

Luces y sombras de la Presidencia polaca del Consejo de la UE

Anna Sroka *

Tema: La Presidencia del Consejo de la UE ha supuesto un gran reto para Polonia, no solamente por ser la primera vez que la ejercía, sino también por la complicada situación política y económica en Europa y a nivel mundial.

Resumen: Polonia tuvo grandes ambiciones para su Presidencia, pues no solamente quería demostrar que era capaz de negociar cuestiones difíciles y ser un socio responsable, sino que también intentó lanzar sus propias iniciativas para aportar una contribución duradera (y dejar su huella) en el desarrollo institucional y político de la UE. En este ARI se estudia en qué medida Polonia ha logrado los objetivos planeados y como influyeron en el desempeño de su Presidencia factores tanto de carácter interno como del ámbito internacional, dificultándolo.

Análisis: Polonia no es el primer país de la Europa poscomunista en asumir la Presidencia del Consejo de la Unión. Anteriormente, fue asumida por Eslovenia (2008), la República Checa (2009) y Hungría (2011), siendo Polonia el cuarto país de los Estados miembros incorporados en 2004 en hacerlo. Igualmente, le ha correspondido la apertura del segundo trío del orden de Lisboa, compuesto por Dinamarca y Chipre.

Para Polonia, ejercer la Presidencia ha entrañado un gran reto, por factores tanto de carácter interno como carácter externo. Las elecciones parlamentarias polacas de otoño de 2011 han sido, sin lugar a dudas, el factor más influyente de carácter interno: de su desarrollo y resultados dependía que se confirmara o no la ya extendida opinión de que los nuevos países socios no estaban preparados para ejercer la Presidencia. A forjar esa opinión han contribuido algunos acontecimientos verificados con ocasión de las Presidencias de la República Checa y de Hungría, donde a pesar de que ambos países estaban preparados sólidamente, acontecimientos internos de carácter político dañaron su imagen durante el ejercicio de sus respectivas Presidencias.

Entre los factores externos hay que mencionar el breve espacio de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que conllevaba la falta de soluciones prácticas para algunos de los nuevos problemas institucionales, y la ausencia de una interpretación consolidada del nuevo ordenamiento jurídico, que dejaba un gran margen para la incertidumbre. Igualmente, suponía una oportunidad para poder influir en el modo de funcionamiento de la Unión después del Tratado de Lisboa. El segundo factor que ha dificultado un tranquilo desempeño de la Presidencia ha sido la situación económica,

* *Universidad de Varsovia.*

motivada sobre todo por la crisis griega, que a buen seguro aumentó las expectativas puestas en la Presidencia polaca y determinó la formulación de sus prioridades económicas. Asimismo, también se ha visto influenciada por la situación en los países árabes, creando un reto añadido para la Presidencia polaca, que sin duda hubiera preferido volcarse en la cuestión de Europa del Este.

Preparativos y programa de la Presidencia

Los preparativos de Polonia para la Presidencia del Consejo de la UE comenzaron en la segunda mitad de 2007 y se realizaron en paralelo al proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, cuyo retraso dificultó dicha preparación y aumentó la incertidumbre acerca del ordenamiento jurídico del ejercicio de la Presidencia. Para Polonia uno de los retos más importantes fue la preparación de la administración pública, aunque esta cuestión no se discutió en Polonia. Lo que levanto más polémica fueron las prioridades de la Presidencia debido a la falta del consenso de las elites políticas polacas sobre el papel que Polonia debería jugar desde la Presidencia. Es posible que la falta de experiencia provocase esta situación, en la que las elites no fueron conscientes de los límites de la autonomía de las prioridades. Junto con el interés nacional del país que ejerce la Presidencia, juegan un papel importante los avances del trabajo de la UE en diferentes ámbitos, al igual que la actual situación internacional y además de los intereses comunes de los países que componen el trío.

Después de muchos meses de polémica, el 31 de mayo de 2011 el gobierno polaco hizo oficial el programa de su Presidencia, que se reducía a tres prioridades: (1) la integración europea como fuente del crecimiento económico; (2) una mayor seguridad en Europa –centrándose en alimentación, energía y defensa–; y (3) un mayor aprovechamiento de las posibilidades de apertura.

La integración europea como fuente del crecimiento económico

La integración europea como fuente del crecimiento económico significa sobre todo el restablecimiento del crecimiento económico a través del desarrollo del mercado interior y del presupuesto de la UE. Dentro de la primera prioridad estaban previstas las negociaciones del presupuesto de la UE para los años 2014-2020. No obstante, según la Presidencia polaca, la política de cohesión debía seguir siendo uno de los instrumentos básicos para aumentar la competitividad europea, al igual que la implementación de la Estrategia Europea 2020. Igualmente, uno de los elementos que podría aumentar la competitividad europea era la reforma de la Política Agraria Común. El siguiente objetivo de la Presidencia polaca era la profundización del Mercado Interior a través del desarrollo del mercado de los servicios electrónicos. El programa también incluía a las PYMES, consideradas cruciales para el crecimiento económico europeo. Por eso, Polonia quería apoyar a la Comisión Europea para facilitar el acceso a los mercados de capital y a los fondos de alto riesgo, apoyando la entrada de las PYMES en los nuevos mercados. En la profundización del mercado interior tenía previsto ayudar al Foro del Mercado Interior SIMFO (*Single Market Forum*), el proyecto iniciado por la Comisión del Mercado Interior y de la Protección del Consumidor del Parlamento Europeo. La Presidencia previó poner el acento en las actividades que desarrollaran la coherencia y sinergia entre las políticas de la UE para favorecer el aprovechamiento del capital intelectual de Europa, entre otras cosas a través de la modernización de las universidades y el mejor aprovechamiento del potencial científico europeo. Asimismo, la Presidencia quería comenzar actividades para la implementación de la *Innovation Union* a través del apoyo a la construcción del Espacio Europeo de Investigación.

Una mayor seguridad en Europa: alimentación, energía y defensa

El punto central de esta prioridad en el ámbito económico y financiero era el reforzamiento de la gobernanza económica de la UE a través de la implantación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sobre todo en el ámbito de la reducción del déficit. La Presidencia polaca tenía previsto apoyar las iniciativas que sirvieran para la mejora de la regulación y supervisión de los mercados financieros, al igual que contemplaba apoyar las iniciativas sobre las reglas de gobernanza de las crisis. En otras palabras, Polonia sería la encargada de desarrollar las reformas del paquete de “gobernanza económica”, al igual que tenía que gestionar la crisis de la deuda. Otro punto muy importante para la Presidencia polaca era la creación de una base para la política energética exterior de la UE. Cabe también destacar que para seguir construyendo la seguridad alimentaria, la reforma de la Política Agraria Común era uno de los puntos fundamentales a tener en cuenta. Se preveía también la finalización de los preparativos de la nueva normativa para la protección de las fronteras exteriores. Además, dentro de esta prioridad, sería debatido el posible reforzamiento de la capacidad civil y militar de la UE.

Un mayor aprovechamiento de la apertura

Dentro de la tercera prioridad, sin lugar a dudas una de las cuestiones más importantes desde el punto de vista de Polonia era la iniciativa *Eastern Partnership*. Se preveía, entre otras cosas, la creación de un espacio de libre comercio con los países del *Eastern Partnership* y la finalización o el avance considerable de las negociaciones con Ucrania y Moldavia sobre los tratados de Asociación. También se planteaban las negociaciones sobre la liberalización de los visados, al igual que estimular a Bielorusia a la cooperación con la UE bajo la condición de respetar las reglas básicas de la democracia. En el programa de la Presidencia polaca no fue olvidada la cooperación con los países del Sur del Mediterráneo. El apoyo hacia las reformas democráticas en Túnez, Egipto y Libia constaba como uno de los objetivos de la Presidencia polaca. También en el seno de esta prioridad se continuaría con el estratégico proyecto político de la UE: la Ampliación. La Presidencia polaca quería firmar el Tratado de Adhesión con Croacia y quería usar todas las circunstancias favorables para continuar las negociaciones de adhesión con Turquía. Igualmente, quería asegurar un avance en las negociaciones con Islandia y apoyar las aspiraciones europeas de los Balcanes Occidentales. La siguiente cuestión tratada por la Presidencia polaca estaba enfocada en lograr un nuevo acuerdo con Rusia para establecer un nuevo marco para la cooperación. La Presidencia polaca sería la encargada de defender también las posiciones de la UE en la ronda de Doha de la OMC.

Las cuestiones tratadas en el programa de la Presidencia polaca se podían, en consecuencia, dividir en cuatro grupos.

- (1) Los asuntos procedentes del calendario de las instituciones de la UE, por ejemplo las negociaciones sobre la nueva perspectiva financiera de 2014-2020 y la reforma de la Política Agraria Común después de 2014.
- (2) Cuestiones que estaban en marcha y que finalizarían después del 1 de julio de 2011 como, por ejemplo, la directiva sobre los derechos de los pacientes en el extranjero y la creación de un sistema europeo de patentes.
- (3) Asuntos que aparecieron como resultado de la situación internacional, como la cooperación con los países del Sur del Mediterráneo y el apoyo hacia sus procesos de democratización.
- (4) Por último, las iniciativas más genuinamente polacas como el *Eastern Partnership* y el intento de fomentar la independencia energética, al igual que el reforzamiento de la Política Europea de Seguridad y de Defensa.

A pesar de que las cuestiones más importantes desde el punto de vista del interés nacional de Polonia fueron incluidas en el programa de la Presidencia, las prioridades causaron fuertes críticas en la propia Polonia, sobre todo por parte de los líderes de los partidos de la oposición. Como ejemplo de ese tipo de retórica se puede citar a Witold Waszczykowski, vice-ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno de Ley y Justicia entre los años 2005-2007: “Las prioridades de la Presidencia están formuladas de forma tan general, que es difícil comentarlas. Queremos proteger, desarrollar y ampliar Europa. Y todo esto durante los tres o cuatro meses, si restamos las vacaciones y el tiempo antes de las Navidades. ¿Quizá deberíamos también presentar como objetivo vuelos al espacio?”. La crítica de los otros partidos políticos fue muy parecida. En su momento, en Bruselas se comentó también que las prioridades de la Presidencia polaca parecían ser demasiado ambiciosas.

La situación interior de Polonia y el desarrollo de la Presidencia

Cuando se fijó el orden de la Presidencia de los Estados miembros, no estaba previsto que hubiera elecciones parlamentarias en Polonia durante su Presidencia. Sin embargo, las elecciones anticipadas de 2007, que tuvieron como consecuencia la subida al poder de la Plataforma Cívica, cambiaron las expectativas. Muchos observadores subrayaron que probablemente no se iba a repetir el escenario checo, ya que las elecciones en Polonia se planearon con el suficiente tiempo. La desintegración del gobierno en la República Checa fue imprevista, sin embargo, y no cabía duda que la Presidencia polaca podría verse fuertemente influida por la competencia electoral y los cambios postelectorales.

Por ese motivo, durante meses, se polemizó en Polonia sobre la posibilidad de anticipar las elecciones a la primavera de 2011. Finalmente, a pesar de la aprobación de la oposición para disolver el parlamento y anticipar las elecciones, el gobierno polaco no tomó esa decisión. Supuestamente influyó lo sucedido con la Presidencia húngara, cuya inauguración coincidió con un ambiente muy tenso después de las elecciones en el país y cuyo resultado dañó la imagen de Hungría. Se argumentaba también que un posible cambio de gobierno antes de la inauguración de la Presidencia polaca podría tener una influencia negativa en su desarrollo. Se tenía en cuenta que significaría el cambio de los políticos y altos funcionarios de la administración pública, responsables de la preparación de la Presidencia. Las elecciones del 9 de octubre de 2011 fueron ganadas por la Plataforma Cívica (PO) –obteniendo 207 de 460 escaños–, lo que supuso que se iba a repetir el gobierno de coalición de Plataforma Cívica con el Partido Campesino Polaco (PSL, 28 escaños). A pesar de ello, las elecciones parlamentarias de otoño “infectaron” el desarrollo de la Presidencia. En primer lugar, no cabe duda de que el partido gobernante se aprovechó de la Presidencia para mejorar su imagen. Se pueden mencionar varios ejemplos que demuestran la utilización de la Presidencia por parte del partido gobernante para su propia campaña electoral como, por ejemplo, el anuncio electoral del PO en el que aparecía entre otros Janusz Lewandowski, comisario de Presupuestos de la UE, y Jerzy Buzek, presidente del Parlamento Europeo, prometiendo grandes sumas de dinero a los polacos por parte de la UE. Otro ejemplo fue el cambio de fecha de la cumbre de octubre para que favoreciera a los gobernantes unos días antes de la fecha de las elecciones. Sin duda alguna, esas situaciones reforzaron la imagen del primer ministro y de su partido, pero hay que subrayar que de ningún modo tuvieron un peso decisivo sobre los resultados de las elecciones. En segundo lugar, a pesar de que se mantuvo en el poder la coalición gobernante, el primer ministro Donald Tusk decidió renovar antes del 1 de enero de 2012 una parte del gobierno, lo que dañó el ejercicio de la Presidencia.

Hay que tener en cuenta que en ese momento todavía quedaban 16 reuniones a nivel ministerial que se verían afectadas por los cambios previstos. Igualmente, la espera de estos cambios distorsionó el trabajo de los ministerios, debilitando la posición de todos los miembros del gobierno, que estaban más concentrados en los asuntos interiores que en la UE. Con ese efecto está relacionado el tercer punto: la completa desaparición de la Presidencia de la vida pública, dominada por una nueva realidad política después de las elecciones.

Sin embargo, hay que subrayar que no se confirmó el escenario donde aparecían consignas antieuropeístas durante la lucha electoral, lo que hubiera dañado gravemente la imagen de Polonia. Ni siquiera la mayor fuerza de la oposición, Ley y Justicia, que está lejos de ser un partido euroentusiasta y que habitualmente se presenta como el “principal defensor de los intereses nacionales de Polonia”, utilizó el discurso antieuropeísta. Quizá el hecho de que la retórica euroescéptica no fuera utilizada en la campaña electoral ha propiciado el resultado de alto nivel de apoyo a la integración europea en la sociedad polaca, que diferencia incluso a Polonia de otras sociedades europeas. Según las encuestas, el 77% de los polacos tiene la opinión de que Polonia se está beneficiando del estatus de país socio (CBOS 2011), mientras que la media europea está por debajo del 53%. Por este motivo, cada vez es menos ventajoso para los partidos políticos en Polonia crear programas electorales euroescépticos. Asimismo, tampoco se confirmó el traslado de los conflictos de nivel nacional al foro europeo, como efecto de la campaña electoral en Polonia. La aparición del europarlamentario Zbigniew Ziobro del partido Ley y Justicia durante la inauguración de la Presidencia en el Parlamento Europeo en Estrasburgo, en el que atacó al primer ministro Donald Tusk, acusándole de restringir la libertad de los medios de comunicación y los derechos de la oposición, parecía ser el principio de esta práctica. No sería nada nuevo en la realidad política de Polonia, dado que esta práctica ya fue iniciada en 2005 por Jan Rokita de la Plataforma Cívica con su eslogan “Niza o muerte”. Sin embargo, a pesar del comienzo, durante la Presidencia polaca no se ha producido el traslado del “infierno partidista polaco” hacia el foro europeo, lo que ha contribuido a la construcción de una buena imagen de Polonia.

La situación internacional y su impacto en el desempeño de la Presidencia

La Presidencia polaca se ha producido en un momento difícil. La “primavera árabe” y la crisis del euro han dominado durante este período. En estos dos frentes acaecieron asuntos importantes y complicados. En ambos, Polonia tuvo unas posibilidades restringidas de actuación. En el primer caso, la UE fue representada por la alta representante, Catherine Ashton; en el segundo caso, los países de la zona euro se ocuparon de sus propios asuntos, frente al resto de Estados miembros.

Estos dos factores, la crisis y la “primavera árabe”, relegaron a las prioridades de la Presidencia polaca a la sombra, restringiendo la posibilidad de cumplir con todas ellas. El caso más emblemático fue la cumbre del *Eastern Partnership*, donde se demostró la indiferencia hacia esta iniciativa por la ausencia de los líderes de Francia y el Reino Unido. Tampoco en una Europa sumergida en la crisis de la zona euro, junto con la intervención en Libia, existía un clima adecuado para desarrollar las prioridades relacionadas con la defensa. El fracaso en esta materia comenzó con el veto del Reino Unido a la propuesta de establecer una sede permanente para las operaciones militares. Algunos apuntan también que el fracaso del intento de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la zona Schengen se debió a la crisis. Aunque otros señalan que fue el fallo de la Presidencia polaca, que consiguió cambiar la postura de países como Francia, Alemania y Finlandia en esta cuestión, sin contar con que los Países Bajos acabaron vetándolo.

A pesar que los factores externos influyeron fuertemente en el cumplimiento de las prioridades, se pueden indicar también varios éxitos de la Presidencia polaca. Entre los más importantes hay que incluir la aprobación del reforzado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (paquete de seis), medio año antes de lo previsto. Asimismo, el progreso importante en los trabajos sobre patentes ha sido considerado como un éxito, al igual que la aprobación del presupuesto para 2012, implementado a pesar de la resistencia del Reino Unido, que demandaba un recorte presupuestario. Igualmente, cabe destacar la firma del tratado de adhesión de Croacia y la finalización del Tratado de Libre Comercio entre la UE y Ucrania.

Los factores externos, sobre todo la “primavera árabe”, influyeron también en la forma de la cooperación en el ámbito de las acciones exteriores de la UE. El ministro de Asuntos Exteriores, Radoslaw Sikorski, y sus colaboradores se han responsabilizado de la realización de acciones exteriores en terceros países, como Kazajistán, Albania, Chile, Uzbekistan, Armenia, Azerbaiyán, Pakistán y Afganistán, mientras que Catherine Ashton se centró en la situación de Oriente Medio. Esta práctica de la delegación de las competencias del alto representante a la Presidencia ya ocurrió en las Presidencias anteriores. Lo que destaca a la Presidencia polaca, entre otras Presidencia post-Lisboa, en el ámbito de la política exterior de la UE, es el intento de promover sus propias iniciativas que se adscribían a la agenda actual de la UE. Cabe destacar como las dos más importantes la creación del Fondo Europeo para la Democracia y la organización de *Sopot meetings*. La primera será el instrumento europeo para promover y expandir la democracia en el mundo. La segunda predice los encuentros cíclicos informales de los ministros de Asuntos Exteriores con alguno de los socios estratégicos de la UE. Si estas iniciativas son aceptadas e implementadas por los países miembros, pueden significar una contribución duradera en el desarrollo de la política exterior de la UE.

Conclusión: La Presidencia polaca no tiene la posibilidad de pasar a la historia como una Presidencia innovadora, que haya realizado grandes proyectos como era el caso de la Presidencia alemana. Por supuesto, no es culpa de las prioridades seleccionadas, sino que más bien es la consecuencia de la crisis económica y la falta de proyectos innovadores. Igualmente, es muy dudoso que un país con tan poca experiencia pueda sacar adelante con éxito un gran proyecto europeo. Más bien, la prueba de la madurez y del éxito para Polonia en el foro europeo ha sido la habilidad de ejercer el papel de “intermediario honrado” (*honest broker*) que ha sido capaz de llevar hacia el consenso a los países socios y que no se ha guiado únicamente por sus propios intereses nacionales. La Presidencia polaca tenía que demostrar que era capaz de hacerse con el reto de negociar asuntos difíciles, aunque no se trate de grandes proyectos. De esa manera, ha tenido la oportunidad de entrar en el círculo de los países a los cuales se les pueden otorgar importantes asuntos europeos. La Presidencia ha sido la oportunidad para Polonia de ganar el prestigio necesario para que se le trate como un socio respetable y no como un pobre país “haciendo su agosto” y parece ser que Polonia ha aprobado el examen a pesar de la difícil constelación política y económica actual.

Anna Sroka
Universidad de Varsovia