



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

POLONIA:
PARTICIPACIÓN Y DESAFÍOS EN EL SENO
DE LA UNIÓN EUROPEA

Presentado por:

Laura Isla Pérez

Tutelado por:

Margarita María Ana Corral Suarez

Valladolid, 23 de junio de 2025

RESUMEN

La Unión Europea se presenta en el ámbito internacional como una organización creada de la devastación y el odio que supuso la Segunda Guerra Mundial. Sobre la base de la asistencia mutua, la tolerancia y el compromiso, surge una organización que, no sólo devuelve a Europa la bonanza económica, sino también, la convierte en un espacio democrático y defensor del bienestar social.

A raíz de la promulgación de normativa comunitaria, los veintisiete miembros de la Unión hacen posible el avance del territorio hacia la consecución de sus fines, pero como no puede ser de otra manera, quedan comprometidos a reflejar en sus respectivos ordenamientos nacionales aquello que acuerdan. Con el paso del tiempo, se han erigido instituciones y principios jurídicos que preservan la observancia del Derecho Comunitario. Existen Tribunales y sanciones económicas que instan a su respeto.

Sin embargo, la irrupción de movimientos nacionalistas que ven mayor prosperidad para sus territorios alejándose de las políticas comunitarias, hace que muchos de los valores y principios de la Unión se dejen de lado.

En este sentido, el presente trabajo analiza la situación de Polonia, uno de los miembros más reticentes hacia las políticas provenientes de Bruselas. Consideraremos su presencia y participación en diversas organizaciones internacionales, y en particular en la Unión Europea. Trataremos de discernir si su inobservancia de las medidas comunitarias y su desafío a principios jurídicos asentados, entra dentro de la diversidad internacional de la que se crea la Unión o, si, por el contrario, hay una distancia entre sus valores imposible de salvar.

Palabras clave: Polonia, Derecho comunitario, inobservancia, valores europeos

ABSTRACT

The European Union presents itself internationally as an organization created from the devastation and hatred caused by the Second World War. On the basis of mutual assistance, tolerance, and commitment, the organization arises, not only restoring economic development in Europe but also making it a democratic space and defender of social welfare.

By Common law 's promulgation, the twenty-seven members of the European Union allow the territory to progress towards its aims, but as it can not be otherwise, they are committed to reflect their agreements on their respective national law. Over time, legal institutions and principles have been established to ensure that Common law is being observed. There are courts and economic sanctions that urge its respect.

However, with the emergence of nationalist movements, which see greater prosperity for their territories away from the European Union's policies, many of the Union's values and principles are being set aside.

On this basis, this paper analyses Poland's situation, as one of the most hesitant members towards the policies from Brussels. We will consider the presence of Poland and its participation in some international organizations as well as on the European Union. We will also try to discern whether Poland's disregard from Common law measures and its defiance towards well-established law principles, falls within the international difference from which the Union emerges or, on the contrary, if there is an unsalvageable distance between their values.

Key words. Poland, Common Law, non-compliance, European values

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. EL PASADO POLACO: DE LA OCUPACIÓN AL COMUNISMO.....	9
2. POLONIA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN.....	15
2.1. PRESENCIA EN LA OTAN. ¿ALIADO O DETRACTOR DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN?.....	16
2.2. PARTICIPACIÓN EN LA OCDE. DESARROLLO DEL ESTADO CONFORME A LOS INFORMES DE LA ORGANIZACIÓN	21
3. POLONIA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	27
3.1. GRUPO VISEGRADO. HISTORIA, DESARROLLO Y ACTUACIONES.....	29
3.2. PUNTOS DE CONFLICTO CON LA UNIÓN EUROPEA. POLONIA COMO PARTÍCIPE DE DOS REALIDADES DISPARES	34
3.2.1. POLÍTICA DE MIGRACIÓN.....	34
3.2.2. DERECHOS SOCIALES. SOBRE LA INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO.....	41
3.2.3. LA POSIBLE QUIEBRA DEL ESTADO DE DERECHO. SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.....	48
3.2.3.1. Activación del artículo 7 TUE. Antecedentes.	49
3.2.3.2. Análisis de jurisprudencia. Situación posterior a la activación del artículo 7 TUE.....	51
CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFIA	61

INTRODUCCIÓN

El tema sobre el que pilota mi trabajo puede resumirse en la presencia de Polonia en el ámbito internacional, especialmente su papel como miembro de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales.

Me decidí por realizar este trabajo al haber cursado mi tercer año de carrera allí, en Polonia, y más concretamente en Katowice, una ciudad de la región de la Baja Silesia conocida por ser una zona minera e industrial. Durante ese año, no solo me vi inmersa en ese gran país de grandes paisajes y atormentada historia, sino también pude llegar a conocer, aunque claramente desde un punto superficial, la forma de pensar de muchos polacos, en cuanto a cultura y a creencias se refiere lo que no hizo más que generarme más intriga sobre ese país en el que me adentraba.

Recuerdo pensar por primera vez sobre centrar el tema de investigación en este Estado, cuando, visitando con mi familia Wrocław, una de las ciudades más importantes del país, vi no solo una campaña antiaborto, sino carteles con imágenes bastante desagradables de “fetos abortados”, a lo largo de la ciudad y furgonetas con las mismas imágenes y con megáfonos que iban entonando una retahíla que, claramente no entendía, pero por el contexto podía intuirse lo que expresaban. Otro momento que me hizo decidirme fue en la propia universidad, durante una de mis clases de *Polish Civil Law*, en la que, no recuerdo muy bien cómo, tocamos el tema del matrimonio, y para mi gran sorpresa, nuestro profesor nos informó que el artículo 18 de su Constitución ¹ definía el matrimonio como la unión entre hombre y mujer. Esto suponía que el matrimonio homosexual se prohíbe desde la propia Constitución, al igual que en España antes del 2005, pero además el profesor, a título de opinión, nos dijo que veía muy difícil un cambio en el articulado para cambiar esta cuestión.

Después de estos dos encuentros con la normativa y moralidad polaca, así como con otros, pasé a reflexionar en la diversidad política de Europa, y por

¹ Artículo 18: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ; *Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej; El matrimonio, unión de hombre y mujer, así como la familia, la maternidad y la paternidad, estarán bajo la protección y el cuidado de la República de Polonia*

ende de la Unión, llevándome dicha reflexión a interesarme sobre cómo es posible el avance en una supuesta dirección cuando existen Estados miembros que aparentan ser, no lo contrario, pero sí algo muy lejano a los valores comunitarios.

Cuestiones de derechos de la mujer o de las personas sin hogar, pasando por la protección del medioambiente o a la independencia judicial. Todas estas materias tienen una dualidad, por un lado, la cara social reflejada en las costumbres o la mentalidad general, aquella que yo pude conocer. Por otro, la dimensión normativa y jurídica que es el inicio y el fin de la anterior, siendo la que establece dicha percepción y también la que puede hacerla desaparecer con su prohibición.

En definitiva, el trabajo va enfocado a analizar las políticas y prácticas del Estado polaco en el ámbito comunitario e internacional con el fin de discernir si esa supremacía que tiene el Derecho es empleada o no, o en qué medida para la prosperidad de los valores europeos.

1. EL PASADO POLACO: DE LA OCUPACIÓN AL COMUNISMO

Polonia es conocida por ser uno de los Estados que más sufrieron las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, siendo este acontecimiento histórico clave en la formación de la identidad nacional polaca con todas las reivindicaciones culturales, políticas y jurídicas que la conforman.

Con la ocupación nazi y la partición del territorio en virtud del acuerdo amistoso con la URSS sobre *“la cuestión polaca”*², llegaron años de lucha clandestina, huidas masivas del país y todos los horrores que acarrea la violencia desenfrenada. Se calcula que durante la invasión murieron setenta mil soldados polacos, unos ciento treinta y tres mil resultaron heridos y setecientos mil fueron hechos prisioneros³. No obstante, el verdadero horror comienza con la rendición polaca el 1 de octubre, que inicia a su vez a la exterminación étnica y religiosa concentrada en el horror del Holocausto.

Es así como el Estado polaco es, por un lado, presa del control alemán y, por otro, sucumbe al comunismo ruso. A partir de 1945, con la entrada del Ejército Rojo en el territorio alemán ocupado, comienza la etapa de la Polonia comunista⁴.

Una diferenciación importante de este sistema en relación con los demás Estados comunistas del momento radica en que éste no surgió a raíz de una revolución, puesto que el “nuevo orden” se impuso por fuerzas externas⁵ lo cual viene explicando el claro rechazo que recibió el movimiento tanto por la clase obrera, vinculada estrechamente a la Iglesia Católica, como por la escasa élite instruida remanente en el Estado, que apostaba por el acercamiento de la nación a la esfera occidental. En aras al fuerte rechazo de las ideas marxistas, fue complicado conseguir allí lo logrado en el resto del territorio estalinista. A modo de ejemplo,

² División de Polonia entre la Alemania Nazi y la URSS el 29 de septiembre de 1939, siendo la línea de demarcación el río Bug

³ Artyum Revista Digital de Artes y Humanidades. N°18-Noviembre de 2015

⁴ Fin del periodo en 1989 con la caída el Muro de Berlín

⁵ GOLEBIEWSKI JACEK. “El régimen comunista en Polonia después de la Segunda Guerra Mundial” Brocar. Cuadernos De Investigación Histórica, núm. 23-1999. pág.219

ni el Decreto 6 de IX de 1944⁶ por el que se inició la reforma agraria estableciendo la nacionalización tanto de parcelas de más de 100 hectáreas, como de los territorios alemanes anexionados a Polonia tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, consiguió la destrucción de la propiedad privada. Los dirigentes se enfrentaron a la fiera oposición de los pequeños campesinos a la colectivización de las tierras. La propaganda y la persecución hicieron mella en el pueblo polaco, pero no acabó con ellos, aferrándose fuertemente a la religión católica e incluso organizando grupos de resistencia en los que se cree que participaban más de 100.000 personas⁷.

La labor de persecución y la vigilancia sobre la población fue contundente y lesiva durante los primeros años de postguerra. Como técnicas de control y pavor general se recurrieron a medidas tales como torturas, juicios sin aviso previo o procedimientos según los parámetros judiciales⁸. Tras la muerte de Stalin el 5 de marzo de 1953, llegó la dirección de Nikita Chrustev con la que la población veía posible la humanización del sistema. En este contexto, durante el XX Congreso del partido comunista, Wladyslaw Gomulka fue elegido secretario del partido en Polonia, suavizándose con su nombramiento “la práctica del terror” que caracterizó los años previos, si bien es cierto que la censura, la propaganda y, en definitiva, el totalitarismo se mantuvo.

Los años siguientes en la República polaca estuvieron caracterizados por crisis económicas que dificultaban el acceso a determinados productos por sus elevados precios, y el descontento social, ya de por sí vigente, se vio potenciado tanto por las revueltas en Estados comunistas colindantes, siendo la máxima expresión de estas la Primavera de Praga⁹. Igualmente, se hizo latente la visible incompatibilidad y rechazo del sistema por la tan venerada Iglesia Católica.

⁶ GOLEBIEWSKI JACEK; pág.220

⁷ Loc.Cit. GOLEBIEWSKI JACEK pág 221

⁸ CIECHANOWSKI JAN; (2000). El totalitarismo comunista en Polonia (1944-1989) : su género y evolución. Brocar. Cuadernos De Investigación Histórica, núm 24-2000

⁹ Proceso de flexibilización y apertura iniciado en Checoslovaquia por Dubcêk, que fue violentamente frenado por las fuerzas soviéticas, pero supuso inevitablemente una fractura en el frente comunista

Durante la década de los setenta, y por estos motivos expuestos previamente, la oposición tomó acción política y comenzó a organizarse. Entre estos grupos de intelectuales anticomunistas destaca el *Comité para la Defensa de Obreros, KOR, (Komitet Obrony Robotników)*, cuya actividad estaba fundamentalmente enfocada en la documentación tanto de abusos de poder como de la violación de los derechos humanos por parte de sus dirigentes¹⁰. Buscaban la intervención internacional en el territorio, en vista de la firma en 1975 por parte de la República de los *Acuerdos de Helsinki*¹¹, en virtud de los cuales se imponían obligaciones a los Estados firmantes de respetar y garantizar determinados derechos humanos¹². Dicha obligación dio lugar a la publicación de la *Declaración de Derechos Humanos* en territorio polaco¹³.

El *KOR* y otros colectivos de oposición como el *TKN (Towarzystwo Kursów Naukowych)*¹⁴, dieron con una política concurrente con los ideales de la Iglesia Católica, también contraria al actual régimen, asumiendo así la búsqueda de una Polonia caracterizada por la libertad económica, social, política, así como por la libertad de culto y el derecho de manifestación¹⁵. Si hemos mostrado como la actuación del *KOR* iba enfocada a la denuncia internacional, el *TKN* actuaba desde otra ala diferente pero igualmente fundamental, la disidencia intelectual y la cultura independiente. Ofrecía a la población la posibilidad de nutrirse intelectualmente en un espacio alejado de la opresión comunista, sirviendo como espacio seguro para el debate. Con grupos como este, la importancia de la libertad de pensamiento, entre otras, pudo hacerse llegar a parte de la población. No obstante, fue con el nombramiento del Papa Juan

¹⁰ BARLINSKA IZABELA- "La sociedad civil en Polonia y Solidaridad", ;(2006)"- Número 223 de Colección Monografías; CIS

¹¹ Acuerdos firmados por los Altos Representantes de la *República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, San Marino, la Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia*

¹² Op. Cit BARLINSKA IZABELA pág.90

¹³ La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), cuya redacción fue promovida por Naciones Unidas, en adelante NNUU, fue ratificado en un primer momento por 48 estados, y a su publicación se presentaron 8 abstenciones, siendo Polonia una de estas

¹⁴ En castellano, "*Sociedad de cursos para el conocimiento*"

¹⁵ Op. Cit BARLINSKA IZABELA pág:92

Pablo II¹⁶, y más concretamente con su visita al territorio polaco en 1979, cuando se logró que todas estas ideas y pensamientos llegaran también a la clase trabajadora, que las pasó a defender fervientemente. Su figura y labor fue tal que hasta el propio Gorbachov reconoció que determinó la caída definitiva del sistema comunista¹⁷

En este ambiente de ruptura y deterioro del sistema tienen lugar dos eventos de gran trascendencia para la llegada de la democracia al Estado. Este es, por un lado, la formación, reconocimiento y apogeo del Sindicato Solidaridad; y, por otro la adopción por parte del nuevo y último líder de la URSS, Gorbachov, de la *perestroika*.

El Sindicato Solidaridad o “*Solidarność*”, surge como respuesta a la crispación social en 1980, y más concretamente como consecuencia de una huelga que supuso la ocupación de un astillero en Gdansk¹⁸ liderada por Lech Wałęsa¹⁹, cara visible del movimiento. Desde este momento, el sindicato comenzó a presionar al gobierno polaco que, condicionado por las órdenes de Moscú y la oleada de revueltas en el territorio, asumió la tarea de acallar la lucha del grupo Sindical. La imposición de la Ley Marcial en 1981 hizo que el sindicato se viera obligado a actuar en clandestinidad, poniendo freno y mermando la esperanza sobre la transformación del territorio puesto que, se veía al movimiento como incapaz de integrarse con el sistema, siendo considerado como un claro ejemplo de “revolución autolimitante”.²⁰

Pese a la persecución y la ilegalidad del movimiento, su talante apolítico, católico y antiestatal influyó ya no tanto en la desmoralización y

¹⁶ Karol Józef Wojtyła, nacido el 18 de mayo de 1920 fue elegido Papa el 16 de octubre de 1978 hasta su muerte en 2005, convirtiéndose así en el primer papa polaco de la historia. Ferviente defensor de las costumbres y de la “esencia polaca”, es considerado como una figura clave en el acercamiento del catolicismo con la lucha anticomunista

¹⁷ CORTINA DE LA CONCHA GABRIEL- “La inteligencia soviética y el Papa Juan Pablo II” Instituto de Estudios Estratégicos; 44/2014. Pág 2

¹⁸ Op. Cit; BARLINSKA IZABELA. pág 93

¹⁹ Nacido en 29 de septiembre de 1943, fue profesional de la metalurgia hasta que se unió a la actividad huelguista y sindical, siendo uno de los fundadores del Sindicato Solidaridad en 1980. Ganador del Premio Nobel de la Paz en 1983, resultó elegido presidente de la República de Polonia en las Primeras elecciones libres de 1990

²⁰ KIENIEWICZ JAN - “Cambios en Polonia: Transición y Transformación” 1993. Cuadernos de historia contemporánea, 15, 129. pág 143

desvanecimiento del sistema, sino en la durabilidad en el tiempo del sindicato y su ulterior legalización. Estas características permitieron que el mensaje laboralista y la lucha que representaban pudiera llegar, mantenerse y ser adoptado por la población polaca en general, ganando así un apoyo determinante, hasta llegar a convertirse en un movimiento nacional que formaba parte de la esfera diaria del polaco medio²¹.

Los años siguientes vinieron determinados por la puesta en poder de Gorbachov y su afán de realizar una reforma desde dentro de todo el sistema de la URSS. Él mismo apuntó que *"la esencia de la Perestroika se encuentra en el hecho de que una socialismo con democracia"*²². En este sentido, se dotó de una mayor libertad a las provincias en el ámbito político, lo que propició que, en búsqueda de la estabilidad y la prosperidad del territorio, se empezara a plantear la posibilidad de reunión y negociación entre el poder político y los representantes del pueblo.

1989 fue un año clave en la historia polaca reciente. La liberalización de las provincias soviéticas de mano de Gorbachov dio pie a la realización de negociaciones, conocidas como "reuniones en la Mesa Redonda"²³ entre Lech Wałęsa y el gobierno polaco. El objeto principal de estas reuniones fue la remodelación del sistema político del Estado, acordándose la celebración de elecciones a ambas Cámaras, siendo asignados el 65 % de los escaños del Parlamento al Partido Socialista Polaco. También se aprobó la legalización de Solidaridad.²⁴

El día 4 de junio de 1989 comenzó la primera ronda de las elecciones, en las que el sindicato tuvo un respaldo indiscutible al obtener prácticamente la totalidad de escaños que estaban a su disposición.

Tras estas elecciones, se había iniciado un mecanismo imparable hacia la democratización del país. Se acercaron nuevas manifestaciones, huelgas y

²¹ Op. Cit ;KIENIEWICZ JAN pág 142

²² WALKER PRIETO, IGNACIO - "Gorbachov, la Perestroika y los cambios en Europa del Este" 2019. Revista De Ciencia Política, 13(1-2), pág.80

²³ AA. VV (2014)- Del autoritarismo a la democracia. La experiencia polaca. CADAL; Instituto Lech Wałęsa.pág 40

²⁴ Op Cit. AA.VV pág. 41

movilizaciones contrarias al imperecedero gobierno comunista, pero, fueron las propias discrepancias dentro del Partido las que alzaron al sindicato Solidaridad, de la mano de Mazowieki ²⁵, con la presidencia del país en septiembre de ese mismo año.

Ya llegado diciembre, se reformó la Constitución de la República Popular de Polonia, volviendo a su denominación previa como República de Polonia y haciendo cambios relevantes de cara a la transición a la democracia. Entre estos cambios, es destacable el establecimiento del pluralismo político en forma de libertad de creación de partidos políticos, y, por tanto, la consecuente eliminación del monopolio parlamentario que venía realizando el POUP (Partidos Socialista). Tras estos cambios llegaron en el año 1990 las primeras elecciones libres desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en las que salió elegido Walesa como presidente de la República. Y así, con un gobierno democráticamente elegido comienza el reto de mejorar la economía del país, gravemente dañada por las técnicas comunistas, y asegurar un lugar para Polonia en el ámbito internacional como territorio independiente y comprometido con el Estado de Derecho.

²⁵ Nacido el 18 de abril de 1927, fue un escritor y trabajador social cofundador del Sindicato Solidaridad junto a Wałęsa. Ocupó el puesto de Primer ministro desde 1989 hasta las primeras elecciones libres de 1991 siendo sucedido por Jan Bielecki

2. POLONIA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN

Una vez analizada la evolución político-histórica del Estado, la cual nos permite llegar a entender su creación como territorio, se debe dar paso al estudio del proceso de internacionalización que emprendió el Estado polaco. Como el resto de los países del mundo, Polonia se vio en la necesidad de cooperar con el resto de los Estados para mejorar su posición en el plano global y la situación de todos sus ciudadanos, desde una perspectiva económica. Esta necesidad de cooperación se traduce en la entrada en distintas organizaciones internacionales.

Actualmente, existe un elevado número de organizaciones internacionales de cooperación. En estas, por medio normalmente del voto de la mayoría, se aprueban acuerdos entre los Estados miembros, enfocado a la consecución de determinados intereses comunes, ya sean económicos, de defensa, o de mejora de la calidad de vida de la ciudadanía desde la perspectiva medioambiental o de los servicios públicos. De esta forma, Polonia forma parte de numerosas organizaciones internacionales, y, concretamente nos centraremos en su postura y actuación dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en adelante OTAN, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en adelante OCDE. Creo que estas dos organizaciones son de relevante importancia hoy en día, ya que, por un lado, la OCDE no solo busca asegurar un desarrollo económico de los Estados miembros, sino que además se preocupa de otros aspectos, en mi punto de vista muy importantes tales como la educación o la protección del medio ambiente. Por otro, la OTAN actualmente, como defensora de la integridad territorial, se encuentra en el punto de mira desde el estallido de la guerra en Ucrania, siendo por tanto clave el entendimiento del Estado de las distintas políticas de defensa y de su compatibilidad o no, con los objetivos comunitarios.

Igualmente, pasaremos a analizar distintas políticas llevadas a cabo por Polonia, en el ámbito de dichas organizaciones. Poniendo el foco en si la

motivación detrás de las mismas era la cooperación o si, por el contrario, los intereses nacionales asentaron la forma de actuación.

2.1. PRESENCIA EN LA OTAN. ¿ALIADO O DETRACTOR DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN?

A la hora de expandir sus relaciones y atendiendo a su historia reciente, Polonia asumió la relevancia de contar con un fuerte núcleo de apoyo que pudiera respaldar al territorio en caso de injerencias externas dirigidas al menoscabo de su integridad territorial. Por este motivo, la entrada en la Organización del Tratado del Atlántico Norte era de notable relevancia para el gobierno polaco. Como es sabido, esta organización de cooperación consiste en una alianza militar que pretende asegurar la libertad y seguridad de sus miembros, actualmente treinta y uno, siendo el precursor de esta y, podríamos decir, que el miembro más influyente Estados Unidos.

En este sentido, la política de seguridad y defensa, en adelante PSED, es una de las aspiraciones a las que la Unión Europea lleva tiempo posicionando en lo más alto de su lista de objetivos. Desde la Cumbre de Saint Malo en 1998²⁶, con la que Francia y Reino Unido, Francia como potencia pro-integración y Reino Unido como defensora de la gestión única de la OTAN en la materia, asentaron los principios sobre los que se fundamentará dicha política de defensa. Esta cumbre que se tradujo en la Declaración de Saint Malo, donde se estableció la capacidad del Consejo Europeo de desarrollar, de forma intergubernamental, una política de defensa común. Estos principios se han mantenido y respetado en la ulterior publicación de normativa europea, introduciendo dichos principios en el Tratado de Lisboa entre otros. No obstante, dicha política debe verse limitada a la gestión de crisis internacional puesto que el compromiso por la defensa del territorio seguiría siendo competencia y propósito exclusivo de la OTAN.

Siguiendo con esta lógica, se establece que la UE únicamente podrá intervenir mediante acciones militares, en aquellas situaciones en las que no haya

²⁶ Nombre por el que se conoce la reunión realizada el 4 de diciembre de 1998 por Jacques Chirac y Tony Blair, en la que dos potencias de pretensiones políticas (atlantistas y integracionistas) se pusieron de acuerdo para asentar los principios que desarrollaría la posterior política exterior y seguridad común de la UE

intervenido previamente la OTAN, evitando duplicidades en las estructuras de mando. ²⁷ Si discernimos de una manera crítica estos principios de la Declaración, es cierto que abren la puerta al ulterior desarrollo de un control militar en situaciones de crisis por parte de la Unión, pero, no obstante, también blindan el ejercicio de la defensa y acción militar en manos de la OTAN, dejando fuera de la cuestión de debate las 3 D's: *decoupling*, *duplication*, *discrimination* ²⁸y, por ende, perpetúan a la Unión en su dependencia con la OTAN. Cabe destacar que son muchos los Estados miembros que apoyan esta subordinación a la organización de cooperación en aras a preservar la soberanía a la que debieran renunciar si la política de la Unión pudiera avanzar en esos ámbitos. Sobre todo, los países del Este ven en la Alianza y de manera más precisa, en Estados Unidos un fuerte jugador en el plano militar que conviene tener de aliado²⁹.

Muestra clave de esta mentalidad se proyecta con la formación del grupo “Los 9 de Bucarest”³⁰, quienes, si bien es cierto que no de manera unánime, buscan defender sus fronteras internacionales, las cuales, en atención a lo ocurrido con Crimea en 2014, y en la actualidad con Ucrania, ven peligrar ante la violación rusa de los principios básicos del Derecho Internacional Público entre los que destaca el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas³¹ que proclama la prohibición del uso de la fuerza.

²⁷ ROMERO JUNQUERA ABEL. 25 años de la «Declaración de Saint-Malo», piedra angular de la política común de seguridad y defensa Documento de Análisis IEEE 82/2023.pp.1-21

²⁸ Frase referida a la obligación de “No disociar las estructuras de defensa europeas de la OTAN, no duplicar las capacidades de la OTAN y no discriminar a los miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE”

²⁹ JIMÉNEZ LENDOIRO PAULA MARIA-“Polonia, una potencia «atlantista» en un marco europeo” Boletín IEEE, ISSN-e 2530-125X, Nº 34 (Abril - Junio), 2024 pág 876

³⁰ Formación de los 9 antiguos estados soviéticos (Polonia, Rumanía, Bulgaria, la República Checa, Hungría, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania) creada en el año 2015 por las tensiones internacionales surgidas a partir de la guerra de Crimea

³¹ Artículo 2: *La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros. (...) Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas (...)*

Las invocaciones rusas de la pertenencia de antiguas zonas de influencia soviética ya empezaron con Osetia del Sur y Abjasia en Georgia, convertidas de facto en territorio ruso en el año 2008³². Mediante la desestabilización, el Kremlin pretende evitar perder su influencia en los territorios del Mar Negro³³, presionando igualmente para que Estados bajo su yugo (Ucrania y Georgia) no puedan cobijarse bajo el ala de organizaciones internacionales tales como la OTAN o la Unión Europea.³⁴

La OTAN, ante la dificultad que plantea la intervención en cualquier medida en esta zona, atendiendo a la gran cantidad de intereses cruzados, pasando por económicos a energéticos, ha tratado de limitar la presencia y el avance ruso en la zona báltica apoyado por todos los países de la zona, destacando a Polonia. De esta forma la OTAN despliega el conjunto de fuerzas multinacionales a través de dos grupos: las concentradas en la denominada presencia avanzada ampliada, propiamente “*Enhanced Forward Presence*”, y las que lo hacen bajo el concepto de presencia avanzada adaptada, o “*Tailored Forward Presence*”³⁵ situados en este mismo Estado, concretamente en la ciudad de Szczecin.

Volviendo el foco a la actitud polaca sobre el avance ruso, y centrándonos específicamente en la guerra actual en Ucrania, Andrzej Duda³⁶ ha protagonizado importantes declaraciones que desvelan la fe desmedida hacia la fuerza de la organización atlántica y del magnate que la lleva. Es sabido que, Donald Trump desde su elección como nuevo presidente de Estados Unidos, ha realizado un giro de 180 grados con respecto a las políticas de su

³² SALMÓN ELISABETH, ROSALES PABLO (2014). Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría. Derecho PUCP, (73), pp 185-204.

³³ STEPANYUK VITALIY -Rusia y el Mar Negro: el valor estratégico de Crimea. Global Affairs and Strategic Studies- Universidad de Navarra

³⁴ Georgia solicitó la adhesión a la Unión Europea en marzo de 2022, se le concedió el carácter de país candidato en diciembre de 2023 pero, no obstante, en 2024 se paralizó el proceso de adhesión de facto hasta 2028. Ucrania inició el proceso en junio de 2022 manteniéndose desde 2024 hasta las fechas abiertas las negociaciones ante la situación actual

³⁵ SÁNCHEZ TAPIA, FELIPE- Tensiones geopolíticas en el mar Negro Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Panorama geopolítico de los conflictos 2021 / coord. por José Ignacio Castro Torres, 2021, págs. 97-132

³⁶ Presidente de Polonia desde el año 2015 y el mando supremo de las Fuerzas Armadas de Polonia. Ultraconservador y antiguo militante del PIS (*Partido, Ley y Justicia*)

antecesor, Joe Biden, incluida la actitud con respecto a la guerra de Ucrania, presumiblemente en carácter de líder indiscutido de la OTAN. En este sentido, se dedicó a negociar con el Kremlin sobre el futuro del territorio ucraniano, sin la presencia del presidente de este, ya que, no es necesario apuntar a que la opinión del pueblo que está siendo bombardeado, no es relevante para la causa. Antes de esto, Trump en alarde de líder del mundo occidental se reunió con Zelenski, y, con el poder y la palabra que le otorga la fuerza militar, alentó al presidente ucraniano a cesar en su empeño de alargar una guerra iniciada por él mismo.

De esta forma, y ante la escasa viabilidad de las negociaciones, como medida de presión a Ucrania, cesó el apoyo armamentístico por parte de Estados Unidos acordado por la Casa Blanca este mes de marzo, *“hasta que el gobierno ucraniano demuestre un compromiso de buena fe con la paz”*, o, en otras palabras, hasta que el presidente Zelenski ceda a las peticiones realizadas tanto por el Kremlin como por la Casa Blanca referentes a la integridad territorial del Estado y de sus recursos naturales, específicamente las conocidas como *“tierras raras”*³⁷

A este respecto, adquieren relevancia las palabras y actuaciones llevadas a cabo por el gabinete polaco que ponen de manifiesto una vez más su compromiso para con la OTAN, al defender fervientemente que *“No hay una Europa fuerte sin Estados Unidos y la OTAN, al igual que no hay una OTAN fuerte sin una Europa comprometida”*³⁸. No obstante, se desbanca de las pretensiones europeas de ayuda únicamente armamentística y, siguiendo una línea de apoyo directo, Donald Tusk, primer ministro polaco, en una de las reuniones con el dirigente ucraniano, acordó *“la formación y entrenamiento de una nueva unidad militar ucraniana en territorio polaco”*³⁹

³⁷ Denominación conferida a aquellas zonas en el Estado ucraniano que concentran hasta 17 elementos químicos claves para industrias aeroespaciales y de la energía verde. Entre esos elementos encontramos el europio, el terbio y el tulio

³⁸ COSIC DOMONIKA- El presidente polaco advierte a la OTAN: "No hay tiempo para discutir el aumento del gasto militar"; Euronews Publicado 12/03/2025 - 16:07 CET•Última actualización 16:30

³⁹ EURONEWS CON AP- Polonia y Ucrania firman un acuerdo militar "sin precedentes" Publicado 08/07/2024 - 18:51 CEST•Última actualización 22:22

Además, Polonia este año prevé aumentar considerablemente el gasto en defensa, incluso por encima de lo estipulado por la unión transatlántica, llegando dicha inversión al 4.8% del PIB⁴⁰. Pudiendo parecer que la mentalidad del territorio se encuentra en sintonía con la promovida por la Comisión ante la llamada de Úrsula Von der Layen de rearmar a la Unión, aumentando el gasto en defensa en un mínimo del 3% del PIB, con el que se podría movilizar hasta 800.000 millones de euros⁴¹.

Por el contrario, la intención de rearme por parte de la Unión si bien es cierto que tiene como objetivo claro y principal la defensa del territorio, tanto comunitario como ucraniano, se distancia de la mentalidad polaca, puesto que, actualmente, se aspira a un desarrollo ulterior y definitivo de la Política de defensa común. Enfocando el mismo a la consecución de una, en parte limitada por las normas positivas, cierta independencia del garrote estadounidense.

Si atendemos a la mentalidad polaca, que ve en Estados Unidos un magnate y fiel precursor de la libertad y la seguridad, y, en consecuencia, apuesta por la vigencia y supremacía de la cooperación atlántica, es fácil pensar que los objetivos y pretensiones de este y la Unión pueden divergir e incluso enfrentarse.

De esta manera, y volviendo al propósito inicial del apartado de sacar a relucir los posicionamientos de la nación con respecto a la organización, cabe concluir que en Polonia la OTAN ha encontrado un Estado que comparte si no al pie de la letra, prácticamente, los valores y los propósitos de la organización, inclusive cuando existen conflictos para con otros. Polonia lleva como emblema su historia reciente, de la que ha aprendido que la ley la hace el más fuerte, prefiriendo, al menos en cuanto a la defensa se refiere, apoyar y no enfrentarse a aquel que puede entorpecer el orden público y la integridad del Estado. Todo esto nos lleva a cuestionar si, este territorio es para la Unión Europea un miembro dispuesto a desarrollar sus políticas, o, por el contrario, puede

⁴⁰ COSIC DOMINIKA; *Op.Cit*

⁴¹ TIDEY ALICE- Von der Leyen presenta un paquete de Defensa de "800.000 millones de euros" antes de la cumbre de líderes de la UE; Euronews Publicado 04/03/2025 - 11:15 CET•Última actualización 11:16

encontrar más similitudes con una pieza que, en el tablero geopolítico, está controlado desde el otro lado del charco.

2.2. PARTICIPACIÓN EN LA OCDE. DESARROLLO DEL ESTADO CONFORME A LOS INFORMES DE LA ORGANIZACIÓN

A la hora de hablar sobre las organizaciones internacionales de cooperación, es imposible dejar fuera a aquella cuyos objetivos están enfocados a que todos los Estados miembros alcancen niveles óptimos de desarrollo en diversas materias. La pertenencia a esta organización no sólo supone disponer de más recursos a la hora de poner en marcha diversas políticas, sino también el recibir datos numéricos, objetivos sobre la mejora o el deterioro de aquella materia en cuestión. La confluencia de intereses entre los miembros puede no darse, pero una cosa es clara, todos quieren aumentar la riqueza de su territorio, para lo que seguirán aquello que determinen los expertos. Esta organización no es otra que la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo). La presencia de Polonia en ella es importante para tener una visión global del Estado, ya no solo a nivel jurídico o político, sino también económico, puesto que la situación económica que experimenta un Estado es un condicionante para todas aquellas decisiones de gobernanza que se tomen. Si el Estado atraviesa una época de desarrollo y expansión el ambiente social y político será más calmado e influirá en su actuación internacional.

La OCDE, o, en aquel momento OCEE⁴² surge tras el fin de la Segunda Guerra mundial, como órgano desde el que se pudiera poner en funcionamiento el Plan Marshall. La que como tal conocemos como OCDE, surge en septiembre de 1961 tras la entrada en vigor de su Convención⁴³. Como es fácil de adivinar, su creación asentó las bases que actualmente, hacen posible referirnos a libertad de comercio, económica y arancelaria.⁴⁴ Esta idea de prosperidad económica queda plasmada en la propia Convención, donde ya en su artículo

⁴² Organización para la Cooperación Económica Europea

⁴³ Estados fundadores: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía

⁴⁴ PÉREZ GONZÁLEZ, MANUEL. Crónica de la OCDE. Revista de Instituciones Europeas, ISSN 0210-0924, Vol. 2, Nº 2, 1975, pp. 523-546

1.1 propugna que se pretende *realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y a contribuir así al desarrollo de la economía mundial*.⁴⁵ La expansión de la organización a países no solo europeos sino latinoamericanos⁴⁶ entre otros, supuso alcanzar los treinta y ocho estados miembros. Este crecimiento persigue “*ampliar la zona de paz estable mediante la difusión del conocimiento acerca de cómo funciona la economía liberal hacia un número mayor de países*”⁴⁷ promoviendo que se deje de lado esa visión de club exclusivo de naciones occidentales.⁴⁸ En otras palabras, podemos decir que el fin último de la misma sería alcanzar el máximo bienestar social promoviendo políticas según los propósitos de Naciones Unidas⁴⁹ previstos en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas. A este respecto, y en consonancia con su propia evolución para cumplir con aquellas ambiciosas pretensiones perseguidas, las materias sobre las que la organización investiga y aconseja a los Estados, también ha ido cambiando. Se deja atrás la época en la que únicamente se dedicaba tiempo y esfuerzos a la búsqueda de medidas que fomentaran la economía y, toma relevancia, de acuerdo con la búsqueda de la paz y el bienestar, la investigación y apuesta por temas tales como la educación, el medioambiente o la sanidad⁵⁰. No obstante, se debe tener en mente cómo no todo son buenas palabras sobre la organización, al haber autores para los que se ha constituido en *una amalgama entre un club de países ricos, una firma consultora para gobiernos en materia*

⁴⁵ Instrumento de ratificación del Convenio de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (O. C. D. E.), firmado en París el 14 de diciembre de 1960. BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1963, pp 14254 a 14257

⁴⁶ Mexico pasó a ser miembro en el año 1994; Chile en 2010, Colombia en 2018 y Costa Rica en 2021

⁴⁷ GALVIS CASTRO, FELIPE ALEJANDRO - “La OCDE: un perfil crítico” Razón Crítica, 2021, (10), pp 211–235

⁴⁸ GOIG MARTÍNEZ, JUAN MANUEL- “La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia” Revista de Derecho UNED, núm. 19, 2016; pp 111-151

⁴⁹ GOIG MARTÍNEZ, JUAN MANUEL Op cit, pág 125

⁵⁰ Las materias fundamentales que aborda la OCDE son: Administración pública; Agricultura, alimentos y pesca; Asistencia al desarrollo; Asuntos financieros y fiscales; Ciencia y tecnología; Comercio; Desarrollo territorial, regional, urbano y rural; Economía; Educación; Empleo y fuerza de trabajo; Energía; Energía nuclear; Inversión; Medio ambiente; Países del Este y Centro de Europa; Políticas de competencia y de consumo; Prospectiva; Salud; Transporte y Turismo

*de administración y un cuerpo legislativo, que ofrece un foro restringido para asuntos virtualmente ilimitados.*⁵¹

La forma de actuación de la organización es diversa. Por un lado, a través de los numerosos Comités vinculados a la misma, se elaboran Análisis y Estudios sobre las políticas públicas de los Estados miembros con el objetivo de identificar y promulgar las mejores prácticas posibles a nivel mundial. Entre estos estudios destaca el Informe Pisa⁵², a través del cual se examina el nivel educativo y la calidad de la educación en los diversos estados. La elaboración de estos informes es posible en atención al articulado de la propia Convención por la que los miembros se obligan entre otras cosas: *a mantenerse informados mutuamente y proporcionar a la Organización la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; consultarse continuamente, efectuar estudios y participar en proyectos aceptados de común acuerdo.*⁵³

Seguidamente, se prevé la realización de Exámenes de Pares. Estos informes consisten en la realización de una revisión periódica, generalmente cada seis años a los Estados miembros en determinadas materias. Los criterios de evaluación se agrupan en torno a tres pilares (compromiso de los países socios, asociaciones inclusivas, esfuerzos mundiales y nacionales) y cuatro fundamentos (políticas, acuerdos institucionales, financiación y sistemas de gestión).⁵⁴

Finalmente, y si bien es cierto que, con menor asiduidad, en virtud del artículo 5 de la convención *la Organización puede tomar decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán obligatorias para todos los miembros; hacer recomendaciones a los miembros y, concluir acuerdos con sus miembros, con*

⁵¹ GALVIS CASTRO, FELIPE ALEJANDRO. *Op cit*, pág 218

⁵² El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (*PISA, Programme for International Student Assessment*), viene analizando desde el año 2000 las competencias en 3 materias troncales: ciencia, lengua y matemáticas de los estudiantes de 15 años.

⁵³ Artículo 3; Instrumento de ratificación del Convenio de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (O. C. D. E.), firmado en París el 14 de diciembre de 1960. BOE» núm. 239, de 5 de octubre de 1963

⁵⁴ Development co-operation peer reviews and learning - OECD

*Estados no miembros y con organizaciones internacionales.*⁵⁵ En otras palabras, puede tanto establecer decisiones vinculantes para los Estados miembros, como Directrices, Recomendaciones o Declaraciones, que pese a su carácter no vinculante integran todo un acervo de buenas prácticas y estándares.⁵⁶

En cuanto a la presencia de Polonia en dicha organización, si tenemos en cuenta el Examen de Pares o *Peer Review* realizado a este Estado el 8 de diciembre de 2023, podemos tener una imagen clara y detallada del nivel de compromiso del territorio con los principios de la organización.

De la lectura de dicho examen, en primer lugar, se desprende como desde la última revisión de 2017, Polonia no ha implementado o puesto en funcionamiento todas las recomendaciones de la OCDE, al igual que no ha sido posible para el Estado alcanzar las aspiraciones pretendidas en varias áreas. En 2017, OCDE recomendó al Estado entre otras cosas: *proporcionar objetivos y orientaciones claros para la aplicación de prioridades tales como la reducción de la pobreza y cuestiones transversales como la igualdad de género y protección del medio ambiente; debería remodelar las modalidades de ayuda y sus asociaciones aumentando la transparencia, previsibilidad y propiedad de las ayudas*⁵⁷. Si bien es cierto que, varios de estos objetivos no se consideran suficientemente alcanzados, en el informe se destaca el impacto que ha tenido en su consecución, el enfrentamiento bélico en Ucrania, no solo apuntando el quiebro en el crecimiento económico existente tras una pronta recuperación en la crisis del año 2020 sino también el eficiente y amplio manejo de recursos, tanto públicos como privados, que han empleado en materia de inmigración, llegando a acoger a 1.5 millones de refugiados ucranianos.⁵⁸ A este respecto, la organización apunta a que su rápida respuesta internacional debe tomarse

⁵⁵ Artículo 5; Instrumento de ratificación del Convenio de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (O. C. D. E.), firmado en París el 14 de diciembre de 1960. BOE» núm. 239, de 5 de octubre de 1963

⁵⁶ GOIG MARTÍNEZ, JUAN MANUEL Op *cit*,pág 127

⁵⁷ OECD (2017), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Poland 2017, OECD Publishing, Paris.

⁵⁸ OECD (2023), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Poland 2023, OECD Development Co-operation Peer Reviews,OECD Publishing, Paris

de punto de partida para asegurar mejoras en la ayuda oficial al desarrollo afirmando que el compromiso de dedicar a este el 0.33 % en 2030 es posible de haber un mayor compromiso estatal a la cooperación.⁵⁹

A nivel jurídico el informe también dedica unas páginas a analizar las acciones normativas llevadas a cabo por el gobierno en aras a alcanzar los objetivos en desarrollo. De esta forma, el *Development Cooperation Act de 2011*, se trata de la normativa básica que ha permitido al Estado polaco, como se establece en el artículo 1.1 de la norma “*establecer la organización, las normas y las formas de cooperación para el desarrollo con los países incluidos en la lista de receptores de asistencia oficial para el desarrollo adoptado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que incluye a los países en el programa de la Asociación Oriental, en lo sucesivo denominados "países en desarrollo"*”.⁶⁰

La norma establece en su artículo 5 que “*La cooperación al desarrollo se llevará a cabo sobre la base de un Programa de cooperación, que abarca un período no menos de 4 años*”.⁶¹ El Programa del que se ocupa el informe, y que se encuentra en vigor actualmente es *Solidarity for Development (2021-2030)*⁶², del que, al tiempo que afirma la eficiencia y positividad de los cambios efectuados, también apunta a una excesiva burocracia y número de instrumentos anuales para la convocatoria de propuestas, que, como ya se apuntó en 2017, debe reducirse.⁶³ Además, apunta a que pese a la creación del Consejo de políticas, del que se espera que se reúna al menos dos veces al año para “opinión y asesoramiento” en materia de cooperación, esto no sucede. La falta de debate en el Parlamento da lugar a que la aprobación de políticas anuales no sea óptima y susceptible de amplia mejora.

Dejando de lado la cooperación internacional, en el escrito se atiende a la necesidad de potenciar el apoyo de la población civil en estas acciones gubernamentales al ser necesario el recurso humano y social para el buen

⁵⁹ OECD (2023) Op.cit pág.26

⁶⁰ Artículo 1.1; DEVELOPMENT COOPERATION ACT of 16th September 2011

⁶¹ Artículo 5. DEVELOPMENT COOPERATION ACT of 16th September 2011

⁶² Enfocado a países tales como: Bielorrusia, Moldavia, Ucrania, Etiopía, Kenia o Tanzania

⁶³ OCDE 2023 OP.cit pág 18

desarrollo de las políticas. Ejemplificación suficiente de los problemas de personal, tanto local como extranjero, se refleja en las nueve plazas del departamento que resulta imposible cubrir de manera permanente.

Finamente, de entre las recomendaciones promovidas en este informe destacamos la necesidad de *invertir en educación para el desarrollo y fomentar el debate en el Parlamento y la sociedad sobre cómo les benefician dichas políticas*. Igualmente se menciona la necesidad de *desarrollar políticas inclusivas a través de procesos más transparentes*. Y, en atención al compromiso de alcanzar el 0.33 % del presupuesto en 2030 a esta materia, deberían *fijar objetivos para aumentar su volumen de AOD⁶⁴ durante los próximos siete años y comprometerse a ello en la planificación presupuestaria*.

⁶⁴ AOE o Ayuda Oficial al Desarrollo

3. POLONIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Seguidamente, para efectuar un estudio completo del enfoque polaco en el Derecho Internacional, tanto como potencia individual como miembro de diversas organizaciones, es vital centrarnos en la posición que ocupa dentro de la principal organización de integración hasta el momento, la Unión Europea.

El Estado polaco, pasó a ser miembro de la Unión el 1 de mayo de 2004, momento en el que se experimentó el mayor crecimiento del grupo con la entrada de la mayoría de los Estados del Este.⁶⁵

En el caso polaco, la entrada en la Unión comenzó con la ratificación del Tratado Europeo de 16 de diciembre de 1991, que dio pie a la asociación entre este y la organización.⁶⁶ Tras el cumplimiento de los requisitos necesarios para convertirse en Estado miembro, y varias negociaciones propias de la importancia del cambio que venía a producirse, se realizó en junio de 2003 un referéndum popular para finalmente adherirse o no a la Unión. El resultado no dejó lugar a dudas sobre la voluntad popular al pronunciarse el 77'45 %⁶⁷ de los polacos a favor de la entrada en la organización.

Los principales periódicos de la época, entre los que destacamos la *Gazeta Wyborcza*⁶⁸, presentaban a la población esta nueva etapa política como *la oportunidad de recibir “cosas”, principalmente dinero, del ente personificado*⁶⁹. Existen diversos discursos de personajes de la política que alientan esta visión de la Unión como una fuente de recursos, de manera que pudiera llegar a parecer que más que una adhesión del Estado polaco a la organización sería la Unión la que se integrara en el mismo, como financiador altruista del “futuro

⁶⁵ En el año 2004 pasaron a ser miembros: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa

⁶⁶ Instytut Polski w Madrycie- Polonia, 15 años en la Unión Europea; Publicado 1/05/2019

⁶⁷ *Op Cit* Instytut Polski w Madrycie

⁶⁸ Periódico sociopolítico de carácter formativo y de alcance nacional, de perfil centrista- liberal, cuya impresión comenzó en 1989

⁶⁹ CALAFORRA I CASTELLANO, GUILLEM- El mesianismo ofendido: el discurso público en Polonia sobre la Unión Europea, En La Torre del Virrey: revista de estudios culturales, Nº. 3, 2007, pp. 52-58

nacional”. Entre estas declaraciones destacan la realizada por Tadeusz Gajda⁷⁰, quién, en demostración del más puro populismo afirmó :*“Tenemos la alternativa siguiente: sufrir cada año el saqueo de un grupo de gente, o entrar en este grupo y saquear a los demás”*.⁷¹ En contraposición con este discurso pragmático y fatalista, en el que venden la entrada a la Unión como la única capacidad de avance, hubo voces como Saryusz-Wolski⁷² que, apostando por *“la defensa de los intereses que les son propios”* instaban a la integración como un modo de asegurar un desarrollo europeo sobre *las bases de la solidaridad, la cohesión y el equilibrio político*.⁷³

De manera que, se puede llegar a entender en base a las declaraciones de los representantes políticos, que para la población en general, la Unión Europea era vista como una oportunidad de obtener crédito, crecimiento económico, y, en definitiva, una oportunidad de dejar de ser considerado un país oriental en occidente y un país occidental en oriente.

A este respecto, hacer ver la entrada a la organización como una conveniencia, sin mencionar igualmente todas las responsabilidades y obligaciones aparejadas a ella, puede haber sido causa de las numerosas desbandadas y desvinculaciones del Estado. Son varias las materias y cuestiones en las que el Estado polaco parece no ir en la misma dirección que la organización, ya no solo en asuntos económicos sino en cuanto a cuestiones fundamentales, sobre los principios y valores de la organización. Es por ello por lo que pasaremos a centrarnos en ellas y en cómo se abordaron dichas actuaciones, haciendo recordar que todo lleva aparejado una responsabilidad. Igualmente, haremos hincapié en los mecanismos comunitarios enfocados a “penalizar” o más bien dicho a detectar el incumplimiento, sobre todo en lo referido a su efectividad.

⁷⁰ Miembro del Partido Popular Polaco, formó parte del Sejm (Parlamento) desde 1991 hasta el 2005 (del primer al cuarto mandato)

⁷¹ *Gazeta Wyborcza* (9/6/03: 12):

⁷² Diplomático y miembro del partido político PIS es eurodiputado desde la entrada de Polonia en la UE y fue vicepresidente del Parlamento Europeo entre 2004 y 2007

⁷³ CALAFORRA I CASTELLANO, GUILLEM, pág.55

3.1. GRUPO VISEGRADO. HISTORIA, DESARROLLO Y ACTUACIONES

La Unión Europea brilla por la heterogeneidad de sus Estados Miembros, ya que su creación siempre pretendió que el continente se viera beneficiado por la cooperación y la armonía, sin que esto quebrara la identidad nacional de aquellos que la componen. Si bien es cierto que el desarrollo de la Unión ha desembocado en una pretensión más integracionista, llegándose a hablar de “Los Estados Unidos de Europa”⁷⁴, esta es una ilusión todavía muy lejana a la realidad.

Como consecuencia lógica de la diversidad, existen Estados que presentan una clara afinidad, basada desde motivos históricos a incluso la propia corriente ideológica que dirige al país. En este sentido, surgen subgrupos que buscan asegurar la cooperación, así como, la defensa de intereses comunes. Es de esta forma, como surge en la década de los 90, el conocido Grupo Visegrado, en adelante v4, formado por Polonia, Eslovaquia, República Checa y Hungría.

El origen de este grupo se remonta a 1335 cuando los monarcas Carlos Roberto de Hungría, Casimiro III de Polonia y el rey checoslovaco Juan I de Bohemia acordaron un pacto de no-agresión y colaboración ⁷⁵. No obstante, los diversos conflictos religiosos y el avance del imparable Imperio austrohúngaro, hizo que el acuerdo no tuviera una mayor transcendencia. No fue hasta 1991 cuando se reactivó esta alianza, de la mano de Lech Walesa presidente de Polonia, Václav Havel de Checoslovaquia y József Antall de Hungría. Es claro que el fin principal de la reactivación no era otro que incentivar una rápida entrada al sistema internacional de estas antiguas potencias soviéticas. Entendieron que la colaboración entre ellas no solo ayudaría a la reactivación de sus desestabilizadas economías sino a la entrada en dos organizaciones clave, como son la Unión Europea y la OTAN.⁷⁶

⁷⁴ Concepto elaborado por Churchill entre otros, empleado para referirse a la unión federal de los estados europeos. Sería el objetivo último de los defensores de la integración europea, un “estado de estados”

⁷⁵ ŠÍPKA PAVEL- Grupo Visegrado El modelo de la dinámica integración regional; Anuario de Relaciones Internacionales 2014, Departamento Europeo pp1-5

⁷⁶ MANUEL RODRIGUEZ, PEDRO; GONZÁLEZ PÉREZ, ARELY-El Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI: euroescepticismo, ultranacionalismos y exclusión

Estos objetivos, en otras palabras, la finalidad del grupo en sí mismo plasmada en la Declaración de Visegrado de 1991⁷⁷, discurría fundamentalmente sobre asuntos de interés nacional propiamente dicho. Los firmantes de la Declaración pretendían una transformación sistémica del Estado, la cual se obtendría mediante *“un pleno restablecimiento de la independencia del Estado, de la democracia y de la libertad; con la eliminación de cualquier manifestación del totalitarismo; la construcción de la democracia parlamentaria basada en el respeto de los derechos del hombre; el establecimiento de una economía moderna de mercado así como la adhesión completa a los sistemas europeos-político, legal y de seguridad.”*⁷⁸ Todo esto se propuso alcanzar coordinando la cooperación con las instituciones europeas, el establecimiento de la asociación entre las autoridades locales y el desarrollo de la infraestructura.⁷⁹ De modo que, analizando la pretensión de ponerse a la par de los Estados occidentales en todos los ámbitos, podemos afirmar que, si bien esta transformación afecta únicamente a cuestiones internas del Estado, estas mejoras nacionales reflejaban intereses comunes de cara a la política exterior.⁸⁰

No obstante, el proceso fue acompañado de desencuentros entre los miembros, en atención a la falta de consideración de cuestiones geopolíticas e históricas más allá de la época comunista que les afectaban. Una vez ya lograda la entrada en el Consejo de Europa y de tomar la decisión de liberalizar la economía entre ellos (Declaración de Cracovia 1992) las tensiones entre el primer ministro eslovaco, Vladimir Mečiar, y Viktor Orbán dieron lugar a medidas legislativas tendentes a perjudicar a las minorías húngaras y eslovacas establecidas en dichos territorios.

También cabe destacar que el v4 carece de un sistema institucional y su actividad se desarrolla meramente en raíz de reuniones de los representantes

social; Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 138, septiembre-diciembre de 2020, pp. 77-98 (80)

⁷⁷ Documento en el que los entonces tres Estados, sientan el marco político para la colaboración intraestatal. Entre sus objetivos destaca el abandono de prácticas totalitarias y el alcance de una plena sociedad democrática de Derecho

⁷⁸ Declaración de Visegrado 1991

⁷⁹ NATANEK MIROSŁAW- Le groupe de Visegrád, entre unité des intérêts et mythe de la coopération, Hermès, La Revue 2017/1 n° 77, pp.132-140

⁸⁰ NATANEK MIROSŁAW- Op. cit. pág.132

de los estados por la negativa húngara, ante la posibilidad de repetir “patrones de épocas socialistas” Es decir, durante un primer momento más que cooperar, competían entre ellos y cada uno se autoproclamaba “líder de la región”⁸¹. Otro momento clave para este grupo de países llega con el *Divorcio de Terciopelo*⁸² en 1993.

Pese a las diferencias todos los miembros de la v4 entraron, tal y como era su objetivo, tanto en la OTAN en el año 1999, como en la UE en el año 2004. Si bien es cierto que las medidas adoptadas por el presidente eslovaco hicieron que su membresía a la OTAN se retrasara a 2004 y que peligrara su entrada en la UE al no considerarse que cumplieran suficientemente con las exigencias de “Los Criterios de Copenhague”.

Una vez alcanzado el objetivo último del grupo, pudiéndole considerar la entrada en las principales organizaciones de cooperación, para así contar con una posición destacada en el ámbito internacional, el Grupo continua en funcionamiento. Actúan mediante el alcance de acuerdos sobre todo en materia de seguridad y política exterior. Acuerdos que, como sabemos, no siempre son acordes a la realidad internacional que comporta el ser miembro de organizaciones como la Unión Europea, algo que no tanto tiempo atrás consideraban lo más preciado.

El Grupo Visegrado, hoy en día coopera en política exterior, asuntos europeos, cooperación cultural y sociedad civil, seguridad energética, cooperación económica y seguridad y defensa.⁸³

De entre estas áreas, la creación del Fondo Internacional Visegrado (FIV) en el año 2000 es ejemplo de que la cooperación en el ámbito económico ha sido de mayor profundidad que en otros ámbitos. Este Fondo, financiado por donaciones, tanto de los miembros v4 como de los denominados “*eastern partnership countries*”⁸⁴ y los Balcanes, dedica las cuantías resultantes a

⁸¹ MANUEL RODRIGUEZ, PEDRO; GONZÁLEZ PÉREZ, ARELY *Op.cit* pág.79

⁸² Nombre por el que se conoce a la disolución de Checoslovaquia, y al consiguiente resurgir de la República Checa y Eslovaquia. Se caracteriza por su desarrollo pacífico y dialogado

⁸³ MANUEL RODRIGUEZ, PEDRO; GONZÁLEZ PÉREZ, ARELY. *Op.cit* pág.83

⁸⁴ Denominación bajo la que se incluye Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbayán

desarrollo, como es el caso de la ciencia y tecnología, la educación, la cooperación transfronteriza, la cultura y el turismo. En el año 2023, dicha cuantía ascendió a 8.930.998 € que se dedicaron a financiar diversos programas en dichos Estados⁸⁵. Es importante mencionar que estos proyectos, si bien es cierto que están principalmente dirigidos a potenciar el desarrollo de estos Estados, con el paso del tiempo, también van centrando su atención en fomentar su política exterior, con el fin de encontrar una postura más favorecida en el plano de las relaciones exteriores.

Centrándonos en la cooperación en cuanto a política exterior, el Grupo Visegrado centra su actuación en respaldar la presencia internacional del resto de Estados de Europa del Este, tanto los Balcanes como Georgia, Armenia y Azerbaiyán. En sintonía con la “Asociación Oriental” de la UE, que desde el año 2009 tiene por objetivo reforzar con estos Estados, el *ámbito de la economía mediante el desarrollo económico y oportunidades de mercado; la gobernanza con el refuerzo de las instituciones, así como la conectividad o, eficacia energética, medio ambiente y cambio climático; y movilidad y contactos interpersonales*.⁸⁶

Aun cuando parezca que la Unión y el Grupo Visegrado tienen plena coincidencia en cuanto a esta materia de cooperación, lo cierto es que ni aún dentro del v4 existe una concordancia en este aspecto. Es claro que existe una disparidad en cuanto a intereses nacionales se refiere si observamos las diferentes relaciones bilaterales que tienen los miembros, pasando por Rusia fiel aliado de Hungría, Estados Unidos más en sintonía con Polonia o inclusive China. Es por ello por lo que parece que, de cara a relacionarse y conseguir una posición en la red internacional, prefieren actuar como entes individuales y no como bloque unificado de Estados.⁸⁷

Otro ámbito en el que el Grupo presenta diferencias sustanciales de pensamiento es el referente a la seguridad. Si bien es cierto que todos son miembros de la OTAN, la cercanía de Hungría y Eslovaquia, desde las

⁸⁵ Fund Visegrad- Annual Report 2023

⁸⁶ Oficina de publicaciones de la Unión Europea; Eur-Lex; Asociación Oriental, 19/03/2021

⁸⁷ MANUEL RODRIGUEZ, PEDRO; GONZÁLEZ PÉREZ, ARELY. *Op Cit*.pág.84

elecciones de 2023⁸⁸, a Rusia hace que sus intereses y pretensiones diverjan de aquellos pretendidos por las organizaciones. Un claro ejemplo de esta dicotomía se refleja en la actuación y actitud de ambos frente a la guerra en Ucrania. El primer ministro eslovaco, Robert Fico llegó a decir que para frenar la guerra en Ucrania *se debía negociar con el Kremlin y, que no enviaría más armas o munición en apoyo a Ucrania*. Así mismo, Robert Fico apuntó a que *“la entrada de Ucrania en la OTAN sería un buen motivo de comenzar una tercera guerra mundial”*.

La cercanía de Eslovaquia a la ideología prorrusa, típica de Hungría, hace que la unidad dentro del propio Grupo Visegrado no sea la esperada, al menos en lo que a este aspecto se refiere. Además, el apoyo al Kremlin se ve reflejado en la propia población, mientras el 79 % de los checos y el 94% de los polacos⁸⁹, comparte la necesidad de apoyo a Ucrania, sólo el 40% de los eslovacos es de esta opinión.

El acercamiento prorruso, hace igualmente que se desvirtúe el sentimiento de pertenencia a Europa Occidental, y a las organizaciones de las que son parte, fomentando el euroescepticismo. Todo esto se traduce en peores tratos dentro y fuera de la Unión Europea, tensando la cuerda a la hora de adoptar Reglamentos o Directivas por priorizar los acuerdos y alianzas individuales. El descontento de estos Estados no solo alcanza a la Unión Europea, sino que se expande a la OTAN, considerada por estos como el maniquí de Estados Unidos, y, por tanto, contrario a las aspiraciones de Putin.

Consecuentemente, la dualidad de búsqueda de apoyos hace que los intereses nacionales de los miembros de la v4 sean dispares, y, en muchos puntos inconciliables.

⁸⁸ Las elecciones presidenciales eslovacas dieron la victoria a Peter Pellegrini como presidente y a Robert Fico como primer ministro. Ambos destacan por su simpatía con Viktor Orbán y Rusia

⁸⁹ UŠIAK, JAROSLAV-Navigating new waters. Russian military aggression in Ukraine and effects on the Visegrad group. Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 66 (October/Octubre2024)pp.9-25

3.2. PUNTOS DE CONFLICTO CON LA UNIÓN EUROPEA. POLONIA COMO PARTÍCIPE DE DOS REALIDADES DISPARES

No obstante, aunque por el análisis anterior parezca que las perspectivas de futuro no son muy prometedoras para el Grupo, atendiendo a la existencia de varias confrontaciones entre ellos, son varias las materias en las que los Estados han presentado una posición muy similar. Esta cercanía entre las medidas del v4, tiene como consecuencia directa la lejanía de estas con las pretensiones comunitarias.

A lo largo de las siguientes páginas, pondremos el foco en el análisis de las políticas que más desavenencia han generado en el seno comunitario. La inobservancia por parte de Polonia, y otros Estados afines, de principios rectores del derecho comunitario como son el principio de solidaridad entre Estados o el principio de primacía del Derecho de la Unión, hace que la crispación en la institución esté vigente, al tiempo que influye en la creación de jurisprudencia por parte del Tribunal de Justicia. Parte importante del análisis está dirigido al estudio de sentencias, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión, como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como de la Corte Constitucional Polaca.

En este sentido, podremos ver cómo la ideología política del gobierno de estos Estados, defensora de ideas nacionalistas y conservadoras, muchas de ellas contrarias a los valores comunitarios, influye potencialmente tanto en la política de migración y extranjería como en la configuración de los derechos sociales, poniendo de ejemplo el derecho al aborto. Igualmente veremos como uno de los pilares del Estado de Derecho, la separación de poderes se vio tambalear en el seno del poder judicial polaco.

3.2.1. POLÍTICA DE MIGRACIÓN

Es sabido que, la Unión Europea, con atención al exponencial aumento de la migración tanto legal como ilegal en diversos países miembros, se vio en la necesidad de alterar la normativa vigente en el Reglamento de Dublín.

El Reglamento (UE) nº 604/2013 relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. De modo que, la pretensión detrás de su promulgación es la organización

dentro del entorno de la Unión de aquellas personas solicitantes de asilo. Entendiéndose la organización desde el más puro sentido administrativo de la palabra, ya que la norma no llegaba a profundizar en el reparto en sí mismo o en las condiciones de este. El problema surge en el momento en el que el estallido de la migración desde diversos países africanos u asiáticos tanto por Italia, Grecia y Malta se dispara, de manera que la obligación para con los migrantes únicamente recae sobre parte de los Estados miembros. En el año 2015 se obtuvieron máximos históricos de 1.8 millones de personas.⁹⁰ En este momento, la UE decidió adoptar un sistema de cuotas obligatorias para reubicar a los solicitantes de asilo en la Unión en función del tamaño del Estado. Sobre este sistema, el Grupo Visegrado se mostró en contra de la medida, e incluso el Estado húngaro realizó un referéndum en el que el 98.6% votó en contra de la medida.⁹¹ Las reticencias de este grupo de países provocó que las reformas previstas al Reglamento (UE) nº 604/2013, también conocido como Dublín III no prosperaran.

El Reglamento (UE) nº 604/2013 no preveía las medidas necesarias para hacer frente a la crisis migratoria del momento, pues era necesario establecer normas de reparto ya no solo referentes a la tramitación de solicitudes de asilo sino también de los propios refugiados y migrantes. El reto se encontraba en asegurar un respeto total a los derechos fundamentales de todas estas personas en una administración sobrecargada.

En este sentido se promulga el Reglamento (UE) nº2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos nº (UE) 2021/1147 y (UE) nº 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) nº 604/2013. El objeto del Reglamento es establecer *de conformidad con el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades, tal como se consagra en el artículo 80 del TFUE y a fin de fortalecer la confianza mutua, un marco común para la gestión del asilo y la migración en la Unión y para el funcionamiento del*

⁹⁰ MANCHÓN CAMPILLO, FELIPE- El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa? bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos), ISSN-e 2530-125X, Nº 20, 2020, pp. 654-671

⁹¹ MANCHÓN CAMPILLO, FELIPE- El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa? *Op.cit* pág 658

*Sistema Europeo Común de Asilo; un mecanismo de solidaridad y los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional.*⁹² Con esta nueva normativa se implementa el principio de solidaridad vigente en el artículo 80 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a la hora de realizar los procedimientos de concesión de asilo, de devolución o de reparto de migrantes entre los Estados. Es decir, supone la supresión de cuotas obligatorias de reparto de migrantes que nunca llegaron a cumplirse adecuadamente por reticencia de los Estados. El establecimiento del mecanismo de solidaridad obligatoria, en cuanto permite un compromiso a la carta, hace que los países del Grupo hayan cumplido sus pretensiones de poder rechazar parte de la migración sin vulnerar la normativa comunitaria.⁹³

Por otro lado, la guerra de Ucrania una vez más puso en jaque las políticas comunitarias ante la entrada de más de 5 millones de ucranianos en territorio de la Unión. Este conflicto bélico superó la capacidad de gestión migratoria de los Estados y generó la necesidad de utilizar, por primera vez normativa específica para una gestión centralizada y comunitaria. En este sentido se pone en funcionamiento la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, también conocida como Directiva de Protección Temporal⁹⁴, en virtud de la Directiva de Ejecución 2022/382, de 4 de marzo de 2022.⁹⁵ La Directiva contiene la normativa mínima en caso de afluencia masiva de refugiados al tiempo que se exponen medidas de fomento y refuerzo entre los Estados miembros para hacer frente a la situación. La cuestión sobre su puesta en funcionamiento más de veinte años después de su promulgación no solo

⁹² Artículo 1 Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024

⁹³ MANCHÓN CAMPILLO, FELIPE- El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa? *Op.Cit* pág 670

⁹⁴ Esta Directiva se promulga en respuesta al llamamiento de ACCNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) a poner solución a la situación de miles de personas en situación de petición de asilo durante la guerra de Yugoslavia. Fue ratificada por todos los Estados miembro salvo Dinamarca

⁹⁵ DURÁN RUIZ, FRANCISCO JAVIER- La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE; *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, septiembre-diciembre (2022), pp. 951-993

responde a la falta de cumplimiento de los requisitos mencionados en él para su aplicabilidad. En virtud del artículo 2 se establecen los conceptos que van a permitir la aplicabilidad de la Directiva. El texto define personas desplazadas como *los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país.*⁹⁶ Igualmente, define afluencia masiva como *la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Comunidad se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación*⁹⁷. De modo que, atendiendo a la literalidad de la norma y a las propias actuaciones llevadas a cabo por el Consejo, quien declaró la existencia de un flujo migratorio excepcional tanto en la Decisión 2015/1523 y la Decisión 2015/1601⁹⁸, esta medida de protección hubiera podido llegar a ser utilizada con anterioridad. Queda patente que detrás de su inaplicabilidad no hay otra cosa que la *lamentable insolidaridad mostrada por determinados Estados miembros en las decisiones relativas a inmigración y asilo.*⁹⁹ Polonia y Hungría son claros ejemplos de esta política, incluso a la hora de aplicar la Directiva de Protección Temporal, pusieron trabas al objetivo de la Comisión de extender la aplicabilidad a todos los desplazados por el conflicto armado, negándose a conceder dicha protección a aquellos que carecieran de nacionalidad ucraniana.¹⁰⁰

En este sentido, encontramos jurisprudencia que plasma la falta de compromiso por parte de estos Estados. La Sentencia de la Sala Tercera de 2 de abril de 2020 del Tribunal de Justicia de La Unión Europea, en adelante

⁹⁶ Artículo 2 c) Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001

⁹⁷ Artículo 2d) Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001

⁹⁸ VILLAR ARIAS, SANTIAGO ARIEL- Refugiados e (in)solidaridad en la UE: La no aplicación de la Directiva 2001/55/CE; Documentos CIDOB nº8 abril 2017 pp 1-7

⁹⁹ DURÁN RUIZ, FRANCISCO JAVIER-*Op.cit* pág 962

¹⁰⁰ DURÁN RUIZ, FRANCISCO JAVIER-*Op.cit* pág 973

TJUE, resuelve conjuntamente los recursos C 715/17, C 718/17 y C 719/17 de la Comisión contra Polonia, República Checa y Hungría. En ambos tres, el asunto pivota sobre el incumplimiento de sus obligaciones conforme al mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional.¹⁰¹ La Comisión solicitaba al Tribunal que declarara el incumplimiento de las obligaciones comunitarias establecidas en el artículo 5.2 de la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015 y del artículo 5.2 de la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015 al no haber comunicado, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, un número adecuado de solicitantes de protección internacional que podía reubicar rápidamente en su territorio.¹⁰² Igualmente pedía al Tribunal que declarase el incumplimiento de las obligaciones en materia de reubicación conforme al artículo 5, apartados 4 a 11 de ambas Decisiones. El Consejo, mediante la Decisión (UE) 2015/1601 trataba de reubicar, sobre una base obligatoria, a 120.000 personas solicitantes de protección internacional en los Estados de Grecia e Italia hacia el resto de los territorios comunitarios. La Decisión (UE) 2015/1523, por otro lado, se redactó para reubicar a 40.000 solicitantes de protección internacional desde Italia y Grecia, pero sobre una base voluntaria¹⁰³. Queda constancia de que, en diciembre de 2015 Polonia, en aplicación de la Decisión comunicó que podría reubicar 100 personas en su territorio, 65 desde Grecia y 35 desde Italia. No obstante, el Estado miembro no dio curso a estas solicitudes y no se reubicó en su territorio a ningún solicitante. Tras esto, no volvió a asumir ningún compromiso. En el caso húngaro, no hubo ninguna comunicación en aplicación de la Decisión. La República Checa comunicó que podía reubicar 50 personas. Tras esta comunicación, finalmente aceptó reubicar a 15, de las cuales únicamente 12 fueron efectivamente reubicadas. Posteriormente no volvió a asumir ningún compromiso.

¹⁰¹ Programa de la UE que tenía por objetivo rebajar la presión migratoria en los países del Mediterráneo trasladando a las personas solicitantes de asilo a otros puntos de la Unión. Busca repartir las responsabilidades derivadas de dicha presión de manera más equitativa entre los veintisiete

¹⁰² SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera) de 2 de abril de 2020/Comisión contra La República de Polonia y otros; asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17

¹⁰³ Hungría no se encontraba vinculada por esta Directiva

Las partes, alegaron ante el Tribunal la inadmisibilidad de la cuestión planteada. Consideraban que, al presentarse conforme al artículo 278 del Tratado de Funcionamiento de la Unión, en adelante TFUE,¹⁰⁴ no cabría su apreciación por el Tribunal al ser imposible subsanar el incumplimiento por la expiración definitiva de las obligaciones de la Directiva. Mantuvieron esta postura al entender *que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el recurso que se interpone con arreglo al artículo 258 TFUE debe tener por objeto que se declare la existencia de un incumplimiento a los efectos de que cese, y no puede tener como único objetivo que se dicte una sentencia meramente declarativa mediante la que se constate la existencia del incumplimiento*¹⁰⁵

Seguidamente, en cuanto al fondo de la cuestión, los Estados argumentaron cuestiones de lesión del principio de igualdad de trato y de falta de claridad en la demanda. No obstante, es importante para el análisis el hecho de que Polonia junto a República Checa sostuvo la legitimidad del Estado para inaplicar dichas Directivas conforme al artículo 72 TFUE¹⁰⁶ en relación con el artículo 4 apartado 2 del Tratado de la Unión Europea¹⁰⁷, en adelante TUE, que les reserva la competencia exclusiva para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior en el marco de actos adoptados en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, para no dar cumplimiento a sus obligaciones de Derecho Derivado. Aducen el riesgo excesivo que supondría para sus territorios la eventual reubicación de personas extremistas

¹⁰⁴ Artículo 278 TFUE. *Los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrán efecto suspensivo. Sin embargo, el Tribunal podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenarla suspensión de la ejecución del acto impugnado*

¹⁰⁵ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera) de 2 de abril de 2020/Comisión contra La República de Polonia y otros; asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17

¹⁰⁶ Artículo 72 TFUE: *El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior*

¹⁰⁷ Artículo 4.2 TUE: *La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro*

y peligrosas que podrían llevar a cabo actos violentos, incluso de naturaleza terrorista.

El Tribunal, en cuanto a la admisibilidad de la cuestión adujo que su jurisprudencia debe entenderse en el sentido de que, en los recursos por incumplimiento, la Comisión no puede solicitar al Tribunal de Justicia más que declare la existencia de este. De modo que la Comisión no podría dirigirse al Tribunal de Justicia, en un recurso conforme al artículo 258, para que impusiera a un Estado miembro la adopción de un comportamiento concreto que se adecúe al Derecho de la Unión. Dicha petición excede la dimensión del procedimiento. Continúa exponiendo que, de apreciar el argumento de las partes, cualquier Estado miembro podría librarse de un procedimiento por incumplimiento por la sola razón de que la inobservancia afectase a un acto del Derecho de la Unión cuyo período de aplicación expiró definitivamente. Dejando por tanto sin cubrir la real finalidad del articulado, ya que la posibilidad de enmendar o no la actuación queda fuera. Por ello, el Tribunal desestima su pretensión.

Volviendo el foco hacia los motivos de defensa en relación con el artículo 4.2 TUE, el Tribunal apunta a que no cabe deducir que las medidas de protección del orden público y la seguridad interior y exterior del territorio sean algo ajeno al Derecho de la Unión. A este respecto, prosigue declarando que no es posible afirmar *que exista una reserva general, inherente al Tratado, que excluya del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cualquier medida adoptada por motivos de orden público o de seguridad pública*. Únicamente se prevén ciertas excepciones expresas referidas a supuestos excepcionales¹⁰⁸ que deben ser objeto de interpretación estricta. El alcance de las exigencias correspondientes al mantenimiento del orden público o de la seguridad nacional no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro, sin control de las instituciones de la Unión. Igualmente, se expone como el apartado 7 del artículo 5 de la Decisión 2015/1601, prevé motivos razonables por los que un Estado pudiera inaplicar la decisión por motivos de seguridad. Pero existe la obligación de probar la necesidad de hacer uso de la excepción prevista en ese

¹⁰⁸ Véase artículos 36, 45, 52, 65, 72, 346 y 347 TFUE

artículo a los efectos de ejercer sus responsabilidades en estas materias. Asimismo, si bien es cierto que el Tribunal estima el amplio margen de apreciación que se da a los estados con respecto a los “motivos razonables”, finaliza argumentando que estos motivos requieren de elementos coherentes, objetivos y precisos para sospechar que constituye tal peligro actual o potencial, que únicamente pueden darse si se ha procedido a la identificación de cada solicitante. Por todo ello, el Tribunal desestima el motivo de defensa, fallando en el incumplimiento de todos ellos.

La sentencia analizada nos ayuda a ver la lucha vigente entre los intereses individuales de los miembros y la obligación de colaboración que tienen los Estados. Igualmente sirve como recordatorio de que la pertenencia a la Unión conlleva una cesión de soberanía y que, el Derecho comunitario incluso en materias tan intrínsecas al territorio como es la seguridad nacional, es imperativo.

3.2.2. DERECHOS SOCIALES. SOBRE LA INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO

Cuando mencionamos la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario no cabe ignorar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, creada en el año 2000 sobre la base del Tratado de Niza. Esta compilación de derechos, como podemos intuir por la fecha de promulgación, no se trató con la misma prioridad que otras normativas como las de carácter económico. Esto se debe principalmente a la tarea que viene realizando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en adelante TEDH, en la protección de los derechos previstos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además de la existencia de una compilación de derechos fundamentales previa, el ímpetu del TJUE de asegurar el reconocimiento del Derecho comunitario como un Derecho autónomo a través del desarrollo del principio de primacía y el principio de efecto directo¹⁰⁹, retrasó la promulgación de la Carta

¹⁰⁹ CORRAL MARAVER, NOELIA (2023)- Amenazas al sistema europeo de derechos fundamentales. Consideraciones respecto a las últimas tendencias políticas y político-criminales en Polonia. SÁNCHEZ HERNANDEZ, CARMEN, Aspectos problemáticos en las relaciones entre Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Derecho interno -Tirant lo Blanch (pp 101-121)

de Derechos Fundamentales. Hasta ese momento la tarea de protección era exclusiva de los Estados y sus tribunales nacionales. Pese a la tardanza, el Tratado de Lisboa le otorga la misma fuerza jurídica que los Tratados constitutivos de la Unión. Así, fue constituida como Derecho originario de la Unión. La constitución de la Carta de Derechos Fundamentales como Derecho Originario supone no únicamente la observancia de su contenido, sino su aplicación prioritaria al Derecho interno, conforme a los principios rectores del Derecho de la Unión. Como analizaremos en el siguiente apartado, Polonia se ha visto en numerosas ocasiones enfrentada a la Comisión por su inobservancia del artículo 47 relativo a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial.¹¹⁰ Pero, por la dedicación plena que se le dará en el apartado *Sobre la posible quiebra del Estado de Derecho*, considero relevante dedicarle las siguientes páginas a la prohibición de facto al derecho al aborto en relación con la Carta de Derechos Fundamentales y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Primeramente, en cuanto al derecho al aborto en La República de Polonia, debemos apuntar a que, desde su democratización y salida del comunismo nunca ha sido un derecho pleno. En otras palabras, la interrupción del embarazo se consideró hecho tipificado en el Código Penal, dando al feto la consideración de ente independiente¹¹¹. Con la reforma de 30 de agosto de 1996 a la Ley de Planificación Familiar se previeron cuatro situaciones en las que se permitía dicha interrupción (1) salud o vida de la mujer, (2) defectos fetales, (3) embarazo resultante de un delito y (4) condiciones de vida severas o la situación personal de la mujer¹¹². No obstante, ya en 1997 la Corte Constitucional Polaca, declaró inconstitucional la cuarta condición,

¹¹⁰ Artículo 47 CDFUE *Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar*

¹¹¹ SERAFIN ALICJA- La revolución de los paraguas negros y los relámpagos rojos en Polonia (2016-2021). Una fuerte reacción social ante una crisis de los derechos reproductivos en un Estado democrático. Universitas, 2023, N° 41 Extraordinario / pp. 120-140

¹¹² SERAFIN ALICJA- *Op cit.* pág-127

manteniéndose estas tres situaciones de impunidad con considerable estabilidad.

No obstante, en el año 2015 la llegada del nuevo gobierno y su intención de reforzar la protección del concebido desató una ola de protestas sociales sin precedentes, denominadas como “Protestas negras” o *Czarny Protest*¹¹³ en alusión al luto por la muerte de los derechos de las mujeres. Entre las medidas aprobadas en el Parlamento en una primera vuelta, se preveía *que las mujeres que se sometían a un aborto y los médicos que lo realicen pueden ser condenados hasta a cinco años de prisión salvo si el feto muere accidentalmente en un intento por salvar la vida de la madre*.¹¹⁴ Además la propuesta rechazaba pruebas prenatales y educación sexual al tiempo que suponía que las mujeres polacas tuvieran que dar a luz incluso en casos de violación o anomalías fetales graves o riesgo grave para la madre.¹¹⁵ Por la gran aversión social, tanto a nivel nacional como internacional la reforma no llegó a producirse, ante el veto final del Parlamento.

En este sentido, es conveniente apuntar que, con carácter previo a la presentación de esta reforma de la regulación de aborto, son varios los casos en los que la República de Polonia ha sido condenada por el TEDH por cuestiones de acceso a la interrupción del embarazo por lesión del artículo 8 y artículo 3 del Convenio¹¹⁶. El artículo 3 del Convenio establece la prohibición a la tortura y los tratos degradantes, mientras que el artículo 8 impone el derecho a la vida privada y familiar. Ambos artículos deben relacionarse con los artículos 3, 4 y 7 de la Carta de Derechos Fundamentales en los que se protege respectivamente, el derecho a la integridad, la prohibición de tratos degradantes y el derecho a la vida familiar. En atención a la propia jurisprudencia del Tribunal, ambos derechos están altamente relacionados con la interrupción del embarazo. En este sentido, el Tribunal ha sostenido que, *si*

¹¹³ Huelga contra la propuesta de reforma promovida por el grupo provida StopAbortion

¹¹⁴ Ley sobre Planificación Familiar, Protección del Embrión Humano y Condiciones para Permitir el Aborto del 7 de enero de 1993, artículo 7.2; Código Penal, artículo 149 a, 1-2

¹¹⁵ FIDH- Prohibición casi total del aborto en Polonia: dejen de arriesgar la salud, los derechos y la vida de las mujeres y niñas; 06/10/2016

¹¹⁶ Véase CASE OF R.R. v. POLAND (Application no. 27617/04) y CASE OF P. AND S. v. POLAND (Application no. 57375/08)

*bien el artículo 8 no puede interpretarse en el sentido de que confiere un derecho al aborto, ha declarado que la prohibición del aborto cuando se busca por motivos de salud y/o bienestar está comprendida en el ámbito del derecho al respeto de la vida privada y, por consiguiente, en el artículo 8.*¹¹⁷ El Tribunal también conmina a Polonia a ser consecuente con su propia normativa al recordarle que *una vez que el Estado, actuando dentro de sus límites de apreciación, adopta reglamentos legales que permiten el aborto en algunas situaciones, no debe estructurar su marco legal de manera que limite las posibilidades reales de obtener un aborto. En particular, el Estado tiene la obligación positiva de crear un marco procesal que permita a la mujer embarazada ejercer efectivamente su derecho de acceso al aborto legal*¹¹⁸. En otras palabras, que debe asegurar el ejercicio real del derecho que prevé jurídicamente, aunque no sea de manera plena.

La cuestión de la regulación del aborto en Polonia volvió a ser cuestión de máxima importancia el 22 de octubre de 2020. La Corte Constitucional sobre el asunto K1/20 declara la inconstitucionalidad de una de esas cláusulas de escape a la interdicción de la interrupción del embarazo, por ser contrarias al artículo 38 en relación con el artículo 30 y 31 apartado 3 de la Constitución. El artículo 30 de la Constitución polaca establece el carácter inviolable e inalienable de la dignidad humana, siendo por tanto la obligación de los poderes públicos asegurar su protección. El artículo 31.3 prevé la prohibición de limitar los derechos constitucionales y libertades públicas salvo por ley, para la defensa de intereses superiores. Por su parte, el artículo 38 regula el derecho a la vida.

La inconstitucionalidad, en concreto, recae sobre el artículo 4.1.2 de la Ley de Planificación familiar. Este artículo preveía la premisa que permitía el aborto en casos en los que las pruebas prenatales u otros informes médicos indicaran una alta probabilidad de deterioro grave e irreversible del feto o una enfermedad incurable que pusiera en peligro su vida y esta circunstancia fuera

¹¹⁷ TEDH.CASE OF P. AND S. v. POLAND (Application no. 57375/08)

¹¹⁸ TEDH.CASE OF P. AND S. v. POLAND (Application no. 57375/08)

confirmada por el médico.¹¹⁹ En dicha sentencia, los precursores de la cuestión de inconstitucionalidad ¹²⁰atienden a que *la admisibilidad de la interrupción del embarazo no por causa del estado de salud actual, sino por una alta probabilidad de daño grave e irreversible del feto o de una enfermedad incurable que amenace su vida, genera una presunción contra el concebido, siendo contrario al principio de decidir in dubio pro vitae humana*. Entre sus argumentos, encontramos un párrafo que considero que transmite de forma concisa la razón que promueve la cuestión de inconstitucionalidad. Los demandantes exponen que *la vida humana no es objeto de valoración, por lo que debe reconsiderarse la ratio legis de las disposiciones impugnadas, pues el efecto de las soluciones adoptadas es la objetivación, “despersonificación” y “cosificación” de los hijos concebidos, quienes en ningún sentido son agresores. Se convierten en meros objetos de acciones destinadas a seleccionar “vidas defectuosas” o “vidas que no vale la pena vivir”. Las disposiciones impugnadas niegan pues el valor de la vida, o introducen una diferenciación inadmisibles del valor de la vida misma y, por tanto, eliminan absoluta y completamente la protección jurídica del feto, sin proteger ni respetar la dignidad debida al niño no nacido*.¹²¹

El Tribunal comienza centrando el objeto de la sentencia, siendo este las garantías constitucionales para la protección jurídica de la vida del niño, en periodo prenatal en caso de conflicto de intereses. Continúa dejando constancia de la dificultad del caso al afectar a cuestiones fundamentales de la sociedad, la vida humana. Tras hacer un análisis sobre la posición fundamental que ocupa la dignidad en el ordenamiento jurídico, sostiene que la vida humana (en relación con la dignidad), es un valor que debe ser protegido por el legislador en todas las etapas vitales. De modo que, entiende que el concebido y no nacido es un ser humano con dignidad inherente e inalienable. Lo considera un sujeto con derecho a vida, y, por tanto, conforme al artículo 38 de la Constitución, su vida debe ser protegida. Por lo tanto, tras establecerse la necesidad de protección de la vida del concebido, el Tribunal centra su análisis

¹¹⁹ SERAFIN ALICJA- Op cit. pp 132

¹²⁰ La moción fue firmada por 118 diputados, miembros del *Sejm*

¹²¹ Tribunal Constitucional Polaco; Sentencia de 22 de octubre de 2020. archivo K 1/20

en si la limitación de ese derecho a la vida es conforme a la esencia del artículo 31, y más específicamente si respeta el principio de proporcionalidad.

En este sentido, la Corte se apoya en la jurisprudencia del TEDH sobre “la absoluta necesidad” a la hora de limitar la protección jurídica del derecho a la vida. Además, en virtud de su carácter fundamental no todos los bienes jurídicos protegidos mencionados en el artículo 31 podrían justificar la limitación. En este sentido considera impensable *limitar la protección jurídica de la vida humana para proteger bienes de inferior jerarquía constitucional, como, por ejemplo: la propiedad y otros derechos de propiedad, la moral pública, la protección del medio ambiente o incluso la salud de otras personas.*¹²² Para darse dicha limitación se debe apreciar una simetría entre los bienes sacrificados y salvados. De modo que, según el razonamiento de la Corte, no sería conforme a la Constitución justificar la interrupción del embarazo con una “alta probabilidad” de deterioro severo e irreversible o de una enfermedad incurable que ponga en peligro la vida del feto. Primero, porque no se trata de un deterioro certero y, segundo, porque ambos bienes que se ponderan pertenecen a la misma entidad. Para la Corte, únicamente cabría ponderar el derecho a la vida del concebido con la propia vida de la madre. Argumentando que en dicho caso sería de aplicación otro precepto de la norma.

La Corte finaliza su análisis con la declaración de inconstitucionalidad del precepto, estimando que una “alta probabilidad” de enfermedad incurable o deterioro grave no es suficiente para privar al concebido de su derecho a la vida. Igualmente considera que esta situación no constituye una violación del bienestar de la mujer embarazada, por lo que la imposibilidad de acabar con el embarazo no supone un sacrificio de un bien jurídico protegido.

Esta sentencia por las consecuencias que tiene aparejadas pasó a ser comentada por las instituciones comunitarias, si bien es cierto, que no hay mucho que puedan hacer, más que lamentar el fallo judicial.

El Parlamento, poco después emitió una Resolución en la que, entre otras cosas, recuerda al ejecutivo polaco que *el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación es un derecho fundamental consagrado en los Tratados y en la*

¹²² Tribunal Constitucional Polaco; Sentencia de 22 de octubre de 2020. archivo K 1/20

*Carta y debe respetarse plenamente. Al tiempo que expone que, de conformidad con la Carta, el CEDH y la jurisprudencia del TEDH, la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres están relacionados con varios derechos humanos, tales como el derecho a la vida, la libertad frente a tratos inhumanos y degradantes, el derecho al acceso a la atención sanitaria, el derecho a la intimidad, la información y la educación y la prohibición de la discriminación. Dichos derechos humanos se reflejan también en la Constitución polaca.*¹²³

Continúa recalcando sus compromisos internacionales, mencionando la ratificación de diversos Convenios como el de Estambul, el Convenio de Lanzarote, ambos del Consejo de Europa. También menciona la ratificación el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, promovidos por la ONU. El Parlamento también se muestra preocupado por que Polonia no ha aplicado las sentencias del TEDH sobre el acceso al aborto legal.¹²⁴ El Parlamento considera que esta sentencia supone un nuevo ataque contra el Estado de Derecho y la observancia de los derechos fundamentales. E insta a la Comisión que lleve a cabo una evaluación exhaustiva de la composición del Tribunal Constitucional, al entender que esta sentencia es un ejemplo más de la apropiación del poder judicial por parte de la política y de un colapso sistémico del Estado de Derecho en Polonia.

Pese a las duras declaraciones del Parlamento Europeo, la cuestión del aborto en Polonia no parece confluir hacia la liberalización de la práctica. De hecho, se ha hablado de intenciones de penalizar todavía más esta práctica, siendo los precursores de la iniciativa los grupos provida y católicos. Desde esta reforma de la ley, son muchas las mujeres quienes tienen que desplazarse a otros Estados para interrumpir su embarazo. En este sentido, destaca la Cuestión ML contra Polonia, en la que el TEDH estima lesión del artículo 8 del convenio y condena a la República de Polonia al pago de 16.004 €.

¹²³ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre la prohibición de facto del derecho al aborto en Polonia (2020/2876(RSP))

¹²⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre la prohibición de facto del derecho al aborto en Polonia (2020/2876(RSP))

Actualmente, la cuestión de la interrupción del embarazo en el Estado sigue tal y como estaba. Pese al cambio de gobierno en 2023, no se ha alcanzado todavía un acuerdo que reforme la normativa adecuándola a las directrices comunitarias.

3.2.3. LA POSIBLE QUIEBRA DEL ESTADO DE DERECHO. SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

El concepto de Estado de Derecho surge tras la superación del absolutismo, y con él, se establecen los principios que asientan las bases para los Estados democráticos en los que muchos tenemos la suerte de vivir. Todos ellos, el principio de legalidad, principio de igualdad y el principio de separación de poderes son intrínsecos a nuestros sistemas jurídicos actuales. Por lo que, parece paradójico e incluso contradictorio que se ponga en entredicho su presencia en alguno de los Estados de nuestro entorno. Sin embargo, la lesión de éstos está lejos de ser inconcebible y ocurre más de lo que podemos imaginar.

El caso polaco no es una excepción. En este país existe una gran polémica relativa al respeto por parte del ejecutivo de uno de principios base del Estado, a saber, el principio de separación de poderes. Desde la llegada al gobierno del partido político de extrema derecha en 2015, fueron varias las reformas que alteraron la regulación del poder judicial y que supusieron la activación por parte de la Unión Europea de los mecanismos previstos para la existencia de una crisis sistémica del Estado de Derecho en los Estados miembros¹²⁵

En las siguientes páginas, atenderemos a la puesta en funcionamiento del artículo 7.1 TUE como mecanismo preventivo, y a las razones detrás de su uso. Igualmente, para obtener una visión general de la situación en el Estado, analizaremos parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional polaca del año 2021. Varias de estas sentencias fueron denunciadas por la Comisión ante

¹²⁵ TORRECILLAS MARTINEZ, ANA. (2023). La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: el caso polaco Tirant lo Blanch. pág 56

el Tribunal de Justicia por entender que vulneraban los principios generales de autonomía, primacía, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la Unión.¹²⁶

3.2.3.1. *Activación del artículo 7 TUE. Antecedentes.*

En el año 2015, se promovió entre otras cosas, la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional alterando tanto cuestiones de nombramiento como de independencia judicial. La reforma facultaba al Parlamento a revocar el nombramiento de los jueces de la anterior legislatura y sustituirlos. Además, también se alteró el *quorum* requerido para conocer de la constitucionalidad de una norma, dificultando el desarrollo de la actividad jurisdiccional.¹²⁷ Estas y otras reformas pusieron el foco sobre la posible injerencia en el buen hacer del poder judicial en el territorio.

Para tratar la situación, la Unión Europea puso en funcionamiento el Marco del Estado de Derecho¹²⁸. Este mecanismo, que no se encuentra previsto en ninguna norma positiva, funciona como una antesala del artículo 7.1 TUE y, en consecuencia, del 7.2 TUE. Se prevé que cuente con tres fases, una evaluación por parte de la Comisión, seguida por la emisión de recomendaciones y, finalmente, habría un seguimiento que asegurara la adopción de dichas recomendaciones. Es importante mencionar, que cuando se activa este mecanismo, es esperado que el Estado en cuestión preste su colaboración en atención al deber de cooperación real del artículo 4.3 TUE¹²⁹. Funciona, por tanto, como un diálogo político que asegura la salvaguarda del Estado de Derecho en casos en los que haya indicios de que pueda ocurrir dicha lesión.¹³⁰ Podemos afirmar que, su presencia en el ámbito comunitario responde a la reticencia de activación del artículo 7.1 TUE, estableciendo un

¹²⁶ COMISIÓN EUROPEA (Comunicado de prensa)- Estado de Derecho: la Comisión inicia un procedimiento de infracción contra Polonia por violaciones del Derecho de la UE por parte de su Tribunal Constitucional; Bruselas, 22 de diciembre de 2021

¹²⁷ TORRECILLAS MARTINEZ, ANA. (2023) *Loc cit.* pág 84

¹²⁸ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.COM (2014) de 11 de marzo de 2014

¹²⁹ TORRECILLAS MARTINEZ, ANA. (2023). *Loc Cit.* pág 66

¹³⁰ MANGAS MARTÍN, ARACELI; Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del estado de derecho? Revista General de Derecho Europeo, núm 44, Enero (2018), pp 1-12

paso previo a la declaración de vulneración de los valores europeos, no quedando claro si sirviendo como una oportunidad de dar marcha atrás y respetar los principios, o , de continuar lesionándoles sin perjuicio real.

Siguiendo el procedimiento del Marco del Estado de Derecho, a Polonia se le formularon cuatro recomendaciones¹³¹, las cuales instaban la reversión de las reformas legislativas en el ámbito de justicia. La primera recomendación solicitaba la ejecución de aquellas sentencias que declaraban inconstitucional la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional, proporcionando un plazo de tres meses para su adopción. En las siguientes recomendaciones es claro el aumento de la preocupación de la Comisión, no sólo por la inobservancia de lo solicitado anteriormente, sino también por la escalada de reformas sobre el poder judicial. Las modificaciones normativas afectaron a los principales organismos jurisdiccionales, desde el Tribunal Supremo hasta el Consejo general del Poder Judicial. Ante la falta de adopción de las medidas requeridas es consecuencia lógica la puesta en funcionamiento del artículo 7.1 TUE.¹³² De esta forma, la Comisión emitió el 20 de diciembre de 2017 la *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia*, en la que, plasmando las diversas reformas legislativas y la actitud inflexible del Estado, solicita que se declare que la situación constituye un *riesgo claro de violación grave de los valores del artículo 2*. Siguiendo con el orden establecido por el artículo, tras la solicitud por parte de la Comisión, el Parlamento declaró dicho riesgo, que finalmente fue constatado por el Consejo en 2018.

La declaración de *riesgo claro de violación grave* es algo que nunca había llegado a producirse en la Unión. No obstante, pese a la dificultad de la declaración, fundamentalmente por la ambigüedad de los conceptos, de ella no se deriva ninguna consecuencia. Se considera que efectivamente hay un

¹³¹ Recomendaciones de 27 de julio de 2016, de 21 de diciembre de 2016, de 27 de julio de 2017 y de 20 de diciembre de 2017

¹³² Artículo 7.1 TUE *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 esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.*

peligro para el funcionamiento normal del Estado de Derecho y, por lo tanto, para los valores comunitarios, pero no supone ni la obligación de alterar aquello que provoca el riesgo ni un castigo para el Estado. Por ello, existe el artículo 7.2 TUE en relación con el 7.3 en virtud de los *cuales 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*. Acarreándose así, consecuencias tanto para personas físicas como personas jurídicas. La filosofía detrás de su redacción no es otra de asegurar la permanencia de los Estados miembros en la organización. El endurecer las consecuencias ante el incumplimiento atentaría directamente contra su presencia en el plano internacional.

Pese a la secuencia lógica entre estos artículos en caso de persistir el riesgo, nunca llegaron a emplearse. La Unión procedió al empleo de la vía del artículo 278 TFUE, que, como ya se ha indicado en el trabajo, únicamente supone la declaración de incumplimiento de la normativa comunitaria sin que se llegue a aplicar ninguna sanción, más que la condena a costas o medidas cautelares.

3.2.3.2. *Análisis de jurisprudencia. Situación posterior a la activación del artículo 7 TUE*

Recapitulando, el Estado polaco fue acusado de no respetar el principio de separación de poderes, concretamente en lo referido al principio de independencia e inamovilidad de los jueces, llegando tal lesión al empleo del artículo 7.1 TUE. Sin embargo, el análisis de las siguientes sentencias, posteriores al año 2018, nos ayudará a ver cómo la línea de actuación del Estado, ya no sólo en su dimensión política, sino también judicial, no se ha visto alterada hasta recientemente por el cambio en el ejecutivo.

La *Sądzie Najwyższym*, a partir de ahora Ley del Tribunal Supremo de 2002, con anterioridad a su reforma, fijaba en su artículo 30 la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo a la edad de 70 años con la posibilidad de, a más tardar seis meses antes de alcanzar dicha edad, de presentar al Presidente Primero de dicho órgano jurisdiccional una declaración junto con

una certificación médica, manifestando su deseo de continuar en el ejercicio de sus funciones hasta los 72 años.¹³³ Dicha norma fue modificada en numerosas ocasiones, la última de ellas por la *Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw*¹³⁴, a partir de ahora Ley de Modificación de 2018. Tras la modificación de 2018 el nuevo articulado de la Ley del Tribunal Supremo fija la edad de jubilación en 65 años dando la posibilidad de prorrogarla, presentando una declaración que comunique tal deseo y un certificado médico, con una antelación de un máximo de doce meses y de un mínimo de seis antes de alcanzar la edad, siempre que el presidente de la República de Polonia conceda una autorización de prórroga de sus funciones. Además, el artículo 37 también prevé que el presidente de la República debe solicitar un dictamen al Consejo Nacional del Poder Judicial antes de autorizarlo. También se debe mencionar el artículo 111 que dice textualmente “*los jueces que hayan alcanzado la edad de 65 años en la fecha de entrada en vigor de la presente ley o que cumplan los 65 años de edad en los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley pasarán a estar en situación de jubilación desde el día siguiente al transcurso de este plazo de tres meses, a menos que, en el plazo de un mes desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley, presenten la declaración y la certificación a las que se refiere el artículo 37, apartado 1, y el Presidente de la República de Polonia los autorice*”.

Al respecto, la Comisión entiende que La República de Polonia ha incumplido sus obligaciones en relación con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales¹³⁵, pues con esta reforma no sólo reduce arbitrariamente la edad de jubilación de los jueces, sino que aplica la medida de manera retroactiva. Sin olvidarnos de que concede al presidente de la República la facultad de prorrogar la función

¹³³ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 24 de junio de 2019/ Comisión contra La República de Polonia; asunto C-619/18

¹³⁴ En castellano, *Ley por la que se modifican la Ley de Organización Judicial, la Ley del Tribunal Supremo y Otras leyes* de 10 de mayo de 2018

¹³⁵ Artículo 19.1.2 TUE: *Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*

jurisdiccional de los jueces de forma totalmente discrecional. Estima que, en violación al principio de independencia judicial y de inamovilidad del juez. Polonia defiende su normativa argumentando que, en virtud del principio de atribución de competencias del artículo 4 TUE, la forma en la que articulara la Administración de Justicia era un asunto puramente nacional al que la Unión no podía afectar. Asimismo, estima que ambos artículos, al ser Derecho comunitario no deberían aplicarse más que a situaciones regidas por el Derecho de la Unión. De este modo Polonia, al tiempo que niega el principio de primacía del Derecho comunitario, entiende ambos artículos como meramente procedimentales, a través de los que se intenta proyectar un derecho sustantivo para inmiscuirse en una competencia exclusiva, actuando *ultra vires*.¹³⁶

El Tribunal, comienza su apreciación, haciendo hincapié en la voluntariedad de la pertenencia a la Unión y en consecuencia a la defensa por parte de todos los Estados miembros, de los valores que le son propios. Continúa su argumentación defendiendo el principio de primacía del derecho comunitario, al establecer que, si bien es cierto que la organización de la Administración de justicia se trata de una competencia exclusiva, dicha organización ha de ser conforme al Derecho de la Unión. A este respecto, estima que la obligación de los Estados de asegurar la tutela judicial efectiva, al afectar a los jueces polacos, que son jueces comunitarios es contrario al Derecho de la Unión. Tras su argumentación, el Tribunal reconoce el incumplimiento por parte de la República de Polonia, si bien es cierto que esto no hizo que la independencia judicial, el principio de igualdad u otros aspectos clave del Estado de Derecho no se vieran en entredicho ante posteriores reformas legislativas por parte del ejecutivo.¹³⁷ El aumento de asuntos contra La República Polaca sobre estas cuestiones nos hace ver que ni los dirigentes de la nación, ni los propios tribunales acaban de aceptar la sumisión del Derecho interno al Derecho Comunitario. Sin embargo, no se volvió a plantear la activación del artículo 7.2 TUE.

¹³⁶ TORRECILLAS MARTÍNEZ ANA. *Loc.cit* pág.102

¹³⁷ Véase el asunto C-192/18 sobre la independencia de los jueces comunitarios y el asunto C-791/19 sobre el régimen disciplinario de los jueces

Las sentencias de 14 de julio y de 7 de octubre de 2021 de la Corte Constitucional Polaca se hacen eco de la negativa polaca al empleo del derecho comunitario. En los asuntos P/7/20 y K/3/21 el Tribunal propugna que este mismo artículo 19 TUE es contrario a su Constitución y que, por ello no tiene por qué observar las previsiones en él estipuladas. Establece una prevalencia entre ambas normas y, en consecuencia, entre la jurisprudencia nacional y la del propio Tribunal de Justicia.¹³⁸

El caso todavía no ha sido sentenciado por parte del TJUE, no obstante, la Comisión interpuso el recurso el 17 de julio de 2023 en el conocido Asunto C-448/23. Con su demanda, la Comisión pretende que se estime el incumplimiento por parte de La República de Polonia del artículo 19.1 del TUE en atención a la interpretación realizada por la Corte Constitucional Polaca. Igualmente, solicita que se declare la inobservancia de las obligaciones referidas por los principios generales de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión y del principio de efecto vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia¹³⁹. La Comisión fundamenta la demanda en la interpretación realizada de la Constitución Polaca en relación con las exigencias comunitarias de respeto de la tutela judicial efectiva. Considera que dicha interpretación es demasiado restrictiva, incorrecta y completamente ajena a la asentada jurisprudencia del TJUE. Igualmente, fundamenta la infracción de dichos principios generales del derecho comunitario en el rechazo unilateral de los artículos 2 TUE, 4 TUE, apartado 3, 19 TUE, apartado 1, y 279 TFUE conforme a la interpretación del TJUE. La Comisión también alega que la Corte Constitucional Polaca empleó dichas sentencias para ordenar a las autoridades polacas que cesaran en la aplicación de las disposiciones de los Tratados comunitarios. Esto es considerado como un ataque directo hacia el propio fundamento de la integración europea.¹⁴⁰ Por si esto fuera poco, la Comisión considera que la Corte ha dejado de ofrecer las garantías de un tribunal imparcial e independiente como resultado de

¹³⁸ CORRAL MARAVER, NOELIA (2023)- *Op. Cit* pág.109

¹³⁹ Recurso interpuesto el 17 de julio de 2023 — Comisión Europea / República de Polonia (Asunto C-448/23)

¹⁴⁰ CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. Dean Spielman presentadas el 11 de marzo de 2025; Asunto C-448/23 Comisión Europea contra la República de Polonia

irregularidades en el nombramiento de los Magistrados, así como en el nombramiento del presidente de la Corte. Consecuentemente se generan dudas sobre su imparcialidad e imperturbabilidad ante factores externos.¹⁴¹ Considero que es importante recalcar que, si bien es cierto que La República de Polonia en un primer momento negó tal incumplimiento del que se le acusaba, acabó por admitir, sin reservas, la omisión de las obligaciones comunitarias apuntadas por la Comisión, aunque debe ser el Tribunal el que atienda al mismo.¹⁴²

Analizando las conclusiones del Abogado general, la cuestión gira en torno al enfrentamiento y la complicada armonización de la identidad nacional y la integración supranacional por parte de los tribunales nacionales. El principio de primacía de la Unión, de vocación centrípeta, y la preservación de la identidad constitucional del Estado, generan tensiones y enfrentamientos no sólo en el caso polaco sino en muchos otros Estados miembros. El entender la actuación de la Unión como *ultra vires*, no es un argumento nuevo. Pero, comparar la vinculación de las autoridades nacionales con las medidas del TJUE, con la desnaturalización de principios constitucionales, como el reparto competencial interno, es una afirmación grave que denota la falta de intención de acatar la normativa comunitaria.

La argumentación prosigue destacando que la condición de miembro de la Unión está supeditada a la integración *“en una construcción jurídica que se basa en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que estos comparten con él, los valores comunes que figuran en el artículo 2 TUE, en los que se fundamenta la Unión”*¹⁴³. Como ha señalado el Tribunal de Justicia, *«los Estados miembros, aun teniendo identidades nacionales distintas, inherentes a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, que la Unión*

¹⁴¹ Recurso interpuesto el 17 de julio de 2023 — Comisión Europea / República de Polonia (Asunto C-448/23)

¹⁴² CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. Dean Spielman presentadas el 11 de marzo de 2025; Asunto C-448/23 Comisión Europea contra la República de Polonia

¹⁴³ Véanse las sentencias de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2022:97), apartado 125, y Polonia/Parlamento y Consejo (C-157/21, EU:C:2022:98), apartado 143.

*respetar, se adhieren a un concepto de “Estado de Derecho” que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, y que se han comprometido a respetar de forma continuada»¹⁴⁴. De modo que, la identidad nacional y constitucional de cualquiera de los Estados miembros, en cuanto participante en aquellos valores que dan lugar al enclave comunitario, debe considerarse parte integrante de otra superior, no como una realidad enfrentada a *identidad comunitaria*.*

En diciembre de 2023 se produjo un cambio de gobierno en el Estado polaco, pasando a formar el ejecutivo el partido *Koalicja Obywatelska (Coalición Cívica)*. En consonancia con el cambio, en febrero de 2024 el gobierno polaco presenta ante las instituciones europeas el *Action Plan* con el objetivo de reestablecer de manera plena el Estado de Derecho. En otras palabras, revertir todas las reformas contrarias a la normativa europea y a la propia concepción actual del Estado de Derecho. Entre las medidas enunciadas, encontramos asegurar que el Consejo Nacional del Poder Judicial se constituya conforme a la Constitución, es decir que la mayoría de los miembros sean elegidos por otros jueces, no por miembros del Parlamento. En respuesta a esta iniciativa, el 6 de mayo de 2024 la Comisión frena el procedimiento instado contra Polonia, sobre la base del artículo 7.1 TUE al atender que ya no constituye un riesgo claro de violación clave de Estado de Derecho. El 3 de junio de 2025, como consecuencia de las elecciones presidenciales, Karol Nawrocki fue elegido sucesor de Andrzej Duda. El nuevo Presidente de la República, siguiendo el eslogan de “Polonia primero”, recela de las medidas comunitarias sobre migración, de la entrada de Ucrania tanto en la Unión como en la OTAN y ve a Donald Trump como un ejemplo a seguir. Entre las funciones del Presidente encontramos la posibilidad de vetar leyes aprobadas en el Parlamento. Por este motivo, y por la cercanía entre Nawrocki y el *PiS*, se teme que el avance hacia el restablecimiento del Estado de Derecho se ralentice.

Estas cuestiones judiciales planteadas contra Polonia no son hechos aislados, únicamente presentes en dicho Estado. Son muchas otros, los que en un momento u otro han cuestionado estas características esenciales del Derecho

¹⁴⁴ Véase la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2022:97), apartado 234.

comunitario, e inclusive atentando contra los principios básicos de la democracia. Si bien es cierto que la base del dialogo y la cooperación es necesaria y generalmente fructífera, es imposible pretender la absoluta concordancia entre los veintisiete en todas las materias. Siempre van a existir creencias religiosas, cuestiones históricas, intereses económicos y políticos que embarren esa promesa de unidad y resiliencia de la Unión. Pero ¿hasta qué punto la Unión está preparada para hacer frente a estas cuestiones? Sobre todo, jurídicamente hablando, ¿Qué ocurre cuando la inobservancia llega tan lejos? El artículo 7, en sus apartados 2 y 3, se presenta como la solución en tales casos, ¿pero es realmente aplicable en la práctica?

CONCLUSIONES

- **Primera.** A lo largo del trabajo he podido entender cómo la pertenencia a la Unión es generalmente más conflictiva de lo que yo podía llegar a creer. No solo supone cumplir con normativa externa, ni respetar unos valores que no necesariamente son compartidos, sino que también supone un conflicto de intereses constante y una “lucha “política, mejor o peor encubierta, entre los propios miembros o con terceros Estados. Muestra de ello es la posición clave que ocupa Polonia en la OTAN y la positividad de los informes de la OCDE sobre el Estado, incluso en los tiempos de mayor conflictividad con la Unión. La OTAN tiene un fin, la OCDE tiene otro fin, mientras que la pertenencia a la Unión es una cuestión altamente compleja que toca todos los palos de la realidad estatal.
- **Segunda.** La dificultad de ir avanzando hacia la integración y al alcance de los compromisos pactados depende, bajo mi punto de vista, de la ideología que presente el gobierno de cada Estado miembro. El resurgir de partidos de extrema derecha, abanderados del nacionalismo hace una tarea ya de por sí complicada, prácticamente imposible. Este trabajo es la propia prueba, bajo el gobierno del *Pis* Polonia pasó a lesionar gran parte de la normativa comunitaria, haciendo necesario el empleo de vías nunca antes utilizadas. La Unión debe ser consciente de esta nueva realidad en Europa, puesto que no es un hecho aislado de un solo Estado y concienciar a la población que estas políticas no son la solución.
- **Tercera.** El diálogo político es clave y la mejor manera de llegar a acuerdos dentro de la diversidad del propio grupo, no es suficiente. Considero que la Unión, si quiere fortalecer su postura internacional y progresar en sus objetivos, debe introducir nuevos mecanismos más efectivos a la hora de redirigir la discordancia, pero que no perturben los principios comunitarios. En este sentido, si al tiempo que se puso en marcha el Marco del Estado de Derecho, las recomendaciones se hubieran acompañado de alguna

sanción, puede que el Estado polaco al menos hubiera accedido a implementar parte de las medidas.

- **Cuarta.** Igualmente, la normativa comunitaria dirigida a frenar dicha discordancia es completamente inoperativa. Según la literalidad del artículo 7.2 TUE se requiere unanimidad en el Consejo Europeo para poder establecer sanciones a Estados que ya se ha confirmado que suponen un riesgo real. Es claro que la unanimidad es imposible, siempre habrá intereses nacionales, simpatías políticas o acuerdos bajo cuerda que la impidan. En mi opinión, para poder hacer efectivo el articulado, debe reformarse, o los Estados, como ha sido el caso de Polonia, continuarán lesionando valores básicos sin ningún impedimento real.
- **Quinta.** Queda claro que la pertenencia a la Unión es voluntaria, como bien ha determinado el TJUE en numerosas ocasiones, y que dicha voluntariedad hace que se deban respetar los valores y principios porque ha sido su decisión adherirse a ellos. Pero, en el caso de haber una violación sistémica de éstos, un viraje en el Estado hacia una realidad completamente contraria a los valores comunitarios, ¿no debería poder barajarse una pérdida de la membresía comunitaria? Siguiendo con esta línea, entiendo que de la misma manera que se abrió la puerta a la salida voluntaria de la Unión con el Brexit, podría plantearse la posibilidad de una “expulsión” de la misma.
- **Sexta.** Considero que realmente, la Unión debe hacer un balance acerca de si es útil la presencia de un Estado o no dentro del grupo. Obviamente en él influirán cuestiones de geopolítica, económicas y de otra índole. Es evidente que la pertenencia a la Unión de un gran grupo de Estados hace que, desde la perspectiva internacional, sea más fuerte. Más miembros supone más recursos económicos, armamentísticos, científicos y humanos. Por ello, estimo que la Unión ve en Polonia igual que ve en Hungría a un “hijo conflictivo”, del que espera que entre en razón y siga sus consejos. Yo personalmente creo que a la Unión le compensa contar con miembros como

Polonia, ya que es ejemplo de otra realidad que también es Europa. No obstante, no todo es válido y se debe reforzar esa idea de que su reticencia a respetar lo acordado tiene consecuencias.

- **Séptima.** A Polonia, le compensa ser un Estado miembro al encontrar en la Unión Europea un apoyo para el desarrollo de sus políticas. La realidad de este Estado en los últimos años ha venido dada por un grupo político en concreto, y ahora que ya no está en el poder se están haciendo enmiendas para volver a la sintonía comunitaria. Por otro lado, entiendo que la población, en vista de las nuevas elecciones presidenciales, está dividida sobre ello. La nueva victoria de un candidato “antieuropeo” desvela que, si bien el *Polexit* no llegó a ser una realidad, la simpatía de la población polaca hacia la Unión no es tan fuerte como imaginaba.

- **Octava.** En la actualidad Europa se enfrenta al nacionalismo y a la intolerancia. Bajo mi punto de vista, la Unión no cuenta con la fuerza suficiente para hacerle frente, no obstante, sigo apostando por la unidad y la cooperación entre los miembros para encontrar soluciones. Igualmente, creo que se deberían reformar determinados aspectos normativos para que, sin imponer una militancia y respetando la diversidad, se mantenga al Derecho comunitario en la posición jerárquica que ocupa. Me inclino hacia la idea de que todos queremos el progreso de nuestro continente y un buen futuro para Europa, por lo que se tratará de apaciguar las aguas y continuar en la dirección pautada por los Tratados.

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

- BARLINSKA IZABELA ;(2006) “La sociedad civil en Polonia y Solidaridad”- Número 223 de Colección Monografías; CIS
- FAZIO HUGO, FAZIO ANTONELLA, FAZIO LUCIANA (2017) “Europa y sus agonías: Un diagnóstico para tiempos difíciles”. Universidad de los Andes.
- TORRECILLAS MARTINEZ, ANA. (2023). “La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: el caso polaco”. Tirant lo Blanch.
- AA.VV-(2014) “Del autoritarismo a la democracia: La experiencia polaca”. CADAL; Instituto Lech Wałęsa,

II. ARTÍCULOS DE REVISTAS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- AKKERMAN TJITSKE- “Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE”. ANUARIO CIDOB DE LA INMIGRACIÓN 2018 pp.48-62
- BIENÍCZYK-MISSALA, AGNIESZKA. “Poland’s foreign and security policy: main directions.” Revista UNISCI / UNISCI Journal, Nº 40 (Enero / January 2016) pp 101-117
- CALAFORRA I CASTELLANO, GUILLEM- “El mesianismo ofendido: el discurso público en Polonia sobre la Unión Europea”, En La Torre del Virrey: revista de estudios culturales, Nº. 3, 2007, pp. 52-58
- CARTAGENA NÚÑEZ, IGNACIO. “La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico”. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, Nº. 129, 2004 (Ejemplar dedicado a: La seguridad y la defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades), pp. 56-75
- CIECHANOWSKI, JAN (2000). “El totalitarismo comunista en Polonia (1944-1989): su género y evolución”. Brocar. Cuadernos De Investigación Histórica, núm 24-2000; pp 93-104

- CORRAL MARAVER, NOELIA. “Amenazas al sistema europeo de derechos fundamentales. Consideraciones respecto a las últimas tendencias políticas y político-criminales en Polonia”. (pp101-121) en SÁNCHEZ HERNANDEZ, CARMEN (2023)- “Aspectos problemáticos en las relaciones entre Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Derecho interno
- CORTINA DE LA CONCHA, GABRIEL- “La inteligencia soviética y el Papa Juan Pablo II”. Instituto de Estudios Estratégicos; 44/2014,pp.1-12
- DURÁN RUIZ, FRANCISCO JAVIER- “La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE”; Revista de Derecho Comunitario Europeo, 73, septiembre-diciembre (2022), pp. 951-993
- GALVIS CASTRO, FELIPE ALEJANDRO- “La OCDE: un perfil crítico” Razón Crítica,2021, (10), pp.211–235.
- GOIG MARTÍNEZ, JUAN MANUEL - “La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia” Revista de Derecho UNED, núm. 19, 2016; pp 111-151
- GOLEBIEWSKI, JACEK. “*El régimen comunista en Polonia después de la Segunda Guerra Mundial*”. Brocar. Cuadernos De Investigación Histórica, núm. 23-1999, pp. 217–228.
- JIMÉNEZ LENDOIRO, PAULA MARIA -“Polonia, una potencia «atlantista» en un marco europeo” Boletín IEEE, ISSN-e 2530-125X, Nº 34 (Abril - Junio), 2024, pp. 870-886
- JUREŃCZYK ŁUKASZ, SOROKA SVITLANA. “Socio-economic consequences for Central Europe related to the mass migration of Ukrainian citizens after Russia’s full-scale invasión”. Revista UNISCI / UNISCI Journal, ISSN-e 2386-9453, Nº. 66, 2024, pp. 157-177

- KIENIEWICZ, JAN- “Cambios en Polonia: Transición y Transformación”. Cuadernos de historia contemporánea, N°15,1993 pp . 129-156
- LOPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO-“El caso de Polonia en la UE: Retrocesos Democráticos y del Estado de Derecho y «Dilema de Copenhague»”; Teoría y realidad constitucional, ISSN 1139-5583, N° 38, 2016, pp. 101-142
- MANCHÓN CAMPILLO, FELIPE- “El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa? “bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos), ISSN-e 2530-125X, N° 20, 2020, pp. 654-671
- MANGAS MARTÍN, ARACELI; “Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del estado de derecho?” Revista General de Derecho Europeo, núm. 44, Enero (2018), pp 1-12
- MANUEL RODRIGUEZ, PEDRO; GONZÁLEZ PÉREZ, ARELY-El “Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI: euroescepticismo, ultranacionalismos y exclusión social”; Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 138, septiembre-diciembre de 2020, pp. 77-98.
- MORENO GARCÍA-CANO, LUIS OSCAR; MÉNDEZ ESCANDÓN, MARIA; RUIZ DE VILLA SAIZ, ENRIQUE; MARTÍN-GONZÁLEZ SÁNCHEZ, ALMUDENA- “La financiación de la UE a Ucrania, Información Comercial Española”, ICE: Revista de economía, ISSN 0019-977X, ISSN-e 2340-8790, N° 937, 2024 pp 117-131
- NATANEK MIROSŁAW- “Le groupe de Visegrád, entre unité des intérêts et mythe de la coopération”, Hermès, La Revue 2017/1 n° 77, pp.132-140
- PÉREZ GONZÁLEZ, MANUEL “Crónica de la OCDE”. Revista de Instituciones Europeas, ISSN 0210-0924, Vol. 2, N° 2, 1975, pp. 523-546

- ROMERO JUNQUERA, ABEL. “25 años de la «Declaración de Saint-Malo», piedra angular de la política común de seguridad y defensa”. Documento de Análisis IEEE 82/2023. pp.1-21
- SALMÓN, ELISABETH; ROSALES, PABLO (2014). “Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría”. Derecho PUCP, (73), pp.185-204.
- SÁNCHEZ TAPIA, FELIPE – “Tensiones geopolíticas en el mar Negro” Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Panorama geopolítico de los conflictos 2021 / coord. por José Ignacio Castro Torres, 2021, pp. 97-132
- SERAFIN ALICJA- “La revolución de los paraguas negros y los relámpagos rojos en Polonia (2016-2021). Una fuerte reacción social ante una crisis de los derechos reproductivos en un Estado democrático”. Universitas, 2023, N° 41 Extraordinario / pp. 120-149
- ŠÍPKA PAVEL- “Grupo Visegrado El modelo de la dinámica integración regional”; Anuario de Relaciones Internacionales 2014, Departamento Europeo pp 1-5
- UŠIAK, JAROSLAV- “Navigating new waters. Russian military aggression in Ukraine and effects on the Visegrad group”. Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 66 (October/Octubre2024). pp 9-25
- VÁZQUEZ RODRIGUEZ, GONZALO “La Invasión de Polonia.1939” Arthur, Revista de Artes y Humanidades; núm.18-2015, pp.81-89
- VILLAR ARIAS, SANTIAGO ARIEL- “Refugiados e (in)solidaridad en la UE: La no aplicación de la Directiva 2001/55/CE”. Documentos CIDOB nº8 abril 2017 pp.1-7
- WAISOVÁ, ŠÁRKA – “Central Europe in the new Millennium. The new great game? Us, Russian and Chinese Interests and Activities in Czechia, Hungary, Poland and Slovakia.” Revista UNISCI / UNISCI Journal, ISSN-e 2386-9453, N°. 54, 2020, pp. 29-48

- WALKER PRIETO, IGNACIO- “Gorbachov, la Perestroika y los cambios en Europa del Este”.2019. Revista De Ciencia Política, 13(1-2), pp 75–97

III. DOCUMENTOS

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.COM (2014) de 11 de marzo de 2014
- CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. Dean Spielman presentadas el 11 de marzo de 2025; Asunto C-448/23 Comisión Europea contra la República de Polonia
- DIRECTIVA 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001
- OECD (2017), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Poland 2017, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Poland 2023, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris
- OFICINA DE PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA; Eur-Lex; Asociación Oriental, 19/03/2021
- PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia. COM/2017/0835 final - 2017/0360
- RECURSO interpuesto el 17 de julio de 2023 — Comisión Europea / República de Polonia (Asunto C-448/23)
- REGLAMENTO nº604/2013 relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo
- REGLAMENTO (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración

- RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 26 de noviembre de 2020, sobre la prohibición de facto del derecho al aborto en Polonia (2020/2876(RSP))
- RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 11 de noviembre de 2021, sobre el primer aniversario de la prohibición de facto del aborto en Polonia (2021/2925(RSP))
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL POLACO de 22 de octubre de 2020. archivo K 1/20
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera) de 2 de abril de 2020/Comisión contra La República de Polonia y otros; asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 24 de junio de 2019/ Comisión contra La República de Polonia; asunto C-619/18
- VERSIONES CONSOLIDADAS DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016/C 202/01)
- VISEGRAD FUND; Annual Report 2023- Visegrad Group

IV. WEBGRAFIA

- COMISIÓN EUROPEA (Comunicado de prensa)- Estado de Derecho: la Comisión inicia un procedimiento de infracción contra Polonia por violaciones del Derecho de la UE por parte de su Tribunal Constitucional; Bruselas, 22 de diciembre de 2021
- COSIC, DOMINIKA – “El presidente polaco advierte a la OTAN: "No hay tiempo para discutir el aumento del gasto militar"; Euronews Publicado 12/03/2025 - 16:07 CET•Ultima actualización 16:30
- EURONEWS CON AP- Polonia y Ucrania firman un acuerdo militar "sin precedentes" Publicado 08/07/2024 - 18:51 CEST•Ultima actualización 22:22

- FIDH- “Prohibición casi total del aborto en Polonia: dejen de arriesgar la salud, los derechos y la vida de las mujeres y niñas”; 06/10/2016
- STEPANYUK, VITALIY –“Rusia y el Mar Negro: el valor estratégico de Crimea”. Global Affairs and Strategic Studies- Universidad de Navarra
- TIDEY, ALICE – “Von der Leyen presenta un paquete de Defensa de "800.000 millones de euros" antes de la cumbre de líderes de la UE”; Euronews Publicado 04/03/2025 - 11:15 CET•Ultima actualización 11:16
- Instytut Polski w Madrycie- “Polonia, 15 años en la Unión Europea”; Publicado 1/05/2019