



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



EL PROCESO DE SANCIÓN EUROPEO CONTRA POLONIA: IMPLICACIONES DE LA ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

24 DE ENERO DE 2018

NOTA DE COYUNTURA



El 20 de diciembre de 2017, la Comisión Europea decidió activar por primera vez el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea en contra de Polonia como resultado de la reforma judicial aprobada en dicho país, misma que en su opinión debilita el Estado de derecho y le resta independencia al Poder Judicial al reforzar el control político sobre los jueces y los tribunales. El artículo 7, último recurso de control dentro de la Unión Europea, contempla mecanismos de prevención y de sanción en caso de que se detecte algún riesgo de violación grave a los valores fundamentales europeos, siendo la máxima sanción la eliminación del derecho al voto dentro del Consejo Europeo, impidiéndole al país sancionado participar en la determinación de las prioridades políticas del bloque comunitario.

The European sanction process against Poland: implications of the activation of Article 7 of the Treaty of the European Union

On December 20th, 2017, the European Commission decided to trigger for the first time Article 7 of the Treaty of the European Union against Poland, as a response of a judicial reform approved in that country, which in their view, weakens the Rule of Law and subtracts independence to the Judiciary by reinforcing political control over judges and courts. Article 7, the last resource and control measure within the European Union, considers procedures of prevention and sanction in the event of spotting any risk of serious violation of European fundamental values, being the maximum sanction the deletion of the right to vote within the European Council, preventing the sanctioned country from participating in the determination of the political priorities of the European Union.

Introducción

La relación entre la Unión Europea y el Gobierno de Polonia se ha visto afectada desde 2015 por una serie de modificaciones en la legislación del país centroeuropeo que afectan considerablemente, en la opinión de numerosos observadores, el Estado de derecho, la democracia y las libertades fundamentales, situación que ha despertado la preocupación de las instituciones europeas, así como de distintos organismos internacionales. De acuerdo con la interpretación europea predominante, la reforma judicial, propuesta por el Presidente Andrzej Duda, permite al Gobierno interferir sistemáticamente en el funcionamiento, composición, poderes y administración del sistema judicial, debilitando su independencia y atentando directamente contra la división de poderes, convirtiéndose en la principal causa de las llamadas de atención por parte de las autoridades europeas. Sin embargo, las diferencias entre Varsovia y Bruselas van más allá del ámbito judicial, abarcando aspectos migratorios, medioambientales y de energía.

La falta de compromiso demostrada por las autoridades polacas al no satisfacer por completo las peticiones realizadas por la Comisión Europea a lo largo de los últimos años, la han llevado a iniciar una serie de procedimientos de infracción en contra de este país miembro. El 20 de diciembre la Comisión Europea decidió activar el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, decisión sin precedentes en la historia de la Unión Europea que amenaza el derecho al voto de Polonia dentro del Consejo Europeo, institución que se encarga de establecer los objetivos y las prioridades políticas del bloque comunitario.

La presente nota de coyuntura explica cuáles han sido las principales razones del distanciamiento entre Polonia y la Unión Europea, poniendo especial atención en el contenido de la reforma judicial; asimismo, analiza las implicaciones de la activación del artículo 7 tanto para Polonia como para el resto de los Estados miembros y la importancia que posee dentro de la legislación europea.

Antecedentes de la crisis entre Polonia y la Unión Europea

La tensión entre el Gobierno polaco y el bloque europeo se ha incrementado en los últimos años como resultado de las nuevas leyes aprobadas por el Parlamento de Polonia, su continuo alejamiento de los principios que contempla el Estado de derecho y su creciente rechazo a las políticas europeas, en particular a las relativas a la acogida de refugiados. Aunado a lo anterior, el Gobierno ha experimentado una serie de cambios de vital importancia para el rumbo que seguirá el país. Entre dichos cambios se destaca el realizado el pasado 7 de diciembre, cuando el Comité Ejecutivo del Partido Ley y Justicia (PiS), partido nacionalista y conservador que se encuentra en el poder desde 2015, sustituyó a la Primera Ministra Beata Szydło, quien ocupó dicho cargo del 16 de noviembre de 2015 al 11 de diciembre de 2017, por el Ministro de Finanzas y Desarrollo Económico, Mateusz Morawiecki,¹ por considerarlo un cambio necesario para poder llevar a cabo diversas reformas indispensables para la ciudadanía, entre ellas la “remodelación del Gobierno para darle un

¹ Antes de convertirse en miembro del Partido Ley y Justicia, Mateusz Morawiecki presidió el *Bank Zachodni WBK*, uno de los principales bancos en Polonia, adquirido en 2011 por el Grupo Santander.

perfil más económico”.² Algunos analistas consideran que la fecha del anuncio de tal destitución constituyó un intento para distraer la atención respecto a la votación, que tendría lugar en el Parlamento, de una de las últimas reformas judiciales, mismas que recibieron fuertes críticas internacionales. No obstante, cabe mencionar que el futuro de Beata Szydlo como Primera Ministra había estado amenazado en distintas ocasiones, especialmente por la moción de censura que presentó en contra de su gabinete el partido de centroderecha Plataforma Ciudadana, principal partido de la oposición, la cual, sin embargo, no prosperó gracias a la mayoría absoluta con la que cuenta el Partido Ley y Justicia en el Parlamento (235 de 460 escaños).³

El Partido Ley y Justicia, primer partido en la historia moderna de Polonia en ganar unas elecciones generales por mayoría absoluta, ha sido el responsable de impulsar las medidas que han generado preocupación al interior de las instituciones europeas, entre ellas las reformas del sistema judicial, la aplicación de multas a la cadena de televisión privada TVN24 por su cobertura de las protestas de opositores contra el Parlamento, así como el rechazo al mecanismo de reubicación de refugiados del bloque europeo.⁴ En diciembre de 2015, el partido en el poder aprobó una ley para reformar el Tribunal Constitucional, disminuyendo la facultad de dicho órgano para revisar la constitucionalidad de las leyes y eliminando el control sobre la actividad legislativa del Gobierno en materia judicial. Posteriormente, el 22 de julio de 2017, el Senado polaco aprobó una reforma judicial que ha recibido críticas por parte de la oposición y de la Unión Europea debido a que contraviene lo establecido en la legislación europea, especialmente los valores democráticos y la división de poderes, al reforzar el control político sobre los jueces y tribunales. Los aspectos de la reforma que llamaron más la atención son los siguientes:⁵

1. Limita el control que podía ejercer el Tribunal Constitucional sobre los actos del Poder Ejecutivo.
2. Permite al Ministro de Justicia nombrar, destituir y prolongar los mandatos de los magistrados responsables de los tribunales ordinarios sin tener que justificar su decisión.
3. Reduce de 70 a 65 años la edad de jubilación de los jueces, por lo que alrededor del 40% de los jueces del Tribunal Supremo, principal órgano judicial, se verán obligados a retirarse. Esta disposición, además de ser considerada discriminatoria, afecta a los jueces de mayor edad y por lo tanto con los cargos más elevados, de forma que elimina a aquellos miembros del Poder Judicial que podrían ejercer un contrapeso efectivo al partido en el poder.
4. Pone fin al mandato de los actuales jueces del Tribunal Supremo con excepción de aquellos que fueron elegidos por el Presidente, con el objetivo de ser sustituidos por quienes fueron nombrados por el Gobierno.
5. Otorga al Parlamento el poder de designar a 15 de los 25 magistrados del Consejo Nacional de la Judicatura, quienes anteriormente eran elegidos por otros jueces.

² Carmen Valero, “Mateusz Morawiecki, designado primer ministro de Polonia en sustitución de Beata Szydlo”, *El Mundo*, 7 de diciembre de 2017. Consultado el 15 de enero de 2018 en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/07/5a299cff468aeb73488bfd7.html>

³ *Ídem*.

⁴ *Europa Press*, “Polonia cree que Bruselas activará el miércoles el proceso para retirarle el voto”, 15 de diciembre de 2017. Consultado el 19 de enero de 2018 en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-polonia-cree-ue-activara-proximo-miercoles-proceso-retirarle-derecho-voto-20171214215058.html>

⁵ *Télam*, “Cómo comenzó y cuáles son los motivos de la crisis entre Polonia y la UE”, 22 de diciembre de 2017. Consultado el 16 de enero de 2018 en: <http://www.telam.com.ar/notas/201712/233874-polonia-conflicto-comision-europea-union-europea-quita-derecho-voto-reforma-tribunal-constitucional.html>

6. Aumenta a cinco tercios la mayoría necesaria para elegir a los 15 magistrados, lo que garantiza que los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura responderán a los intereses del partido gobernante.
7. Permite al Tribunal Supremo anular la jurisprudencia de los últimos veinte años de los tribunales en todos los niveles, en caso de que así lo soliciten los ciudadanos por medio de iniciativas populares, restringiendo así el adecuado funcionamiento de los tribunales.

No conforme con estas modificaciones, en diciembre el Parlamento aprobó dos proyectos de ley mediante los que reformó el funcionamiento de los tribunales y la manera de elegir a los jueces. Desde junio de 2016, Frans Timmermans, Vicepresidente primero de la Comisión Europea, advirtió sobre las cuestiones que generaban preocupación en Bruselas, destacando los cambios en el funcionamiento del Tribunal Constitucional y la alegada reducción de la independencia de los jueces. En consecuencia, en ese mismo año, la Unión Europea comenzó un diálogo con Varsovia para resolver la situación de acuerdo con lo establecido en el Marco para Reforzar el Estado de derecho,⁶ instrumento que consta de tres etapas para solucionar las diferencias existentes entre la Unión Europea y los Estados miembros y no tener que recurrir a la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. De acuerdo con el Vicepresidente Timmermans “toda la estructura del sistema [en Polonia] se ha visto afectada por las reformas que conciernen al Tribunal Constitucional, el Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial, los Tribunales Ordinarios y la Escuela Nacional de Poder Judicial”.⁷

Debido a que el Gobierno polaco no atendió las recomendaciones recibidas, en agosto de 2017, Bruselas dio un ultimátum a Varsovia, indicándole que tenía un mes para corregir su reforma judicial;⁸ sin embargo, las llamadas de atención y peticiones realizadas por las autoridades europeas no impidieron que el Gobierno polaco continuara desarrollando sus enmiendas en detrimento de los valores de la Unión Europea y de su propia Constitución, por lo que las preocupaciones se intensificaron y finalmente, el pasado 20 de diciembre, la Comisión Europea decidió poner en marcha el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el cual nunca había sido activado debido a que se le considera el último recurso de control dentro del bloque. Aunado a lo anterior, la Comisión ha acordado denunciar la reforma de los Tribunales Ordinarios ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE),⁹ además de que se ha amenazado a dicho país con retirarle los fondos europeos que recibe, esto como resultado de la sugerencia realizada por la Comisión Europea de que en los

⁶ El Marco para Reforzar el Estado de derecho fue creado el 11 de marzo de 2014 y tiene como objetivo central llevar a cabo una vigilancia constante del cumplimiento de los principales valores europeos en los Estados miembros y así evitar la activación del Artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Las etapas que establece para resolver las diferencias entre la Unión Europea y los Estados miembros son: 1) evaluar toda la información relativa a la situación al interior del país en cuestión con el fin de determinar si existe o no una amenaza sistémica para el Estado de derecho; 2) en caso de que sí exista una amenaza, la Comisión debe comenzar un diálogo con las autoridades correspondientes del país miembro a través del envío de un dictamen de Estado de derecho; y 3) si el país miembro no realiza ningún cambio, la Comisión Europea debe emitir una recomendación y el Estado en cuestión debe informar sobre las medidas que han sido tomadas, mientras que la Comisión tiene el deber de darle seguimiento. Si estas recomendaciones no son atendidas en el tiempo establecido por la Unión Europea, el Artículo 7 debe ser activado. *EUR-Lex, Access to European Union Law*, “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”. Consultado el 23 de enero de 2018 en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52014DC0158>

⁷ *El Mundo*, “Bruselas activa el proceso legal para retirar a Polonia el derecho a voto en la UE”, 20 de diciembre de 2017. Consultado el 19 de enero de 2018 en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/12/20/5a3a5af1ca4741d60a8b4633.html>

⁸ *Ídem*.

⁹ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se encarga de garantizar que todos los Estados miembros respeten y apliquen de la misma manera el Derecho de la Unión Europea. Se encuentra integrado por un juez de cada Estado miembro, quienes son designados por los Gobiernos de dichos países. *Unión Europea*, “Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. Consultado el 20 de enero de 2018 en: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_es

próximos presupuestos plurianuales se establezca un vínculo entre el cumplimiento del Estado de derecho y la percepción de fondos.¹⁰

El Gobierno polaco no sólo se enfrenta al mecanismo abierto en su contra por las autoridades europeas, sino que también se encuentra inmerso en un constante choque entre las distintas fuerzas políticas del país. Por un lado, el partido de oposición Plataforma Ciudadana, acusa al partido gobernante de impulsar reformas antidemocráticas y de distanciar a Polonia del resto de la Unión Europea, mientras que, pese a las polémicas modificaciones realizadas en su legislación, miembros del Partido Ley y Justicia, entre ellos la ex Primera Ministra Beata Szydlo, han intentado explicar las causas de los procesos iniciados por Bruselas, señalando que han sido consecuencia de la difamación de la imagen de Polonia en la Unión Europea propiciada por la oposición. En este sentido, resulta interesante notar que, a pesar de las críticas recibidas tanto al interior como al exterior del país, el partido en el poder ha ganado apoyo en las encuestas gracias a la buena situación económica que ha logrado mantener, al contar con una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 5%.

El Partido Ley y Justicia promete continuar fortaleciéndose con Mateusz Morawiecki como Primer Ministro, cuyo nombramiento fue visto por las autoridades europeas como una oportunidad para acercar posiciones entre Varsovia y Bruselas,¹¹ pese a que ha declarado que su gestión seguirá el rumbo nacionalista y conservador de su antecesora, Beata Szydlo, y que no dejará de defender las posturas que el Partido Ley y Justicia ha mantenido. En este sentido, el Primer Ministro ha establecido entre sus prioridades la creación de empleo, la promoción de la vivienda, la defensa de la soberanía nacional, la recuperación del control de sectores económicos estratégicos, el fortalecimiento del cristianismo y la protección de la familia mediante el apoyo económico, aumentando con esto su respaldo social, especialmente entre la clase media. Por el contrario, Morawiecki no ha dado suficientes muestras de querer fortalecer sus lazos con el bloque comunitario, de modo que ha expresado su rechazo a la propuesta realizada por el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, acerca de impulsar una Unión Europea “de dos velocidades”,¹² además de que ha reiterado la negativa de Polonia a aceptar el mecanismo propuesto por Bruselas de reubicación de refugiados, pronunciándose a favor de diseñar una política migratoria alternativa.¹³

El tema ambiental también ha sido motivo de distanciamiento entre el Gobierno polaco y la Unión Europea, situación que tampoco se espera que cambie, ya que recientemente, pese a las exigencias realizadas por las autoridades europeas para que Polonia aumente el uso de fuentes de energía limpia, Morawiecki subrayó que su país seguirá dependiendo del carbón para generar la mayor parte

¹⁰ Lucía Abellán, “La UE advierte a Polonia por su clara deriva autoritaria”, *El País*, 19 de julio de 2017. Consultado el 20 de enero de 2018 en: https://elpais.com/internacional/2017/07/19/actualidad/1500473399_253763.html

¹¹ *Europa Press*, “Juncker espera tener unas relaciones ‘tranquilas’ con el nuevo primer ministro polaco”, 14 de diciembre de 2018. Consultado el 19 de enero de 2018 en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-juncker-espera-tener-relaciones-tranquilas-nuevo-primer-ministro-polaco-20171214115921.html>

¹² Uno de los posibles escenarios del futuro de la Unión Europea contempla la existencia de una Unión Europea de dos velocidades, en la que los Estados miembros que lo deseen podrán tener una mayor participación en ámbitos como defensa, seguridad interior o asuntos sociales; sin embargo, en dicho escenario algunos países se quedarían rezagados ocasionando mayores diferencias al interior del bloque. *Comisión Europea*, “Libro Blanco sobre el Futuro de Europa”, 1º de marzo de 2017. Consultado el 16 de enero de 2018 en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

¹³ *Agencia EFE*, “El nuevo primer ministro polaco recibe la confianza de la mayoría del Parlamento”, 12 de diciembre de 2017. Consultado el 16 de enero de 2018 en: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/el-nuevo-primer-ministro-polaco-recibe-la-confianza-de-mayoria-del-parlamento/10010-3465156>

de su energía. Asimismo, Polonia se enfrenta al procedimiento iniciado en su contra en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relativo a la tala que el país lleva a cabo en el bosque de Bialowieza, nombrado patrimonio de la humanidad en 1979. Al respecto, se le ha exigido a Polonia el pago de una multa diaria por el incumplimiento de la sentencia que le exige frenar su actividad en dicho bosque, ante lo que, el 9 de enero, el Primer Ministro Mateusz Morawiecki, decidió destituir al entonces Ministro de Medio Ambiente, Jan Szyszko, colocando en su lugar a Henryk Kowalczyk, quien inmediatamente después de asumir el cargo, aseguró que cumplirá con lo establecido en la resolución del Tribunal Europeo y detendrá la tala de árboles en el bosque de Bialowieza, excepto en las zonas donde corra riesgo la seguridad de los visitantes;¹⁴ no obstante, la sanción continuará hasta que se compruebe que efectivamente se ha detenido la tala de árboles por parte de Polonia.

Las diferencias antes mencionadas entre Polonia y la Unión Europea han contribuido al creciente aislamiento que ha experimentado este país desde que el Partido Ley y Justicia ganó las elecciones de 2015. A pesar de que la Comisión Europea confiaba en poder mejorar su relación con el Gobierno polaco y convencerlo de enmendar su reforma judicial, aplazando así el inicio del procedimiento de infracción, el compromiso manifestado por el Primer Ministro Morawiecki con la reforma, obligó al bloque comunitario a poner en práctica el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea.

¿Qué establece el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea?

El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea tiene como principal objetivo garantizar el respeto del Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales en todos los Estados miembros, por lo que contempla mecanismos de prevención y de sanción en caso de que se detecte algún riesgo de violación grave respecto a lo establecido en el artículo 2 del mismo Tratado, el cual señala que:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.¹⁵

El artículo 7 es considerado el último recurso de control dentro de la Unión Europea debido a la magnitud de la sanción que establece y a las importantes consecuencias que su activación puede tener tanto en el país al que se le aplique como en el resto de los Estados miembros y en la propia comunidad europea. El artículo 7 establece lo siguiente:¹⁶

1. “A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a

¹⁴ *EFE Verde*, “Polonia cumplirá la decisión del Tribunal Europeo sobre el Bosque de Bialowieza”, 12 de enero de 2018. Consultado el 23 de enero de 2018 en: <http://www.efeverde.com/noticias/bosque-bialowieza-polonia/>

¹⁵ *Unión Europea*, “Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Consultado el 20 de enero de 2018 en: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=es>

¹⁶ *Idem*.

esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

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

2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.
3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

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

4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.
5. [...]”.

El mecanismo de prevención contenido en el artículo 7 consiste en realizar una vigilancia constante del respeto de los valores comunes, así como en hacer recomendaciones al Gobierno del Estado miembro en cuestión después de que éste haya expresado sus observaciones y puntos de vista sobre el tema del cual se le esté cuestionando. Cabe señalar que se requiere de la existencia de un “riesgo claro de violación grave” de los valores que establece el artículo 2 para que pueda ser puesto en práctica dicho mecanismo. Por su parte, el mecanismo de sanción se aplicará únicamente en caso de presentarse una “violación grave y persistente” de dichos valores. Con “violación grave” se hace referencia a las infracciones que se convierten en problemas sistemáticos, para determinar la gravedad de una violación. La Unión Europea toma en cuenta aspectos como: el objeto, es decir, quienes se ven afectados; las consecuencias de la violación, en qué medida se considera que los valores han sido socavados; y la intensidad de la violación. Mientras que por “violación persistente” se entiende que un país ha sido condenado en repetidas ocasiones por un mismo tipo de violación en un tiempo determinado, sin recibir respuesta del Estado involucrado.¹⁷

Antes de que el Consejo Europeo determine la existencia de un riesgo de violación grave en uno de los países miembros, en ambos mecanismos se requiere de la aprobación del Parlamento Europeo. Después de tal aprobación, en el caso del mecanismo de prevención, la decisión acerca de la existencia de dicho riesgo será tomada por una mayoría de cuatro quintos de los miembros del

¹⁷ *EUR-Lex Access to European Union Law*, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea – Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión”. Consultado el 20 de enero de 2018 en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52003DC0606>

Consejo Europeo, atendiendo así a la propuesta realizada por un tercio de los Estados miembros, por el Parlamento Europeo o por la Comisión acerca de la presencia de riesgo en un Estado miembro. En cuanto al mecanismo de sanción, un tercio de los Estados miembros o de la Comisión Europea deben manifestar la existencia de una violación grave y persistente, misma que debe ser constatada por unanimidad del Consejo Europeo. De acuerdo con el apartado 3 del artículo 7, la sanción que se le aplicará a los Estados miembros consiste en que: “[...] el Consejo [Europeo] podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo”.¹⁸

La mayoría cualificada que se requiere para determinar si se aplica o no la sanción mencionada anteriormente debe constar de acuerdo con el artículo 238, letra b) del apartado 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de “un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados”.¹⁹ Sin embargo, dicha mayoría puede modificarse si el Consejo decide actuar sobre el Estado miembro debido a una propuesta realizada por la Comisión Europea o por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en donde “la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados”.²⁰

Sanción contra Polonia e implicaciones para el resto del bloque europeo

En julio de 2017, la Comisión Europea advirtió a Polonia de que abriría un procedimiento de infracción contra su Gobierno si no retiraba su reforma judicial y ponía un alto al incumplimiento sistemático del Estado de derecho. No obstante, frente a la falta de compromiso demostrada por el país centroeuropeo respecto a las solicitudes recibidas, el Parlamento Europeo aprobó en noviembre una resolución para dar inicio a la aplicación del apartado 1 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, relativo al mecanismo de prevención antes expuesto. En consecuencia, el 20 de diciembre la Comisión Europea activó el artículo 7, dando lugar a un acontecimiento histórico. Se trata de la primera vez que la Unión Europea decide aplicar el artículo 7 a uno de sus Estados miembros y plantea la posibilidad de llegar hasta sus últimas consecuencias en caso de ser necesario, es decir, recurrir a la conocida como “opción nuclear”²¹ del bloque, suspendiendo los derechos de voto de Polonia en las reuniones del Consejo (artículo 7 apartado 3). La Comisión Europea emitió un comunicado²² explicando su decisión, en el que señala que, a pesar de los esfuerzos realizados

¹⁸ *Unión Europea*, “Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. *op. cit.*

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ *Ídem.*

²¹ La ex Comisaria de Justicia, Viviane Reding, bautizó al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea como “opción nuclear” o “bomba atómica” debido a las graves consecuencias que su aplicación puede tener sobre el país en el que recaiga. *Agencia EFE*, “Polonia tensa la cuerda con la UE, que podría estrenar su bomba atómica”, 22 de julio de 2017. Consultado el 20 de enero de 2018 en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/polonia-tensa-la-cuerda-con-ue-que-podria-estrenar-su-bomba-atmica/10001-3332942>

²² *European Commission*, “Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland”, 20 de diciembre de 2017. Consultado el 23 de enero de 2018 en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

para involucrar a las autoridades polacas en un diálogo constructivo con base en el Marco para Reforzar el Estado de derecho, se concluyó que existe un riesgo claro de violación grave del Estado de derecho en Polonia. El comunicado subraya los efectos que han tenido las reformas judiciales llevadas a cabo por el Gobierno del país centro europeo en los principales valores y principios comunitarios; asimismo, indica que, debido a la ausencia de independencia judicial, surgen serias dudas sobre la aplicación efectiva de la legislación de la Unión Europea, situación que no puede ser ignorada por las autoridades europeas, quienes han reiterado su oferta de diálogo al Gobierno polaco para encontrar una solución.

Tras su activación el 20 de diciembre, Polonia cuenta con tres meses para atender las siguientes recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea a saber:²³

1. Restaurar la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional.
2. Eliminar el poder discrecional que posee el Presidente para extender el mandato de los jueces de la Corte Suprema.
3. No reducir la edad de jubilación de los jueces.
4. Eliminar los poderes discrecionales del Ministro de Justicia.

En caso de que el Gobierno polaco ignore tales recomendaciones, deberá continuarse el procedimiento que señala el Tratado de la Unión Europea y realizar la votación en la que una mayoría de cuatro quintos de los miembros del Consejo Europeo (al menos 22 de los 28) deberá constatar la existencia de un riesgo claro de “violación grave” y con esto dar inicio al mecanismo de prevención, en el que se iniciará una fase de diálogo con Polonia que incluirá el envío de nuevas recomendaciones por parte del Consejo Europeo. Si el mecanismo de prevención no consigue los resultados esperados y las violaciones al Estado de Derecho continúan presentes, tras la aprobación de la Eurocámara, se dará paso a la votación para determinar si existe una “violación grave y persistente”, misma que requerirá del voto unánime de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros (con excepción de Polonia), quienes integran el Consejo Europeo. El voto en contra de uno de los Estados miembros impedirá avanzar hacia la siguiente etapa, que es la aplicación del mecanismo de sanción y la suspensión del derecho de Polonia a votar las decisiones de los países miembros, es decir, el veto a la participación en las votaciones que tengan lugar en el Consejo Europeo.

De acuerdo con Frans Timmermans, Vicepresidente primero de la Comisión Europea, el paso que se dio el 20 de diciembre únicamente implica que “tanto el Parlamento Europeo como el Consejo hagan lo que la Comisión ha hecho los últimos dos años, es decir, analizar la situación de Polonia”,²⁴ agregando que si el Gobierno polaco toma en cuenta las recomendaciones realizadas por las instituciones comunitarias, la Comisión está dispuesta a frenar la aplicación del artículo 7.

Debido a la complejidad del procedimiento para activar el mecanismo de sanción, la posibilidad de que se le retire el derecho al voto dentro del Consejo a Polonia es mínima. Como ya ha sido mencionado, para que prospere esa medida se requiere el reconocimiento unánime de que existe

²³ *BBC Mundo*, “Por qué la Unión Europea prepara una sanción sin precedentes contra Polonia”, 21 de diciembre de 2017. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42435724>

²⁴ *El Mundo*, “Bruselas activa el proceso legal para retirar a Polonia el derecho a voto en la UE”, *op. cit.*

una vulneración del Estado de derecho en Polonia, y el Primer Ministro húngaro, Viktor Orbán, cuyo Gobierno también ha sido infraccionado por socavar los valores comunitarios, ya ha manifestado que hará lo necesario para bloquear el procedimiento, indicando que “no vale la pena abrirlo (el proceso legal contra Polonia), porque no tiene ninguna posibilidad. Hungría estará allí y lo imposibilitará”.²⁵ Asimismo, el Vice Primer Ministro de Hungría, Zsolt Semjén, declaró que “esta decisión daña seriamente la soberanía de Polonia. Es inaceptable que Bruselas esté poniendo presión sobre Estados soberanos y castigando de forma arbitraria a Gobiernos electos democráticamente”.²⁶ Cabe mencionar que Hungría puede no ser el único país que defienda las acciones de Polonia, especialmente entre los Estados de Europa del Este. El Grupo Visegrád, integrado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, se ha convertido en un importante contrapeso para las políticas comunitarias, mientras que países como Austria,²⁷ Rumanía y Bulgaria han comenzado a mostrar cierto recelo hacia las decisiones de las instituciones europeas.

Debido a la magnitud de la sanción que establece el artículo 7, su aplicación sería trascendental tanto para el futuro de Polonia dentro del bloque como para el del resto de los Estados miembros, razón por la cual este mecanismo es considerado como el último recurso de control dentro de la Unión Europea. En este sentido, cabe destacar la importancia del voto dentro del Consejo, ya que es en esa institución en donde se establecen las prioridades políticas comunitarias, de forma que el país que pierda este derecho verá sumamente limitada su intervención en el rumbo que siga la Unión Europea, al no poder participar plenamente en su organización ni en la definición de sus objetivos políticos. La activación del artículo 7 en contra de Polonia ha servido como aviso para aquellos países que se han inclinado hacia políticas consideradas antidemocráticas y radicalmente nacionalistas y que han ido alejándose paulatinamente de los compromisos adquiridos como Estados miembros de la Unión Europea.

Con las negociaciones del *Brexit* (salida del Reino Unido de la Unión Europea) en la agenda, lo que menos necesita la Unión Europea en este momento –en el que los partidos políticos de extrema derecha están adquiriendo mayor fuerza- es una crisis de autoritarismo y euroescepticismo entre sus Estados miembros, por lo que ha tenido que recurrir a su última carta para proteger su integridad como bloque y evitar que la situación se salga de control, aun sabiendo que la activación del artículo 7 puede enfriar más la relación con Polonia y los Estados con tendencia nacionalista. De acuerdo con el Presidente del Consejo Europeo y ex Primer Ministro de Polonia, Donald Tusk, quien ha recibido fuertes críticas de los dirigentes del Partido Ley y Justicia, actualmente se ve a Polonia desde Bruselas “como una fuerza desintegradora en el este de Europa”,²⁸ situación que las instituciones comunitarias deberán enfrentar para no continuar perdiendo credibilidad entre los

²⁵ Agencia EFE, “Orbán dice que el proceso de la UE contra Polonia va contra toda Europa Central”, 22 de diciembre de 2017. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/orban-dice-que-el-proceso-de-la-ue-contra-polonia-va-toda-europa-central/10001-3474602>

²⁶ BBC Mundo, “Por qué la Unión Europea prepara una sanción sin precedentes contra Polonia”, *op. cit.*

²⁷ La Unión Europea, apelando a su compromiso con la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, impuso sanciones a Austria después de la entrada de la extrema derecha en su Gobierno en el año 2000, mientras que 14 Estados miembros suspendieron simultáneamente sus relaciones políticas y diplomáticas con dicho país, acontecimiento sin precedentes dentro del bloque comunitario. *El País*, “Europa y Estados Unidos aíslan a Austria”, 5 de febrero de 2000. Consultado el 23 de enero de 2018 en: https://elpais.com/diario/2000/02/05/internacional/949705201_850215.html

²⁸ ABC, “Bruselas entra en guerra con Polonia por atentar contra el estado de derecho”, 20 de diciembre de 2017. Consultado el 20 de enero de 2018 en: http://www.abc.es/internacional/abci-bruselas-entra-guerra-polonia-atentar-contra-estado-derecho-201712202145_noticia.html

países miembros y sus ciudadanos, quienes cada vez se cuestionan más sobre la aplicación efectiva de la legislación europea, y especialmente de sus mecanismos de sanción.

Actualmente la Unión Europea se encuentra profundamente dividida y ciertamente polarizada. Por un lado, se encuentran los países que reclaman el ejercicio de su soberanía y rechazan la injerencia de las instituciones europeas en asuntos que consideran de injerencia nacional, mientras que por el otro, están aquellos Estados que se encuentran a favor de una Europa más unida y que exigen la aplicación de sanciones contra quienes no cumplen con las disposiciones contenidas en el Derecho comunitario. La discusión de la situación polaca dentro del Consejo Europeo permitirá medir el apoyo y compromiso que existe realmente por parte de los Estados miembros respecto a los valores comunitarios, apoyo que deberán demostrar por medio de un voto.

Posibles consecuencias de la eliminación del derecho al voto

Si finalmente, transcurrido el proceso que marca el artículo 7, los Estados miembros deciden retirar el voto a uno de los integrantes, el país en cuestión seguirá teniendo las mismas obligaciones con la Unión Europea, pero gozará de menos derechos. Sin duda, esta situación conduciría a una gran inestabilidad y fragmentación dentro de la comunidad europea poniendo en peligro el proceso de integración; incrementando la tensión política y generando el rechazo a las decisiones de las instituciones europeas lo que podría traducirse en un incremento del euroescepticismo y posteriormente en el deseo de abandonar el bloque y tener plena independencia sobre las decisiones adoptadas en cualquier ámbito. Antes del *Brexit* pocos Estados se atrevían a pensar en una posible salida de la Unión Europea; sin embargo, la salida del Reino Unido se ha convertido en un referente para determinados países.

Reacción de Polonia ante la activación del artículo 7

La decisión de la Comisión Europea fue calificada por el Gobierno polaco como “una decisión política que afecta inútilmente las relaciones mutuas”,²⁹ esto debido a su convicción de continuar impulsando la reforma judicial a pesar de las advertencias y sanciones, así como a la poca probabilidad de que el mecanismo sancionador pueda ser activado. El Gobierno encabezado por las elites del partido Ley y Justicia considera que las reformas servirán para mejorar el sistema judicial, fortalecer la democracia, luchar contra la corrupción, terminar con jueces y funcionarios judiciales privilegiados, y aumentar la confianza de los ciudadanos en el sistema, por lo que no tiene intención de retroceder en las reformas.³⁰ Asimismo, ha asegurado que la reforma judicial era necesaria debido a que el sistema aún se regía por jueces, leyes y procedimientos de la época comunista, argumento que resulta contradictorio debido a que, por ejemplo, el Diputado Stanislaw Piotrowicz, principal dirigente del Partido Ley y Justicia para la reforma judicial, es un ex fiscal de la era comunista.³¹

²⁹ *Infobae*, “La Unión Europea activó un proceso sancionador contra Polonia por su polémica reforma judicial”, 21 de diciembre de 2017. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/12/21/la-union-europea-activo-un-proceso-sancionador-contrapolonia-por-su-polemica-reforma-judicial/>

³⁰ *La Vanguardia*, “Polonia seguirá con la reforma de la justicia pese a las advertencias de la UE”, 21 de diciembre de 2017. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20171221/433795965218/polonia-seguira-reforma-justicia-pese-advvertencias-ue.html>

³¹ *Agencia EFE*, “Polonia alega que necesita reformar la justicia por el legado del comunismo”, 21 de diciembre de 2017. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/polonia-alega-que-necesita-reformar-la-justicia-por-el-legado-del-comunismo/10010-3473971>

Debido a que Polonia mantendrá su postura, se prevé que utilice los tres meses que le ha otorgado la Unión Europea para intentar defender sus decisiones ante la Comisión y el resto de los líderes europeos y contrarrestar la activación del artículo 7. Con este propósito el Primer Ministro Mateusz Morawiecki ha iniciado una “ofensiva diplomática”³² basada en una serie de visitas oficiales al resto de los países miembros, cuyo principal objetivo consiste en explicar a sus homólogos por qué son necesarias para Polonia las reformas en su sistema judicial.

A diferencia de lo que podría esperarse, Polonia no considera seguir los pasos de Reino Unido y abandonar la Unión Europea,³³ escenario que constituye el mayor temor de las autoridades europeas. En este sentido, el Primer Ministro polaco declaró que “el diálogo entre la Comisión y Varsovia debe ser abierto y honesto. Creo que la soberanía de Polonia y la idea de una Europa unida pueden conciliarse”.³⁴ Sin embargo, el Gobierno del país centroeuropeo ha insistido en que las reformas en el ámbito judicial son competencia de los países miembros, por lo que no deberían ser cuestionadas por las instituciones europeas.

Con el fin de reducir la tensión con la Unión Europea, horas antes de reunirse en Bruselas con el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, el Primer Ministro Morawiecki presentó el 9 de enero su nuevo Gabinete. Los cambios que realizó afectaron los Ministerios de Exteriores, Defensa, Finanzas, Interior, Tecnología, Medio Ambiente y Sanidad, visto esto como una señal de querer acercar posiciones con el bloque comunitario al retirar de sus cargos a los Ministros responsables de algunas de las medidas más polémicas que han sido criticadas por Bruselas.³⁵ Los cambios que llamaron más la atención fueron la remoción de los Ministros de Defensa, Antoni Macierewicz, y del Ministro de Exteriores, Witold Waszczykowski, principales euroescépticos en la pasada administración.³⁶ Sin embargo, como muestra de continuidad en el compromiso con la reforma judicial, mantuvo en su lugar al Ministro de Justicia, Zbigniew Ziobro, arquitecto de la medida.

Como resultado de la reunión entre Morawiecki y Jean-Claude Juncker, ambas partes acordaron volver a reunirse a finales de febrero para continuar el diálogo respecto al Estado de derecho, la posición polaca dentro de la Unión Europea, el futuro del bloque y las políticas comunitarias relativas al mercado único, la migración y la energía.³⁷ Esta reunión dejó ver que tanto Varsovia como Bruselas confían en que podrán disminuir las tensiones por medio del diálogo, escenario que sin duda es el más favorable para ambas partes, ya que a la Unión Europea no le conviene que continúe creciendo el euroescepticismo en su interior y, en definitiva, a Polonia quedar aislada dentro del bloque.

³² *Deutsche Welle*, “UE: Polonia prepara ofensiva contra sanciones”, 1 de enero de 2018. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <http://www.dw.com/es/ue-polonia-prepara-ofensiva-contrasanciones/a-41988572>

³³ Carmen Valero, “Polonia descarta abandonar la Unión Europea pese a los reiterados choques con Bruselas”, *El Mundo*, 9 de noviembre de 2017. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/11/09/5a047f8dca47412e5c8b45c5.html>

³⁴ *El Mundo*, “Bruselas activa el proceso legal para retirar a Polonia el derecho a voto en la UE”, *op. cit.*

³⁵ *Deutsche Welle*, “Primer ministro polaco remodela su Gobierno”, 9 de enero de 2018. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <http://www.dw.com/es/primer-ministro-polaco-remodela-su-gobierno/a-42079475>

³⁶ Claudi Pérez, “Polonia sustituye a ministros clave como señal para frenar la presión de Bruselas”, *El País*, 10 de enero de 2018. Consultado el 21 de enero de 2018 en: https://elpais.com/internacional/2018/01/09/actualidad/1515535063_238745.html

³⁷ *Europa Press*, “Juncker y Morawiecki acuerdan retomar sus contactos sobre Estado de derecho a finales de febrero”, 10 de enero de 2018. Consultado el 21 de enero de 2018 en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-juncker-morawiecki-acuerdan-retomar-contactos-estado-derecho-finales-febrero-20180110110951.html>

Consideraciones finales

La activación del artículo 7 en contra de Polonia por parte de la Comisión Europea constituye una de las decisiones más importantes que se han tomado a lo largo de la historia de la Unión Europea, si bien se ha tenido que enfrentar a distintas situaciones que ameritaban la aplicación de dicho artículo, nunca había aceptado recurrir a la considerada “opción nuclear”. La aplicación del mecanismo de sanción, se sabía por anticipado, tendría graves consecuencias sobre el país al que se le aplicara; sin embargo, la Unión Europea necesita mecanismos efectivos de sanción, ya que las numerosas etapas por las que tiene que pasar una propuesta de violación grave y persistente a los valores fundamentales, hacen prácticamente imposible la eliminación del derecho al voto dentro del Consejo Europeo, de manera que los Estados no se ven realmente amenazados y podrían continuar socavando los principios comunitarios.

Hasta el momento, el artículo 7 únicamente ha servido para ejercer presión sobre los Estados miembros que mediante la aprobación de leyes se han alejado de los valores fundamentales europeos. En el caso de Polonia, lo que realmente puede llevar a su Gobierno a reflexionar y dar un paso atrás en sus reformas, sería la restricción de los fondos de cohesión³⁸ que la Unión Europea le otorga, ya que Polonia es el Estado miembro que más se beneficia de ellos. Se calcula, por ejemplo, que de aquí a 2021 recibirá cerca de 229,000 millones de euros,³⁹ de manera que una posible sanción que comprometa dicho apoyo perjudicaría gravemente al país, obligándolo muy probablemente a reconsiderar sus acciones.

En cualquier caso, la activación del artículo 7 permite a las instituciones europeas recuperar credibilidad y proteger su identidad, especialmente respecto al compromiso que mantienen con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. No obstante, es evidente, que debería eventualmente recurrir a otras medidas más eficaces para lidiar con un sentimiento euroescéptico que, con méritos o sin ellos, trae por consecuencia un debilitamiento de los valores comunitarios.

³⁸ Los fondos de cohesión consisten en el apoyo financiero que la Unión Europea otorga a sus Estados miembros para desarrollar proyectos en los sectores de medio ambiente, redes transeuropeas (infraestructuras del transporte) y en proyectos relacionados con el desarrollo sostenible. Dichos fondos se le otorgan a “los Estados miembros cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita no supere el 90% de la RNB media de la Unión”. *Comisión Europea*, “Fondo de Cohesión”. Consultado el 21 de enero de 2018 en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/

³⁹ *Ídem*.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración
Anna Regina Sevilla Domínguez

Enero de 2018

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>