

**MEMORANDO OPEX N° 6 /2006**

**DE:** DAVID CHICO, Asesor del Presidente del Parlamento Europeo. Miembro del Panel de Expertos Opex.

**PARA:** OPEX

**ASUNTO:** LAS RELACIONES HISPANO-POLACAS TRAS LAS ELECCIONES DE 2005

[www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)

Las recientes elecciones parlamentarias y presidenciales celebradas en Polonia han dejado un panorama inesperado que traerá importantes consecuencias en las relaciones bilaterales con nuestro país, así como en el ámbito europeo. La victoria en ambas citas electorales del partido Ley y Justicia (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) y su ascenso al poder (Presidente: Lech Kaczyński y Primer Ministro: Kazimierz Marcinkiewicz), parece haber iniciado una nueva etapa en la democracia polaca, en un momento en el que además, el proyecto europeo se encuentra en una encrucijada.

### **CONTEXTO**

Las elecciones parlamentarias se celebraron el 25/09/2005, tras una reñida campaña electoral donde se disputaban la victoria dos opciones de derecha, una más liberal (Platforma Obywatelska, PO) y otra más conservadora y protectora de los valores sociales y tradicionales (PiS). Finalmente Ley y Justicia ganaba (PiS=27% y 155 escaños; PO=24,14% y 133 escaños), con una de las participaciones electorales más bajas de la historia electoral polaca (40,57%).

Las fuerzas de izquierda, hasta entonces en el poder, divididas en dos partidos (SLD y SDPL) y agotadas por constantes casos de corrupción, sufrían un duro castigo del electorado (SLD= 11,3% y 55 escaños). De esta manera la tercera formación más votada fueron los populistas euroescépticos de Samoobrona ("Autodefensa") con el 11,4% de los votos y 56 escaños. Tras ellos, se situó la ultracatólica y nacionalista Liga de las Familias Polacas (Liga Polskich Rodzin; 8% y 34 escaños).

Tras esta victoria, el candidato inicial del PiS, Jarosław Kaczyński, dejó el puesto de Primer Ministro a K. Marcinkiewicz, para no perjudicar las opciones de su hermano gemelo Lech en las elecciones presidenciales. El 24/10/2005 se celebraron las elecciones presidenciales en las que el candidato del PiS, Lech Kaczyński, vencía a Donald Tusk, candidato del PO, (Kaczyński: 54,04%; Tusk: 45,96%).

En Polonia, al igual que en otros países ex comunistas, los cambios de signo político tras cada elección han sido una constante desde la llegada de la democracia. Sin embargo, las elecciones del 2005 rompen con la alternancia izquierda/ derecha llevada hasta ahora, e inauguran un nuevo ciclo político donde la línea divisoria pasa entre liberales y conservadores. Pese a las victorias, PiS fue incapaz de alcanzar un acuerdo con PO y gobierna en minoría. Esto ha conducido a una situación política frágil. En el breve lapso de tiempo transcurrido desde las elecciones se ha producido incluso una renovación en dos puestos claves del equipo ministerial (Ministerio de Finanzas y Ministerio del Tesoro).

Recientemente PiS ha firmado con Samoobrona y la Liga de las Familias Polacas un acuerdo parlamentario ("pacto de estabilidad") válido por un año con el que intentar conseguir cierta estabilidad parlamentaria y frenar una posible convocatoria anticipada de elecciones. El anexo a dicho acuerdo ratificado el 13 de febrero ha pospuesto, al menos por el momento este escenario. Este pacto, aunque no se extiende al gobierno, ha levantado temores y suspicacias en Europa. La cooperación con partidos tan radicalmente anti-europeos puede no ser siempre fácil para Ley y Justicia (PiS) y escorar las políticas del actual gobierno hacia posturas nacionalistas, radicales y muy conservadoras.

## **ESCENARIOS**

El nuevo escenario político polaco abre una nueva etapa en las relaciones bilaterales con España.

Hace algunos años, cuando el ingreso de Polonia en la UE se veía como imparable, España decidió con buen criterio trenzar unas relaciones privilegiadas con este país, superiores a las que se crearían con los restantes candidatos. A partir de ahí se decidió la celebración de Cumbres anuales bilaterales que desafortunadamente han sufrido algunos retrasos. La segunda Cumbre hispano-polaca se celebró en Varsovia el 9 de febrero de 2005 y la próxima se celebrará a comienzos de Marzo de 2006.

Tras las elecciones en Polonia, ambos gobiernos se encuentran sobre el papel bastante alejados en cuestiones ideológicas, sociales (extensión de derechos civiles en España vs. regeneración moral conservadora en Polonia) y de política internacional (relaciones trasatlánticas, Irak, puntos de vista sobre Rusia, etc), por citar sólo algunos ejemplos. Sin embargo ambos países comparten intereses comunes en lo económico (inversiones españolas en Polonia) y en su dimensión europea (país mediano-grande), que pueden propiciar una colaboración pragmática.

Se abren varios escenarios:

### **ESCENARIO 1. RADICALIZACIÓN DE POLONIA EN EL SENO DE LA UE**

Sería una situación caracterizada por el desarrollo en el seno comunitario de políticas contrapuestas entre España y Polonia y de no profundización en las relaciones bilaterales, sobre todo en el plano económico. La frágil posición del gobierno polaco y la influencia de sus socios parlamentarios le podrían hacer tomar posiciones claramente nacionalistas y beligerantes frente a Europa, apoyado por otros países como la República Checa.

Polonia siempre ha sido un duro negociador. No en vano en la fase final de las negociaciones para la adhesión a la UE de todos los países candidatos del Este, el acuerdo con Polonia fue el último que se cerró. En las posiciones del nuevo gobierno se adivina una actitud más enfocada hacia la pura defensa de los intereses nacionales. Por ejemplo, la introducción del Euro ha dejado de ser una prioridad para Polonia, pese a la obligación establecida en los Tratados de adhesión (aunque no Schengen). También se aprecia esta actitud en algunos temas de actualidad reciente (negociación del IVA, intento de frenar la fusión de los bancos BPH y Pekao cuyo accionista mayoritario es el italiano Unicredito). En algún momento estos comportamientos podrían afectar directamente a los intereses españoles.

Parte de esta actitud se debe a una tradicional desconfianza hacia Europa. En Polonia se piensa que se la ha dejado de lado en los grandes momentos de la historia, cuando ésta ha necesitado más a sus aliados europeos. El resultado es una exacerbación de las sensibilidades más soberanistas que se pueden encontrar en la sociedad polaca.

En definitiva, la desventaja principal vendría dada por la ralentización en el ritmo de la integración europea, sobre todo en materias sociales. Además los intereses españoles podrían verse enfrentados ante un gobierno polaco poco interesado en la formación de una "Europa-actor mundial".

Por último, en el caso del Tratado Constitucional europeo el gobierno polaco lo da por "muerto", mientras que España, tras la ratificación por referéndum, considera que pasado el actual "periodo de reflexión" deberá rescatarse dicho texto.

#### ESCENARIO 2. POSICIÓN DE FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DE MÍNIMOS

Tendríamos un escenario donde la política española respecto a Polonia no desarrollaría actuaciones diferenciadas de las practicadas por el resto de socios europeos.

#### ESCENARIO 3. COLABORACIÓN FLUIDA UE/ ESPAÑA - POLONIA

Sería un escenario caracterizado por una actitud de colaboración por parte del gobierno polaco en las instituciones comunitarias.

En el nuevo ejecutivo polaco conviven dos tendencias, una más pro-europea e incluso francófila representada por el Ministro de Asuntos Exteriores Stefan Meller, y otra más soberanista y proteccionista de los intereses nacionales, representada por la línea tradicional del PiS. Si la primera de estas tendencias predomina, Polonia jugará un papel determinante en la UE en los próximos años, que le llevaría entre otras cosas a colaborar fluidamente con España.

Asimismo, en el último Consejo europeo celebrado en diciembre de 2004, pareció renacer la cooperación franco-polaca (+ Alemania) frente a la hasta entonces mayor sintonía con el Reino Unido. Esta tendencia ha sido confirmada por la visita oficial del Presidente Lech Kaczyński a Francia la última semana de Febrero que podría desembocar en una revitalización junto con Alemania del "triángulo de Weimar".

### **OPCIONES PARA ESPAÑA**

#### OPCION A) FIRMEZA

Ante un contexto de políticas decididamente euroescépticas desde Varsovia, España podría verse empujada a emplear una política de firmeza junto a otros socios europeos, sobre todo, en temas de respeto de derechos humanos (derechos de minorías sexuales), libertad de prensa y derechos sociales, etc. En su caso, deberá valorarse la posición que Francia y Alemania desarrollen.

#### OPCIÓN B) BAJO PERFIL

España optaría por una política de bajo perfil en sus relaciones con Polonia ante las evidentes diferencias que mantienen ambos gobiernos en ciertos temas clave.

Así, nuestras relaciones con Polonia se desarrollarían bajo el paraguas del normal funcionamiento institucional comunitario.

#### OPCIÓN C) COLABORACIÓN ACTIVA PRAGMÁTICA

Estaría caracterizado por una colaboración táctica en áreas concretas dentro del ámbito de la UE y por un incremento de los intercambios comerciales y de las inversiones españolas en Polonia.

España y Polonia comparten muchos intereses a escala comunitaria. Ambos países se sitúan en las fronteras exteriores de la UE y ocupan una posición de país mediano-grande. Además, ambos países son defensores de los principios de cohesión y solidaridad como elemento central de la identidad europea. Una mutua colaboración les aportaría un mayor poder de negociación.

Por otro lado, en los últimos años las empresas españolas han realizado crecientes inversiones en Polonia, aunque todavía la participación del capital español en Polonia es relativamente baja en comparación con otros socios europeos. La mayoría de las inversiones españolas constituyen inversiones bursátiles, sobre todo en el sector de la construcción (adquisición de Mostostal-Warszawa por Acciona y Budimex-Kielce por Ferrovial), el de la alimentación (Campofrío) y en el sector metalúrgico y mecánico (grupo Mondragón MCC). Una colaboración activa ayudaría a incrementar los intercambios económicos y la penetración de nuestras empresas.

#### OPCIÓN D) RELACIÓN ESTRATÉGICA

España y Polonia podría establecer una relación estratégica como la que se llevó a cabo en épocas recientes. Tendría la ventaja de intensificar nuestra colaboración con el mayor de los nuevos Estados miembros, pero la desventaja que quizás nos llevaría a posiciones alejadas del "corazón de Europa" y el tradicional eje franco-alemán, centro de nuestros intereses europeos.

#### **RECOMENDACIONES**

El escenario 3 (COLABORACIÓN FLUIDA) sería el más conveniente para España, potenciando la OPCIÓN C), una colaboración pragmática centrada en ciertas áreas particulares, donde se concentran los intereses comunes, pero que en ningún caso debe llevar a crear tensiones con otros socios europeos, ni con la misma Polonia (opción A).

Esta colaboración sobre temas concretos permitiría salvar las sensibles diferencias ideológicas que separan al nuevo gobierno polaco del español. Una alianza más estrecha parece por el momento difícil de conseguir.

España representa un claro éxito del proceso de integración europea, no sólo en lo económico. Una voluntad de integración en el seno de los mecanismos e instituciones comunitarios le ha ayudado a defender mejor sus intereses nacionales. Su ejemplo como "success story" debería ser promocionado ante los nuevos Estados miembros, en particular ante Polonia.

Para ello identificamos las siguientes áreas de cooperación:

1. En el contexto UE, España y Polonia pueden desarrollar una colaboración más estrecha en las instituciones comunitarias (especialmente Consejo y Parlamento Europeo) identificando una serie de puntos de mutuo interés.

Por ejemplo, España y Polonia ocupan una posición de país mediano-grande, frente a los 4 grandes, que les debe llevar en cuestiones institucionales a posturas comunes, como lo han hecho en diversas ocasiones en el pasado. Ahora bien, España debe evitar verse arrastrada hacia posiciones alejadas de los núcleos tradicionales de poder en la UE, como sucedió en la última fase de la negociación del Tratado Constitucional (los famosos "votos en el Consejo").

Además, como frontera exterior que son de la UE, ambos países concentran numerosos riesgos relacionados con la inmigración ilegal y la presencia de grupos de crimen organizado y mafias en sus territorios. No en vano, la recientemente creada Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex), tiene su sede en Varsovia. El desarrollo y la financiación de políticas europeas en este contexto serían notablemente beneficiosas para ambos países y apoyarían los intereses de democratización y expansión del área de seguridad y prosperidad fuera de las fronteras de la UE (Ucrania, Bielorrusia en el caso polaco y Marruecos en el caso español).

2. En algunos círculos de ambos países, se tiende a decir que existen intereses contrapuestos en materia de fondos comunitarios. Este planteamiento debe ser evitado.

Según lo acordado por el Consejo para las próximas Perspectivas Financieras 2007-2013, a las que aún resta la aprobación del Parlamento Europeo, Polonia pasará a ser el Estado de la UE con el saldo neto más favorable, privilegio que hasta ahora ostentaba España. Este cambio no debe afectar a las relaciones bilaterales entre ambos Estados, ya que es un paso natural. La pérdida progresiva de fondos comunitarios por España entra dentro de la lógica misma del mecanismo de cohesión social y territorial de la UE, donde los más desfavorecidos cuentan con más ayudas. Y España, debido a su convergencia real con el resto países UE, dejará de percibir gran parte de estas ayudas. Además Polonia se beneficiará en el futuro de los intentos españoles para que la reducción de las ayudas sea un proceso gradual y no traumático, puesto que a la puerta de la UE están países más pobres aún que Polonia.

En este orden de cosas, España debería aprovechar una suerte de "know how" en el aprovechamiento y utilización de los fondos comunitarios, adquirido desde su ingreso en las Comunidades Europeas. Se deberían abrir líneas de colaboración empresarial e institucional, sobre todo a nivel de nuestras Comunidades Autónomas, con los ministerios y entidades administrativas encargadas de administrar los fondos en Polonia. Si bien existen diversas iniciativas de colaboración e intercambio de experiencias, España y sus empresas tienen todavía un gran campo de desarrollo que aprovechar del nuevo "maná comunitario" que lloverá sobre Polonia en los próximos años.

3. Existen múltiples oportunidades para que España y Polonia profundicen en sus relaciones e intercambios económicos.

Actualmente, Polonia es el 19º socio comercial de España. Este intercambio alcanzó los 3.500 millones de Euros en 2005, un valor muy alejado aún de las potencialidades de ambas economías. En el mercado polaco operan unas 120 empresas españolas o sociedades con participación de capital español.

Las favorables previsiones de crecimiento de la economía polaca (4,3% para el 2006), su tamaño y el marco estable que propicia su pertenencia a la UE, debería ayudar a incrementar los intercambios comerciales y la inversión.

Un elemento intangible, pero que debería ser considerado por las empresas españolas, es el aprovechamiento de los miedos que despiertan en el imaginario polaco las hegemonías tradicionales (eje franco-alemán) y las viejas querellas históricas (Alemania, Rusia). España y sus empresas no levantan esos temores e incluso ante un escenario de proliferación de políticas nacionalistas y proteccionistas en Polonia, tendrían ciertas oportunidades que aprovechar frente a

otros países competidores, quizás con mejores productos o servicios, pero cuya marca-país en este caso no les beneficia.

4. Recomendamos el levantamiento de las restricciones a la movilidad de los trabajadores polacos en España a partir del 1 de mayo de 2006, en línea con lo recomendado por la Comisión Europea y una intensa campaña de difusión mediática de esta medida.

El levantamiento de estas restricciones no presenta riesgos para la economía española sino claros beneficios para el tejido productivo español. Además el levantamiento de las restricciones sería una clara baza política que jugar en nuestras relaciones bilaterales y un tanto que el gobierno español debería apuntarse para lo cual debería explicarlo y darlo a conocer a la opinión pública polaca (artículos en prensa). Aportaría una señal de confianza a nuestras relaciones bilaterales en un tema en el que Polonia está muy sensibilizada.

5. Impulso de una política energética en el ámbito europeo.

En los últimos meses se ha ido abriendo paso la idea de desarrollar una política europea de la energía. En el Consejo informal de Hampton Court de octubre 2005, fue una de los principales puntos de la agenda. Además, la reciente crisis energética entre Ucrania y Rusia ha acelerado la puesta en marcha de medidas concretas. La Comisión prepara un libro verde que será presentado en el Consejo Europeo de marzo próximo.

Esta crisis ha despertado viejos temores en Polonia y en otros países del antiguo bloque comunista. Aunque la UE ha respondido de manera positiva, no debería dejar pasar la ocasión para desarrollar respuestas comunes en este campo que, además de resolver futuras crisis energéticas, mostrara a estos países de manera palpable que sus intereses también son defendidos por la UE.

Polonia tiene un gran interés en impulsar esta política. Recientemente su Primer Ministro ha propuesto un "Tratado de seguridad energética", siguiendo el ejemplo del Tratado de la OTAN, e incluyendo una cláusula de "defensa mutua energética".

Una política de seguridad energética presenta puntos positivos para España, sobre todo en el tema de la "interconexión" de las redes. Pero el desarrollo de esta política debería hacerse como política europea y no a través de otro Tratado autónomo. Además debería incluir otros aspectos del problema energético como la eficiencia energética y las cuestiones medioambientales. España debería apoyar en todo caso estos esfuerzos.

6. Se podrían potenciar las cumbres bilaterales dotándoles de mayor contenido y no centrándolas sólo en relaciones diplomáticas. La cercanía de la próxima cumbre (Marzo de 2006) impide prepararlo en esta ocasión, pero en la siguiente cumbre sería deseable la preparación en paralelo a las cumbre de foros empresariales, culturales (a través de los centros que el Instituto Cervantes tiene en Polonia), etc.