

LUIS MIGUEL HINOJOSA MARTÍNEZ Y CARMELA PÉREZ BERNÁRDEZ (eds.): *Enhancing the rule of law in the European Union's External Action*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023, 350 págs.

La involución del Estado de derecho que ha tenido lugar en varios Estados miembros y, sobre todo, en Polonia y Hungría, ha desterrado definitivamente el mito de que la Unión impide regresiones en este ámbito. El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha respondido sin titubeos frente a la erosión del Estado de derecho en una jurisprudencia ya consolidada que se inició en la sentencia de la *Asociación Sindical de los Jueces Portugueses* de 27 de febrero de 2018 (asunto C-64/16). En estas circunstancias, la doctrina ha prestado una gran atención a la erosión del Estado de derecho y su potencial efecto desintegrador sobre el sistema jurídico y político de la UE. Sin embargo, las potencialidades y limitaciones que ofrece la noción del Estado de derecho en la acción exterior de la UE no han sido suficientemente examinadas hasta la fecha.

Las consecuencias dramáticas de la invasión rusa de Ucrania y, más recientemente, de la guerra de Gaza nos muestran claramente la oportunidad de la publicación de esta obra. Mientras que en el primer caso la UE no ha dudado en apoyar a Ucrania frente a la pretensión de un régimen autoritario de ignorar completamente el Estado de derecho y los deseos de la población ucraniana, la UE ha sido incapaz en relación con la guerra de Gaza de adoptar una posición común para solicitar a Israel que frene el asesinato sistemático de los civiles, lo que podría constituir un crimen de genocidio.

La obra colectiva que presentamos adopta una perspectiva muy original, pues tiene como objetivo fundamental analizar los mecanismos desarrollados para garantizar el respeto del Estado de derecho en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE. Tal y como ponen de manifiesto los editores en la presentación de la obra, la política exterior encaja mal con la noción del Estado de derecho incluso en las democracias más avanzadas del mundo, ya que se considera tradicionalmente que los gobiernos deben disponer de un amplio margen de discrecionalidad en este ámbito en aras de proporcionar respuestas efectivas en la defensa de los intereses nacionales. Esta tensión dialéctica existente entre los mecanismos que protegen el Estado de derecho y la política exterior se ha transpuesto plenamente al marco de la UE.

La presente obra colectiva tiene el mérito de analizar las dificultades que la UE experimenta a la hora de proyectar su definición del Estado de derecho en la escena internacional. Se trata de un concepto que ha surgido vinculado al Estado como garantía del individuo frente al poder público, por lo que su translación al contexto internacional no resulta evidente. La amplia jurisprudencia del TJUE sobre el Estado de derecho ha contribuido en los últimos

años a perfilar la noción del Estado de derecho en la UE. Ante los pobres resultados logrados en el marco de los mecanismos políticos para hacer frente a las amenazas al Estado de derecho por parte de algunos Estados miembros, el TJUE ha erigido una barrera firme para frenar los riesgos derivados de esta crisis mediante su jurisprudencia. Sin embargo, como se pone de manifiesto en las contribuciones incluidas en la obra, la UE ha experimentado serias dificultades cuando ha intentado proyectar su concepción del Estado de derecho en la acción exterior, entre las que se pueden mencionar las siguientes: la resistencia de terceros Estados y otros actores, y las dificultades derivadas de la necesidad de salvaguardar intereses esenciales en materia de seguridad o económicos.

Los editores han logrado incluir en el libro las contribuciones de un reputado grupo de especialistas en la acción exterior de la UE y de jóvenes investigadores especializados en determinadas materias. Los diferentes capítulos de la obra se estructuran en tres partes. La primera parte está dedicada a analizar los valores y las teorías políticas y jurídicas que explican el contenido del Estado de derecho como categoría jurídica en el derecho de la UE. En la segunda parte, se lleva a cabo una evaluación de las diferencias existentes entre el uso que las instituciones de la UE hacen del Estado de derecho en los ámbitos interno y externo. En la tercera parte de la obra se presta especial atención al respeto del Estado de derecho en tres de los ámbitos que presentan un mayor interés actualmente en la acción exterior de la UE: las sanciones, la condicionalidad en las relaciones comerciales y las relaciones con la vecindad y los países candidatos.

Fulvio Palombino y Giulina Lampo ponen de manifiesto en el primer capítulo de la obra (primera parte) la falta de uniformidad existente en relación con el concepto de Estado de derecho y la complejidad que presenta su transacción al ordenamiento jurídico de una organización internacional *sui generis* como la UE. En el capítulo 2, Jan Wouters presenta las principales conclusiones de un proyecto de investigación de carácter internacional que ha tenido un gran impacto, denominado RECONNECT (Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law).

La segunda parte de la obra se inicia con el capítulo 3, en el que Gloria Fernández Arriba y Ramses Wessel prestan atención a las posibles tensiones existentes entre el derecho de la UE y el ordenamiento internacional en relación con el rol normativo de la UE en la promoción del Estado de derecho y el principio de no intervención en los asuntos internos. Los autores concluyen que «the principle of non-intervention may set limits to the extent to which the EU wishes to push the export of its values» y que «a continued dialogue may more helpful than a simple imposition of norms» en relación con la promoción de la democracia (p. 62).

Eva Kassoti y Narin Idriz (capítulo 4) analizan la interpretación que ha llevado a cabo el TJUE de la noción de Estado de derecho en su jurisprudencia. En su opinión, el TJUE ha puesto el énfasis en la dimensión procedimental del principio «thereby increasing accountability, openness and broader participation by the affected parties» (p. 84). Esta conclusión no se extiende a los acuerdos informales que han proliferado en los últimos años, sobre todo en materia de inmigración y asilo. El recurso cada vez más intenso a los acuerdos informales en las relaciones exteriores ha creado un mundo paralelo de normas e instrumentos que permiten dejar de lado los principios fundamentales de la UE, incluido el Estado de derecho. En el capítulo 5, Julie Yasmine examina las interacciones entre los modelos europeo e internacionales del Estado de derecho con el objetivo de identificar las influencias mutuas que podrían facilitar la promoción de este concepto en las relaciones exteriores.

Luis Hinojosa (capítulo 6) analiza si las garantías que se derivan del Estado de derecho pueden limitar la discrecionalidad de las autoridades políticas a la hora de identificar a aquellos individuos a los que se imponen sanciones con el objetivo de lograr determinados objetivos estratégicos en las relaciones con un tercer Estado o los individuos que representan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. El autor considera que los límites que se derivan del control judicial en el ámbito de las sanciones pueden ser problemáticos para un actor como la UE, que se caracteriza fundamentalmente por el recurso al *soft power* a la hora de defender sus intereses en las relaciones exteriores. En estas circunstancias, Hinojosa afirma que «the CJEU thus places the EU at the forefront of protecting the fundamental rights of individuals subject to restrictive measures in an area as complex as foreign policy, essentially governed by power relations and executive decisions» (p. 131).

En el capítulo 6, Carmela Pérez Bernárdez examina la aplicación del régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos humanos que entró en vigor en 2020. La autora pone de manifiesto los aspectos positivos de este nuevo régimen, pues ha contribuido a reforzar el *soft power* de la UE y a promover valores universales. Sin embargo, la coherencia entre las actividades internas y la promoción exterior del Estado de derecho sigue constituyendo un gran desafío para la UE. La autora concluye que «the use of instruments of negative conditionality [...] requires additional internal coherence and legal-technical due diligence, since it exposes the EU [...] to criticism from third States whose nationals are sanctioned, pointing to the use of double standards» (p. 155). La parte dedicada a las sanciones se cierra con la contribución de Martina di Gaetano (capítulo 8), quien compara los procedimientos formales aplicados por las autoridades de la UE en materia de

sanciones con las prácticas seguidas por las entidades financieras que aplican la legislación de lucha contra el terrorismo y que no incluye garantías similares en relación con el respeto a la tutela judicial efectiva.

Los cuatro capítulos siguientes están dedicados a analizar el Estado de derecho y la condicionalidad en las relaciones comerciales. En el capítulo 9, Wolfgang Weiß explora las tensiones existentes entre el respeto del derecho internacional y el multilateralismo, por un lado, y el fortalecimiento de la autonomía estratégica de la UE a través de la política comercial, por otro lado. Carmen López-Jurado y Rafael Marín Aís dedican el capítulo 10 a analizar la implementación del Estado de derecho a través de la política comercial común, principalmente en relación con las dificultades que ha experimentado el sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio en los últimos tiempos y la idoneidad del sistema de preferencias generalizadas de la UE para promover el Estado de derecho. En el capítulo 11, Joan David Janer examina también el sistema de preferencias generalizadas de la UE y, en particular, su reformulación para el período 2024-34. El autor revisa la evolución de la condicionalidad positiva y negativa desde su introducción hasta la actualidad en su aplicación práctica. Janer afirma en sus conclusiones que la adopción de medidas de carácter negativo constituye una excepción que en la práctica «can undermine the credibility of the Union itself and lead to beneficiary countries not taking compliance with the conditionality regime linked to tariff preferences seriously» (p. 262). El capítulo 12 está dedicado a analizar la contribución de la UE al reforzamiento del Estado de derecho en las inversiones extranjeras en el período posterior al célebre asunto *Achmea* y el Dictamen 1/17. Ozana Olariu pone de manifiesto en su contribución las debilidades que siguen caracterizando las cláusulas sobre el Estado de derecho y los derechos humanos incluidas en los tratados sobre inversiones extranjeras.

Finalmente, las dos últimas contribuciones de la obra están dedicadas a analizar el Estado de derecho en las relaciones con los países candidatos y de la vecindad. En el capítulo 13, Chloé Brière considera que la definición del Estado de derecho ha mejorado gradualmente y ha aumentado su relevancia en la práctica para los Estados candidatos a la adhesión a la UE. En el capítulo 14, Elisabeth Ruiz-Cairó y Luigi Lonardo examinan el impacto de las medidas relativas a la protección del Estado de derecho, en particular en los casos de Bielorrusia, Balcanes Occidentales y Túnez.

En definitiva, se trata de una obra colectiva que constituye una referencia inexcusable no solo para quienes se interesan por la proyección exterior de la UE, sino también para todos los especialistas interesados en la evolución del Estado de derecho en la UE y, en general, del sistema jurídico y político de la UE. El lector va a encontrar contribuciones muy originales en relación con el progreso considerable que la UE ha realizado en los últimos años para

promover el Estado de derecho a nivel internacional y de sus esfuerzos para mejorar la coherencia interna y externa en esta materia. Tal y como señalan los editores en la presentación de la obra, la promoción del Estado de derecho no es un simple ornamento ético de la acción exterior de la UE, sino que constituye un imperativo para la supervivencia de su sistema político en la dura competencia internacional con otros poderes que han desarrollado una estrategia muy asertiva para exportar modelos autoritarios de gobierno.

Juan Santos Vara
Universidad de Salamanca

JORGE URBANEJA CILLÁN: *La crisis del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, 342 págs.

La presente monografía aborda lo que, sin miedo, podemos calificar como el principal quebradero de cabeza europeo desde hace al menos una década: la grave degradación del Estado de derecho en los Estados miembros de la Unión, especialmente visible en Hungría y Polonia. Este problema, tanto por su aparición y persistencia, como por la respuesta institucional que ha provocado, ha cambiado de forma significativa nuestra comprensión del proyecto europeo no solo en términos políticos, sino también jurídicos. Es natural por ello que haya sido objeto de una profusa atención doctrinal que ha alcanzado unas proporciones descomunales. Dar cuenta cabal de ese inabarcable volumen de *literatura científica* ya es, en sí, un desafío no menor que el profesor Urbaneja Cillán supera con creces, pues (y esto merece ser valorado) añade a su análisis la perspectiva internacional y europea. La obra escapa así al habitual egotismo de la Unión y, en un asunto en el que plantear posiciones innovadoras es prácticamente imposible, nos ofrece un contenido refrescante e interesante.

En ese sentido, los dos primeros capítulos, que ocupan un tercio de la obra, se destinan a enmarcar la internacionalización del respeto del Estado de derecho tanto en el plano universal como en el regional o europeo, donde sustanciales diferencias son perceptibles. Así, en la acción de promoción de Naciones Unidas, esta internacionalización se proyecta sobre los tres pilares de la Organización relativos a derechos humanos, pacificación (particularmente en consolidación de la paz) y desarrollo, sin que, sin embargo, sea posible postular la existencia de una norma de derecho internacional general que obligue a los Estados a su respeto, aunque contenidos fragmentarios vinculados con la noción estén presentes. Más desdibujada aún queda para el autor la posibilidad de un Estado de derecho internacional.