas. Sin embargo, en ese mismo informe se señala que Hungría no ha adoptado ninguna de las recomendaciones en lo que respecta al marco

anticorrupción y la libertad de expresión y pluralidad mediática (Comisión Europea, 2023).

Consideramos que, a pesar de la persistencia de la crisis en el tiempo y las limitaciones de las herramientas de la UE señaladas en la introducción de nuestro trabajo, el conjunto de acciones adoptadas por las instituciones europeas refleja la voluntad de la Unión de abordar este problema.

Polonia

El caso de Polonia es también uno de los más abordados por la bibliografía y aquel en el que la UE respondió con mayor celeridad, pues en 2017 la Comisión Europea decidió activar por primera vez el art. 7 del TUE (Ágh, 2018; Bernhard, 2021; Cianetti, Dawson & Hanley, 2018; Drinóczi & Bień-Kacała, 2019; Haggard & Kaufman, 2021; Matthes, 2021; Oleart & Theuns, 2023; Raube & Costa Reis, 2021). Lo interesante de este caso es la velocidad con la que se dieron los desarrollos, pues el deterioro comienza a partir de 2015 con la victoria del partido Ley y Justicia (PiS por sus siglas en polaco) y alcanza el segundo peor puntaje de nuestros ejemplos en casi la mitad del tiempo de Hungría. Si volvemos al Gráfico 1 podemos ver lo vertiginoso que fue este descenso.

En la literatura, Polonia y Hungría suelen ser analizados de manera conjunta (Ágh, 2018; Bernhard, 2021; Cianetti, Dawson & Hanley, 2018; Drinóczi & Bień-Kacała, 2019; Haggard & Kaufman, 2021; Oleart & Theuns, 2023; Raube & Costa Reis, 2021). No obstante, además de la temporalidad, hay diferencias sustanciales entre ambos casos. La principal es que el desmantelamiento del Estado de Derecho en Polonia no se hizo con una mayoría calificada como en Hungría, sino una mayoría simple y recurriendo a acciones ilegales en la ley polaca (Bertelsmann Stiftung, 2018c). Si Fidesz utilizaba su "supermayoría" para modificar la constitución y las leyes y sobrepasar a las cortes, PiS simplemente desconocía las decisiones de la corte constitucional y no las publicaba en el boletín oficial (Bertelsmann Stiftung, 2018c). Las reformas constitucionales en Hungría llevaron a constituir un legalismo autocrático según Scheppele (2018), pero en Polonia son simplemente ilegales.

Los desarrollos puntuales que llevan a esta situación serán explicados más adelante en este apartado. Como en el anterior, analizaremos los puntajes y el gráfico específico para Polonia en pos de visualizar la situación. Nuestro análisis utilizará los reportes del 2018 al 2024 pues son los que abarcan el gobierno de PiS. Sin embargo, incluiremos los puntajes del Índice de 2016 para mostrar el punto de partida, una de las democracias más sólidas del espacio poscomunista (Bertelsmann Stiftung, 2018c).

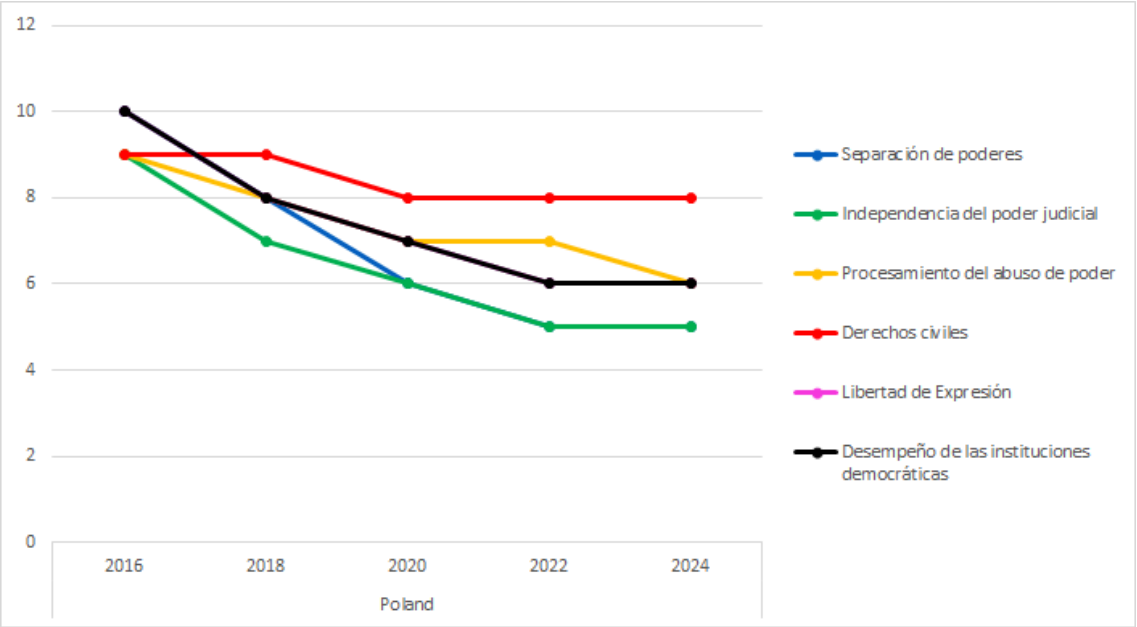
Tabla 10: Puntaje de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2016 al 2024 en Polonia.

Variables	2016	2018	2020	2022	2024
Separación de poderes	10	8	6	5	5

Independencia del poder judicial	9	7	6	5	5
Procesamiento del abuso de poder	9	8	7	7	6
Derechos civiles	9	9	8	8	8
Libertad de Expresión	10	8	7	6	6
Desempeño de las instituciones democráticas	10	8	7	6	6

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c)

Gráfico 3: Evolución del puntaje de las las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2016 al 2024 en Polonia



Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c)

Como podemos observar en la Tabla 10 y el Gráfico 3 y analizaremos en los próximos párrafos, el deterioro del Estado de Derecho en Polonia se debe principalmente a faltas en la separación de poderes y la independencia del poder judicial y consecuentemente el desempeño de la instituciones. Esto es así porque el objetivo de PiS fue suprimir la independencia de la corte constitucional cambiando a sus magistrados por aliados políticos del gobierno y utilizar el Sejm[21] para desarticular su poder. También hay ataques graves a la libertad de expresión y se utiliza a la Procuraduría para intimidar a opositores, en especial a los jueces, de ahí el bajo puntaje en procesamiento de abuso de poder (Bertelsmann Stiftung, 2018c; 2020c; 2022c; 2024e). A pesar de algunos ataques, el ejercicio de los derechos civiles está mejor calificado que en Hungría, a la vez que Polonia posee una sociedad más

[21] El Parlamento polaco, la cámara baja del poder legislativo de Polonia.

movilizada políticamente y una esfera civil opositora activa, lo que podría explicar el puntaje relativamente bueno en esa categoría (Bertelsmann Stiftung, 2018c; 2020c; 2022c; 2024e)

Como mencionamos al comienzo de este apartado, el PiS llega al poder en el 2015, ganando la presidencia y una mayoría en ambas cámaras del legislativo. Con control del ejecutivo y el legislativo, el PiS se movilizó para desarticular el poder de la Corte Constitucional. Esto comenzó con el presidente Andrzej Duda rechazando los pliegos de tres jueces que fueron nominados por el Sejm antes del receso de verano para suplir las vacancias en la corte. Con la vuelta de sesiones ordinarias en noviembre de 2015, el nuevo Sejm con mayoría de PiS nominó a cinco nuevos jueces para la Corte Constitucional. Además se modificó la ley que regula a la corte, ordenando que las decisiones no sean tomadas por mayoría simple sino una mayoría calificada de dos tercios con 13 de los 15 miembros presentes; a su vez los casos deben ser tratados no por urgencia o discreción de la corte sino por orden de entrada. Esto dificulta la toma de decisiones y retrasa resoluciones sobre temas importantes. La corte declaró inconstitucional la ley, pero el presidente no publicó la decisión en el boletín oficial e interpreta que por lo tanto no es válida. El fallo de la corte se dio el 9 de marzo de 2016 pero el presidente decidió, en julio de ese año, que solo los fallos adoptados después del 10 de marzo de 2016 serían publicados y acatados (Bertelsmann Stiftung, 2018c).

El azote a la corte no concluye ahí, pues en diciembre de 2016 se adoptó una ley que creaba la figura de presidente auxiliar. Esta figura se encuentra por encima de la del vicepresidente y fue ocupada por un aliado de Duda para que, una vez que termine el mandato del presidente de la corte a fines de 2016, éste sea sucedido por un aliado del gobierno (Bertelsmann Stiftung, 2018c).

En 2017 y 2018 el control sobre la justicia por parte del gobierno se acrecentó, interfiriendo sobre el ejercicio del Consejo de la Magistratura, cambiando el régimen de jubilación, resultando en 40% de los jueces polacos entrando en jubilación anticipada, la creación de dos nuevas cámaras disciplinarias y de revisión de sentencias pasadas en la Corte Suprema y la unificación de la figura del Ministro de Justicia con la de Procurador General.El control del gobierno sobre el poder judicial polaco pasó a ser total y el control judicial sobre el gobierno es casi nulo (Bertelsmann Stiftung, 2020c; 2022c).

La libertad de expresión también experimentó un deterioro importante, con nombramientos de aliados en el consejo nacional de medios de comunicación, la utilización del mismo para limitar el ejercicio periodístico de medios privados a través de multas por reportaje parcial y el uso de la petrolera estatal Orlen para comprar medios de comunicación privados en pos de “re-polaquizar” los mismos (Bertelsmann Stiftung, 2018c; 2020c; 2022c; 2024e)

En lo que respecta a los derechos civiles, su ejercicio está más garantizado en Polonia que en Hungría pero se deben destacar los discursos de odio por parte del gobierno contra la comunidad LGBTQ+, donde el desarrollo más significativo fue la

creación de ciudades “libres de ideología LGBT”. No obstante, debido a la presión internacional y europea, varias de estas ciudades abandonaron esa política por miedo al recorte de fondos europeos (Bertelsmann Stiftung, 2018c; 2020c; 2022c)

El 15 de octubre de 2023 se celebraron elecciones en Polonia. El resultado de las mismas fue un nuevo gobierno conformado por la coalición opositora al PiS. Si bien comenzaron algunas reformas, debido al recorte temporal de los informes del Índice estas no forman parte de nuestro análisis. (Bertelsmann Stiftung, 2024e; Cienski, 2023).

Separación de poderes: En la práctica, los pesos y contrapesos son inefectivos, con la *accountability* institucional estando muy limitada debido a la mayoría parlamentaria de PiS y el control del ejecutivo sobre el poder judicial (Bertelsmann Stiftung, 2024e).

Independencia del poder judicial: La independencia del poder judicial está limitada debido a la influencia del gobierno, en especial desde el nombramiento de un aliado de Duda a la presidencia de la Corte Suprema. El control que ejerce el gobierno sobre el Consejo de la Magistratura resulta en que la capacitación, nombramiento, ascenso y asignación de jueces estén sujetas a intervención política (Bertelsmann Stiftung, 2024e).

Procesamiento del abuso de poder: El gobierno utiliza la Oficina Anticorrupción para diluir los frenos y contrapesos de la separación de poderes, evitando investigaciones contra sí mismo y utilizando a la agencia para perseguir opositores (Bertelsmann Stiftung, 2024e).

Derechos civiles: El principal desafío a los derechos civiles en Polonia se da en relación a la discriminación por parte del gobierno hacia la comunidad LGBTQ+. En 2021 se propuso una ley para prohibir “marchas del orgullo” o “propaganda homosexual” en el espacio público pero no prosperó (Bertelsmann Stiftung, 2024).

Libertad de Expresión: Con los gobiernos del PiS, la libertad de expresión sufrió un deterioro importante. El principal desafío se da con el uso de los medios públicos como herramientas de propaganda oficial del gobierno y la imposición de multas a medios privados por cobertura periodística parcial. El control que tiene el gobierno sobre el poder judicial también ha resultado en un aumento de denuncias de difamación contra periodistas, fomentando un clima de autocensura. Se debe destacar, sin embargo, que muchos intentos de limitar aún más la libertad de expresión por vía legislativa fracasaron debido a movilizaciones sociales y una prensa privada más contestataria que, sumado a presión europea, han hecho los compañeros de coalición del PiS de dar marcha atrás con algunas propuestas como gravar las rentas publicitarias de los medios (Bertelsmann Stiftung, 2024e).

Desempeño de las instituciones democráticas: La influencia del gobierno sobre el poder judicial ha generado deficiencias democráticas graves. No obstante, la administración funciona, aunque se destaca una burocracia mucho más politizada que

antes debido a que el PiS reemplazó muchos más funcionarios de jerarquía que en gestiones anteriores de otros partidos (Bertelsmann Stiftung, 2024e).

La UE también se movilizó frente a la situación en Polonia. En primer lugar, se destaca el la activación del procedimiento del art. 7 del TUE por parte de la Comisión Europea en respuesta a la falta de independencia judicial y los intentos de reforma que quería llevar adelante PiS (Comisión Europea, 2017).

A lo largo de los años la Comisión inició un total de cuatro procedimientos de infracción debido a la situación del Estado de Derecho en Polonia. El último resultó en un fallo del TJUE que instaba a Polonia a eliminar la nueva cámara de sanciones agregada a la Corte Suprema. La corte polaca anunció que el fallo del TJUE atentaba contra la soberanía de las instituciones polacas y que no acataría, a lo que el tribunal europeo impuso al país una multa de 1 millón de Euros por día a partir del 27 de octubre de 2021 por cada día que siga sin acatar el fallo del TJUE (Bertelsmann Stiftung, 2024e).

Finalmente, en 2022, luego de la ratificación del TJUE del mecanismo de condicionalidad de Estado de Derecho de los fondos de recuperación europeos, Polonia comenzó a hacer reformas orientadas a mejorar la independencia de las cortes incluida la eliminación de la cámara disciplinaria. Sin embargo, la cámara fue reemplazada por otra similar y la UE suspendió el envío de fondos. Con el cambio de gobierno y algunas reformas iniciadas para mejorar la situación esos fondos han sido liberados (Bertelsmann Stiftung, 2024e; Comisión Europea, 2024b)

Bulgaria

El último de los ejemplos que analizaremos es Bulgaria. Como pudimos observar en la Tabla 8, de los cinco países que identificamos por debajo del umbral el puntaje de Bulgaria se encuentra en el medio pero junto a Hungría y Polonia es uno de los tres que identificamos como un deterioro constante aunque más paulatino que los otros dos casos estudiados. Es quizás por esto que éste no sea uno de los más estudiados por la bibliografía, mencionado a veces al pasar en algunos artículos como el de Ágh (2018).

A diferencia de Hungría y Polonia, el deterioro del Estado de Derecho en Bulgaria no puede adjudicarse a un político o partido particular. Desde el año 2010 hasta enero 2023 el país ha tenido siete primeros ministros y dos presidentes diferentes, de partidos distintos con coaliciones diversas. Lo interesante del caso búlgaro es que su situación responde principalmente a una estructura institucional del poder judicial que ha facilitado la corrupción y ha permeado casi todos los espacios políticos (Bertelsmann Stiftung, 2014a, 2016a, 2018a, 2020a, 2022a, 2024a).

Como observaremos en la Tabla 11 y el Gráfico 4, el proceso de deterioro del Estado de Derecho en Bulgaria se caracteriza principalmente por problemas con la libertad de expresión, el desempeño de las instituciones y el procesamiento del abuso de poder, muy ligada esta última variable a la corrupción. En este sentido, a diferencia

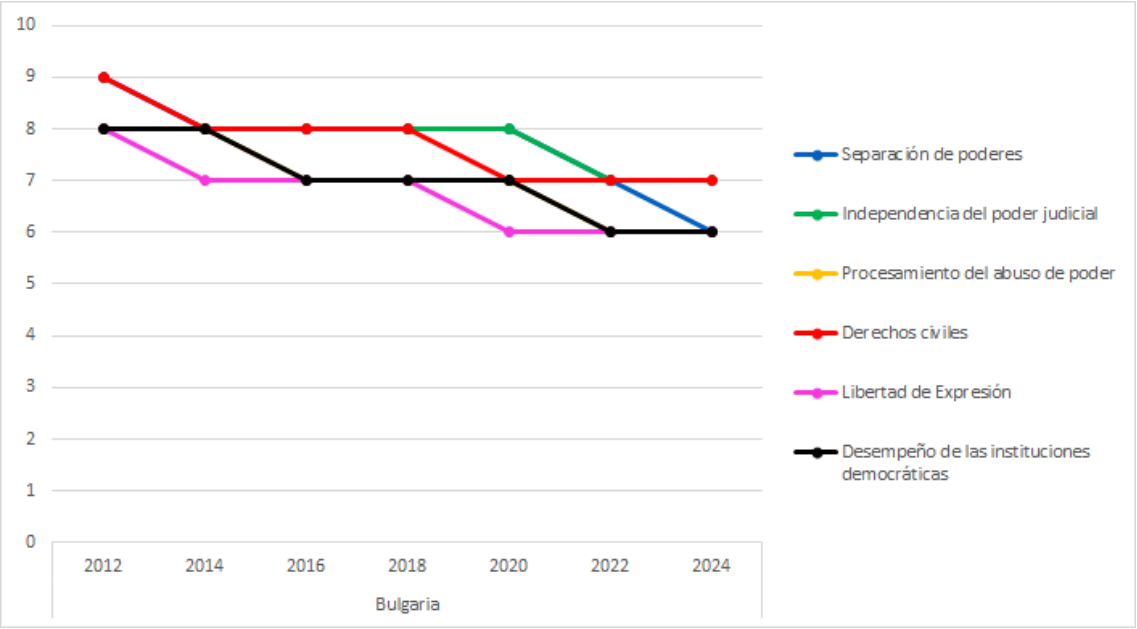
de Hungría y Polonia, donde podíamos ver problemas con la separación de poderes como el principal desafío, en Bulgaria, en cambio, no hubo cambios en estas variables desde el 2014 hasta el 2022, año en donde podemos ver una desmejora en la separación de poderes y la independencia judicial.

Tabla 11: Puntaje de las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2012 al 2024 en Bulgaria

Variables	2012	2014	2016	2018	2020	2022	2024
Separación de poderes	9	8	8	8	8	7	6
Independencia del poder judicial	8	8	8	8	8	7	7
Procesamiento del abuso de poder	8	8	7	7	7	6	6
Derechos civiles	9	8	8	8	7	7	7
Libertad de Expresión	8	7	7	7	6	6	6
Desempeño de las instituciones democráticas	8	8	7	7	7	6	6

Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c)

Gráfico 4: Evolución del puntaje de las las seis variables seleccionadas del Índice de Transformación BTI del 2012 al 2024 en Bulgaria



Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Índice de Transformación BTI (Bertelsmann Stiftung, 2024c)

El principal desafío para la libertad de prensa en Bulgaria son los vínculos de los empresarios de los medios de comunicación con la política. El intercambio de favores entre actores ha resultado en un clima de autocensura de algunos periodistas y en 2011 la muerte sospechosa de un periodista de investigación (Bertelsmann Stiftung, 2014a, 2016a, 2018a, 2020a, 2022a).

A lo largo de los años la situación se mantuvo igual, con grupos económicos utilizando su influencia en los medios de comunicación para obtener influencia política. En el 2016, Bulgaria llevaba varios años teniendo la menor libertad expresión de los Estados Miembros de la UE. Por ejemplo, muchos medios locales deben obtener financiamiento de autoridades regionales o municipales y es normal que en estos contratos se encuentren cláusulas sobre la "preservación de la buena imagen" de las autoridades. También existe la práctica de trato preferencial para la distribución de fondos europeos a medios de comunicación aliados (Bertelsmann Stiftung, 2016a, 2018a).

A la falta de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación se suma también la violencia contra periodistas por parte de políticos. En 2017 el viceprimer ministro amenazó con despedir a un periodista si continuaba investigando un caso de corrupción (Bertelsmann Stiftung, 2018a).

La corrupción es un problema histórico en Bulgaria. Muchos de los casos de alto perfil resultan en veredictos de inocencia y otras veces siquiera se investigan. Bulgaria, junto con Rumania, tuvo un régimen especial de vigilancia de su sistema judicial luego de su ingreso a la UE. El Mecanismo Especial de Cooperación y Verificación permitía que la Comisión Europea revisara la situación del Estado de Derecho en el país luego de su ingreso en la Unión. El informe del mecanismo del 2012 señaló a la falta de procesamiento de la corrupción como una de las graves deficiencias del Estado de Derecho búlgaro (Bertelsmann Stiftung, 2014a, 2016a, 2018a, 2020a, 2022a).

Este mecanismo se trata del único caso de condicionalidad ex-post ingreso a la UE. Consistía en una supervisión por parte de la Comisión y recomendaciones para llevar el sistema judicial a la altura de los estándares europeos, pero no preveía la suspensión de la membresía en caso de incumplimiento u otra medida retaliatoria.

El procurador general, como en Hungría, tiene una inmunidad casi total pues sus acciones no pueden ser judicializadas y opera con mucha discrecionalidad, representando un grave problema para la independencia de la justicia y es clave en el sostenimiento de la corrupción búlgara (Bertelsmann Stiftung, 2014a, 2016a, 2018a, 2020a, 2022a).

La connivencia del poder judicial con la corrupción resulta en una muy mala imagen pública para la magistratura. Una de las maneras en la que el poder judicial convive con la corrupción es la asignación de los casos, incluso en 2014, luego de la introducción de un software de asignación aleatoria recomendado por la Comisión

Europea, la situación no mejoró pues se trató de un programa fácil de manipular (Bertelsmann Stiftung, 2016a).

En 2015, el informe sobre el mecanismo de verificación anunciaba que “existen barreras a la investigación efectiva y procesamiento de la corrupción, en especial cuando se vincula a funcionarios de alto nivel” (Bertelsmann Stiftung, 2018a). En 2018 se creó una nueva agencia unificada contra la corrupción y reformas legislativas a la legislación para la prevención de la corrupción. Estos cambios fueron bienvenidos por la UE pero no resultaron en una mejora de la situación en los años siguientes (Bertelsmann Stiftung, 2020a).

En el 2012 la Comisión Europea señaló que hay una “falta de respeto a la separación de poderes del Estado que tiene consecuencias directas en la confianza pública hacia el poder judicial”. Se destaca también que varios de los reportes del mecanismo de verificación alzaron dudas a lo largo de los años sobre la independencia judicial y la división de poderes. No obstante, el puntaje de Bulgaria en la categoría de independencia judicial se mantuvo en 8 desde su ingreso a la UE hasta el informe de 2022 y la separación de poderes descendió de los 9 a los 8 en 2014 y se mantuvo en ese lugar también hasta el 2022 (Bertelsmann Stiftung, 2014a, 2016a, 2018a, 2020a, 2022a). Sumado a esto debemos señalar que en 2019, el informe del mecanismo de verificación señalaba que Bulgaria progresaba hacia sus compromisos a la hora de ser admitida a la UE (Bertelsmann Stiftung, 2022a).

Aquí podemos identificar cierta inconsistencia por parte de la UE. A pesar de que se le llamaba la atención a Bulgaria por problemas en su división de poderes, el puntaje del país en el Índice no descendió hasta el año 2022. En 2019 la Comisión Europea consideraba que Bulgaria estaba en camino a la conformidad con sus objetivos en el mecanismo de verificación a pesar de tener el mismo puntaje que en años anteriores le valió críticas.

Uno de los principales desafíos que tiene el sistema judicial búlgaro es que entre sus magistrados no solo están los jueces, sino también los procuradores e investigadores. Estos tres magisterios se ven aglutinados en el Consejo Judicial Supremo. Esto es un desafío para la independencia judicial porque la procuraduría ejerce demasiada influencia sobre los jueces y esto limita su independencia a la vez que exacerba el problema del procesamiento de la corrupción (Bertelsmann Stiftung, 2014a, 2016a, 2018a, 2020a, 2022a).

El principal problema en relación a los derechos civiles en Bulgaria es la discriminación y “ostratización” de la comunidad Roma. El ejercicio de sus derechos está muchas veces limitado por autoridades locales. Se destaca también la violencia y la falta de legislación específica para la comunidad LGBTQ+ y los migrantes y refugiados (Bertelsmann Stiftung, 2014a, 2016a, 2018a, 2020a, 2022a).

En el informe del Índice para 2024, éste era el estado de situación de las variables:

Separación de poderes: El principal desafío a la división de poderes es la inmunidad que goza el Procurador General y la falta de contrapesos institucionales por parte del ejecutivo y el legislativo, y otros organismos del poder judicial, para controlarlo. Esto ha resultado en que tenga demasiada influencia sobre el poder judicial y haga que el control que este debe tener sobre los poderes legislativos y ejecutivos quede diluido debido a las relaciones corruptas entre grupos de interés, políticos, el procurador y magistrados. Se destaca también una sucesión de gobiernos provisionales impulsados por el presidente, incluso con el Parlamento en funciones (Bertelsmann Stiftung, 2024a).

Independencia del poder judicial: El rol del Procurador General es el principal desafío a la independencia del poder judicial. En 2021 el Parlamento creó una comisión especial para investigar al procurador que fue vetada por el presidente, insistida por el Parlamento y finalmente declarada inconstitucional por la corte suprema. No obstante, hubo algunos desarrollos positivos en los últimos años como reformas en la educación jurídica y el cierre de la Corte Penal Especializada (Bertelsmann Stiftung, 2024a).

Procesamiento del abuso de poder: Las autoridades búlgaras no combaten la corrupción cuando afecta a las altas esferas del poder. La persistencia de la escasa eficiencia en el procesamiento de la corrupción y el abuso de poder es un riesgo para la gobernanza democrática. La situación empeoró en los últimos años con el fracaso de la investigación al procurador general y la oposición del Consejo de la Magistratura a la remoción del procurador (Bertelsmann Stiftung, 2024a).

Derechos civiles: El principal problema en relación a los derechos civiles en Bulgaria es la discriminación y "ostratización" de la comunidad Roma. El ejercicio de sus derechos está muchas veces limitado por autoridades locales o el clima social. Se destaca también la violencia y la falta de legislación específica para la comunidad LGBTQ+ y los migrantes y refugiados (Bertelsmann Stiftung, 2024a).

Libertad de expresión: No se han encontrado cambios sustanciales a la pobre situación del ecosistema mediático búlgaro en el período estudiado por el Índice (Bertelsmann Stiftung, 2024a).

Desempeño de las instituciones democráticas: El desempeño de las instituciones se vio afectado principalmente por una seguidilla de cuatro elecciones en el bienio 2021-2022. Luego de la primera elección de 2021, una coalición no pudo ser formada lo que resultó en otras dos elecciones en ese año por el mismo motivo. En octubre de 2022 se celebraron otras elecciones debido a la caída de la coalición liberal de Petkov (Bertelsmann Stiftung, 2024a).

Las respuestas de la UE frente a la situación del Estado de Derecho en Bulgaria se han enmarcado principalmente en las recomendaciones del Mecanismo de Cooperación y Verificación. Una vez cerrado el mecanismo en 2023, este monitoreo continúa bajo los informes anuales sobre Estado de Derecho (Comisión Europea, 2023b). Debemos señalar que este mecanismo se cerró una vez que se "cumplieron los

indicadores" y como mencionamos en el capítulo anterior, ese cumplimiento se dio con un puntaje peor que con el que Bulgaria y Rumania habían ingresado a la UE.

A diferencia de Hungría y Polonia, no se han iniciado procedimientos de infracción contra Bulgaria por Estado de Derecho ni se intentó activar el art. 7, sea por la Comisión Europea o por el Parlamento Europeo.

Otra diferencia importante, pero relacionada a la situación del país, es que el principal problema que enfrenta Bulgaria es la corrupción y el desgaste que ha tenido en el ejercicio de las funciones del Estado y la desconfianza pública hacia las instituciones que ha generado, de acuerdo con lo señalado con anterioridad. Por otro lado, pudimos ver que el desafío principal de Hungría es la concentración del poder en manos de Orbán y la reforma total del Estado que éste y su partido han llevado a cabo. Polonia se diferencia de estos dos casos en tanto el ataque contra el Estado de Derecho puesto en práctica por PiS ha sido en gran medida ilegal bajo ley polaca mientras que en Bulgaria y Hungría las deficiencias responden al armado institucional y/o reformas del mismo.

CONCLUSIONES

Comenzamos nuestro trabajo con la hipótesis de que existían Estados miembro de la UE que han erosionado su Estado de Derecho al punto tal que, en caso de que fueran Estados candidatos en la actualidad, no serían admitidos en la Unión. Para constatar la misma decidimos construir un umbral mínimo de Estado de Derecho para la UE.

A través del uso de los puntajes del Índice de Transformación BTI hemos podido identificar que un puntaje mínimo de 8 puntos -promediando las variables de separación de poderes, independencia de la justicia, procesamiento del abuso de poder, derechos civiles, libertad de expresión y desempeño de las instituciones democráticas-, es necesario para ser miembro de la UE.

Contrastando los puntajes de los países seleccionados para nuestro estudio, pudimos identificar que existen, al menos, cinco Estados Miembros que se encuentran por debajo de ese umbral: Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia y Rumania. Consideramos entonces que hemos podido cumplir con el objetivo de nuestro trabajo y demostrar nuestra hipótesis.

Cinco sobre veintisiete es casi el 20% de los países que integran la UE. Que casi uno de cada cinco Estados miembro no cumplan con los requisitos mínimos del Estado de Derecho, y por lo tanto, sus obligaciones en los Tratados, nos muestra la gravedad que la crisis ha adquirido.

Existe un consenso en la literatura respecto a que las acciones que ha adoptado la UE para hacer frente a esta crisis han sido insuficientes. El análisis de la evolución de los puntajes de nuestros casos muestra algunos indicios de esto. Sin embargo, consideramos que esa ineficacia no responde a un desinterés por parte de la Unión, pues hemos podido enumerar varias instancias donde ha actuado frente a vulneraciones del Estado de Derecho. A nuestro entender, la falta de resultados de las medidas europeas responde más bien a debilidades endémicas de los instrumentos que la UE tiene en su “caja de herramientas”. El mejor ejemplo es la necesidad de unanimidad para sancionar estipulada en el art. 7 del TUE, pues para suspender los derechos de un Estado en el Consejo Europeo es necesario los votos de todos los demás Estados.

La falta de previsibilidad de los Tratados de una situación como la actual también es una de esas debilidades endémicas, pues los mecanismos desarrollados a lo largo de los años como el Marco del Estado de Derecho, la Condicionalidad de Estado de Derecho y el Informe Anual sobre el Estado de Derecho, están constreñidos por ellos y, por lo tanto, no tienen una gran capacidad punitiva que condicione el comportamiento de los Estados infractores.

Sin embargo, la UE es consciente de estas limitaciones y ha habido desarrollos positivos. Como señalan Dimitrov & Plachkova (2020), luego de la mala experiencia con el Mecanismo de Cooperación y Verificación, la UE se ha vuelto más estricta con el Estado de Derecho como requisito de admisión. Por lo tanto, es posible que futuras ampliaciones sean más exigentes en cuanto a la calidad del mismo. Aunque debemos recordar que un sólido armado institucional no es garantía de que una erosión del mismo sea imposible. Según los puntajes del Índice, Polonia era una de las democracias más sólidas de su cohorte de ingreso y lo fue por varios años pero ahora es la segunda peor.

A pesar de esto, debemos también señalar que la UE ha demostrado cierta inconsistencia a la hora de responder a la crisis. En primer lugar, que el Mecanismo de Cooperación y Verificación de Bulgaria y Rumania haya sido cerrado considerando que se cumplieron los indicadores, a pesar de que la situación de estos países en 2023 era peor que con la que ingresaron a la UE, genera ciertas dudas sobre los objetivos del mecanismo. También se menciona que Croacia, que estaba en una situación similar a la de estos dos países a la hora de entrar al bloque, no fue sujeta a este mecanismo o condicionalidad similar (Dimitrov & Plachkova, 2020).

La aplicación del art.7 es otro punto de controversia, pues la Comisión sólo inició los procedimientos contra Polonia pero no contra Hungría, siendo que los procedimientos contra Hungría fueron iniciados por el Parlamento Europeo. Todo esto a pesar de que la situación en Hungría era peor que la de Polonia.

Podemos especular, aunque no es objeto de nuestro estudio, que en ambos ejemplos la inconsistencia responda a motivos políticos. Por ejemplo, que la Comisión Europea no haya iniciado los procedimientos contra Hungría puede responder a que en ese momento Fidesz integraba el Partido Popular Europeo y sus votos eran necesarios para la conformación de la Comisión. Respecto al mecanismo podemos conjeturar que, al tratarse de una condicionalidad pos acceso, cerrarla era una forma de confirmar que Bulgaria y Rumania eran partes íntegras de la UE. En el marco de la invasión rusa a Ucrania, demostrar un frente unificado era una necesidad para la Unión y “cerrar” finalmente el ingreso de estos dos países era una forma de mostrarlo.

En este sentido, el umbral que hemos construido no solo permite identificar retrocesos, sino que ofrece un instrumento comparativo útil para pensar el cumplimiento de las obligaciones dispuestas en los Tratados y medir la efectividad de las respuestas de la UE.

Como mencionamos en el Capítulo 2, nuestro enfoque tiene varias limitaciones, la principal ha sido el número de casos. Entendemos que existe lugar para seguir desarrollando la idea de un umbral observable para el Estado de Derecho en la UE. Consideramos que sería valioso explorar la posibilidad de utilizar otros índices que permitan extender el análisis del Estado de Derecho a todos los Estados Miembros de la UE. Para ello, sería necesario compatibilizar los puntajes de estos índices con los utilizados en este trabajo, asegurando así la coherencia y comparabilidad de los datos.

De esta manera se podría ofrecer una visión más completa y detallada de la situación actual del Estado de Derecho en la UE. El enfoque cuantitativo de nuestro trabajo abre una línea de investigación que permitiría identificar con mayor precisión los países que no cumplen con los requisitos mínimos y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas por la Unión.

A pesar de estas limitaciones consideramos que nuestro umbral puede significar un aporte a la literatura en una dimensión de análisis cuantitativo. La crisis del Estado de Derecho en la UE no es una crisis simplemente porque se trate de una erosión del Estado de Derecho en uno o varios países miembros sino porque la degradación es tal que están llanamente incumpliendo con sus obligaciones en los Tratados. Este umbral es una herramienta que permite analizar las reformas que se están haciendo, como en Polonia, para revertir la situación, o bien para detectar casos en donde el deterioro ya es causa de alarma, como Eslovaquia (ver Tabla 8).

Creemos que nuestro trabajo puede aportar una herramienta cuantitativa clara y objetiva para evaluar la adhesión de los países a los principios fundamentales de la UE que nos ha permitido identificar a los Estados que actualmente no cumplen con sus compromisos asumidos en los Tratados. Además, verificando que casi el 20% de los Estados Miembros se encuentran por debajo de nuestro umbral, hemos podido darle dimensión a la crisis y demostrar su gravedad, siendo que es un problema que no es exclusivo de Hungría o Polonia.

REFERENCIAS

Ágh, A. (2018). Decline of democracy in the ECE and the core-periphery divide: Rule of law conflicts of Poland and Hungary with the EU. *Journal of Comparative Politics*, *11*(2), *30–48*.

Anders, L. H., & Priebus, S. (2021). Does It Help to Call A Spade a Spade? Examining the Legal Bases and Effects of Rule of Law-Related Infringement Procedures Against Hungary. En A. Lorenz, & L. Anders (eds.), *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe* (pp. 235–262). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54674-8_10

Bernhard, M. (2021). Democratic backsliding in Poland and Hungary. *Slavic Review, 80*(3), *585–607*. https://doi.org/10.1017/slr.2021.145

Bertelsmann Stiftung. (2012). *Hungary Country Report. BTI 2012*

Bertelsmann Stiftung. (2014a). *Bulgaria Country Report. BTI 2014*

Bertelsmann Stiftung. (2014b). *Hungary Country Report. BTI 2014*

Bertelsmann Stiftung. (2016a). *Bulgaria Country Report. BTI 2016*

Bertelsmann Stiftung. (2016b). *Hungary Country Report. BTI 2016*

Bertelsmann Stiftung. (2018a). *Bulgaria Country Report. BTI 2018*

Bertelsmann Stiftung. (2018b). *Hungary Country Report. BTI 2018*

Bertelsmann Stiftung. (2018c). *Poland Country Report. BTI 2018*

Bertelsmann Stiftung. (2020a). *Bulgaria Country Report. BTI 2020*

Bertelsmann Stiftung. (2020b). *Hungary Country Report. BTI 2020*

Bertelsmann Stiftung. (2020c). *Poland Country Report. BTI 2020*

Bertelsmann Stiftung. (2022a). *Bulgaria Country Report. BTI 2022*

Bertelsmann Stiftung. (2022b). *Hungary Country Report. BTI 2022*

Bertelsmann Stiftung. (2022c). *Poland Country Report. BTI 2022*

Bertelsmann Stiftung. (2024a). *Bulgaria Country Report. BTI 2024*

Bertelsmann Stiftung. (2024b). *BTI 2024: Codebook for Country Assessments.*

Bertelsmann Stiftung. (2024c). *BTI 2024 Scores [Excel].* https://bti-project.org/en/downloads

Bertelsmann Stiftung. (2024d). *Hungary Country Report. BTI 2024*

Bertelsmann Stiftung. (2024e). *Poland Country Report. BTI 2024*

Bertelsmann Stiftung. (2025). *BTI Project Methodology*. https://bti-project.org/en/methodology

Baraggia, A., & Bonelli, M. (2022). Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges. *German Law Journal*, *23(2)*, *131–156*. https://doi.org/10.1017/glj.2022.17

Cianetti, L., Dawson, J., & Hanley, S. (2018). Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe - looking beyond Hungary and Poland. *East European Politics, 34*(3), *234–256*.

Cienski, J. (2023). Poland election results: Opposition secures win, final count shows. *Politico*. https://www.politico.eu/article/poland-election-results-opposition-donald-tusk-wins-final-count-civic-platform-pis/

Comisión Europea. (2014a). *ANEXOS de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.*

Comisión Europea. (2014b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.* https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1&format=PDF

Comisión Europea. (2017). *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_17_5367

Comisión Europea. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343

Comisión Europea. (2020). *European Rule of Law Mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf

Comisión Europea. (2022). *La Comisión constata que Hungría no ha avanzado lo suficiente en sus reformas y que debe cumplir hitos esenciales para acceder a los fondos de recuperación y resiliencia que le corresponden.* Bruselas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7273

Comisión Europea. (2023a). *2023 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary.* https://commission.europa.eu/document/download/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_en?filename=40_1_52623_coun_chap_hungary_en.pdf

Comisión Europea. (2023b). *Q&A: Commission closes the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) for Bulgaria and Romania.* Bruselas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_4458

Comisión Europea. (2024a). *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report.* https://commission.europa.eu/document/download/e80a08e9-a5cd-4100-833d-f87548004226_en?filename=2024%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20methodology.pdf

Comisión Europea. (2024b). *Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds.* Bruselas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222

Comisión Europea para la democracia por el derecho. (2011). *Report on the Rule of Law.* https://rm.coe.int/1680700a61

Comisión Europea para la democracia por el derecho. (2016). *Rule of Law Checklist.* https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf

Consejo Europeo. (1993). Consejo Europeo de Copenhague: Conclusiones de la presidencia. https://www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf

Consejo Europeo. (1995). Consejo Europeo de Madrid: Conclusiones de la presidencia. https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_es.htm

Consejo Europeo. (1999). Consejo Europeo de Helsinki: Conclusiones de la presidencia. https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm

Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*, *25(4), 171–190.* https://doi.org/10.1080/713601647

Dimitrov, G. & Plachkova, A. (2020). Bulgaria and Romania, twin Cinderellas in the European Union: how they contributed in a peculiar way to the change in EU policy for the promotion of democracy and rule of law. *European Politics and Society, 22(2), 167–184. https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1729946*

Drinóczi, T., & Bień-Kacała, A. (2019). Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. G*erman Law Journal, 20(8) 1140–1166.* https://doi.org/10.1017/glj.2019.83

EUR-Lex. (2016.) Incumplimiento del Derecho de la UE. *Unión Europea*. https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/infringement-of-eu-law.html

Europa Today. (2024). Orban's Rule by Decree extended for six more months. *Europa Today.* https://europa.today.it/en/orban-s-rule-by-decree-extended-for-six-more-months-due-to-the-ukraine-war.html

Grabbe, H. (2006). *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe.* Palgrave Macmillan. *https://doi.org/10.1057/9780230510302*

Haggard, S., & Kaufman, R. (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108957809

Halmai, G. (2018). The Possibility and Desirability of the Rule of Law Conditionality. *Hague Journal on the Rule of Law, 11, 171–188. https://doi.org/10.1007/s40803-018-0077-2*

Kochenov, D. (2016). The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the European Union. En A. &. Jakab (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values* (pp. 9-27). Oxford University Press. https://ssrn.com/abstract=2822327

Landau, D. (2022). The Myth of the Illiberal Democratic Constitution. En A. Sajó, R. Uitz, & S. Holmes (eds.), *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 420-441). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780367260569

Lenaerts, K. (2020). New Horizons for the Rule of Law Within the EU. *German Law Journal*, *21*(1), 29–34. https://doi.org/10.1017/glj.2019.91

Matthes, C. (2021). Safeguarding democracy and the Rule of Law by civil society actors? The case of Poland. En Lorenz, A. & Anders, L. (eds.) *Illiberal trends and anti-EU politics in East Central Europe* (pp. 263-280). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54674-8_11

Morillo, F. (2024). El Estado de Derecho como valor de la Unión Europea. En Garrido, D., *El Estado de la Unión Europea 2024*, (pp. 105-132). Fundación Alternativas

Oleart, A., & Theuns, T. (2023). 'Democracy without politics' in the European Commission's response to democratic backsliding: from technocratic legalism to democratic pluralism. *Journal of Common Market Studies, 61(4), 882-899. https://doi.org/10.1111/jcms.13411*

Orbán, V. (2014). Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp. *Website of the Hungarian Government*. https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp

Przybylski, W. (2018). Can Poland's backsliding be stopped?. *Journal of Democracy, 29 (3), 52-64*. https://doi.org/10.1017/glj.2019.83

Raube, K., & Costa Reis, F. (2021). The EU's crisis response regarding the democratic backsliding and rule of law crisis. En Riddervold, M., Trondal, J., & Newsome, A. (eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 627–646). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5

Scheppele, K. (2016). Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions. En Closa, C., & Kochenov, D. (eds.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union* (pp. 105–132). Cambridge University Press. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3706496

Scheppele, K. (2018). Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review, 85(2), 545-583*. https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol85/iss2/2

Scheppele, K., Kochenov, D., & Grabowska-Moroz, B. (2020). EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commision and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law, 39, 3-121.* https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012

Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, *11, 661-679.* https://doi.org/10.1080/1350176042000248089

Tribunal de Justicia de la Unión Europea**.** (2012, 6 de noviembre). *Asunto C-286/12, Comisión Europea contra Hungría* [Sala Primera]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012CJ0286

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2022, 16 de febrero). *Asunto C-156/21, Hungría, apoyada por la República de Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea* [Pleno]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0156

Uitz, R. (2022). Constitutional Practices in Times "After Liberty". En A. Sajó, R. Uitz, & S. Holmes (eds.), *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 442-465). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780367260569

Unión Europea. (1999). *Tratado de la Unión Europea (versión consolidada tras el Tratado de Ámsterdam)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 340, 10 de noviembre de 1997, pp. 1-144. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC

Unión Europea. (2007). *Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 26 de octubre de 2012, pp. 13-45. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT

V-Dem. (2025). *Varieties of Democracy*. https://v-dem.net/about/v-dem-project/

Waldner, D., & Lust, E. (2018). Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science, 21, 93-113. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628*

Wójcik, A. (2023). Introduction. En Wójcik A. (ed.), *Unleashing the Power of EU Law: Assessing Innovative Solutions and Areas for Improvement in Safeguarding the Rule of Law* (pp. 5-8). Foundation for Civic Monitoring OKO.

https://archiwumosiatynskiego.pl/images/2023/07/AO_raport2023_2_EN_23.07.27.pdf

Wolkenstein, F. (2022). What is democratic backsliding? *Constellations, 30 (3), 1-24.* https://doi.org/10.1111/1467-8675.12627