

Polonia y España: una asociación por una Europa más fuerte

PISM-FRIDE

La Unión Europea (UE) se enfrenta al serio desafío de la crisis económica, lo que ha levantado dudas sobre el futuro del proyecto europeo. Los países deberían responder a este momento tan difícil con una Europa más fuerte y más unida. En este sentido, lo que la UE realmente necesita es un verdadero apoyo hacia una mayor integración y una mayor solidaridad entre los Estados miembros.

Polonia y España son perfectos candidatos para adoptar el papel de defensores activos de una Unión Europea más unida y más fuerte. Ambos países comparten la experiencia de una transición democrática intrínsecamente vinculada a la integración europea. Asimismo, son los ejemplos más claros de los beneficios que conlleva el pertenecer a la UE. Por otro lado, su estatus como dos de los seis Estados miembros más grandes los coloca en una buena posición para intentar influir en el debate sobre el futuro de la Unión, así como para presentar propuestas de cambio a los tratados.

De igual modo, los nuevos Gobiernos de Polonia y España, elegidos en otoño de 2011, se encuentran en el momento ideal para promover una mayor cooperación, que sea capaz de enfrentarse, de manera eficaz, a los desafíos que vienen afectando a la UE. Ambos países comparten una afinidad ideológica y la simultaneidad de sus mandatos les otorga la estabilidad necesaria para planificar las políticas para los próximos años. Un compromiso conjunto para lograr una Europa más unida y más fuerte como respuesta a los retos a los que se enfrenta la Unión podría sentar las bases para el establecimiento de una asociación bilateral fundamental.

Polonia y España podrían reforzar sus relaciones en seis campos en particular: (1) el liderazgo en Europa, (2) la economía y las finanzas, (3) la vecindad europea, (4) la inmigración y las fronteras, (5) las relaciones de la UE a nivel mundial y (6) la seguridad y la defensa.

El liderazgo en la UE

Mientras que está claro que Polonia y España han sido los mayores beneficiarios de las decisiones tomadas en materia de integración europea (*decision-takers*), necesitan ser mucho más proactivas para mejorar su rol en la toma de decisiones (*decision-makers*). Si quieren moldear el debate en la UE e influir sobre los procesos de toma de decisiones en las instituciones europeas, deberían presentar iniciativas conjuntas y mejorar su capacidad para establecer coaliciones. Ambos países podrían liderar las discusiones sobre cómo abordar el problema del déficit democrático, en particular en cuanto a la brecha existente entre los ciudadanos europeos y los encargados de tomar las decisiones, tanto a nivel nacional como europeo. Asimismo, cabe destacar que Polonia y España podrían tener un rol más visible a la hora de influir sobre políticas europeas clave en áreas como el desarrollo económico, la competitividad, la vecindad europea, las relaciones exteriores, las políticas de inmigración y la gestión de las fronteras.

Juntas, Polonia y España podrían aumentar su influencia con el fin de proponer cambios a los tratados de la UE. De igual modo, los partidos en el poder en ambos países podrían aprovechar su posición relativamente fuerte en el mayor grupo político del Parlamento Europeo –el Partido Popular Europeo– para presentar proyectos conjuntos y proponer candidatos para puestos clave. En este contexto, sería beneficioso si ambos Gobiernos fomentasen la participación conjunta de centros de análisis y *think-tanks* con vasta experiencia en la elaboración de ideas innovadoras viables, dirigidas a fortalecer el proceso de integración europea.

Para ambos socios, será indispensable forjar una cercana cooperación con Francia y Alemania, que sin duda seguirán siendo los actores más influyentes a la hora de decidir el camino de la integración europea. No obstante, ambos Gobiernos podrían intentar participar en esfuerzos conjuntos y, a su vez, proponer iniciativas propias para complementar, y contrapesar cuando sea necesario, el liderazgo franco-alemán. Los Gobiernos polaco y español podrían aprovechar su trayectoria como países a favor de la integración para intentar colaborar con otros Estados miembros importantes en cuestiones específicas. En general, ambos socios podrían invertir esfuerzos para lograr una mayor cooperación entre los seis más grandes de la Unión, por ejemplo en la promoción de reuniones regulares entre ministros.

La economía y las finanzas

La crisis económica y el proceso de recuperación serán las prioridades de la agenda de la Unión Europea. Si bien la crisis ha afectado a ambos países de manera distinta, España y Polonia podrían establecer un diálogo e intentar encontrar iniciativas comunes sobre la gobernanza económica, los mecanismos anticrisis y programas que ayuden a generar crecimiento. El poder de negociación de España se ha visto muy afectado por los serios problemas económicos del país. Mientras tanto, Polonia, a pesar de haberse visto reforzada por la experiencia positiva de presidir el Consejo de la UE y las perspectivas de convertirse en miembro de la zona euro en los próximos años, no cuenta con todas las herramientas necesarias para poder participar en todos los debates sobre el futuro de la unión monetaria. Como, a nivel individual, ambos países se encuentran en una posición limitada, juntos podrían ser más eficaces a la hora de expresar sus opiniones en la UE.

Las persistentes dificultades económicas tendrán un gran impacto en las negociaciones sobre el próximo Marco Financiero Multianual para el período 2014-2020. Mientras que ambos Gobiernos podrán cooperar en cuanto al apoyo a una cohesión efectiva y políticas agrícolas comunes, tendrán que interactuar mejor desde sus específicas posiciones en áreas como los recursos financieros de la UE, su distribución y su gestión. Será importante entender los desafíos provenientes de las necesidades económicas de Polonia y el nuevo estatus de España en la UE –el país se convertirá en contribuyente neto al presupuesto común–, dado que, a menudo, España ha sido considerada como un modelo a seguir para los polacos. En el futuro Polonia podría tener que abordar las mismas preocupaciones que sufre España en la actualidad y pasar por las mismas experiencias y, por tanto, el hablar sobre posibles soluciones a estos retos podría ser de gran valor. Por ejemplo, merecería la pena plantear la pregunta de cómo combinar los esfuerzos dirigidos a estimular el crecimiento económico y a mejorar la competitividad. Asimismo, una cuestión destacada será cómo diseñar políticas dirigidas a mejorar los niveles de tecnología e innovación en ambos países mientras Europa se recupera de la crisis económica.

La vecindad europea

Tanto Polonia como España se encuentran en la periferia, en la frontera de la UE. Teniendo en cuenta sus preferencias en la vecindad –el sur para España y el este para Polonia–, en general sus preocupaciones en este campo son similares, dado que ambos países necesitan una vecindad estable y con perspectivas de desarrollo. Las transformaciones en el norte de África y las constantes preocupaciones sobre la situación en Bielorrusia y Ucrania son una base significativa sobre la cual los Gobiernos polaco y español podrían debatir sus roles y las medidas más adecuadas a tomar con relación a estos vecinos. Sería beneficioso si promovieran el compromiso mutuo hacia las iniciativas de la Asociación Oriental y la Unión para el Mediterráneo. Asimismo, ambos Gobiernos podrían cooperar y compartir sus experiencias de transición democrática con los países que están experimentando cambios políticos. Consecuentemente, podrían llegar a influir en el debate sobre cuál debería ser el papel de la UE en la promoción de la democracia y los derechos humanos.

El año pasado, a raíz de la llamada primavera árabe, la promoción de las normas democráticas y los estándares políticos, institucionales y de buena gestión en la vecindad europea a través de la Política Europea de Vecindad (PEV) se convirtieron en una prioridad de la agenda de la UE. Pero la importancia de estas cuestiones podría no durar mucho. En la actualidad, la crisis económica en Europa es el factor dominante en las decisiones de la UE, en detrimento de un enfoque activo y eficaz hacia la vecindad, lo que podría conllevar el colapso político y financiero de la PEV y un riesgo real de contagio de la inestabilidad del exterior hacia los países de la Unión. Por tanto, será indispensable que los Estados miembros que consideren importante la PEV unan sus esfuerzos con el fin de mantener el foco de atención de Bruselas en la vecindad europea. Juntas, Polonia y España podrían liderar los esfuerzos dirigidos a asegurar una adecuada financiación para que la PEV siga siendo una herramienta esencial a la hora de contribuir al desarrollo de los Estados vecinos.

La inmigración y las fronteras

El contexto de la crisis económica y la difícil situación en la vecindad europea, especialmente en el sur, junto con los cambios demográficos en los Estados miembros, han aumentado de manera significativa la importancia de los desafíos de la inmigración y la gestión de fronteras. Por su situación geográfica, Polonia y España son actores clave en la UE a la hora de abordar estas cuestiones, cada uno con sus diferencias específicas. La inmigración en Polonia sigue siendo muy baja, pero su atractivo para inmigrantes procedentes de países fuera de la UE podría aumentar en un futuro próximo. España podría ser un socio valioso y aportar su experiencia y buenas prácticas en las cuestiones relativas a la inmigración y la gestión fronteriza. El diálogo bilateral debería incluir temas como la mejora del marco institucional y financiero de la UE para gestionar la inmigración, cómo abordar la inmigración ilegal y el tráfico de personas cómo promover programas de integración para inmigrantes extranjeros y distintas formas de cooperación con otros países. Otros temas podrían incluir cómo monitorear los flujos migratorios, cómo abordar los nuevos métodos de inmigración ilegal y el impacto de las herramientas específicas de cada país, tales como el tráfico fronterizo externo local y los permisos de trabajo temporales en el caso de Polonia.

En cuanto a las fronteras externas, ambos países tienen experiencias complementarias que compartir. Para España, el control de las fronteras marítimas y aéreas es más relevante, mientras que para Polonia lo es el control por tierra. Los debates sobre cómo mejorar el

control de la inmigración irregular y cómo acabar con las redes ilegales en el área Schengen son otro campo potencial de colaboración. La celebración de la UEFA Euro 2012 en junio en Polonia y Ucrania presenta una gran oportunidad para que el Gobierno polaco invite a los respectivos representantes españoles con el fin de compartir experiencias sobre cómo abordar la cuestión de la gestión fronteriza durante un evento organizado por un Estado miembro y otro no miembro.

Las relaciones de la UE a nivel mundial

Los Gobiernos polaco y español podrían ser más activos a la hora de moldear el debate sobre las relaciones exteriores de la Unión Europea. Si bien la Alta Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, Catherine Ashton, es el mayor exponente de una voz europea común, hasta ahora su trayectoria demuestra lo difícil que es gestionar, de manera eficaz, todas las áreas que caen bajo su responsabilidad. Por ello, los Estados miembros siguen manteniendo un papel clave en ciertas áreas, que prefieren tratar a nivel nacional. Está claro que el enfoque usado para crear el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), con Catherine Ashton a la cabeza, no tendrá éxito si no se complementa con esfuerzos desde por parte de los Estados miembros, con el fin de intentar lograr una mayor coherencia sobre la agenda común y sobre cuáles aspectos deberían definir el papel de la UE como actor global.

Polonia y España podrían contribuir a los debates sobre el desarrollo del SEAE y el papel de los servicios diplomáticos nacionales. Asimismo, ambos países podrían participar en las deliberaciones sobre el futuro papel de la UE en las relaciones internacionales, en particular en cuanto a las asociaciones estratégicas. Mientras que Estados Unidos parece ser el socio especial más evidente para la UE, y un socio cercano para España y Polonia, hace falta mejorar las relaciones con Rusia, un vecino importante. Igualmente, sería necesario que ambos países incluyeran en su diálogo bilateral las implicaciones del ascenso de nuevas potencias (China, sobre todo) para sus políticas y para la Unión en su conjunto.

Por otro lado, existe el potencial, aún no explorado, para el diálogo entre ambos socios basado en su posición privilegiada en ciertas áreas de las relaciones exteriores: Europa del este para Polonia y América Latina para España. El intercambio de experiencias y conocimiento sobre estas relaciones podría mejorar, de manera significativa, la capacidad de ambos países para influir en las políticas europeas hacia esas zonas. Sería recomendable que los ministros de Asuntos Exteriores de Polonia y España crearan un programa bilateral de intercambio para jóvenes diplomáticos con el fin de aumentar su conocimiento e interés en las respectivas prioridades de política exterior.

El lugar especial de Bielorrusia y Cuba en las políticas exteriores de Polonia y España, respectivamente, podría servir de base para la participación conjunta de ambos Gobiernos en los esfuerzos de la UE para promover la democracia, los derechos humanos y la libertad en regímenes autoritarios. El diálogo España-Polonia también debería considerar el Fondo Europeo para la Democracia (EED, en sus siglas en inglés) como una valiosa herramienta de promoción de la democracia, legitimada por las experiencias de transición de ambos países. A pesar de las diferentes prioridades internacionales, Polonia y España podrían servir de ejemplo para un diálogo dirigido a aumentar la convergencia y la coherencia de intereses para hacer de la UE un actor global clave.

La seguridad y la defensa

Mientras que las amenazas a la seguridad son diferentes para España y Polonia, los principios básicos de las políticas de seguridad de ambos Estados son los mismos. Ambos apoyan una OTAN fuerte y el desarrollo de una política autónoma de seguridad y defensa de la UE, incluidas sus capacidades específicas. Para ambos países, Estados Unidos es un aliado clave a la hora de abordar los desafíos en las áreas europea y transatlántica. Madrid y Varsovia deberían explorar el potencial para cooperar en cuestiones de seguridad y defensa.

En primer lugar, ambos Gobiernos deberían debatir sobre los desafíos a los que se enfrenta la OTAN, centrándose en los asuntos prioritarios de la agenda de la próxima cumbre de la Alianza, que se celebrará en Chicago en mayo de 2012. Deberían incluirse cuestiones como los desafíos para la operación de la ISAF, tanto a corto plazo como después de 2014, así como un análisis general del futuro de las operaciones de la OTAN. Asimismo, deberían compartir sus visiones sobre el futuro de la Alianza, en particular en el contexto de la redefinición de las prioridades de seguridad estadounidenses. Un importante tema de cooperación serán los escudos antimisiles, dado que recientemente España ha permitido el establecimiento de algunos elementos del sistema en su territorio y Polonia planea albergar algunos componentes del mismo, y en el contexto de las relaciones OTAN-Rusia. Los Gobiernos polaco y español también podrían analizar la iniciativa de defensa inteligente emergente y, posiblemente, intentar presentar propuestas conjuntas para complementar el concepto.

Con relación a la cooperación en la UE, sería importante que ambos países se centraran en el futuro de la política común de seguridad y defensa (PCSD) de Weimar, presentada el año pasado por el Gobierno polaco durante su Presidencia del Consejo de la UE y apoyada por España (junto con Francia, Alemania e Italia). Asimismo, ambos Gobiernos podrían intercambiar experiencias sobre su participación en proyectos de investigación y tecnología llevados a cabo por la Agencia Europea de Defensa y bajo la nueva iniciativa compartida (*pooling and sharing*).

Implementación

La herramienta más importante para confirmar los compromisos mutuos y entablar un mayor diálogo deberían ser las cumbres intergubernamentales anuales que se celebran entre España y Polonia y que son una plataforma valiosa y bien establecida desde la entrada de Polonia en la Unión Europea. La próxima reunión, prevista para el 12 de abril en Varsovia, debería incluir cuestiones específicas de interés mutuo e importancia estratégica. Con el fin de aumentar la visibilidad y fomentar el interés de la población por la cooperación hispanopolaca, sería muy recomendable que cada cumbre concluyera con una declaración conjunta con los principales asuntos de interés para ambos países.

Dada la importancia de la cuestión económica, sería importante que ambos Gobiernos considerasen la creación de un Diálogo Bilateral Económico y Financiero, que se celebraría cada año con la presencia de representantes de alto nivel de ambos Gobiernos y de las instituciones nacionales relevantes, con el fin de lograr un mayor entendimiento mutuo e, idealmente, medidas y soluciones viables que podrían convertirse en iniciativas convincentes a nivel de la Unión Europea. Con el fin de abordar la importancia de las relaciones con los vecinos de la UE, los Gobiernos polaco y español podrían crear un Diálogo Bilateral sobre la Vecindad Europea, que reuniría a representantes de los respectivos organismos

gubernamentales y expertos del tercer sector, como por ejemplo ONGs activas en los países vecinos en cuestión.

Un mejor marco para los contactos entre personas podría ser una importante base para mejorar el diálogo bilateral. En el caso de los vínculos comerciales, sería importante que los Gobiernos en Madrid y Varsovia incentivaran el desarrollo de redes empresariales más sólidas, por ejemplo a través de la internacionalización de la empresa. Asimismo, podrían buscar maneras más eficaces de mejorar la participación de las pequeñas y medianas empresas. Para proyectos concretos, se podrían desarrollar plataformas bilaterales para penetrar mercados específicos donde uno de los socios goce de una mayor presencia (el este en el caso de Polonia y América Latina y el norte de África en el caso de España).

Una forma indispensable de fomentar el interés mutuo será intensificar los contactos entre intelectuales de ambos países. En este sentido, existen dos plataformas importantes. Primero, el foro *Pro Futuro*, inaugurado en junio de 2011 y que cuenta con Aleksander Kwaśniewski y Javier Solana como presidentes de honor. La iniciativa podría celebrar por lo menos una reunión anual (en Polonia o España), con la presencia de los principales líderes de opinión de ambos países, con el fin de debatir cuestiones de interés mutuo. Otra plataforma podría ser una mesa redonda anual con expertos polacos y españoles, incluyendo a jóvenes líderes que participan activamente en los sectores político, empresarial, académico y de las ONGs. El seminario polaco-español, organizado el 8 de marzo de 2012 en Madrid por la Embajada de Polonia en España, PISM y FRIDE, ha sido el primer paso para desarrollar esa idea. En el futuro, la mesa redonda debería debatir sobre temas relacionados con la integración europea que sean de vital importancia para ambos países. Las conclusiones de cada seminario deberían incluirse en un documento con recomendaciones a ser presentado a ambos Gobiernos después de la reunión.¹

¹ Este documento estratégico es una contribución conjunta de PISM y FRIDE, tras el seminario de expertos "Polonia y España: cooperar en una Europa con desafíos", organizado en Madrid el 8 de marzo de 2012 por la Embajada de Polonia en España, PISM y FRIDE. Los principales autores del informe son Bartłomiej Znojek, Richard Youngs, Cristina Manzano y Beata Wojna. Este documento será publicado como documento de reflexión en la víspera de la VIII Cumbre ministerial anual entre Polonia y España, que tendrá lugar el 12 de abril de 2012 en Varsovia.