

3. DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Isabel Camisão | Universidad de Coimbra y CICP, Portugal

Bruno Theodoro Luciano | Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), Brasil

1. INTRODUCCIÓN

La (virtualmente) imprevista desaparición de la Guerra Fría marcó un cambio importante en las relaciones internacionales (RI) que se creía que era el comienzo de un Nuevo Orden Mundial. Como sucede normalmente en los períodos que siguen al final de una gran guerra, la visión optimista de las RI ganó terreno (Baylis y Smith, 2005). El epítome de esta visión optimista fue la tesis de Francis Fukuyama “El fin de la historia” (1989), que se basó en la idea del triunfo de los valores liberales económicos y políticos y, por lo tanto, del triunfo de la democracia liberal. Esta visión optimista también alimentó la teoría de la Paz Democrática, que asume que las democracias son más pacíficas en sus relaciones exteriores (o al menos en sus relaciones con otras democracias). En consecuencia, la expansión mundial de la democracia crearía un entorno favorable para la paz mundial. Sin embargo, como ocurre con frecuencia en los estudios de RI, la idea de un Nuevo Orden Mundial pronto fue desafiada por una visión pesimista que apuntaba a un Nuevo Desorden Mundial, descrito en los escritos de autores como John Mearsheimer y Robert D. Kaplan, que pusieron el realismo de nuevo en la ecuación. Para ellos, la certeza del orden bipolar está siendo sustituida por un mundo desigual y en algunas partes caótico, donde subsiste la naturaleza anárquica del sistema internacional y, por consiguiente, el conflicto sigue siendo una característica central. En consecuencia, lo más probable es que la fe de Europa “regrese al futuro” (Mearsheimer 1990). De la misma manera, en su “Choque de civilizaciones” (1993), Samuel Huntington argumentó que, en lugar del final de los conflictos, el mundo posterior a la Guerra Fría estaba siendo testigo de nuevos tipos de conflictos arraigados en diferencias culturales.

A pesar de que el número de regímenes democráticos continuó creciendo a un ritmo constante durante algunos años después del final de la Guerra Fría, confirmando aparentemente algunas partes de la interpretación liberal del nuevo orden, los acontecimientos que marcaron la última década del siglo XX y el comienzo del nuevo siglo revelaron un escenario que también confirmó en parte las dudas de los realistas con respecto a la propagación de la democracia y la pacificación resultante de la política mundial. No solo fracasó la ex-

pansión automática de la democracia liberal en todo el mundo, sino que también algunos regímenes autoritarios experimentaron un aumento impresionante que los elevó mucho más en el rango de potencias internacionales. Es más, tanto los regímenes democráticos antiguos como los nuevos eran (y siguen siendo) vulnerables a un número creciente de amenazas que gradualmente han estado poniendo a la “democracia en retirada” (Kurlantzick 2014). La crisis financiera mundial que afectó gravemente a las economías de las democracias occidentales, el uso cada vez mayor de las llamadas amenazas híbridas (incluidos los ciberataques, la interferencia electoral y las campañas de desinformación), la incapacidad del sistema internacional para responder oportunamente a las crisis humanitarias resultantes de estados fallidos, desastres ambientales o desigualdades económicas y sociales, la falta de confianza en las instituciones políticas, alimentaron la popularidad de los líderes populistas y el sorprendente aumento de la participación electoral de los partidos políticos antisistema que se basan en la retórica extremista y nacionalista. El surgimiento de regímenes no liberales, que ponen en tela de juicio premisas democráticas clave (como el estado de derecho, el respeto de los derechos de las minorías y la libertad de prensa), se hizo realidad en todo el mundo. La actual crisis pandémica aceleró aún más esta tendencia, desencadenando serias preocupaciones sobre el posible retroceso de las libertades civiles y los derechos humanos y potenciando las tendencias existentes de intolerancia y censura de opiniones disidentes (The Economist Intelligence Unit 2021).

Aunque este declive democrático parece ser una dinámica difícil de contrarrestar, cabe esperar que la Unión Europea (UE), una construcción basada en la democracia, esté bien equipada para prevenir o castigar las violaciones de la democracia en sus Estados miembros. Y, sin embargo, no ha sido así. El alejamiento de la democracia que se observa en Polonia y Hungría al menos desde 2015 (ciertamente antes en el caso de Hungría) pone en tela de juicio la construcción de toda la UE, ya que la democracia es una base fundamental del proyecto de la UE. El Tratado de la Unión Europea (TUE) enumera explícitamente el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los de las minorías, como valores fundacionales⁵ de la UE (artículo 2 del TUE) y hace referencia a la democracia representativa como principio en el que se basará el funcionamiento de la UE. Por lo tanto, la UE está firmemente comprometida a promover y proteger estos valores compartidos tanto en el interior como en el exterior. Forman parte de la identidad de la UE y están integrados en sus políticas internas y externas. Sin embargo, en los últimos años estos dos Estados miembros han cuestionado repetidamente algunos de estos principios, enfrentando a la UE con una grave violación de la democracia dentro de sus propias fronteras. Además, las circunstancias excepcionales que trajo la pandemia de COVID-19 facilitaron la aprobación de medidas excepcionales, que podrían ser instrumentalizadas por líderes de “mentalidad autoritaria” (Erlanger 2020) para consolidar su poder. Aunque el cese temporal de algunas libertades y derechos era justificable para combatir la pandemia, no todas las decisiones tomadas por los gobiernos nacionales bajo “poderes de emergencia” pasaron la prueba de necesidad, proporcionalidad y limitación de tiempo, tres de los criterios previstos por el derecho internacional y la UE para garantizar que las medidas excepcionales no pongan en peligro la protección de los derechos fundamentales (Vila Maior y Camisã, 2022).

Este capítulo se centra en los retos a la democracia y el estado de derecho en Polonia y Hungría. Nuestro objetivo es evaluar la respuesta de las instituciones de la UE a la trayectoria política hacia la democracia iliberal que han seguido estos dos Estados miembros para responder a una pregunta principal de investigación: ¿cómo está respondiendo la UE a las amenazas democráticas que se originaron en sus Estados miembros? Dado que la democracia, el estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales son elementos constitutivos del sistema político de la UE, tanto la integridad de la Unión como su credibilidad exterior dependen en gran medida de su capacidad para defender eficazmente estos valores.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección, mostramos brevemente cómo evolucionó la protección de los valores fundamentales de la UE en términos de normas y procedimientos. La Sección 3 aborda la preocupación histórica de la UE por la promoción de la democracia en su vecindad, al tiempo que problematiza la aparente falta de disposición de la UE para hacer frente a la reacción democrática interna al ampliar la respuesta de la UE al retroceso democrático en Polonia y Hungría. La Sección 4 destaca los principales hallazgos del capítulo y explora vías para futuras investigaciones.

2. PROTECCIÓN DE LOS VALORES FUNDAMENTALES DE LA UE: EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS Y LOS PROCEDIMIENTOS

Ni el Tratado de París (1951), ni los tratados de Roma (1957) -los tratados que establecieron las tres Comunidades Europeas⁶ que precedieron a la UE- mencionaron la palabra democracia ni la expresión estado de derecho⁷. Podría decirse que esta ausencia podría explicarse por el carácter sectorial y por los objetivos específicos de las organizaciones que se están forjando. En ese momento, la pacificación del continente europeo y el desarrollo económico y social eran las prioridades inmediatas. Eso no significa que la democracia, el estado de derecho y los demás valores que finalmente se enumeraron como los principios fundacionales de la UE no fueran relevantes para el proyecto europeo. De hecho, incluso antes de la existencia formal de los criterios de adhesión (también conocidos como los Criterios de Copenhague), la adhesión de nuevos Estados miembros a las antiguas Comunidades Europeas estaba condicionada a la existencia de una democracia pluralista, como ilustraban los procesos de adhesión de Grecia, Portugal y España. Los países ibéricos mostraron por primera vez interés en una cooperación con las Comunidades Europeas mientras todavía estaban bajo gobiernos autoritarios (1962), pero las solicitudes fueron denegadas hasta que ambos estados se convirtieron en democracias. En cuanto a Grecia, el Tratado de Asociación (el acuerdo de Atenas) que había firmado con las Comunidades (1962) se detuvo en gran medida después del golpe de Estado militar que impuso una dictadura militar en el país entre 1967 y 1974 (Janse 2018). Grecia solicitó ser miembro de pleno derecho en 1974, inmediatamente después del fin de la dictadura de los “coroneles”. En su dictamen sobre la solicitud griega, la Comisión Europea (posteriormente Comisión) vinculó su recomenda-

5. A los efectos de este capítulo, las palabras “fundador” y “fundamental” se utilizarán indistintamente.

6. Respectivamente, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

7. Aunque el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea mencionó en su Preámbulo el deseo de “preservar y fortalecer la paz y la libertad”, no es evidente si la referencia a la “libertad” se utilizó como una abreviatura de democracia o si se refirió a la libre circulación (Janse 2018).

ción favorable a la existencia de una relación preexistente, pero también al restablecimiento de un régimen democrático en el país:

“Teniendo en cuenta los objetivos declarados de la Comunidad al establecer la Asociación y el retorno de Grecia a una forma democrática de gobierno, no cabe duda, en opinión de la Comisión, de que la Comunidad debe ahora dar una respuesta positiva clara a la petición griega.” (Comisión Europea 1976, 7)

Pero la construcción de la condicionalidad política de la UE comenzó incluso antes. El Parlamento Europeo (PE) desempeñó un papel importante en la prevención de la adhesión de Estados no democráticos, siendo el “primero en exigir explícitamente el respeto de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho como condiciones para la membresía en 1962” (Janse 2018, 75). La Comisión seguirá su ejemplo. En sus dictámenes (1967 y 1969) sobre la solicitud de adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, la Comisión estableció un vínculo claro entre el ideal de libertad presente en el preámbulo del Tratado CEE y la existencia de un gobierno democrático (Janse 2018). La idea de que la adhesión sólo estaba abierta a los regímenes democráticos quedó claramente expresada de nuevo en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud portuguesa de adhesión (presentado por Mario Soares en 1977): “[l]os Tratados de Roma y París significan la clara intención de que otros Estados europeos que comparten el ideal democrático de los Estados miembros de la Comunidad Europea puedan adherirse a la Comunidad” (Comisión Europea 1978, 7). Finalmente, la condicionalidad política para la adhesión se formalizó en 1993 como uno de los criterios⁸ de adhesión adoptados por el Consejo Europeo de Copenhague (y reforzados por el Consejo Europeo de Madrid en 1995). El TUE, modificado por el Tratado de Lisboa (2009), incluye una referencia explícita a estas “condiciones de elegibilidad” que “deben tenerse en cuenta” para la decisión sobre la solicitud de adhesión de un tercer Estado (artículo 49 del TUE). La afiliación también está condicionada al respeto y el compromiso de promover los valores mencionados en el artículo 2 (artículo 49 del TUE).

Tal vez más claramente que la democracia, el estado de derecho forma parte del ADN del proyecto europeo desde el principio. Ambos valores están intrínsecamente vinculados, ya que el estado de derecho es un “principio general” (Mader 2019, 142), es decir, una condición para la protección de la democracia (y, en ese caso, para la protección de todos los valores fundamentales de la UE). A pesar de la ausencia de referencia al estado de derecho en los tratados fundacionales originales, las disposiciones que establecen una amplia jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) para garantizar que se observó la ley son consideradas por algunos autores como “encapsulando el significado central del estado de derecho” (Pech y Grogan 2020, 7). La primera referencia explícita al estado de derecho se hizo precisamente en una sentencia de 1986 del TJCE⁹ que definió a la Comunidad Europea como “una Comunidad basada en el estado de derecho” (TJCE citado en Pech 2020, 7). Esto

8. También conocidos como Criterios de Copenhague (los criterios se denominaron así por el Consejo Europeo de Copenhague que los adoptó): criterios políticos (instituciones estables capaces de garantizar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; criterios económicos (economía de mercado en funcionamiento y capacidad para hacer frente a la competencia y las fuerzas del mercado); criterios del acervo (capacidad administrativa e institucional para aplicar el acervo y capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión). Una especie de cuarto criterio es la capacidad de la Unión para absorber a un nuevo miembro sin perder el impulso de la integración europea. Véase Comisión Europea, Criterios de adhesión. Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en [4.01.2022].

fue seguido, a partir de 1993, con el Tratado de la Unión Europea (TUE), por varias referencias importantes consagradas en los tratados fundacionales (Pech 2020, 7).

De hecho, el TEU (1993)¹⁰, que creó la UE, incluyó en su Preámbulo una clara referencia no solo al estado de derecho, sino también a los otros valores fundamentales: “[c]onfirmando su [de los Estados miembros] apego a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el estado de derecho”. El apartado 1 del artículo F del TUE también se refiere a la democracia: “la Unión respetará las identidades nacionales de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basan en los principios de la democracia”. Además, tanto la política exterior y de seguridad de la UE como la política de cooperación al desarrollo de la CE (respectivamente, el apartado 2 del artículo J.1 y el apartado 2 del artículo 130u del TUE¹¹) tenían por objeto desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, estas referencias fueron al principio en gran medida simbólicas (Pech 2020, 12).

La revisión realizada por el Tratado de Ámsterdam (TA) (1999) “mejoró” la importancia de la democracia y los otros valores fundamentales al considerarlos “principios fundacionales” (artículo 6 del TUE¹²). Otra novedad notable del TA fue la creación de un mecanismo sancionador para garantizar el respeto de los valores fundamentales. De conformidad con las disposiciones del artículo 7 del TUE, el Consejo Europeo, por unanimidad “a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo”, estaba facultado para “determinar la existencia de una violación grave y persistente por un Estado miembro de los principios mencionados en el párrafo 1 del artículo 6”, es decir, el artículo que enumera los principios fundacionales de la UE.¹³ Las disposiciones preveían que el Consejo, por mayoría cualificada, «podrá decidir suspender algunos de los derechos derivados de la aplicación» del Tratado, incluidos los derechos de voto, al Estado miembro responsable de la infracción (artículo 7, apartado 1, del TUE¹⁴). Cabe señalar que el Estado miembro de que se trate no participa en las votaciones del Consejo Europeo ni del Consejo.

El artículo 7 del TUE fue modificado posteriormente por el Tratado de Niza (2003), que añadió una fase preventiva (que precede a la activación del mecanismo de sanciones) durante la cual el Consejo, a propuesta de un tercio de los Estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión, puede determinar un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios mencionados en el artículo 6, apartado 1, y dirigir recomendaciones adecuadas a dicho Estado. La determinación va precedida de audiencias del Estado miembro en cuestión (artículo 7, apartado 1, del TUE¹⁵). Esta fase preventiva, que es un claro intento de evitar la escalada a la “fase de sanción” del artículo, fue activada por la Comisión en relación con Polonia (en diciembre de 2017) y por el PE en relación con Hungría (en septiembre de 2018) (véase la sección 3 a continuación).

9. Caso 294/83, Les Verts c. Parlamento Europeo, ECLI:EU:C:1986:166, párr. 23.

10. El Tratado sobre la Unión Europea se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

11. En la primera redacción del TUE.

12. En la redacción que le dio el Tratado de Ámsterdam.

13. En aquel momento, el Consejo Europeo no tenía el estatuto de institución, sino que se consideraba una formación del Consejo. Por consiguiente, en el artículo se utilizaba la terminología “El Consejo, reunido en su composición de jefes de Estado o de Gobierno”.

El Tratado de Lisboa (TL) (2009) dio lugar a nuevos cambios en las disposiciones de los tratados fundacionales relacionadas con los valores fundamentales. Uno de estos cambios se produjo en la redacción del artículo 6 del TUE, ahora artículo 2, donde la palabra “principios” se sustituyó por “valores”, aunque no queda claro si este cambio en la terminología es legalmente significativo (Pech 2020, 13). Además, la lista de valores se amplió para incluir la “dignidad humana”, la “igualdad” y los “derechos de las personas pertenecientes a minorías”, y para describir una sociedad europea en la que “prevalezcan el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (artículo 2 del TUE). Además, un nuevo artículo introducido por el TL (artículo 21 del TUE) amplía la observancia de los principios fundamentales de la UE a toda la acción exterior de la UE. Otro paso importante fue el carácter vinculante de la Carta de los derechos fundamentales¹⁶ de la UE.

A pesar de los avances en cuanto a la consagración formal del estado de derecho y los otros valores fundamentales en el derecho primario de la UE, en lo que respecta a las disposiciones de los tratados, los mecanismos para prevenir o sancionar las violaciones graves de los valores fundamentales de la UE siguieron basándose esencialmente en el artículo 7 del TUE: “El artículo 7 del TUE sigue siendo una herramienta excepcional, pero la más emblemática, para que la UE actúe en caso de fallas graves del estado de derecho en un Estado miembro” (Comisión Europea 2019a, 3).¹⁷ Sin embargo, a pesar de que se le denomina informalmente «opción nuclear» de la UE (Pech 2020, 12), el artículo 7 es difícil de aplicar, como lo demuestran los casos de Polonia y Hungría (respectivamente, más de cuatro y tres años después de la activación del mecanismo preventivo del artículo, ninguno de los casos ha pasado aún la fase de audiencias). Por lo tanto, la Comisión lanzó en 2014 el Marco de la UE para fortalecer el estado de derecho¹⁸, buscando “resolver futuras amenazas al estado de derecho en los Estados miembros antes de que se cumplan las condiciones para activar los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE” (Comisión Europea 2014, 3). En palabras de la propia Comisión, en lugar de ser una alternativa al artículo 7, el Marco “lo precede y complementa” (Comisión Europea 2014, 3). El proceso consta de tres fases: una evaluación de la Comisión (que incluye la recopilación de toda la información pertinente y, en caso necesario, el inicio de un diálogo con el Estado miembro de que se trate mediante el envío de un «dictamen sobre el estado de derecho»); una recomendación de la Comisión y un seguimiento de la recomendación (Comisión Europea 2014). A pesar de las mejores expectativas de la Comisión, el Marco del estado de derecho pronto puso de manifiesto sus deficiencias¹⁹. En consecuencia, en 2019, la Comisión lanzó una nueva Comunicación que prevé un Ciclo de revisión del estado de derecho que abarca:

14. Modificado por el Tratado de Ámsterdam.

15. Modificado por el Tratado de Niza.

16. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en 2000, pero no llegó a ser jurídicamente vinculante hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Teniendo en cuenta el alcance de este capítulo, cabe señalar que Polonia es el único Estado Miembro que ha optado formalmente por no aplicar algunas disposiciones de la Carta.

17. En caso de infracciones que entren dentro del ámbito de aplicación de la legislación de la UE, la Comisión también puede utilizar procedimientos de infracción (artículo 258 del TFUE), pero con efectos limitados (Parlamento Europeo, 2021). Además, otros mecanismos y marcos ayudan a abordar las cuestiones relativas al Estado de Derecho en los Estados miembros, como el Semestre Europeo, el Cuadro de indicadores de la justicia de la UE, el Mecanismo de cooperación y verificación, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Fiscalía Europea (EPPO), entre otros (Comisión Europea 2019a, 4-6). Por lo que se refiere específicamente a la Fiscalía Europea, que tiene por objeto investigar, perseguir y llevar ante la justicia los delitos contra el presupuesto de la UE, los Estados miembros tienen que aceptar su jurisdicción para que la Fiscalía Europea actúe. Veintidós Estados miembros han aceptado las jurisdicciones de la Fiscalía Europea, pero ese no fue el caso de Polonia y Hungría.

“todos los diferentes componentes del estado de derecho, incluidos, por ejemplo, los problemas sistémicos del proceso de promulgación de leyes, la falta de protección judicial efectiva por tribunales independientes e imparciales o el incumplimiento de la separación de poderes.” (Comisión Europea 2019b, 9).

El ciclo de revisión (también conocido como mecanismo europeo del estado de derecho) se basa en un informe anual de la Comisión sobre el estado de derecho que supervisa la situación en los Estados miembros y sirve para informar del diálogo con (y dentro de) el Parlamento Europeo y el Consejo (Comisión Europea 2019b), así como con los Estados miembros y otras partes interesadas.²⁰ Aunque el seguimiento estrecho de la situación en los Estados miembros es un paso en la dirección correcta, algunos críticos señalan cierta ingenuidad de las nuevas medidas, ya que se basan esencialmente en los méritos del diálogo, que podrían resultar ser el “mejor amigo del autócrata” (Pech et al 2019).

Una adición reciente a esta caja de herramientas del estado de derecho es el Reglamento de²¹ Condicionalidad del Estado de Derecho. La propuesta para establecer un mecanismo financiero condicional fue publicada por la Comisión en 2018. Según la Comisión, “[e]l respeto efectivo del estado de derecho es un requisito previo para la confianza de que el gasto de la UE en los Estados miembros esté suficientemente protegido” (Comisión Europea 2018, 1). Tras intensas negociaciones, el Reglamento se adoptó finalmente el 16 de diciembre de 2020 y entró en vigor el 11 de enero de 2021. El Reglamento permite al Consejo, a petición de la Comisión, adoptar medidas (como la suspensión de pagos o las correcciones financieras) contra los Estados miembros en caso de infracciones graves del estado de derecho que afecten directamente a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE. En la práctica, esto significa que el nuevo mecanismo se utilizará para restringir el acceso a los fondos de la UE a los Estados miembros cuyas acciones representen una violación del estado de derecho. Por lo tanto, si se aplica ampliamente, esta nueva herramienta podría ser un punto de inflexión para detener el retroceso democrático dentro de la UE, lo que significa que, en última instancia, su relevancia dependerá de su implementación²². En las próximas secciones, analizaremos con más detalle los casos de Polonia y Hungría para ver cómo la UE está utilizando estas herramientas para responder a las violaciones de la democracia y el estado de derecho que se originaron en sus Estados miembros.

3. RESPUESTAS DE LA UE A LAS RECIENTES CRISIS DEMOCRÁTICAS

Teniendo en cuenta el papel histórico de la UE en la promoción de la democracia y el estado de derecho en Europa y fuera de ella, y sus últimos retos para proteger las instituciones democráticas en sus Estados miembros, esta sección aborda cómo ha actuado la UE en dos

18. A finales del mismo año, el Consejo decidió adoptar su propia nueva herramienta, conocida como Diálogo anual sobre el Estado de Derecho. Desde que se estableció por primera vez, se han celebrado varios “diálogos”. Sin embargo, la iniciativa ha sido criticada por no conducir a “resultados tangibles” (Pech 2020, 24).

19. El Marco del Estado de Derecho se aplicó a Polonia en 2016 y fue precisamente su falta de éxito lo que llevó a la Comisión, por primera vez, a iniciar un procedimiento del artículo 7 contra Polonia en diciembre de 2017 (Parlamento Europeo 2021).

20. El primer informe se publicó en septiembre de 2020 (Parlamento Europeo 2021).

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

casos concretos de contragolpes democráticos (Hungría y Polonia), destacando tanto sus instrumentos como sus limitaciones para garantizar internamente sus valores democráticos y de estado de derecho.

3.1 Preocupación de la UE por la promoción de la democracia en la vecindad y falta de disposición para hacer frente a la reacción democrática interna

La beca de estudios de la UE ha puesto tradicionalmente de relieve la contribución de la Comunidad Europea y de la UE a la democratización de Europa meridional, central y oriental desde el proceso de ampliación de Grecia, Portugal y España en los años ochenta. Como se ha mencionado anteriormente, los mecanismos de condicionalidad y su conexión con el respeto de los principios democráticos, del estado de derecho y de los derechos humanos, convirtieron a la adhesión a la UE en uno de los mecanismos más eficaces de democratización del continente europeo tras la Guerra Fría. Mediante la distribución de los recursos técnicos y financieros, las instituciones comunitarias participaron directamente en la transición democrática de los países de Europa central y oriental que deseaban convertirse en miembros de pleno derecho de la Unión Europea y beneficiarse de una mayor interdependencia económica con las economías de Europa occidental.

“El proceso de adhesión consistió, por lo tanto, en un contrato entre las instituciones comunitarias y las élites políticas nacionales en el que, por una parte, la UE proporcionaría la hoja de ruta para obtener la adhesión (incluidos los recursos necesarios para generar el cambio institucional y las reformas de mercado necesarias) y, por otra, las élites nacionales se comprometerían a aplicar regímenes democráticos estables”. (Closa et al. 2016, 32).

De hecho, los criterios de Copenhague establecidos en 1993 estructuraron los puntos de referencia para la adhesión a la UE, estableciendo las barreras para los futuros países de la UE y señalando que la integración europea debe seguir siendo un proyecto exclusivo de las democracias europeas plenas.

Sin embargo, en los últimos años la UE ha afrontado una tendencia inesperada. Si bien se ha reconocido que el proyecto europeo contribuye de manera crucial a la democratización de los países europeos, no ha sido capaz de evitar una reacción democrática dentro de sus fronteras interiores. Las recientes dinámicas políticas en Europa central y oriental, en particular las que se ven en Hungría desde 2011 y en Polonia a partir de 2015, han demostrado que la democracia no es irreversible, “el fin de la historia”, ni “la única apuesta”. El auge de los partidos populistas y su apoyo al desarrollo de regímenes no liberales han demostrado que, si bien las condicionalidades en el proceso de adhesión a la UE eran eficaces para garantizar la consolidación democrática de los candidatos a la UE, una vez que los países se convierten en miembros de pleno derecho de la UE, se reducen sus incentivos para promover nuevas reformas democráticas y proteger los derechos fundamentales vigentes. De hecho, las instituciones supranacionales de

22. En marzo de 2021, tanto Hungría como Polonia interpusieron recursos de anulación contra el Reglamento ante el TJCE. Se espera que el Tribunal emita su sentencia a principios de 2022. La Opinión del Abogado General emitida en diciembre de 2021 consideró que “Ese régimen se adoptó sobre una base jurídica adecuada, es compatible con el artículo 7 del TUE y respeta el principio de seguridad jurídica” y, por lo tanto, propone que el “Tribunal desestime los recursos de anulación interpuestos por Hungría y Polonia” (Curia 2021, 1; 3) [cursiva y negrita en el original].

la UE han actuado muy activamente para consolidar y proteger el mercado único, y menos cuando se trata de sus principios democráticos (Closa et al. 2016). Si bien se prestó atención a los estándares democráticos de los países adherentes a la UE, se prestó menos atención a insertar herramientas legales para garantizar la permanencia de esos principios para los Estados miembros plenos, a pesar de la existencia de mecanismos como el proceso de infracción y el artículo 7 del TUE, que han demostrado limitaciones para hacer cumplir el estado de derecho en casos concretos, lo que se debe principalmente a la prioridad de los miembros centrales de la UE a crisis simultáneas como la eurocrisis y la crisis de refugiados (Agh 2018).

El desafío planteado a las instituciones democráticas dentro de los Estados miembros de la UE se atestigua en el último Informe sobre el Estado de Derecho de la UE (2021), que destacó que “muchos desarrollos positivos en los Estados miembros, incluso donde se están abordando los desafíos identificados en el informe de 2020. Sin embargo, persisten las preocupaciones y en algunos Estados miembros han aumentado, por ejemplo, en lo que respecta a la independencia del poder judicial y la situación de los medios de comunicación» (Comisión Europea, 2021, 1).

3.2 Decadencia democrática en Hungría (2011)

Desde el comienzo de su administración de Hungría en 2010, Viktor Orbán -al tiempo que defiende una “visión oriental” de la democracia, que ha tomado características bastante populistas e iliberales- ha promovido varias reformas legales, incluida una nueva constitución nacional, que entre otros aspectos ha reducido la independencia del poder judicial, la libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación y la protección de las minorías, socavando las condiciones del estado de derecho en el país. Más recientemente, en el contexto de la pandemia de Covid-19, el gobierno húngaro ha aprobado medidas de emergencia que otorgaron al ejecutivo poderes extraordinarios para actuar en medidas más allá de las sanitarias. En la práctica, en los últimos años, Hungría ha pasado de un caso exitoso de transición democrática poscomunista a través de la membresía de la UE al caso más ejemplar de decadencia democrática en Europa, con la consolidación de un régimen iliberal dentro de la UE (Bugarič y Kuhelj 2018; Gómez 2021).

Las reacciones de la UE al retroceso democrático de Hungría han demostrado hasta ahora las limitaciones institucionales y políticas de la UE para proteger sus estándares democráticos dentro de sus Estados miembros, contrastando con la visión optimista compartida por las comunidades políticas y académicas sobre el papel de la UE en la transición democrática de Europa central y oriental desde el final de la Unión Soviética. A pesar de las declaraciones públicas de los presidentes de la Comisión Barroso y Juncker en los últimos años advirtiendo sobre el camino iliberal de Hungría, las instituciones europeas han sido ineficaces para detener las reformas adoptadas por Orbán desde 2011. Se esperaba que la Comisión, como guardiana de los Tratados de la UE, se convirtiera en el organismo más activo en lo que respecta a la defensa del estado de derecho en la UE.

“En 2012, la Comisión Europea inició tres procedimientos de infracción contra Hungría en las áreas de la independencia del poder judicial, la independencia del Banco Central y la independencia de la Autoridad de Protección de Datos que, sin embargo,

no impidieron que el gobierno húngaro adoptara más modificaciones constitucionales posteriormente.” (Closa et al. 2016, 92)

Desde entonces, el enfoque elegido por la Comisión ha sido menos conflictivo y ha optado por favorecer repetidamente un diálogo político con las autoridades húngaras para convencer al país de que revierta sus reformas más controvertidas a fin de respetar los principios de la UE. Como se ha visto en los últimos años, una postura centrada en el diálogo ha sido ineficaz o contraproducente en casos de compromiso con un país que sigue socavando deliberada y sistemáticamente sus propias instituciones liberales (Pech y Schepelle 2017).

Por otra parte, los Estados miembros, a través del Consejo y del Consejo Europeo, han estado en su mayoría ausentes del debate, mostrando su renuencia a denunciar a un «país hermano» incluso cuando los ataques al estado de derecho son evidentes. La mayoría de las críticas provenientes de las bancadas del Consejo Europeo fueron al presidente francés Macron, quien ha declarado claramente sus diferencias con Hungría con respecto a los derechos LGBT, el estado de derecho y las normas democráticas. Sin embargo, con el inicio de la Presidencia francesa del Consejo (1er semestre de 2022), Macron ha pasado a un tono más conciliador sobre Hungría (Euractiv 2021).

De hecho, el PE ha sido la institución más vocal en el caso de la transición iliberal de Hungría. Por ejemplo, a través de resoluciones parlamentarias, el Parlamento ha llamado la atención sobre el carácter autoritario de las reformas adoptadas en Hungría.

“La crítica más fuerte del nuevo orden constitucional húngaro hasta ahora provino del informe Tavares adoptado por el Parlamento Europeo en julio de 2013. El informe Tavares critica duramente la situación de los derechos fundamentales en Hungría y recomienda el establecimiento de un mecanismo independiente para seguir el desarrollo de los derechos fundamentales en Hungría.” (Bugarič 2016, 89).

Sin embargo, incluso viendo la inacción de otras instituciones de la UE, el PE tardó un tiempo en tomar la iniciativa y activar el artículo 7, iniciando así el proceso del estado de derecho sobre Hungría e incitando a otros órganos políticos de la UE a reaccionar de manera significativa a las reformas autoritarias de Hungría. Podría decirse que las lógicas de partido-política del PE inicialmente han restringido un desempeño parlamentario más decisivo. Los primeros intentos de alcanzar una “supermayoría” para la activación del artículo 7 fracasaron, lo que podría explicarse parcialmente por el hecho de que el Partido Fidesz de Orbán era miembro del grupo político más grande del PE (el Partido Popular Europeo - PPE) (al menos hasta 2021) (Pech y Schepelle 2017). Sin embargo, finalmente el PE alcanzará la mayoría absoluta necesaria para activar el artículo 7. La propuesta mediante la cual el Parlamento pidió a los Estados miembros de la UE que determinaran, de conformidad con el apartado 1 del artículo 7 del Tratado, si Hungría estaba en riesgo de violar los valores fundacionales de la UE fue aprobada el 12 de septiembre de 2018 por 448 votos a favor y 197 en contra. Sin embargo, más de tres años después de la activación de las medidas preventivas, los procedimientos no han pasado de la fase de audiencias, lo que significa que el Consejo no hizo ninguna recomendación concreta a Hungría.

El retroceso democrático de Hungría desde 2011 ha sido un caso crucial de la incapacidad política e institucional de la UE para revertir el autoritarismo cuando se trata de sus propios Estados miembros. Políticamente hablando, el hecho de que la UE haya tenido que lidiar con múltiples crisis desde 2010, sumado a la lealtad de Orbán al grupo político europeo más prominente, ha restringido la voluntad de la UE de “nuclearizarse” y pasar a la fase de sanción del artículo 7 (Gostyńska-Jakubowska 2016). A nivel institucional, con el posterior caso de erosión democrática en Polonia desde 2015, la probabilidad de activar el mecanismo de sanción del artículo 7, apartados 2 y 3, para cualquiera de los dos casos (que podría resultar en la suspensión del derecho de voto en el Consejo para ambos países) se redujo aún más, ya que se requiere la unanimidad (excluyendo el voto del Estado miembro analizado) en el Consejo Europeo para determinar la existencia de una infracción grave. Esta determinación por parte del Consejo Europeo es obligatoria para desencadenar la adopción de una sanción por parte del Consejo (esta vez por mayoría cualificada) y ambos países han prometido que votarán en contra cuando el caso del otro se esté analizando en el Consejo Europeo (por lo tanto, en la práctica, bloqueando la aplicación de la sanción) (Pech y Schepelle 2017).

3.3 Retroceso institucional en Polonia (2015)

Desde 2015, el gobierno polaco bajo el Partido de la Ley y la Justicia (PiS) ha seguido el camino iliberal de Hungría, comenzando por alterar la composición de su Tribunal Constitucional y la edad de jubilación de los jueces de la Corte Suprema (Gómez 2021), reduciendo la autonomía de la administración pública y poniendo a los medios bajo un control gubernamental más estricto (Bugarič y Kuhelj 2018). Mientras que las reformas iliberales realizadas en Hungría tomaron una forma más formal, basada en la adopción de cambios constitucionales, el retroceso polaco se ha desarrollado de acuerdo con las prácticas informales tomadas por las autoridades gubernamentales, que han ignorado las disposiciones constitucionales (Drinóczi y Bień-Kacała 2019).

A pesar del hecho de que Polonia siguió la escritura iliberal húngara, las respuestas de la UE con respecto a los ataques polacos al estado de derecho han diferido de las dirigidas a Hungría. Por ejemplo, en 2016, la Comisión Europea puso en marcha su recién creado Marco para el Estado de Derecho, un mecanismo creado por las instituciones de la UE debido al camino autoritario de Hungría, pero que hasta ahora no se ha utilizado para dirigirse a este país, con el fin de supervisar y dialogar con las autoridades polacas sobre las amenazas a los principios de la UE que tienen lugar en el país. Algunas dinámicas explican por qué la UE invocó el marco del Estado de Derecho para tratar con Polonia, pero no con Hungría, considerando que esta última fue la razón de la creación de este mecanismo en primer lugar. En primer lugar, el precedente húngaro había reducido la tolerancia y aumentado la conciencia de las instituciones de la UE con respecto a los ataques al estado de derecho por parte de los Estados miembros, haciendo que la Comisión Juncker fuera más sensible a esta cuestión que su predecesora. En segundo lugar, las reformas iliberales de Orbán han sido promovidas debido a su mayoría en el parlamento, mientras que el camino autoritario polaco se ha basado en la exclusión sistémica de la oposición política. En tercer lugar, Hun-

gría ha jugado hasta ahora el “juego de la UE” aceptando retóricamente un diálogo político con las instituciones de la UE sobre el estado de derecho, a pesar de que en la práctica no ha alterado su escritura iliberal, en contraste con el tono más conflictivo adoptado por Polonia. Finalmente, el Fidesz húngaro se ha asociado políticamente con la mayor familia política europea (PPE), lo que, al menos durante algún tiempo, redujo sus posibilidades de ser sancionado por las instituciones partidistas de la UE como el Parlamento Europeo, el PiS de Polonia está afiliado a un grupo político más pequeño (Conservadores y Reformistas – ECR), que se han vuelto aún menos relevantes con la salida del Partido Conservador británico después del Brexit (Gostyńska-Jakubowska 2016; Pech y Schepelle 2017).

A pesar de los mejores esfuerzos de la Comisión, la aplicación del marco del Estado de Derecho a Polonia ha resultado infructuosa para revertir el camino iliberal del país. Las recomendaciones sucesivas emitidas por la Comisión Europea hasta ahora han sido sistemáticamente ignoradas por el gobierno polaco, lo que pone en duda la efectividad de la promoción del diálogo con los líderes propensos a la autocracia: “en lugar de activar rápidamente el artículo 7 del TUE para evitar la captura del Tribunal Constitucional antes de la expiración del mandato de su presidente el 19 de diciembre de 2016, la Comisión decidió adoptar una Recomendación adicional el 21 de diciembre de 2016. La Comisión no activó el artículo 7 y en su lugar jugó durante más tiempo” (Pech y Schepelle 2017, 17). Reconociendo el fracaso, el 20 de diciembre de 2017 la Comisión activó las medidas preventivas del artículo 7, apartado 1, contra Polonia. Sin embargo, al igual que ocurre con Hungría, los procedimientos aún no han pasado la fase de audiencias. La morosidad del proceso, que lleva años en la fase preventiva del artículo, nos habla de las dificultades de aplicar un mecanismo de sanción contra un Estado miembro, cuando la decisión está en manos de los demás Estados miembros. Aunque la necesidad absoluta de castigar las violaciones de la democracia y del estado de derecho en un Estado miembro no es discutible, la verdad es que la elección del modo de confrontación abierta ha revelado ser difícil de tomar. Incluso la Comisión, que es la Guardiana de los Tratados, se ha demorado un poco a la hora de aplicar claramente toda la fuerza de los instrumentos a su disposición, como lo demuestra la reciente vacilación a la hora de utilizar el Reglamento sobre las Condiciones del Estado de Derecho (aún no activado, que está en vigor desde enero de 2021), que podría restringir el desembolso de fondos del presupuesto de la UE a Polonia y Hungría²³.

4. CONCLUSIONES

Este capítulo tenía por objeto evaluar los retos a los que se enfrentan la democracia y el estado de derecho en la Unión Europea, destacando tanto los instrumentos de que dispone como su actuación en la respuesta a casos concretos de retroceso democrático, centrándose en particular en los casos más recientes de cambios iliberales que se están produciendo en Hungría y Polonia. A pesar de que la democracia, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos y de las minorías se han considerado principios clave de la integración europea, la UE ha sido mucho más eficaz a la hora de promover reformas democrá-

23. Sin embargo, en noviembre de 2021, la Comisión envió cartas a Polonia y Hungría en las que formulaba preguntas sobre presuntas violaciones del estado de derecho como paso informal antes de activar el nuevo mecanismo de condicionalidad del estado de derecho. Véase European Commission Presses Poland and Hungary on the Rule of Law, Financial Times. Disponible en: <https://www.ft.com/content/ef1f2c45-c792-4569-88fc-a454ed2d9bb8>

ticas en su vecindad -mediante condiciones para la adhesión a la UE- que dentro de sus Estados miembros. Como se ha visto en los casos estudiados, las transiciones democráticas exitosas observadas en Hungría y Polonia se han visto socavadas por los actuales líderes y -por razones institucionales y políticas- la UE ha demostrado ser hasta ahora ineficaz para revertir esta ola iliberal.

Los últimos acontecimientos aún no han demostrado si la UE será capaz de establecer mecanismos más sólidos para hacer frente a las vías autoritarias de Hungría y Polonia, pero también con otros Estados miembros que pueden seguir un camino similar. En enero de 2021, se adoptó la propuesta de la Comisión Europea de un nuevo mecanismo para prohibir los fondos europeos a los Estados miembros en violación de sus principios del estado de derecho, como una forma de aplicar desincentivos financieros al retroceso democrático. No obstante, hasta ahora la Comisión se ha demorado en hacer uso del nuevo Reglamento, algo que ha sido criticado por el Parlamento Europeo. Otras instituciones de la UE también tienen el potencial de desempeñar un papel más destacado en la protección del estado de derecho. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado fallos judiciales sobre medidas autoritarias y contra la migración tanto en Hungría como en Polonia. Si bien parece que las instituciones de la UE han alcanzado sus límites con respecto a la regresión democrática de los dos países, queda por ver si otros Estados miembros estarán dispuestos a apoyar la afirmación de la UE con respecto al respeto de la democracia y el estado de derecho. Hay mucho en juego porque comprometerse con estos valores fundamentales no solo arriesga lo que es la Unión, sino que también destruye su credibilidad externa, deteniendo su papel como actor global.

REFERENCIAS

- Ágh, Attila** (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*, Vol. 11, No. 2, pág. 30-48.
- Baylis, J. y Smith, S.** (2005) *The Globalization of World Politics: An introduction to international Relations*, 3ª edición. Oxford: Oxford University Press.
- Bugarič, Bojan** (2016) "Protecting Democracy inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism", In Closa, Carlos and Kuchenov, Dimitry (eds) *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press.
- Bugarič, Bojan; Kuhelj, Alenka** (2018) "Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger?", *Hague J Rule Law*, Vol. 10, pág. 21-33.

Closa, Carlos; Palestini, Stefano; Castillo, Pablo (2016), *Regional Organisations and Mechanisms for Democracy Protection in Latin America, the Caribbean, and the European Union*. Hamburgo: Fundación UE-ALC.

Curia Press and Information (2020) Comunicado de prensa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea n.º 217/21, 2 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210217en.pdf> [06.01.2022].

Drinóczi, Tímea; Bień-Kacała, Agnieszka (2019) "Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland", *German Law Journal*, Vol. 20, pág. 1140–1166.

Erlanger, S. (2020) Poland and Hungary Used Coronavirus to Punish Opposition. *The New York Times*, 22 de abril. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/04/22/world/europe/poland-hungary-coronavirus.html> [29.12.2021].

Euractiv (2021) France and Hungary set conciliatory tone as Macron visits Budapest, 14 de diciembre, Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/france-and-hungary-set-conciliatory-tone-as-macron-visits-budapest/>

Dictamen de la Comisión Europea (1976) sobre la solicitud de adhesión de Grecia (transmitido al Consejo por la Comisión el 29 de enero de 1976). Disponible en: https://www.cvce.eu/en/obj/commission_opinion_on_greek_application_for_membership_of_the_european_communities_29_january_1976-en-add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239.html [3.01.2022]

Comisión Europea (2014) Un nuevo marco de la UE para fortalecer el Estado de Derecho. COM(2014) 158 final de 11.3.2014. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=ES> [05.01.2022].

Comisión Europea (2018) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas en relación con el estado de derecho en los Estados miembros. COM(2018) 324 final de 2.05.2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=ES> [06.01.2022].

Comisión Europea (2019a) Fortalecimiento del estado de derecho en el estado de la cuestión de la Unión y posibles próximos pasos. COM(2019) 163 final de 3.04.2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=ES> [06.01.2022].

Comisión Europea (2019b) Fortalecimiento del estado de derecho en la Unión: un plan de acción. COM(2019) 343 final de 17.07.2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=ES> [05.01.2022].

Comisión Europea (2021) Estado de derecho 2021: el informe de la UE muestra una evolución positiva en los Estados miembros, pero también apunta a graves preocupaciones. Comunicado de prensa, 20 de julio de 2021, Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3761

Parlamento Europeo (2021) La protección de los valores del artículo 2 del TUE en la UE. Hojas informativas sobre la Unión Europea, 2021. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.1.2.pdf [05.01.2022].

Fukuyama, F. (1989). The End of History. The National Interest, No. 16, pág. 3-18.

Gómez, David Parra (2021) "Crisis of the Rule of Law in Europe: The Cases of Hungary, Poland and Spain", Athens Journal of Law, Vol. 7, n.º 3 de julio, pág. 379-398.

Gostyńska-Jakubowska, Agata (2016) "Why the Commission is treating Poland more harshly than Hungary in its rule of law review", Blog LSE, 2 de abril, Disponible en: blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/02/04/why-the-commission-is-treating-poland-more-harshly-than-hungary-in-its-rule-of-law-review

Huntington, S. (1993) The Clash of Civilizations? Foreign Affairs, Vol. 72, n.º 3, pág. 22-49.

Janse, R. (2018) The Evolution of the Political Criteria for Accession to the European Community 1957-1973. European Law Journal, Vol. 24, pág. 57-76.

Kurlantzick, J. (2014) Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government. Yale University Press.

Mader, O. (2019) Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law. Hague Journal on the Rule of Law, Vol. 11, pág. 133-170.

Mearsheimer, J.T. (1990) Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. International Security, Vol. 15, n.º 1, pág. 5-56.

Pech, Laurent; Schepelle, Kim Lane (2017) "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 19, pág. 3-47.

Pech, L., Kochenov, D., Grabowska-Moroz, B., y Grogan, J. (2019) The Commission's Rule of Law Blueprint for Action: A Missed Opportunity to Fully Confront Legal Hooliganism. Reconnect Blog Post. Disponible en: <https://reconnect-europe.eu/blog/commission-rule-of-law-blueprint/> [07.01.2022].

Pech, L. (2020) The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and

Rule of Law Toolbox. Reconnect, Documento de trabajo n.º 7 de marzo de 2020. Disponible en: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/03/RECONNECT-WP7-2.pdf> [04.01.2022].

Pech, L. y Grogan, J. (coords.) (2020) Significado y Alcance del Estado de Derecho de la UE. Reconnect, Paquete de trabajo 7, entrega 2. Disponible en: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D7.2-1.pdf> [04.01.2022].

The Economist Intelligence Unit (2021) Democracy Index 2020: In sickness and Health. A Report by the Economist Intelligence Unit. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/> [29.12.2021].

Vila Maior, P. y Camisã, I. (2022) The Pandemic Crisis and the European Union: COVID-19 and Crisis Management. Londres: Routledge.