



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POLONIA EN LA UNIÓN EUROPEA:  
ALCANCES Y RETOS 2004-2011

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:  
AIKO RUTA OSMAŃCZYK KUTZMER

ASESOR: MTRO. ROBERTO PEÑA GUERRERO



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México por la formación de excelencia recibida, por ser acogida por la máxima casa de estudios del país y la mejor de América Latina, y específicamente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Al Macroproyecto 4: *Diversidad, cultura nacional y democracia en los tiempos de la globalización: las humanidades y las ciencias sociales frente a los desafíos del siglo XXI*, del cual formé parte como becaria tesista del Centro de Estudios Europeos en el marco del Subproyecto 1: *Las relaciones entre México y la Unión Europea: la promoción de la gobernabilidad y la inclusión social*.

A mi asesor Mtro. Roberto Peña Guerrero por todo el apoyo, paciencia y orientación brindada a lo largo de la elaboración de la Tesis.

A mis sinodales Mtra. Ileana Cid Capetillo, Mtro. Javier Zarco Ledesma, Lic. Beatriz Nadia Pérez Rodríguez y Mtra. Teresa del Socorro Pérez Rodríguez por sus consejos y soporte.

A mi mamá Margita por todo su amor y por siempre seguir presente.

A mis abuelos Edmund Jan Osmańczyk y Ruta Kutzmer por su compromiso y conciencia social.

A las familias De los Ríos-Olascoaga, Correa-Martínez y Monroy, quienes me acogieron como su hija y me dieron un hogar.

A mis amigos Ana Luisa, Damaris, Guillermo, Kaika, Adriana, Erick, Itzel, Gaby, Cynthia, Paloma, Clau, Laura, Orlando, Wendy, Luis, Gustavo, Carlos, Marisol, Fer y Luis David, por todos los momentos compartidos, risas y estornudos.

## Índice

Introducción.....	5
1. Democracia, gobernabilidad y seguridad del Estado polaco en el marco de la Unión Europea.....	8
1.1 La política interna de Polonia: gobernabilidad democrática.....	8
1.1.1 Criterio político de Copenhague.....	9
1.1.2 Gobernabilidad democrática.....	11
1.1.2.1 Participación.....	15
1.1.2.2 Legalidad y Equidad.....	16
1.1.2.3 Responsabilidad y Transparencia.....	18
1.1.2.4 Consenso y Sensibilidad.....	19
1.1.2.5 Eficacia y Eficiencia.....	20
1.2 La Política Exterior de Polonia en el marco de la Unión Europea. Polonia como la nueva frontera de seguridad oriental.....	21
1.2.1 Polonia dentro del marco de seguridad de la Unión Europea.....	22
1.2.2 Relaciones Polonia-Alemania.....	27
1.2.3. Relaciones Polonia-Rusia.....	29
1.2.4 Relaciones Polonia-Estados Unidos.....	31
2. ¿Crecimiento o desarrollo de la economía polaca? La inserción del euro....	35
2.1 Criterio económico de Copenhague.....	39
2.2 Evaluación de la economía polaca.....	41
2.3 Criterios de convergencia para la introducción del EURO en Polonia...	53
3. Acervo Comunitario y cohesión social en Polonia.....	61
3.1 Criterio de asimilación del acervo comunitario de Copenhague.....	61
3.2. Fondos de cohesión en Polonia.....	63
3.3 Cohesión social en Polonia.....	67
3.3.1 Empleo.....	71

3.3.2 Educación.....	74
3.3.3 Salud.....	79
3.3.4 Cultura.....	81
3.3.5 Espacio Schengen.....	87
3.3.6 Migración.....	88
Conclusiones.....	95
Fuentes.....	98

### **Índice de cuadros**

Cuadro 1. Variación porcentual del PIB.....	44
Cuadro 2. PIB (millones de euros).....	44
Cuadro 3. Inversión (% PIB).....	45
Cuadro 4. Ingreso per cápita.....	45
Cuadro 5. Poder adquisitivo per cápita de Polonia (UE-27=100).....	46
Cuadro 6. Estructura de los gastos en 2006 (% del salario).....	46
Cuadro 7. Tasa de ahorro nacional (% del ingreso).....	47
Cuadro 8. Tasa de Inflación.....	47
Cuadro 9. Tasas de empleo por género (15-64 años).....	48
Cuadro 10. Tasas de desempleo por género (15-64 años).....	48
Cuadro 11. Pago por hora (euros).....	49
Cuadro 12. Salario mensual promedio (euros).....	49
Cuadro 13. Salario mínimo (euros).....	49
Cuadro 14. Ingreso anual promedio (euros).....	49
Cuadro 15. Tasa de interés a largo plazo.....	50
Cuadro 16. Tipo de cambio.....	51
Cuadro 17. Socios Comerciales.....	51
Cuadro 18. Tasa de Inflación.....	54
Cuadro 19. Déficit público (% del PIB).....	55
Cuadro 20. Deuda pública (% del PIB).....	56
Cuadro 21. Tipo de cambio respecto al euro.....	57
Cuadro 22. Tasa de interés a largo plazo.....	57
Cuadro 23. Programa Operacional 2007-2013 (Total 67 millones de euros).....	66
Cuadro 24. Objetivos de la Estrategia Europa 2020.....	69

## Introducción

El fin de la Guerra Fría marca el punto de inicio de la búsqueda de Polonia por acercarse a Europa Occidental y en particular al proceso de integración de la Unión Europea. El interés del gobierno polaco se fundamenta en dos pilares estratégicos: asegurar su seguridad como la nueva frontera del Este, puente entre Europa Occidental y la Federación Rusa, y en la necesidad de inserción en la lógica del mercado mundial dentro del bloque regional comunitario.

Polonia estableció relaciones diplomáticas con la Unión Europea en septiembre de 1988, firmando el 16 de diciembre de 1991 un Acuerdo de Asociación, cuyo objetivo fue crear un marco para el diálogo político, el fomento de las relaciones económicas y financieras, así como una base para la asistencia técnica. A partir de lo anterior, Polonia presentó su solicitud de adhesión el 5 de abril de 1994 y comenzó negociaciones en marzo de 1998.

La adhesión de Polonia se sustentó en el cumplimiento de los criterios de Copenhague de 1993, los cuales establecen los requisitos mínimos para que un Estado pueda convertirse en candidato potencial de adhesión a la Unión Europea. Éstos son los siguientes:

1. El criterio político exige un marco institucional estable, orden democrático, Estado de Derecho, salvaguarda de los Derechos Humanos y protección a las minorías.
2. El criterio económico requiere una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de resistir la competencia en el mercado comunitario.
3. El criterio de asimilación del acervo comunitario constituye la capacidad de adoptar las obligaciones y los objetivos derivados de la pertenencia a la Unión Europea.<sup>1</sup>

En este marco, de 1998 a 2004 Polonia llevó a cabo toda una serie de reformas estructurales de orden económico, político y social que permitieron consolidar la transición del país de un sistema de economía centralizada y partido político único a una economía de mercado, organizado políticamente en una República parlamentaria bicameral, con creciente descentralización

---

<sup>1</sup> José Ramón, García Menéndez, *“Los desafíos políticos y económicos de la ampliación de la Unión Europea”*, Comercio Exterior, México, Vol. 54, Num.5, Mayo de 2004. p. 372.

regional e integrada en las principales estructuras políticas, económicas y militares de Occidente.

En lo referente al criterio político, Polonia cumplió con los lineamientos establecidos, al estar constituida en una República democrática, organizada bajo un sistema político presidencial sustentado en los tres poderes de la nación: ejecutivo representado por el Presidente; legislativo enmarcado por un Parlamento bicameral multipartidista; y judicial investido por la Suprema Corte de Justicia.

En materia económica, Polonia se insertó en la lógica del mercado internacional, a partir de los principios de la teoría liberal de estabilización, liberalización, privatización y reestructuración. Así, el segundo criterio se cumplió en la medida en que existe una economía de mercado sólida, en la cual el sector privado tiene una participación del 75%, y se presentan indicadores macroeconómicos estables y en crecimiento.

Finalmente, en cuanto a la asimilación del acervo comunitario, Polonia adoptó el conjunto de acuerdos previos de la Unión Europea y reestructuro su sistema de seguridad social con el fin último de lograr una cohesión social a nivel nacional.

Con base en el cumplimiento de los criterios de Copenhague, el 1 de mayo de 2004 Polonia ingresó a la Unión Europea, junto con nueve países más del Este, hecho que constituyó la mayor ampliación de la Unión Europea y planteó un abanico de desafíos a nivel comunitario y nacional.

El presente estudio parte de la hipótesis de que el ingreso de Polonia a la Unión Europea enmarca una serie de oportunidades y retos en materia económica, política y social para el desarrollo del país, así como para la definición del esquema de integración europeo.

Polonia como la nueva frontera del Este se enfrenta a la consolidación de un sistema de seguridad, gobernabilidad y democracia eficiente. A nivel económico, como uno de los mercados más grandes de la Unión, el fortalecimiento micro y macroeconómico representa la batuta para responder a las exigencias de competitividad, calidad y desarrollo europeo, y poder así insertarse a la zona euro. En materia de cohesión social se requiere desarrollar políticas integrales que garanticen la convergencia de los polacos con los estándares de vida de la Unión Europea.

Por tanto, la eficiencia, responsabilidad y voluntad que presente Polonia ante los retos y oportunidades que conlleva su adhesión, se reflejará directamente en el éxito para alcanzar la convergencia con el resto de los Estados miembros, construir el desarrollo humano de su sociedad y reposicionarse en la escena regional e internacional. El gobierno polaco debe de actuar bajo un marco de costo-beneficio que le permita establecer una posición firme dentro de la Unión Europea que enlace los intereses nacionales con los supranacionales.

En este orden de ideas, el primer capítulo se refiere al ámbito político, dividido en política interna enfocada a los conceptos de gobernabilidad y democracia en el Estado polaco; y política exterior centrada a determinar el papel de Polonia en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, y específicamente frente a Alemania, Rusia y Estados Unidos.

El segundo capítulo trata la problemática económica de Polonia en términos de crecimiento y desarrollo. Así mismo se realiza una evaluación de las variables económicas que determinan la posible conversión del zloty al euro.

Por último, el tercer capítulo gira en torno al acervo comunitario y la cohesión social, a partir de la revisión de las políticas sociales en materia de empleo, educación, salud, cultura y migración.



## **1. Democracia, gobernabilidad y seguridad del Estado polaco en el marco de la Unión Europea**

El ingreso de Polonia a la Unión Europea representa la consolidación de sus valores democráticos y su reposicionamiento en la escena internacional como un actor geopolíticamente estratégico y nueva frontera Oriental de Europa.

### **1.1 La política interna de Polonia: gobernabilidad democrática**

Polonia representa una de las democracias más jóvenes de Europa. Prácticamente todas las características formales de la democracia ya existían en Polonia antes de la transición. Desde el siglo XVI implementó la división de poderes y el sistema parlamentario; logró organizarse sin la ayuda del Estado, inexistente durante el siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial; y contó con una Constitución desde el 3 de mayo de 1791.<sup>2</sup>

Sin embargo, es a partir de las negociaciones de la Mesa Redonda de 1989 que Polonia emprendió la consolidación de las características de fondo de la democracia, lo cual llevó al establecimiento del primer gobierno democrático tras el fin de la Guerra Fría.

En Polonia existen 90 partidos políticos registrados oficialmente, pero únicamente nueve de ellos tienen importancia en el juego político: Samoobrona (Autodefensa), Prawo y Sprawiedliwosc (Ley y Justicia), Polskie Stronnictwo Ludowe (Partido Campesino Polaco), Liga Polskich Rodzin (Liga de Familias Polacas), Sojusz Lewicy Demokratycznej (Alianza de la Izquierda Democrática), Unia Pracy (Unión Laboral), Plataforma Obywatelska (Plataforma Cívica), Unia Wolności (Unión por la Libertad) y Socjaldemokracja Polska (Socialdemocracia Polaca).<sup>3</sup>

Actualmente el poder lo sustenta Bronislaw Komorowski como Presidente de la República y Donald Tusk como Primer Ministro, ambos partidarios de Plataforma Cívica. Komorowski tomó posesión el 6 de agosto de

---

<sup>2</sup> Marcin Król, "Democracy in Poland" en *Democratization in Central and Eastern Europe*, Nueva York, Pinter, 1999, pp. 67-68.

<sup>3</sup> Aleks Szczerbiak, "Power without love? Patterns of party politics in post-1989 Poland" en Jungerstam-Mulders, *Post-Communist EU Member States Parties and Party Systems*, Reino Unido, Ashgate, 2006, p. 93.

2010 tras el accidente aéreo de Smolensk en el cual falleció Lech Kaczynski junto con la mayoría de su gabinete (Presidente desde el 23 de diciembre de 2005 al 10 de abril de 2010). Por su parte, Tusk fue electo el 21 de octubre de 2007.

El gobierno en turno se caracteriza por una visión pro europeísta, que se pronuncia hacia la cooperación con Rusia y Estados Unidos, a la promoción del libre mercado y la búsqueda de la cohesión interna entre las fuerzas políticas del Estado polaco.

### ***1.1.1 Criterio político de Copenhague***

El criterio político de Copenhague exige un marco institucional estable, orden democrático, Estado de Derecho, salvaguarda de los Derechos Humanos y protección a las minorías. Polonia cumplió con los lineamientos establecidos al estar constituida en una República democrática, organizada bajo un sistema político presidencial sustentado en los tres poderes de la nación: Ejecutivo representado por el Presidente, Legislativo enmarcado por un Parlamento bicameral multipartidista; y Judicial investido por la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto a la salvaguarda de los derechos humanos y de las minorías, Polonia transformó su estructura jurídica para garantizar en sus leyes dichos derechos, además de ratificar diversos tratados internacionales, como el Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Sin embargo, no se logró erradicar el alto grado de corrupción, sobre todo en las instancias burocráticas del Estado.

El informe de la Comisión de noviembre de 2000 constataba que se habían realizado progresos en casi todos los sectores de justicia e interior. No obstante, eran necesarios esfuerzos suplementarios para luchar contra la corrupción, problema principal de la administración polaca.

Al año siguiente se establecían como prometedores los avances en materia de controles en las fronteras, cooperación policial, protección de datos, visados e inmigración. Sin embargo, se requerían mayores esfuerzos en las

áreas de lucha contra el fraude, narcotráfico, corrupción y cooperación judicial.<sup>4</sup>

En este sentido, en agosto del 2001 se modificó la ley contra la delincuencia organizada, otorgando medios operativos a la policía para comprobar cuentas bancarias y seguros de los sospechosos. Se creó una nueva unidad organizativa de cooperación entre la Europol y la Interpol y se firmaron acuerdos bilaterales de cooperación con España, Bélgica, Lituania, Finlandia, Alemania y Ucrania. Así mismo, Polonia ratificó en noviembre de 2001, el convenio de Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada de 2000 (Convenio de Palermo); y firmó sin ratificar el Protocolo sobre tráfico de mujeres y niños y el Protocolo sobre tráfico de emigrantes. Restando por firmar y ratificar el Protocolo sobre tráfico de armas de fuego y el Convenio del Consejo de Europa sobre delitos informáticos.

En materia de política interna, el Estado polaco creó en 2002 un organismo responsable de la protección de los datos personales. Además, se amplió el sistema automatizado de huellas dactilares del nivel central a los niveles regional y local. La ley sobre recopilación, procesamiento y transmisión de información de carácter penal estableció un centro nacional de información (KCIK) para garantizar la coordinación y el intercambio de información entre los distintos servicios de la policía polaca.

En el rubro de lucha contra el terrorismo, Polonia ratificó el Convenio para la represión del financiamiento del terrorismo de Naciones Unidas. En el área de lucha contra el fraude y la corrupción, en septiembre de 2002 ratificó el Convenio civil sobre la corrupción del Consejo de Europa (1999) y adoptó una estrategia contra la corrupción.

En cuanto al narcotráfico, Polonia adoptó las medidas legislativas necesarias y aprobó el programa nacional de lucha contra la toxicomanía para lo cual se creó un Consejo para luchar contra la toxicomanía y un centro nacional de coordinación con el Observatorio Europeo de Droga y Toxicomanías (OEDT).

---

<sup>4</sup> s/a, "Polonia asimilación del acervo comunitario", Unión Europea. Dirección URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/poland/e221\\_06\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/poland/e221_06_es.htm) [consulta 14 de junio de 2008]

Finalmente, en cooperación judicial en materia civil y penal, en 2003 entraron en vigor las modificaciones del código de procedimiento penal y civil destinadas a simplificar y acelerar los procedimientos penales y civiles, disminuir el número de casos pendientes y garantizar el desarrollo satisfactorio de los juicios.<sup>5</sup>

### **1.1.2 Gobernabilidad democrática**

La gobernabilidad democrática representa el marco político de la Unión Europea. Para entender este concepto es necesario definir lo que es gobernabilidad y democracia.

Arbos y Giner definen gobernabilidad como "...la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".<sup>6</sup>

Ludolfo puntualiza que la gobernabilidad es la condición variable en la que se logra establecer un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y el Gobierno, y la capacidad de respuesta de éste en términos de legalidad y democracia.<sup>7</sup>

El PNUD define la gobernabilidad como "un ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y las agrupaciones expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y reconcilian sus desacuerdos".<sup>8</sup>

Para el Banco Mundial la gobernabilidad es el modo en que el poder se ejerce en la administración de los recursos económicos y sociales de un país<sup>9</sup>. Dicha institución ha centrado la gobernabilidad en elementos económicos, de

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 2ª edición, 1996, p.13.

<sup>7</sup> Ludolfo Paramio, *Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI, p. 28.

<sup>8</sup> *Gender and Governance*. India, PNUD, Human Development Resource Centre, 2003, p.12.

<sup>9</sup> Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 1994. Citado por Rocío, Lombeira, *Gobernabilidad y desarrollo democrático: propuesta de la ONU*. Ecuador, Unidad de Gestión Urbana, PNUD, 2003.

desarrollo o administración de recursos, resaltando tres aspectos relacionados: 1) Formas del régimen político; 2) Proceso de ejercicio de la autoridad en la administración de recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país; y, 3) Capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar políticas y ampliar sus funciones.

En la Unión Europea se empezó a hablar de gobernabilidad cuando aparecieron situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo de la colectividad no fueron capaces de cumplir la misión que les fue encomendada. En este sentido, el Libro Blanco sobre la Gobernabilidad Europea, la define como: “[el] conjunto de reglas, procesos y comportamientos relativos a la calidad en el ejercicio de los poderes en el ámbito europeo, en particular, la responsabilidad, la visibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la efectividad”.<sup>10</sup>

Por otra parte, democracia, del latín *demos* pueblo y *kratos* poder, se refiere a un sistema de gobierno en el que la autoridad suprema recae en el pueblo. La naturaleza de la democracia se centra en el sustento que otorga la ciudadanía a las instituciones que se crean y en el consentimiento que provee a los representantes que surgen de éstas.

Tocqueville definió la democracia en dos sentidos: como un régimen político definido por el poder del pueblo con un cuerpo institucional y de procedimientos, y la otra como una condición de la sociedad caracterizada por una tendencia dirigida a la equidad.<sup>11</sup>

Pridham establece que la institucionalización de la democracia se da cuando sus reglas y procedimientos se aplican a la política interna del país y los valores democráticos se difunden y crean una sociedad civil activa, lo que conlleva además el desarrollo de una nueva cultura política.<sup>12</sup>

Por lo que se pueden distinguir dos niveles de democracia. La democracia procedimental se refiere al conjunto de reglas, procedimientos e instituciones cuya finalidad es regular las relaciones de poder para maximizar las oportunidades de los individuos para influir en las decisiones que afectan la

---

<sup>10</sup> Comisión Europea: Un livre blanc sur la gouvernance européenne, “Approfondir la démocratie dans l’Union européenne”, Bruselas, SEC, 2000, p.4.

<sup>11</sup> Marcin Król, *op cit*, p. 2.

<sup>12</sup> Geoffrey Pridham, “Democratization in Central and Eastern Europe: A comparative Perspective” en Stephen White; Judy Batt; Paul G. Lewis, *Developments in Central and East European Politics*, Reino Unido, Duke University Press, 2003. p. 272.

vida en sociedad, a partir de una ciudadanía participativa, Estado de derecho, separación de los poderes, elecciones libre y justas, donde esté garantizada la libertad de expresión, libertad de asociación, y el control civil de las fuerzas armadas y de seguridad.

Por otra parte, la democracia en su definición amplia conlleva el carácter constitucional en el sentido en cómo están planteados los derechos humanos, el papel de los partidos políticos y la apertura con la que promueven la participación política, el papel de los medios de comunicación y la apertura al debate político público, el nivel de respuesta del gobierno local a las problemáticas de su circunscripción, y por último la existencia de una sociedad civil activa.<sup>13</sup>

En el marco de la Unión Europea, la democracia esta referida más allá del proceso electoral, al sentido amplio de su conceptualización, poniendo especial énfasis al respeto de los derechos humanos y de las minorías, con la finalidad de construir una sociedad igualitaria, equitativa, incluyente y con altos niveles de desarrollo humano.

A partir de estos conceptos, es posible hablar de gobernanza o gobernabilidad democrática, término que surge con fuerza en los años ochenta y noventa del siglo XX en el ámbito de la ciencia política, sustentado en los estudios y recomendaciones realizada por las Naciones Unidas (PNUD), el Banco Mundial y la OCDE, entre otras organizaciones internacionales.

La gobernanza se entiende como el ejercicio eficiente del poder, sustentado en la democracia como medio y fin para alcanzar el desarrollo humano. El cual enmarca, además del desarrollo sustentable e inserción equitativa de las economías a la globalización y los avances tecnológicos; el refuerzo de la escala local del poder, la descentralización gubernamental (administrativa, fiscal y de recursos) y el empoderamiento de la transición democrática en términos de modernización institucional.<sup>14</sup>

La Real Academia Española define gobernanza como “El arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo

---

<sup>13</sup> Mary Kaldor; Ivan Vejvoda, *Democratization in Central and Eastern Europe*, Nueva York, Pinter, 1999. Pp. 1-24, 67-77.

<sup>14</sup> Término utilizado por la CEEAL. *Gobernabilidad participativa para el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local: resumen de cinco experiencias*. México.

económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".<sup>15</sup>

Por tanto el desafío "[...] radica en fortalecer las capacidades de los gobiernos para profundizar la democracia, hacer más eficientes y competitivos los mercados y mejorar la equidad, como componentes indisociables del concepto de desarrollo humano".<sup>16</sup>

El Libro Blanco sobre la Gobernabilidad Europea señala que la gobernanza se caracterizaría no sólo por el ejercicio omnicompreensivo –a todos los niveles y en los ámbitos político, administrativo, económico y social– de la acción de gobierno, entendida como la gestión del complejo de instituciones, mecanismos, procesos y relaciones a través de los cuales los grupos y ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y resuelven sus diferencias, sino también por la realización en la misma de los principios de participación, transparencia, responsabilidad, imperio de la ley, respeto de los derechos fundamentales, eficacia, equidad, consenso y visión estratégica<sup>17</sup>

Para aterrizar los conceptos anteriores a la realidad de Polonia, se utilizaran los parámetros establecidos por el PNUD para analizar la gobernanza o gobernabilidad democrática del Estado polaco. El PNUD establece los criterios siguientes: participación, legalidad, equidad, responsabilidad, transparencia, consenso, sensibilidad, eficacia y eficiencia. Los cuales conjuntamente deben asegurar que la corrupción sea mínima durante el proceso de toma de decisiones, se incluya a las minorías y sus peticiones, así como la voz de los más desfavorecidos, y se trabaje para las necesidades presentes y futuras de la sociedad.

---

<sup>15</sup> El Libro Blanco "La Gobernanza Europea y la Reforma de la Unión", Antonio Bar Cendón. *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002. Dirección URL: [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_cendon\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_cendon_es.pdf) [consulta 2 de enero de 2007]

<sup>16</sup> Roberto Munizaga, "Principios de educación", Santiago de Chile, Universitaria, 1978. Cuarta edición. Dirección URL: <http://rcci.net/globalizacion/2003/fg365.htm> [consulta 2 de enero de 2007]

<sup>17</sup> El Libro Blanco, *op cit.*

### 1.1.2.1 *Participación*

La participación en la vida política del Estado puede ser directa o bien a través de intermediarios, instituciones o representantes legítimos. La participación necesita estar informada y bien organizada, esto significa libertad de expresión, por una parte, y por otra, una sociedad civil organizada.

En Polonia la participación representa uno de los rubros más preocupantes para la constitución de la democracia y legitimidad del gobierno, ya que si bien esta formalmente constituida una democracia electoral y el derecho al voto es plenamente reconocido, existe una gran pasividad por parte de la sociedad, sobre todo de las personas con altos niveles de educación, lo que resulta en una apoliticidad generalizada; que refleja además el descontento de la sociedad polaca con respecto a sus partidos políticos, sus dirigentes y la, poca o nula, confianza que se tiene en que la opinión ciudadana se vea concretada en la realidad.

Aunado a lo anterior, los ciudadanos polacos cada vez están más concientes que las mejoras en el país, el crecimiento económico, la reducción del desempleo, seguridad, posicionamiento internacional, entre otros, se debe mayoritariamente a la Unión Europea y a sus estructuras de cohesión social, y no a la labor del Gobierno. En 2007 las estadísticas señalaban que el 83% de los polacos estaba a favor del ingreso de Polonia a la Unión Europa y únicamente el 7% en contra.

En lo que refiere a la sociedad civil, *Solidaridad* representa el máximo estandarte de la organización civil en Polonia. En agosto de 1981, Adam Michnik escribió que la tarea principal del sindicato *Solidaridad* era la restauración de los vínculos sociales y la auto organización encaminada a la defensa de los derechos humanos.<sup>18</sup>

El problema de cómo hacer más participativa y activa a la ciudadanía para restaurar la sociedad civil fue tratado por un numeroso grupo de discusión en la Mesa redonda entre las autoridades del Estado y *Solidaridad*, donde se destacó que los principales obstáculos para su constitución son la debilidad de

---

<sup>18</sup> Adam Michnik, "The Promise of a Civil Society", *Letters from Prison and other Essays*, Los Ángeles, University of California Press, 1995. p. 124.



las clases medias, el bajo grado de institucionalización de los partidos políticos y la ausencia de vínculos sociales.<sup>19</sup>

Cabe destacar el papel de la Iglesia como uno de los actores más influyentes en la toma de decisiones en un sector importante de la población, específicamente personas mayores, nostálgicas de la época comunista, campesinos, obreros y pequeños burgueses.

### **1.1.2.2      *Legalidad y Equidad***

La legalidad se refiere a un marco legal justo e imparcial, enfocado a la protección total de los derechos humanos, y en particular de las minorías, así como a un poder judicial independiente y una fuerza política incorruptible. La equidad, por su parte se sustenta en asegurar que todos los miembros de la sociedad tengan las mismas oportunidades de desarrollo y no haya exclusión social.

Polonia, como miembro fundador de la Organización de Naciones Unidas, ratificó gran parte de los convenios internacionales referentes a la protección de los derechos humanos, entre estos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que integran los Pactos de los Derechos Humanos de la ONU, así como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 1991, Polonia firmó la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Así mismo, se suscribió a la Convención Europea Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y a la Carta Social Europea.

En la Constitución de la República de Polonia, en su artículo 30 establece que "la dignidad humana siendo innata y persistente, constituye una fuente de libertad y de derechos humanos y civiles. Es inalterable y su respeto

---

<sup>19</sup> Andrzej Sicinski, "Elites and Masses in Post-Communist Countries. The Polish Case", Aldona Jawlowska; Marian Kempny (eds.). *Cultural Dilemmas of Post-Communist Societies*, Varsovia, 1994. p. 206, Eugeniusz Górskiw "La sociedad civil en Polonia" Isegoría, 1996. Dirección URL: [isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/.../231](http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/.../231) [consulta 5 de febrero de 2008]

y protección es un deber de las autoridades públicas." Y en su artículo 35, garantiza a los ciudadanos pertenecientes a las minorías nacionales y étnicas "la libertad de mantener y desarrollar su idioma, mantener sus costumbres y tradiciones y el desarrollo de su cultura".<sup>20</sup>

A pesar de todo este marco de respeto y protección de los derechos humanos, el Estado polaco ha atentado contra los derechos humanos y de las minorías en dos áreas principalmente: los derechos de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero y la cláusula de excepción moral.

En cuanto al primero, Amnistía Internacional ha manifestado su preocupación respecto a que en Polonia no esté plenamente garantizado el derecho a la libertad de expresión y de reunión, y que destacadas personalidades públicas hayan hecho declaraciones homofóbicas,<sup>21</sup> entre las cuales cabe destacar la declaración del 3 de octubre de 2005 de Kazimierz Marcinkiewicz, primer ministro de Polonia en aquel momento: "Si una persona intenta contagiar a otras su homosexualidad, el Estado debe intervenir en esta violación de la libertad", la declaración del 12 de mayo de 2006 de Wojciech Wierzejski, parlamentario nacional de la Liga de las Familias Polacas donde acusaba a las organizaciones de LGBT de estar involucradas con pedófilos y con el tráfico ilegal de estupefacientes.<sup>22</sup>, o la declaración del 9 de octubre de 2006 de Teresa Łecka, directora del Centro Nacional de Formación del Profesorado: "Las prácticas homosexuales conducen al drama, el vacío y la degeneración".

El 13 de marzo 2007, Miroslaw Orzechowski, ex-viceministro de Educación, declaró "prohibida la promoción de la homosexualidad o cualquier otra desviación" en los centros educativos de Polonia. Castigándose el incumplimiento de esta norma con el despido, multas o el encarcelamiento.<sup>23</sup>; con lo cual se institucionalizaba la discriminación y se criminalizaba a cualquiera que promoviera la igualdad independientemente de la orientación sexual o la identidad de género: "La intolerancia y no apertura amenazan la

---

<sup>20</sup> La protección de los derechos humanos en Polonia. Dirección URL: <http://www.poland.gov.pl/Proteccion,de,los,derechos,humanos,1156.html> [consulta 1 de junio de 2006].

<sup>21</sup> Amnistía Internacional. Dirección URL: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLEUR010192006> [consulta 1 de junio de 2006].

<sup>22</sup> Gazeta Wyborcza. Dirección URL: <http://wyborcza.pl/0,0.html> [consulta 1 de junio de 2006].

<sup>23</sup> Amnistía Internacional. Dirección URL: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLEUR370012007> [consulta 1 de junio de 2006]

democracia. Declarar a todo un segmento de la población polaca una amenaza pública es dividir al pueblo y erosionar la cultura de los derechos humanos. Con su historia de lucha por la democracia y la libertad, Polonia debería de ser, dentro de la Unión Europea, una voz vital de justicia".<sup>24</sup>

En este sentido, se esta violando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que prohíbe toda discriminación por cualquier razón, incluida la orientación sexual. Por su parte, el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea establece la obligación general de que los Estados miembros de la UE respeten los derechos humanos y los principios legales fundamentales, lo que incluye la libertad de expresión y de asociación.

En lo que refiere a la cláusula de excepción moral, enfocada principalmente al aborto, Polonia deja fuera de la protección de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a sus ciudadanos, en cualquier ley relacionada con la familia, la moral pública y la integridad física, lo que impide a los polacos protestar ante el Tribunal Europeo de Luxemburgo: "La Carta [de Derechos Fundamentales] no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros [sólo Polonia] a legislar en el ámbito de la moral pública, el derecho de familia, así como la protección de la dignidad humana y el respeto a la integridad física y moral humana".<sup>25</sup>

### **1.1.2.3 Responsabilidad y Transparencia**

La responsabilidad y transparencia conforman el ejercicio eficiente de las instituciones, enfocado a la toma de decisiones dentro del marco legal y normativo vigente. Así como, el acceso a la información al conjunto de la sociedad

En este sentido la Ley de Lustración presentada en 2007 constituye una de las violaciones más grandes de estos principios, al establecer que los

---

<sup>24</sup> Scott Log. "Letter to Polish Prime Minister about Censorship in Schools", HRW, 19 de marzo de 2007. Dirección URL: [hrw.org/english/docs/2007/03/16/poland15511\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2007/03/16/poland15511_txt.htm) [consulta 20 de marzo de 2007]

<sup>25</sup> Tratado de Lisboa. Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, . Dirección URL: <http://www.eurogersinfo.com/espagne/actes608.htm> [consulta 25 de julio de 2007]

funcionarios, profesores y periodistas, nacidos antes de agosto de 1972, debían de confesar si colaboraron con los servicios secretos del régimen comunista.

El comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa estimó que, desde el punto de vista del respeto a los derechos humanos, la propuesta de ley sobre la lustración es inadmisibles. El problema es que la lustración sirve a los intereses políticos y no a la ley, ni siquiera a la justicia. Otros observadores, destacan que la campaña de la lustración lanzada contra los colaboradores del comunismo tiene todas las características de una “caza de brujas”, probablemente con manipulación de fichas y expedientes, posibles chantajes y presiones.<sup>26</sup>

La lustración se puede justificar en términos de una limpieza de la administración pública, en remover a aquellos que colaboraron con el servicio secreto soviético, y que no deberían tener el derecho de ejercer puestos públicos, a cuyo cargo está la planeación de la sociedad polaca. Situación resultante de las negociaciones de la Mesa Redonda de 1989 en la que se decidió trazar una *línea gruesa* con el pasado comunista. El problema radica en la implementación de la ley, en la falta de seriedad y sensibilidad con que se publican los expedientes clasificados, en el deficiente control, en la incapacidad de determinación de las condiciones por las que se gestaba la coparticipación con esta institución, etc. y que se traduce en una debilidad institucional del Estado polaco, actualmente.

#### **1.1.2.4 Consenso y Sensibilidad**

Consenso y sensibilidad representa la capacidad de mediación entre los diferentes grupos de interés para alcanzar un desarrollo sustentable del conjunto o mayoría de la población, por lo que se requiere de una perspectiva amplia y a largo plazo contextualizada por la historia y cultura particular del Estado.

---

<sup>26</sup> Izabela Barlinska, “El proceso de ‘descomunización’ y la crisis de la Iglesia en Polonia”, Real Instituto Elcano, Madrid, 3 de junio de 2007. Dirección URL: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI+30-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI+30-2007) [consulta 10 de junio de 2007]

En Polonia existe una comunicación eficaz entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y los sindicatos a nivel nacional, sin embargo se carece de una política nacional a largo plazo, que contemple una planeación y administración de los recursos naturales, humanos y financieros y que además responda a los intereses y acuerdos de todos los grupos de interés, para garantizar el desarrollo sustentable de generaciones futuras. Lo que se presenta en realidad son los objetivos y las estrategias específicas del gobierno en turno, lo cual dificulta alcanzar un desarrollo económico, político y social del país, además de entorpecer la adecuación al acervo comunitario de la Unión Europea.

#### **1.1.2.5 Eficacia y Eficiencia**

Eficacia y eficiencia significa que los procedimientos y las instituciones obtienen los resultados esperados por la sociedad minimizando el tiempo y maximizando los recursos de los que disponen. Así mismo, comprende el uso de los recursos naturales de forma sostenible y la protección del medio ambiente.

La utilización racional y eficiente de los recursos no es precisamente lo que define al Estado polaco, por una parte debido a los niveles de corrupción de la burocracia polaca, y por el otro por la falta de una planeación y administración eficiente. Además, la distribución de las finanzas públicas a los sectores sociales es únicamente de la mitad que la que realizan los Estados nórdicos, modelos sociales de gobernabilidad democrática más acabados de la Unión Europea, lo que refleja la deficiencia del gobierno polaco en este rubro.

Con base en la revisión de las variables propuestas por el PNUD, los resultados no son lo suficientemente satisfactorios para poder sustentar que en Polonia se viva una gobernabilidad democrática. Si bien los avances y adaptaciones que ha venido realizando el Estado polaco en el marco de la Unión Europa han fungido como catalizador de la transformación que se había realizado en la década de los años noventa, donde se conformó un sistema político multipartidista, descentralización del poder, apertura de participación a la sociedad civil, control y transparencia en el manejo de las finanzas públicas; esto constituye únicamente la parte formal del proceso, por lo que el reto recae

en dar contenido a la estructura institucional y conjugar los derechos humanos, con los derechos políticos y los derechos sociales.

## **1.2 *La Política Exterior de Polonia en el marco de la Unión Europea. Polonia como la nueva frontera de seguridad oriental.***

El ingreso de Polonia a la Unión Europea se fundamenta en dos pilares estratégicos: asegurar su seguridad como la nueva frontera del Este, puente entre Europa Occidental y la Federación Rusa, y en la necesidad de inserción en la lógica del mercado mundial dentro del bloque regional de la Unión Europea.

La política exterior de Polonia se enfoca a tres actores principales: Alemania, Rusia y Estados Unidos. Alemania representa la conexión inmediata con la Unión Europea, cuya relevancia en materia política, económica, laboral y de seguridad la posicionan como un actor esencial en la toma de decisiones. Rusia constituye un eslabón histórico, donde la seguridad energética juega el papel central. Y Estados Unidos se conforma como el marco de seguridad frente a Rusia y Alemania.

Lo anterior se ve reflejado en los objetivos de la presidencia de Polonia en el Parlamento Europeo (1 de julio al 31 de diciembre de 2011), entre los cuales destacan: redoblar los esfuerzos para profundizar la integración en el mercado interior y generar así un crecimiento económico y empleo que permita hacer frente al crisis económica actual y específicamente del euro; reforzar la cooperación con los países vecinos europeos, garantizando una mayor estabilidad en ambas regiones, tanto en el Sur como en el Este; fortalecer la seguridad energética europea y la seguridad militar; y reforzar las relaciones con los países candidatos para la adhesión para promover un acercamiento progresivo hacia las estructuras, la economía y la legislación comunitaria.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> "Polonia toma el relevo de la Presidencia europea", 4 de julio de 2011. Dirección URL: <http://euroalert.net/news.aspx?idn=12943> [consulta 4 de julio de 2011]

### **1.2.1 Polonia dentro del marco de seguridad de la Unión Europea**

Tras la desintegración de la Unión Soviética, la Unión Europea y Estados Unidos se convirtieron en los referentes de seguridad del Estado Polaco. En un mundo cambiante y una situación geopolítica de fuertes presiones, la inserción en las estructuras occidentales constituyó el objetivo inmediato.

La posición de Polonia dentro de la Unión es de un miembro consciente de la necesidad histórica de formar parte de la integración europea, pero al mismo tiempo desconfiado de los intereses occidentales y escéptico ante la idea de una federación, sustentado en un fuerte intergubernamentalismo y una clara reticencia a la cesión de soberanía para trasladar las competencias estatales al nivel comunitario y consolidar así la supranacionalidad.

En este sentido, las prioridades de Polonia en el marco de la UE se enfocan a la consolidación de la frontera de seguridad con sus vecinos del Este y a la cuestión energética. En cuanto al primero, Polonia intenta aprovechar su posición de miembro de pleno derecho para promover el interés de otros países por la democratización y la estabilización de Europa oriental e impulsar una política coherente de la UE hacia esta región, particularmente con respecto de Ucrania, último eslabón para asegurar la seguridad del Continente ante la Federación Rusa.

Polonia fue el primer país en reconocer oficialmente la independencia de Ucrania (2 de diciembre de 1991), confirmando unas semanas más tarde la independencia de Bielorrusia (27 de diciembre de 1991). El ex-ministro de Relaciones Exteriores, Stefan Meller, afirmó que Polonia apoya las tendencias renovadoras y pro-europeas en Ucrania y Bielorrusia. Apoyamos las aspiraciones de Ucrania para entrar en la OTAN y la UE. Apoyamos también el ingreso de Turquía en la Unión. La historia puede y debe inspirar las actuaciones políticas y el espíritu histórico de multinacionalidad y pluriculturalidad.<sup>28</sup> Así mismo, Włodzimierz Cimoszewicz, su antecesor, declaró que “la integración europea es una idea muy sabia en el mundo contemporáneo. La creación de la Unión Europea fue la respuesta a la

---

<sup>28</sup> Stefan Meller, Władysław Bartoszewski, Bronisław Geremek, Dariusz Rosati y Jacek Saryusz-Wolski (debate). *Continuidad y cambio en la política exterior de la RP*, 22 de diciembre 2005, Dirección URL: [www.batory.org.pl/debaty/polityka\\_zagr.htm](http://www.batory.org.pl/debaty/polityka_zagr.htm) [consulta 5 de junio de 2006]

pesadilla de la Segunda Guerra Mundial que había causado la destrucción de la economía de los países occidentales. Las funciones de la integración experimentaron una evolución desde entonces. Hoy vivimos en un mundo de otros retos que exigen la cooperación a gran escala en todo los niveles. Consideramos que los ucranianos, los bielorrusos, los pueblos de los Balcanes tienen el mismo derecho que nosotros de participar en este proceso favorable”.<sup>29</sup>

Actualmente, Polonia se ha declarado el “abogado” de Ucrania en sus relaciones con Occidente, léase con la Unión Europea, apoyándose eventualmente en el Grupo de Visegrado<sup>30</sup>. A lo cual cabe añadir que Polonia ocupa el séptimo lugar en exportaciones y el tercero en importaciones con Ucrania), por lo que además de los fuertes intereses en materia de seguridad nacional, en un segundo plano están presentes los económicos.

Con respecto a Bielorrusia, Polonia ha adoptado la postura del llamado diálogo crítico, ante la política de aislamiento llevada a cabo por Estados Unidos y la Unión Europea. De acuerdo con ésta, se condenan las agresiones contra los derechos humanos y la falta de respeto a la ley en Bielorrusia, no obstante no se llega a romper totalmente el diálogo con las autoridades del país.<sup>31</sup>

Con dichos propósitos se creó en 2009 el Partenariado Oriental conformado por Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, el cual pretende la creación de un "espacio común basado en la libertad, la

---

<sup>29</sup> Włodzimierz Cimoszewicz entrevistado por [www.ProEuropa.info](http://www.ProEuropa.info), Ucrania. Dirección URL: [www.ProEuropa.info,1487.html](http://www.ProEuropa.info,1487.html) [consulta 5 de junio de 2006]

<sup>30</sup> La formación del Grupo de Visegrado se remonta a los años 80, reintroduciendo la noción de Europa Central en el debate público. Del 12-15 de febrero de 1991 el Grupo firmó una declaración en la cual establecía sus objetivos comunes: pleno restablecimiento de la independencia nacional, de la democracia y de la libertad; liquidación de todas las manifestaciones sociales, económicas y espirituales del sistema totalitario; construcción de la democracia parlamentaria, estado de derecho moderno, respeto para los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas; creación de una economía de mercado y plena integración en el sistema político y económico europeo y en el sistema de seguridad y legislativo. *Declaration on cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in striving for European integration*. Dirección URL: <http://www.visegradgroup.org/main.asp?MainObIID=15740&ObIID=15893> [consulta 5 de junio de 2006]

<sup>31</sup> Marek Menkiszak, Marcin Andrzej Piotrowski, “Polska polityka wschodnia” (La política oriental de Polonia), Roman Kuźniar, Krzysztof Szczepaniak (eds.), *Polska polityka zagraniczna 1989-2002 (Política exterior de Polonia 1989-2002)*, Varsovia, ASKON, 2003, p. 233.



democracia y el imperio de la ley".<sup>32</sup> En términos prácticos, se aspira a abrir una zona de mercado libre, facilitar visados, y otorgar ayudas económicas para mejorar las infraestructuras, la producción y el tránsito de energía, la protección del medio ambiente, la educación, el intercambio entre los jóvenes, y otros proyectos sociales.<sup>33</sup>

En materia energética, con la inexistencia de una política energética comunitaria, Polonia busca asegurar a través de la Unión Europea su suministro anclado con Rusia o en el peor de los casos un apoyo en las negociaciones. La perspectiva polaca está determinada por la dependencia de gas en un 53% y de petróleo en un 94.5%.<sup>34</sup> Situación que empeora al dejar de ser Polonia uno de los principales socios de tránsito, decayendo así su importancia en la medida que se van ampliando nuevas rutas de transporte.

El 8 de septiembre de 2005, Alemania y Rusia firmaron un Acuerdo para la construcción de un gasoducto desde la ciudad de Vyoborg, al noroeste de Rusia, hasta la ciudad de Greifswald, al noreste de Alemania, con una extensión de 1200 kilómetros y una capacidad anual de 27.5 miles de millones de metros cúbicos.

El nuevo gaseoducto permitirá a Rusia suministrar gas directamente a Europa sin depender de otros países para el tránsito, como Ucrania, Polonia, Letonia, Lituania y Estonia. Situación que preocupa y crea una serie de retos a Polonia por su vulnerabilidad en el sector energético y por el miedo a una alianza histórica entre Alemania y Rusia, donde los intereses de ambas potencias se unan para manipular al país. Lo cual quedó claramente ejemplificado con los acontecimientos de enero de 2006 cuando Gazprom limitó los suministros de gas que llegaban por Ucrania a Polonia, así como las experiencias de febrero del mismo año, cuando dicha empresa paró el flujo del gas suministrado por Bielorrusia a Polonia y Alemania.

---

<sup>32</sup> Amanda Figueras y Giulio Piantadosi, "Polonia el socio europeo que mira al Este", Varsovia, 28 de septiembre de 2011. Dirección URL: [http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/07/union\\_europea/1315416070.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/07/union_europea/1315416070.html) [consulta 28 de septiembre de 2011]

<sup>33</sup> Izabela Barlinska, "Asociación Oriental de la UE", periódico El Imparcial, México, 26 de diciembre de 2008. Dirección URL: <http://www.elimparcial.es/mundo/asociacion-oriental-de-la-ue-29944.htm> [consulta 2 de enero de 2009]

<sup>34</sup> Consejo de Ministros de Polonia, *Energy Policy of Poland until 2025*, Polonia, 4 de enero de 2005. p. 35.

En este sentido, el reto de Polonia consiste en diversificar sus fuentes de suministro, para así reducir la dependencia existente con Rusia. El gobierno polaco está planteando la posibilidad de importar gas de Noruega, así como la construcción de una terminal en el Puerto del Norte para importar gas de África del Norte en forma de gas licuado LNG. Asimismo han surgido propuestas para incluir a Polonia en el proyecto Nabucco, iniciativa compartida por varios estados de Europa Central: Rumanía, Bulgaria, Hungría y Turquía, dentro de cuyo marco existe una posibilidad de obtener importaciones de gas de la zona de Kazajistán, Azerbaiján, Uzbekistán, principalmente.

Empero, el principal obstáculo para llevar a cabo estas iniciativas es que el país dispone de una capacidad limitada para diversificar las importaciones de petróleo y gas, debido a que la totalidad de las infraestructuras industriales fue construida pensando en el suministro procedente del este, y las materias primas energéticas rusas siguen siendo relativamente más baratas.

En lo que se refiere a la Política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea, Polonia continúa definiéndose por un marcado atlantismo, en donde el objetivo es reforzar el vínculo transatlántico y defender la complementariedad de la PESC y la OTAN. Si bien se reconoce la importancia de este marco de seguridad comunitario, y la necesidad de participar para poder influir en su desarrollo, la estructura transatlántica sigue siendo la mayor apuesta del Estado polaco. En otras palabras, para Polonia la PESC representa un instrumento para la solución de crisis en la vecindad de la UE, y la OTAN su marco de seguridad y hasta cierto punto de protección frente a la misma Europa "...la Unión Europea se entrecruza con la percepción de Estados Unidos como el garante fundamental de la seguridad de Polonia y de Europa. A la cabeza de las prioridades de la política exterior polaca se encuentran actualmente las relaciones estratégicas con los EEUU y la OTAN. La Unión Europea ocupa el segundo puesto y es tratada sobre todo como uno de los instrumentos de la política exterior"<sup>35</sup>.

En teoría esto no debería de representar ningún problema, ya que existe una asociación estratégica entre la PESC y la OTAN dentro del marco

---

<sup>35</sup> Beata Wojna, "Polonia en busca de su lugar en la Unión Europea", España, Instituto Real Elcano, 1 de diciembre de 2006. Dirección URL: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI%20121-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%20121-2006) [consulta 8 de enero de 2007]

comunitario. Sin embargo, en el momento en que las posiciones se vuelven encontradas, el apoyo de Polonia a la estructura transatlántica conlleva a la una división interna dentro de Europa y se refuerza la idea de los intereses soberanos sobre la de una sola voz hablando por toda Europa a nivel internacional. Este se vio claramente con el apoyo de Polonia a Estados Unidos en la acción de estabilización de Afganistán, y un año más tarde en el despliegue de fuerzas armadas en la coalición internacional que operaba en Irak.

Por otra parte, en el ámbito de las relaciones con el resto del mundo, la integración a las estructuras occidentales –OTAN y UE-, promovió la diversificación de las relaciones internacionales de Polonia. El estado polaco estableció mecanismos e instrumentos de cooperación con 77 países de África, el Caribe y el Pacífico ratificadas por el Acuerdo de Cotonou (2000); el Proceso de Barcelona y la estrategia de una *Europa más amplia – nuevos vecinos*; el fórum del diálogo ASEM (Asia Europe Meeting); el diálogo UE – América Latina y el Caribe, y el diálogo con las organizaciones para la integración regional, tales como ASEAN, MERCOSUR y la Comunidad Andina.<sup>36</sup>

En lo referente a los países en vías de desarrollo, la política exterior polaca se sustenta en la *Estrategia respecto a los países en vías de desarrollo no europeos*<sup>37</sup> (*Strategia w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*) publicada 2004, cuyas directrices son las siguientes:

- Aumentar el intercambio comercial con los países en vías de desarrollo e intentar eliminar el creciente déficit comercial de Polonia.
- Elevar el prestigio internacional de Polonia y reforzar su posición como miembro de peso en las relaciones internacionales.
- Garantizar la seguridad exterior y hacer posible un desarrollo económico y social equilibrado mediante la creación de un ambiente internacional estable y seguro.

Las actuaciones se concentran en dos grupos: países prioritarios e importantes. Entre los países prioritarios están China, India, Indonesia,

---

<sup>36</sup> Ryszard Zięba, *Unia jako aktor stosunków międzynarodowych* (La Unión Europea como actor de las relaciones internacionales), Varsovia, Scholar, 2003.

<sup>37</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de la RP, *Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się* (La estrategia de la República de Polonia frente a los países en vía de desarrollo no europeos). Dirección URL: [http://www.exporter.pl/kraje/k\\_afryka/swiat\\_3\\_swiat\\_strategia\\_05.html](http://www.exporter.pl/kraje/k_afryka/swiat_3_swiat_strategia_05.html) [consulta 2 de marzo de 2006]

Malasia, Tailandia, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Kuwait, Egipto, Argelia, Marruecos, Túnez, República de África del Sur, Brasil, Argentina, México y Chile; mientras que los países importantes son: Mongolia, Pakistán, Vietnam, Filipinas, Irak, Libia, Nigeria, Kenia, Angola, Congo y Gana.<sup>38</sup>

Polonia destina un 0.17% de su PIB a dichos países dirigido a los rubros de: salud, educación y ciencia, acceso al agua potable, protección del medioambiente, refuerzo de estructuras locales, apoyo a las instituciones democráticas, mejora de la efectividad de la administración pública, desarrollo de la cooperación transfronteriza y reestructuración sectorial. Además Polonia desarrolla un programa de pequeñas becas de ayuda lideradas por representaciones diplomáticas o misiones católicas a países como Senegal, Sierra Leona, Malí, República Democrática del Congo, Kenia, Ruanda, Burundi, Zambia, y Malawi.

### **1.2.2 Relaciones Polonia-Alemania**

Las relaciones polaco-alemanas están marcadas por un referente histórico de gran peso, que a pesar de la “comunidad de intereses” alcanzada después de 1989, en la cual se incluyeron los objetivos de la ampliación de la Unión Europea, la ampliación de la OTAN y el desarrollo de la colaboración polaco alemana en la política, la economía y la cultura; las directrices de la política exterior de cada país sigue estigmatizada por estas tensiones: “Diversas experiencias históricas llevan a ambas partes a tener diferentes percepciones acerca del otro...existe entre ellos como una ‘barrera invisible’, la cual produce que se vea a la contraparte y a su actual política, así como a sus intereses políticos con una disimulada o abierta desconfianza, por parte de los polacos, y por parte de los alemanes con asombro y falta de entendimiento”.<sup>39</sup>

La percepción de Alemania se fundamenta en que el apoyo otorgado a Polonia en el proceso de transición e ingreso a la OTAN y la UE, le ha costado

---

<sup>38</sup> Paweł Bagiński, “Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju” (“Participación de Polonia en la cooperación internacional a favor de desarrollo”), Polonia, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej (Anuario de la Política Exterior Polaca)*, 2003.

<sup>39</sup> Klaus Ziemer, “Polska I Niemcy: jaka przeszłość, jaka przyszłość? (Polonia y Alemania: ¿qué pasado, qué futuro?)”, Varsovia, *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, enero-marzo 2005, p.64.

al país germánico pérdidas económicas y políticas. En cambio, Polonia ha tomado acciones contrarias a los intereses alemanes, específicamente con la firma de la “Carta de los ocho” – en la que se solidarizaba con las acciones militares de Estados Unidos en Irak. El envío de tropas a Irak y la obtención de una zona de ocupación.- Así como la negativa a la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y el bloqueo de algunas resoluciones del Tratado de Reforma.<sup>40</sup>

En contraparte, Polonia considera que la ayuda otorgada por Alemania no fue producto de una “política amistosa” con respecto a un país vecino, sino una decisión basada en el interés y la conveniencia de su presencia en ambas instituciones.<sup>41</sup>

Aunado a lo anterior, esta la disputa en torno a la política con respecto a los países del Este, posibles candidatos para la ampliación de la Unión Europea. Polonia se pronuncia sobre todo por una ayuda intensiva al proceso de democratización de Ucrania así como por la adhesión de este país a la Unión Europea lo más rápidamente posible. Los alemanes, de forma parecida al resto de la UE, prefieren el impulso de una política de vecindad con Ucrania. Las diferencias de opinión son aún mayores en lo relativo a la política a desarrollar con Rusia. Mientras que Alemania se pronuncia por el reforzamiento de la colaboración con Rusia, los políticos polacos exponen los peligros que provienen de este país y buscan el mayor alejamiento de los intereses rusos sobre la región.<sup>42</sup>

En este sentido, la amplia cooperación en materia económica, social y cultural, que se da entre ambos países debe de ser la base de la construcción de relaciones políticas más eficaces y coherentes que generen acuerdos en el marco de una mayor integración europea, y permitan hacer de lado las diferencias ideológicas y fricciones entre las élites.

---

<sup>40</sup> Klaus Bachmann, *Das Ende der Interessengemeinschaft? Deutschland und Polen nach EU-Erweiterung und Irak-Krise* (Alemania y Polonia después de la ampliación de la UE y la crisis de Irak), Centrum Stosunków Międzynarodowych (Centro de Relaciones Internacionales), Varsovia, 2003. pp. 4-8. Dirección URL: [http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analizy/2003/Klaus\\_Bachmann\\_Das\\_Ende\\_der\\_Interessengemeinschaft.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2003/Klaus_Bachmann_Das_Ende_der_Interessengemeinschaft.pdf) [consulta 8 de enero de 2007]

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Dieter Bingen, “Polen und ihre Nachbarn im Osten. Herausforderungen für eine neue Politik”, Sabina Wölkner, *Vor einer Eiszeit? Polen, Russland und der Sieg der PiS*, Alemania, 2005. pp. 183-191.

### 1.2.3. Relaciones Polonia-Rusia

Tras la desintegración de la Unión Soviética, las relaciones con la Federación Rusa han pasado a formar parte de un contexto europeo más amplio, perdiendo su carácter bilateral tras la incorporación de Polonia en la Unión Europea y la OTAN.

Las directrices de la política polaca frente a Rusia se sustentan en: 1) prevenir los intentos de Moscú de afianzar su posición en las repúblicas europeas de la ex-URSS y en los estados de Europa Central y Oriental; 2) proteger los intereses económicos de Polonia en el Este y 3) aclarar las cuestiones históricas controvertidas, relacionadas con los contactos mutuos.

Dado que Bielorrusia y Ucrania forman parte del llamado “extranjero cercano”, es decir, la zona de vital interés ruso, las actuaciones de Polonia en busca de su democratización y acercamiento con las estructuras occidentales, inquietan a Moscú, y son percibidas como un intento de coartar su influencia, a la vez que se considera a Varsovia como una competencia económica en dicha zona.

El ejemplo más elocuente de la implicación de Polonia en la zona postsoviética fue su participación activa en la mediación entre las partes del conflicto durante la revolución naranja en Ucrania, a finales de 2004 y principios de 2005. Como resultado, se intensificó el rechazo “oficial” de Moscú frente a Polonia y se creó una “polonización [sic] de la política exterior de la UE”.<sup>43</sup>

Polonia es consciente de que la eficacia de sus influencias en una región que Rusia considera su zona de influencia, depende de su capacidad de insertar ésta en la dimensión de la Unión. Por tanto, Polonia persigue “...1) que la Unión Europea trate a Ucrania y Bielorrusia en igualdad de condiciones con Rusia; 2) que la problemática del Este cobre un mayor protagonismo en la agenda de la Unión, y finalmente, 3) que las estructuras de la Unión empiecen a ejercer influencia en los procesos de democratización y liberalización de las economías de dichos Estados.”<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Marek Menkiszak, “Obszar WNP: czas rewolucji” (Territorio de la Comunidad de Estados Independientes: tiempo de revolución), *Rocznik Strategiczny (Anuario Estratégico) 2004/2005*, Varsovia, Fundacja Studiów Międzynarodowych, pp. 209-217.

<sup>44</sup> Marcin Kaczmarski, “Polityka wschodnia Unii Europejskiej a polska polityka zagraniczna” (Política oriental de la Unión Europea y la política exterior polaca), Joanna Marszałek Kawa

En lo que se refiere a la cuestión energética, para Polonia es vital garantizar el suministro de materias primas energéticas. Dentro de este contexto, Polonia busca apoyarse en el marco de la Unión Europea para consolidar una política energética expresada en términos más equitativos y que comprometan en la práctica a la Federación Rusa a su cumplimiento. Uno de los problemas a los que se enfrenta Polonia en las negociaciones es el carácter asimétrico de la relación entre Polonia, la Federación Rusa y la Unión Europea, puesto que la Unión y Rusia son actores multifuncionales en el contexto internacional, con ambiciones de ejercer una influencia global. Polonia en cambio representa el elemento más débil de este triángulo.<sup>45</sup>

Otro evento de gran relevancia para las relaciones polaco-rusas fue el accidente aéreo del 10 de abril de 2010 en el que falleció el ex-presidente Lech Kaczynski y otras 96 personas en Smolensk. El 12 de enero de 2011 Rusia presentó su informe, donde señaló como causa directa de la catástrofe la decisión de los pilotos polacos de no utilizar un aeródromo de reserva ante las condiciones meteorológicas adversas, y entre otras causas, la escasa preparación del vuelo y la insuficiente formación de los pilotos. Por su parte, los autores del informe polaco presentado el 29 de julio de 2011 reconocieron los errores de los pilotos polacos, y responsabilizaron en parte al controlador aéreo ruso que presuntamente dio instrucciones equivocadas y al mal estado de algunos equipos del aeródromo de Smolensk.<sup>46</sup>

Cabe resaltar que la posibilidad de llevar a cabo una política pragmática frente a Rusia se ve dificultada no sólo por la desconfianza mutua, sino también por la falta de una concepción coherente y global que establezca los intereses, los objetivos y una visión integral de las relaciones con el vecino del Este. Por tanto, la política de Polonia debería fundamentarse en los intereses reales, evitando la aproximación “histórico-histórica”, que traslada a la política actual las cargas históricas e impide un comportamiento efectivo en la escena

---

(ed.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia* (Polonia en la Unión Europea. Balance de apertura), Toruń, Polonia, Wydawnictwo Adam Marszałek 2005, p. 291.

<sup>45</sup> Ryszard Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych* (La Unión Europea como actor de las relaciones internacionales), Varsovia: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003. Dirección URL: [http://www.uclm.es/lamusa/ver\\_articulo.asp?articulo=149&lengua=es](http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=149&lengua=es) [consulta 24 de abril de 2006]

<sup>46</sup> Ilya Pitalev, “Polonia y Rusia pasaron la prueba de relaciones tras accidente de avión presidencial”, Varsovia, 8 de agosto de 2011. Dirección URL: <http://sp.rian.ru/international/20110808/150003618.html> [consulta 8 de agosto de 2011]

internacional, donde predomina el sentimiento del miedo y los estereotipos heredados del pasado.<sup>47</sup>

#### **1.2.4. Relaciones Polonia-Estados Unidos**

Las relaciones entre Polonia y Estados Unidos, se definen en términos de la necesidad del Estado europeo de afianzar su seguridad, promover un desarrollo económico estable y equilibrado, y alcanzar una posición fuerte en el escenario internacional.

La razón de mayor peso recae en la seguridad, integridad territorial, e independencia política. Si bien las relaciones estratégicas con Estados Unidos fortalecen la seguridad militar de Polonia, el compromiso de Estados Unidos de prestar su ayuda en caso de un ataque de un tercer país resulta de la pertenencia de ambos países a la OTAN y no de un pacto bilateral. En contraparte, el principal interés de Estados Unidos en Polonia es tener un espacio de ingerencia en Europa y un aliado más en su lucha contra el terrorismo.

Los debates de la Mesa Redonda fueron el inicio de las relaciones económicas y financieras entre Polonia y Estados Unidos. A mediados del 1989 el Congreso americano aprobó el *Support East European Democracy Act 1989* (SEED I), cuyo objetivo era apoyar los cambios democráticos. Aunque esta iniciativa no satisfizo las esperanzas de los polacos, aumentó la libertad de actuación del gobierno en el proceso de reforma de su economía y permitió la creación del Fondo estabilizador del zloty, al cual aportó 200 millones de dólares USD,<sup>48</sup> y en 1991 Washington anuló el 70% de la deuda polaca contraída con su país.

Cuando, en 1992 se hizo evidente que el objetivo prioritario de la República de Polonia, aparte de convertirse en miembro de la Comunidad

---

<sup>47</sup> Dariusz Rosati, "Europa albo śmierć" (Europa o muerte), periódico Gazeta Wyborcza, 12 de diciembre de 2006. p. 5. Dirección URL: [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl) [consulta 12 de diciembre de 2006]

<sup>48</sup> Jadwiga Stachura, "Papel y significado de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos", Roman Kuźniar, Krzysztof Szczepaniak (eds.), *Política exterior de la República de Polonia 1989-2002*, Varsovia, Askon, Fundación de Estudios Internacionales 2002, p. 130.



Europea, era el acceso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte<sup>49</sup>, las relaciones con Washington cobraron aun más importancia.

El ex-ministro de relaciones exteriores Włodzimirz Cimoszewicz definió las relaciones polaco-americanas como las más fructíferas de todos los tiempos y presentó cuatro motivos por los cuales Polonia mantiene estrechas relaciones con este país:

1. Estados Unidos es el motor del proceso de globalización y del trepidante desarrollo técnico lo cual hace que la cooperación cree una base para el crecimiento del bienestar de Polonia.
2. Estados Unidos es un gran exportador de la seguridad, un factor estabilizador del orden global así como del orden en Europa, gracias a lo cual el estrecho pacto americano-polaco crea condiciones externas que permiten la realización estable de la paulatina transformación de Polonia.
3. Una política exterior activa con Estados Unidos es un factor de importancia extraordinaria que permite llevar a que se tomen en cuenta los intereses de Polonia en el campo internacional.
4. Ya que es imposible frenar el proceso de globalización impulsado por Estados Unidos, es del interés de Polonia que este dinámico crecimiento sea lo más inclusivo y combata los fenómenos de desestabilización resultante de las diferencias de bienestar entre las regiones del mundo. Esto exige un diálogo que no puede ser efectivo sin la participación de la potencia mundial.<sup>50</sup>

A partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, las relaciones transatlánticas se vieron reforzadas, tras el pleno apoyo político que ofreció Polonia a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, organizando en noviembre del 2001 una Conferencia de los Líderes de Países de Europa Central y del Este dedicada a la lucha contra el terrorismo, la cual concluyó con la Declaración y Plan de Acciones, en donde se subrayó la voluntad de fortalecer y unificar los esfuerzos en el combate contra el terrorismo

---

<sup>49</sup> El 2 de noviembre del 1992 el Comité de la Defensa Nacional de Polonia anunció los objetivos de la política de seguridad de Polonia, entre los cuales apareció el postulado de adhesión de Polonia a la OTAN.

<sup>50</sup> "Relaciones polaco-americanas en el umbral del siglo XXI". Fragmentos del discurso del ministro de relaciones exteriores Włodzimirz Cimoszewicz", Alma Mater (Revista mensual de la Universidad Jagiellonski), 2002, n. 42.

internacional en espíritu de solidaridad con Estados Unidos, con los demás miembros de la OTAN y todos aquellos que consideran el terrorismo como el fenómeno más peligroso para el siglo XXI.<sup>51</sup>

Indudablemente, la expresión más clara del apoyo de Polonia a la política antiterrorista de Estados Unidos fue su adhesión a la coalición internacional antiterrorista, con el envío de las unidades especiales GROM a Afganistán a principios del 2002. Y en especial la participación en las acciones militares de 2003 en Irak. Las causas de su participación se pueden resumir en que: 1) la intervención iba a fortalecer la posición de Polonia en el escenario internacional, incluida la OTAN y la UE; 2) iba a facilitar la modernización del ejército polaco y ofrecer la posibilidad de nuevas experiencias; 3) aportar beneficios económicos relacionados con la reconstrucción de Irak tras la derrota del gobierno de Hussain.<sup>52</sup>

Otro tema que determina las relaciones entre ambos países es la el despliegue de fuerzas aéreas estadounidenses en el territorio polaco a partir de 2013<sup>53</sup> y el escudo antimisiles, conformado por una batería de misiles antiaéreos Patriot para hacer frente a posibles ataques, los cuales serían emplazados a 100 kilómetros de la frontera rusa.<sup>54</sup>

Parece justificado que Polonia pida más concesiones por parte de Estados Unidos en materia de seguridad como contrapartida por el despliegue del sistema balístico en su territorio. Sin embargo, es también importante que en estas negociaciones no falte una perspectiva más amplia de las posibles consecuencias de su decisión final, tales como, su efecto en la defensa del territorio europeo contra una eventual amenaza de Irán y de Corea del Norte.

Con la instalación del escudo en su territorio, Polonia ganaría importancia estratégica no solamente dentro de la OTAN sino también en los

---

<sup>51</sup> Documento final de la conferencia de Varsovia "Plan de Acciones", Varsovia, AFP, 6 de noviembre 2001. Dirección URL: <http://www.prezydent.pl/> [consulta 20 de octubre de 2006]

<sup>52</sup> Roman Kuźniar, Krzysztof Szczepaniak (eds.), *op. cit.*, p. 131.

<sup>53</sup> s/a, "Acuerdo sobre el despliegue de fuerzas aéreas estadounidenses en Polonia", 13 de junio de 2011. Dirección URL: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hE4e562D-cqnnYWWhsPhAtSezUXA?docId=CNG.82b570519d43bc47b5ecc4ffe0b4077a.381> [consulta 13 de junio de 2011]

<sup>54</sup> Ria Novosti, "EEUU confirma planes de instalar elementos de su escudo antimisiles en Polonia", Revista Atenea, 4 de marzo de 2011. Dirección URL: [http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_4167\\_ESP.asp](http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_4167_ESP.asp) [consulta 4 de marzo de 2011]

territorios del Centro y Este de Europa. En la UE, que afronta el juego de Rusia sobre una nueva división de influencias en el mundo, se está cobrando cada vez más la conciencia del significado de estas instalaciones del sistema de defensa.<sup>55</sup>

Si bien Estados Unidos representa para Polonia el principal referente de su seguridad y una protección frente a la misma Europa. Cabe resaltar que es el marco de la Unión Europea el que, actualmente, garantiza la seguridad humana del país. Por lo que Polonia debería realizar una política exterior más equilibrada, que le permitiese complementar y no enfrentar sus intereses nacionales entre ambas partes.

“La cooperación entre Polonia y Estados Unidos sigue siendo necesaria y debería de ser un elemento activo dentro del país en el proceso de armonización de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea. Hay que darse cuenta que la relación con Estados Unidos, como cualquier otra relación, es solamente un elemento más para reforzar la seguridad del Estado polaco. La relación con Estados Unidos influye en la posición de Polonia en Europa y en el mundo. Lo anterior no se contrapone con el hecho de que Polonia debería estar permanentemente interesada en las iniciativas puramente europeas y buscar amplio apoyo para su política. Uno de los objetivos estratégicos de la política exterior polaca dentro de la Unión Europea debería ser ampliar los procesos de integración de la Unión a los países de la ‘frontera oriental polaca’ que comprende a Ucrania, Moldavia, Bielorusia, y alentar los procesos de acercamiento entre la Federación Rusa y la Unión Europea”.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Izabela Barlinska, “La decisión de Polonia sobre el escudo antimisiles estadounidense”, periódico El Imparcial, Méxco, 11 de julio de 2008. Dirección URL: <http://www.elimparcial.es/mundo/la-decision-de-polonia-sobre-el-escudo-antimisiles-estadounidense-18598.html> [consulta 11 de julio de 2008]

<sup>56</sup> Krzysztof Miszczak, “Niemcy i Polska wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa” (Alemania y Polonia con respecto a la política de seguridad europea), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Varsovia, Polonia, enero-marzo 2005, p. 107.

## 2. ¿Crecimiento o desarrollo de la economía polaca? La inserción del euro

En la década de los años noventa, Polonia pasó de una economía cerrada basada en estructuras socialistas al libre mercado; con la intervención de la Unión Europea y de Estados Unidos a través del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, Polonia llevó a cabo una serie de reformas estructurales que estabilizaron la economía del país y la insertaron en la lógica de la oferta y la demanda, liberalizando así los precios, las transacciones externas, y los tipos de interés, así como privatizando los sectores centrales de la nación.

El Consenso de Washington fungió como marco de transición de Europa del Este, sustentado en cuatro elementos: estabilización, liberalización, privatización y reestructuración. Específicamente en Polonia se implementó a través del Plan Balcerowicz del 1 de enero de 1990.<sup>57</sup>

Polonia se insertó así en el llamado neoliberalismo económico, definido como la "...doctrina y conjunto de principios tendientes a organizar y manejar la economía de mercado, a fin de lograr el máximo de eficiencia, crecimiento económico y bienestar individual...",<sup>58</sup> sustentado en la separación de la economía de la política, donde el mercado nace de forma espontánea para satisfacer las necesidades del hombre, y una vez establecido trabaja por sí solo, bajo la llamada *mano invisible* para alcanzar el equilibrio y la estabilidad, en términos de un mercado perfecto, léase, inexistente.

Caracterizándose el capitalismo neoliberal por "...[una] nueva división internacional del trabajo, globalización o internacionalización del capital, interdependencia, libre comercio, especulación en bolsas de valores globalizadas, aparición del narcopoder [sic] vinculado o subordinado a los gobiernos, empresas de finanzas, bancos o capital bursátil, como lavado de dinero...".<sup>59</sup>

En este sentido, la transición del Estado polaco se inserta en el actual contexto de la globalización, entendida esta como el proceso de "...la

---

<sup>57</sup> Terry Cox, "Changing societies: class and inequality in Central and Eastern Europe", Stephen White; Judy Batt; Paul G. Lewis, *Developments in Central and East European Politics*, Reino Unido, Duke University Press, 2003. p. 3.

<sup>58</sup> Robert Gilpin, *La economía política de las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo editor latinoamericano, 1990. p. 39.

<sup>59</sup> *Ibidem*. p. 105.

integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y personas a través de las fronteras...”<sup>60</sup>

A finales de la década de los años ochenta, Polonia sufría graves desequilibrios macroeconómicos encaminados a la hiperinflación. Existía un fuerte déficit, el país había dejado de pagar su deuda externa, sus reservas internacionales estaban casi agotadas y no tenía gran credibilidad política en el ámbito nacional ni internacional. Por lo que, la transición de Polonia de un esquema socialista a uno capitalista tras la desintegración de la URSS, conllevó una reestructuración del sistema económico del país bajo los principios del Consenso de Washington, representados por el Fondo Monetario Internacional a través del Plan Balcerowicz.

Leszek Balcerowicz, Ministro de Finanzas de aquel entonces, puso en marcha un plan de reformas estructurales mediante la aplicación de una “terapia de choque” dirigida a tres objetivos: la estabilización macroeconómica, la liberalización y la privatización. Liberalizando los precios, incrementando las exportaciones, intensificando el control de los salarios y la política financiera de las empresas, estableciendo un tipo de interés mayor que la inflación, estabilizando el tipo de cambio del dólar norteamericano e implantando su convertibilidad, lo que dio paso a la apertura de Polonia al mundo.<sup>61</sup>

En este sentido, los principales elementos de la estrategia para la transición defendida por el FMI fueron los siguientes:

- Liberalización de los precios, transacciones externas, y tipos de interés, levantamiento de las restricciones a iniciativa de la económica privada y privatización.
- Una rápida estabilización mediante la eliminación del déficit público, una devaluación del 45% antes de que se fijase el tipo de cambio, y una política transitoria de control de las rentas de las empresas estables aplicada a través de impuestos.

---

<sup>60</sup> Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*. México, Taurus, 2002. p. 34

<sup>61</sup> Portal del gobierno polaco. “La economía polaca tras la transición. Dirección URL: <http://www.ms.gov.pl/publications/2004/content/poland/www.poland.gov.pl/1217.htm> [consulta 15 de abril de 2006]

- Reformas al sistema mediante la inclusión de un nuevo marco legal, nuevas instituciones legales, y el desarrollo de la cultura de mercado y de las instituciones en el sector privado.

En febrero de 1990, tras casi cuatro años de pertenencia al FMI, Polonia alcanzó el primer Acuerdo con el Fondo para la provisión de 710 millones de dólares para un período de 13 meses cuyos objetivos eran: cambios en la estructura de la propiedad que contribuyera a aumentar la eficacia de toda la economía; plena introducción de los mecanismos e instituciones de mercado, que posibilitaran un equilibrio económico, aumentar la oferta de bienes, y mejorar su calidad; reforma del sistema financiero y bancario, que sentara las bases para la convertibilidad del zloty y por ende para la apertura de la economía polaca al resto del mundo.

A principios de marzo de 1991, se presentó otra carta de intenciones al FMI referente a la reforma económica para los años 1991-1993, que se tradujo en la aprobación de un paquete para Polonia que alcanzaba los 1 828.6 millones de dólares. El cumplimiento del acuerdo trianual con el FMI se interrumpió a mediados de 1991 a causa de un déficit público y una inflación crecientes. El Fondo bloqueó el financiamiento, obteniendo Polonia sólo un 15% de los recursos aprobados inicialmente.

Posteriormente, a mediados de agosto de 1992, Polonia restableció el contacto con el FMI firmando en diciembre un Memorándum de Entendimiento que regulaba la manera en que el fondo de estabilización del zloty se aplicaría hasta 2003 a la reestructuración y reforzamiento de los bancos polacos. Y en marzo de 1993 se firmó el tercer Acuerdo con el FMI, el cual comprendía una línea de crédito de ayuda vigente hasta finales de marzo de 1994 por una suma de 476 millones de dólares.

Finalmente se negoció un cuarto Acuerdo de crédito para 1994-95, que no se implementó ya que las reformas empezaron a dar buenos resultados, aumentando la afluencia de Inversión Exterior Directa (IED) y crecimiento del PIB.

A lo anterior se suma la creación de un fondo de estabilización monetaria por valor de mil millones de dólares mediante aportaciones bilaterales, una importante condonación de la deuda por los acreedores oficiales (una reducción del 50% a principios de 1991), y una importante

asistencia técnica; así como, la creación de una red de protección social para salvaguardar a los grupos sociales más vulnerables frente a los costes más duros de las reformas (por ejemplo, la eliminación de los subsidios) así como ante los nuevos riesgos de la economía de mercado, como el desempleo.

En este sentido, la estrategia a mediano plazo se sustentó en la estabilización macroeconómica, el fortalecimiento del sector financiero, la implementación de reformas estructurales y el ingreso a la UE. La primera dependía de la combinación adecuada entre las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Siendo la balanza de pagos y la inflación, los objetivos prioritarios. El segundo era requisito para incrementar el ahorro nacional, reducir el déficit en cuenta corriente y atenuar el impacto de este último sobre la inflación. Las reformas estructurales se dieron en materia de privatización, seguridad social, asistencia sanitaria, educación y gobiernos locales. Finalmente, la adhesión a la UE obedecía al cumplimiento de los criterios de Copenhague.

La transición de la economía polaca a las estructuras de mercado se tradujo en significativos avances macroeconómicos, reflejados en un crecimiento económico, reducción constante de la inflación, disminución de la deuda externa, modernización de los sectores productivos, mejoría en la oferta y calidad de los bienes y servicios: “La transición económica de Polonia ha sido una de las más exitosas. En la primera década del proceso, el país logró altas tasas de crecimiento del PIB sin un incremento significativo de la desigualdad de ingresos. Este éxito puede atribuirse a la pronta adopción de un programa de estabilización, seguido de firmes reformas orientadas al mercado y generosos programas sociales”.<sup>62</sup> El reto radica en convertir estas variables en desarrollo y bienestar generalizado de la población, y no únicamente de la oligarquía polaca y las empresas transnacionales.

El 1 de julio de 1995 Polonia ingresó a la OMC, y desde 1998 inició oficialmente su gestión para adherirse a la Unión Europea, hecho que se consumó el 1 de mayo de 2004 junto con otros 9 países de Europa del Este. Bajo este marco, la actual política económica polaca se sustenta en la apertura comercial y la captación de capitales extranjeros, siendo considerada Polonia como una de las economías en transición más exitosas.

---

<sup>62</sup> Michael Keane, “Polonia: desigualdad, transferencias y crecimiento económico durante la transición”, *Finanzas y Desarrollo*, México, marzo 2001. p.50.

## **2.1 Criterio económico de Copenhague**

El criterio económico de Copenhague establece la necesidad de una economía de mercado en funcionamiento y competitiva ante el mercado interno de la Unión Europea. Para alcanzar este objetivo, el gobierno polaco tuvo como estrategias la estabilización macroeconómica, el fortalecimiento del sector financiero y la puesta en marcha de reformas estructurales.

La coordinación de las políticas nacionales, incluidos los programas nacionales de convergencia, orientaciones económicas generales, vigilancia multilateral y reducción de déficit, constituyen los elementos centrales de reestructuración económica del país. En ese sentido, todos los países de la Unión Europea deben respetar el pacto de crecimiento y estabilidad<sup>63</sup>, liberalizar los movimientos de capitales, renunciar a la financiación directa del déficit público por parte del Banco Central y al acceso privilegiado de las autoridades públicas a las instituciones financieras.

La Comisión reconoció a Polonia como una economía de mercado viable que a mediano plazo puede hacer frente a las presiones de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión; cuya economía ha avanzado positivamente hacia la integración comercial con la Unión Europea y que ha afianzado la estabilidad macroeconómica por medio de la participación del sector privado.

Cabe mencionar que la liberalización del mercado e ingreso de las grandes empresas transnacionales al mercado polaco, desplaza y quiebra a los pequeños y medianos productores nacionales, al no poder competir estos con las ventajas comparativas y competitivas de los principales oligopolios del mundo. Además de hacer vulnerable a la economía del país ante los intereses del capital internacional, creando así relaciones de dependencia en las que Polonia queda en desventaja. En contraparte, se provee de tecnología, competitividad y mayor dinamismo a la economía del país.

En agosto de 1997 se aprobó una ley referente a la independencia del Banco Nacional Polaco, en la cual se estableció que la estabilidad de los

---

<sup>63</sup> El pacto de estabilidad y crecimiento pretende garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros con el fin de evitar la aparición de déficit excesivo y contribuye así a la estabilidad monetaria.



precios era el objetivo prioritario de la institución y se anuló la necesidad de aprobación por parte del Parlamento, para establecer sus directrices monetarias. El informe de 2000 pedía una modificación del Estatuto del Banco por lo que se refiere a la gestión financiera, al sistema de auditoría independiente y a la participación de un representante del Gobierno en las reuniones del Consejo de Política Monetaria.<sup>64</sup>

En cuanto a las reformas estructurales, en julio de 1998 el Gobierno polaco adoptó un programa de privatización de las empresas públicas para finales de 2001. Se llevó a cabo la privatización de la banca, liberalización de los precios y reforma del sistema fiscal. “En la estrategia de finanzas públicas y desarrollo económico para el período 2000–2010, se buscó alcanzar una mayor eficiencia del gasto público y del sistema tributario y la reducción de la carga fiscal y la reorientación del gasto hacia desembolsos destinados al desarrollo”.<sup>65</sup>

En el informe de 2002 la Comisión afirmó que Polonia había culminado las reformas relacionadas con su transición al libre comercio y a la liberalización de los precios, presentaba importantes avances en su programa de privatizaciones (reflejado en la generación por parte del sector privado del 70% del PIB y del 72% de las plazas laborales) y que había realizado considerables progresos en las reformas estructurales, siendo el desempleo el problema central de la transición.

En el ámbito de la certificación, la conformidad y las normas técnicas, Polonia se limitó a suprimir antiguos obstáculos a los intercambios comerciales, mediante la adopción, el 23 de julio de 1999, de la modificación de la ley sobre certificación, que entró en vigor el 10 de septiembre de 1999.

La adopción del acervo referente a la Unión Aduanera se alcanzó satisfactoriamente. En octubre de 1999 se dio un paso importante gracias a la adopción de una estrategia para las aduanas y la asimilación del Código aduanero comunitario y de sus disposiciones de aplicación, que se consolidó tras la modificación del código aduanero polaco, que entró en vigor en marzo

---

<sup>64</sup> Portal de la Unión Europea. “Polonia. Asimilación del acervo comunitario. Dirección URL: [\[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/poland/e01106\\_es.htm\]](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/poland/e01106_es.htm) [consulta 10 de octubre de 2006]

<sup>65</sup> Leszek Balcerowicz. “La transformación en Polonia”, Finanzas y Desarrollo. Economías en Transición, México, volumen 37, número 3, septiembre de 2000. p. 15.

de 2001. No obstante, la corrupción en las aduanas constituye un problema a solucionar.

En materia cambiaria, Polonia pasó de un sistema de paridad escalonada, insostenible tras las turbulencias monetarias a raíz de la crisis rusa, donde el zloty perdió cerca de un 10% de su valor; a un régimen de flotación libre en abril de 2000, estrategia compatible con la fijación de los objetivos antiinflacionarios. Este cambio de política cambiaria llevó a la apreciación de la moneda nacional, apoyada además en la apreciación del euro frente al dólar.

Bajo este marco de reformas, la Comisión en su informe de 2003 constató que Polonia respeta los compromisos y obligaciones derivados de las negociaciones de adhesión. Empero, se requieren todavía de algunos ajustes en lo que se refiere a la independencia del Banco Nacional y con respecto a los altos niveles de desempleo.<sup>66</sup>

## **2.2 Evaluación de la economía polaca**

La evaluación de la economía polaca en términos de su crecimiento y/o desarrollo debe partir de la diferenciación entre ambos conceptos. En términos generales el crecimiento se refiere al aumento del Producto Interno Bruto (PIB), en cambio, el desarrollo representa la traducción de estas variables económicas en un bienestar generalizado de la sociedad.

Samuelson define crecimiento económico como "...la expansión del PIB o producción nacional potencial de un país. En otras palabras, existe crecimiento económico cuando la frontera de posibilidades de producción (FPP) de un país se desplaza hacia fuera...".<sup>67</sup>

El crecimiento económico representa así el aumento cuantitativo del PIB de una nación, de su capacidad de elevar los índices de producción, de exportación, etc., sin significar lo anterior la distribución justa ni equitativa de la riqueza, ni la mejora de las condiciones de vida, sino únicamente un

---

<sup>66</sup> Portal de la Unión Europea. "Polonia. Asimilación del acervo comunitario. Dirección URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/poland/e07106\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/poland/e07106_es.htm) [consulta 10 octubre de 2006]

<sup>67</sup> Paul Samuelson; William Nordhaus, *Economía*, España, Mc Graw Hill, 2002. p. 492

incremento de los indicadores económicos durante un período específico, generalmente de un año.

En cuanto al desarrollo, su conceptualización entrelaza el sector económico con el social. Se busca conjuntar las variables económicas con la utilización y aprovechamiento de los recursos, creación de ciencia y tecnología, fomento de la inversión nacional y extranjera, y consolidación de una población calificada que conlleven a una economía eficiente y productiva. Cuyo fin último sea el desarrollo humano, definido por el PNUD como:

“la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en ese sentido, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso. En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no la riqueza que poseen, el ingreso que devengan, o las mercancías y servicios que consumen”.<sup>68</sup>

Por tanto, se pueden distinguir cuatro factores de desarrollo. El primero representado por los recursos humanos que engloban la oferta de trabajo, la educación, la disciplina y la motivación; el cual se encuentra determinado por la cualificación de los trabajadores, por lo que en la medida en que haya una mejora en las condiciones de vida: salud, educación, vivienda, etc. aumenta la productividad.

En segundo lugar, están los recursos naturales como la tierra, los minerales, los combustibles y la calidad del medio ambiente. Este factor representa la riqueza de un país, ya que en función del aprovechamiento que se haga de los recursos, el país será autosuficiente conforme a sus posibilidades.

El tercer factor lo representa la formación de capital, el cual incluye, por una parte, servicios de infraestructura: máquinas, fábricas, carreteras; y por la otra la inversión pública y privada.

---

<sup>68</sup> PNUD. *Desarrollo humano*. Dirección URL: [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id\\_rubrique=5/](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5/) [consulta 7 de diciembre de 2010]

Por último, se puede distinguir el cambio tecnológico y las innovaciones: la ciencia, la ingeniería, la dirección de empresas, la iniciativa empresarial. Estos elementos cambian radicalmente el proceso de producción al maximizar la producción y minimizar el tiempo y los costos: "...El progreso o cambio tecnológico ocasiona desplazamientos de la gráfica de posibilidades de producción hacia la derecha. Así pues, el progreso tecnológico determina, por lo menos en parte, la tasa de crecimiento económico de un país..."<sup>69</sup>

Este marco de referencia se puede sintetizar en la visión europea de desarrollo sostenible, entendido en términos de un desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Siendo su objetivo mejorar las condiciones de vida del individuo, al tiempo que se preserva su entorno a corto, medio y, sobre todo, largo plazo, es decir, alcanzar un desarrollo económicamente eficaz, socialmente equitativo y sostenible desde el punto de vista medioambiental.

"El mercado interior debe completarse de modo que pueda desempeñar el papel que le corresponde en la consecución de un objetivo más general, el desarrollo sostenible, movilizándolo a tal fin las políticas económicas, sociales y medioambientales. Esta prioridad abarca la competitividad y la cohesión, así como la gestión sostenible y la protección de los recursos".<sup>70</sup>

A partir de los conceptos anteriores, Polonia se define actualmente en términos de una economía abierta orientada al libre mercado, sustentada en una política económica de contención de la inflación, cuyos objetivos son el crecimiento económico, la estimulación del empleo y la convergencia con los parámetros europeos.

El crecimiento de la economía polaca se ha mantenido estable y en crecimiento desde su ingreso a la Unión Europea. Polonia está creciendo mucho más rápido que la Eurozona, y más que cualquiera de los 27 estados miembros de la Unión, lo cual se explica por el significativo incremento de las

---

<sup>69</sup> Paul Samuelson; William Nordhaus, *op cit.* p. 511.

<sup>70</sup> Comisión de la Unión Europea. "Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013", Bruselas, Bélgica, Comunidades Europeas, 2004. p. 9.

exportaciones, producción industrial, inversión extranjera y fondos de desarrollo.

**Cuadro 1. Variación porcentual del PIB**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011e	2012e
UE-27	1.3	2.5	1.9	3.3	3.1	0.5	-4.3	1.8	1.8e	1.9e
Eurozona-17	0.7	2.2	1.7	3.2	3.0	0.4	-4.3	1.8	1.6e	1.8e
Polonia	3.9	5.3	3.6	6.2	6.8	5.1	1.6	3.8	4.0e	3.7e

Fuente: Eurostat

**Cuadro 2. PIB (millones de euros)**

	Polonia	Alemania	Francia
2003	191 643.8	2 147 500.0	1 587 902.4
2004	204 236.5	2 195 700.0	1 655 570.9
2005	244 420.1	2 224 400.0	1 718 046.9
2006	272 088.9	2 313 900.0	1 798 115.3
2007	311 001.7	2 428 500.0	1 886 792.1
2008	363 153.7	2 374 500.0	1 933 195.0
2009	310 418.2	2 476 800.0	1 932 80.5
2011e	377 699.5e	2 566 095.0e	2 001 557.1
2012e	395 179.6e	2 655 952.9e	2 080 179.2

Fuente: Eurostat

El sector primario se caracteriza por su baja productividad, con un 16.1% de la fuerza laboral del país produciendo únicamente el 2.9% del PIB. El sector secundario genera el 29 % del empleo de la economía polaca y representa el 31.3% del PIB. Finalmente, el sector servicios representa el 65.9% del PIB y genera el 54.9% del empleo.

La inversión extranjera representa una de las fuentes de crecimiento más importantes del país. Actualmente, el sector privado tiene una participación en la economía del 75%, abarcando en buena parte el comercio exterior, la agricultura, el comercio detallista, comercio mayorista, y la industria de la construcción. Polonia es vista como el país número uno destino de nuevas inversiones y proyectos de expansión en Europa a partir de su productividad, flexibilidad laboral y capital humano joven y altamente calificado.

En este sentido, la afluencia de capital a largo plazo promueve el aumento de la productividad a través de la transferencia de tecnología y la introducción de mejores técnicas de administración. Al mismo tiempo, que expone a la economía polaca a los riesgos suscitados por la inestabilidad de las fluctuaciones internacionales de capital y a la influencia de los intereses empresariales en el manejo del país.

**Cuadro 3. Inversión (% PIB)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>UE-27</b>	19.81	19.92	20.35	21.19	21.57	21.38	19.32	18.80
Privada	11.39	11.36	11.82	12.13	12.33	12.39	10.79	10.72
Pública	2.42	2.41	2.25	2.50	2.59	2.71	2.91	2.69
Doméstica	6.01	6.15	6.28	6.56	6.65	6.29	5.61	5.39
<b>Polonia</b>	18.24	18.08	18.22	19.65	21.56	22.26	21.23	n/d
Privada	9.92	9.77	9.88	10.96	12.23	12.32	10.91	n/d
Pública	3.33	3.36	3.41	3.91	4.17	4.58	5.21	n/d
Doméstica	4.99	4.95	4.94	4.78	5.17	5.35	5.10	n/d

Fuente: Eurostat

Si bien existe un crecimiento del PIB, queda un largo camino para equiparar el nivel de vida de Polonia con los países occidentales de la Unión Europea. El ingreso per cápita alcanzó los 8 000 euros en 2010, cifra que en comparación a Alemania o Francia, donde éste llegó a los 29 000 y 27 4000 euros respectivamente refleja el alto grado de déficit de la economía polaca; aunado a que el poder adquisitivo de los polacos equivale únicamente al 62% de la media para la UE, tomando a sus 27 Estados miembros como el 100%.

**Cuadro 4. Ingreso per cápita**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	21700	22100	22400	23100	23700	23700	22600	23000
Polonia	5900	6200	6400	6800	7300	7600	7800	8000
Alemania	26500	26800	27000	28000	29000	29300	27900	29000
Francia	26500	27000	27300	27800	28200	28100	27100	27400

Fuente: Eurostat

**Cuadro 5. Poder adquisitivo per cápita de Polonia (UE-27=100)**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
49	51	51	52	55	56	61	62

Fuente: Eurostat

Sin embargo, aunque las variables son muy bajas comparadas frente a la media de la Unión Europea, es importante señalar que se registra un aumento anual constante que se ve reflejado en la modificación de la estructura de los gastos familiares. En 1990 los gastos por concepto de comida constituían más del 60% del total y en 2004 cayeron al 28%. Aumentando los gastos relacionados con vivienda, transporte, higiene, salud, cultura, deportes y ocio. Por lo que al aumentar el poder adquisitivo, aumentaron las necesidades de bienes normales.

**Cuadro 6. Estructura de los gastos en 2006 (% del salario)**

Comida y bebida	28.1
Vivienda (incluido gas, luz, calefacción)	25.2
Transporte	9.1
Salud e higiene personal	7.6
Cultura, deporte, turismo, ocio	6.7
Vestimenta y calzado	4.9
Comunicaciones	4.7
Alcohol y tabaco	2.7
Educación	1.4

Fuente: GUS

Así mismo, reditúa en un mayor ahorro nacional. A pesar de que las cifras son bajas en comparación con los países más desarrollados, las cuotas están creciendo, lo que representa un factor positivo considerando que: “El consumo, el ahorro y la inversión desempeñan un papel fundamental en los resultados económicos de un país. Los países que ahorran e invierten en gran proporción de su renta, el crecimiento de la producción, de la renta y de los salarios tiende a ser rápido”.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Paul Samuelson; William Nordhaus, *op cit.* p. 395.

**Cuadro 7. Tasa de ahorro nacional (% del ingreso)**

	2002	2003	2004	2005	2006
UE-27	12.4	12.2	11.8	11.7	11.3
Polonia	8.4	7.8	7.2	7.2	6.6

Fuente: Eurostat

En cuanto a la inflación, Polonia ha reducido considerablemente esta variable para alcanzar un 2.1% en 2010 en comparación a un 10.1% en 2000. Este avance se debe a las reformas estructurales llevadas a cabo como parte del marco de preadhesión, así como a los recursos que ingresaron al país a través de los Fondos Estructurales otorgados por la Unión Europea.

Desde 1989 Polonia recibe fondos de la Unión Europea, en primer lugar a través del programa PHARE; programa inicialmente destinado a Polonia y Hungría. Posteriormente en 2000, con los programas ISPA, de apoyo al desarrollo de la infraestructura y SAPARD, para la modernización de la agricultura.<sup>72</sup> Para el período 2007-2013 el presupuesto destinado al país por parte de la Unión Europea por concepto de los fondos estructurales y sociales suma un total de 91 millones de euros, a los cuales cabe restar un promedio de 3 millones de euros que Polonia tiene que destinar al presupuesto comunitario.

**Cuadro 8. Tasa de Inflación**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	2.0	2.0	2.2	2.2	2.3	3.7	1.0	2.1
Euro Zona-17	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	3.3	0.3	1.6
Polonia	0.7	3.6	2.2	1.3	2.6	4.2	4.0	2.7

Fuente: Eurostat

Cabe destacar que el desempleo representa el mayor problema al que se enfrenta actualmente la economía polaca, con un 9.6% en 2010. El desempleo se presenta sobre todo en los jóvenes universitarios: 1 de cada 3 no encuentra trabajo, además de una tasa de paro entre los jóvenes de 15 a 24 años del 29.4%. Si bien estas variables son negativas y preocupantes para el

<sup>72</sup> "Polonia: crecimiento gracias a los fondos europeos: inversiones extranjeras y especialización de la mano de obra". Dirección URL: [http://www.equilibri.net/articulo/7714/Polonia\\_crecimiento\\_gracias\\_a\\_los\\_fondos\\_europeos\\_i\\_nversiones\\_extranjeras\\_y\\_especializacion\\_de\\_la\\_mano\\_de\\_obra](http://www.equilibri.net/articulo/7714/Polonia_crecimiento_gracias_a_los_fondos_europeos_i_nversiones_extranjeras_y_especializacion_de_la_mano_de_obra) [consulta 2 de mayo de 2011]



país, son redituables en términos de inversión debido a que la alta demanda de empleos permite la pauperización de los salarios.

**Cuadro 9. Tasas de empleo por género (15-64 años)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27 total	62.6	63.0	63.5	64.5	65.4	65.9	64.6	64.2
Mujeres	54.9	55.6	56.3	57.3	58.3	59.1	58.6	58.2
Hombres	70.3	70.4	70.8	71.6	72.5	72.8	70.7	70.1
Polonia	51.2	51.7	52.8	54.5	57.0	59.2	59.3	59.3
Mujeres	46.0	46.2	46.8	48.2	50.6	52.4	52.8	53.0
Hombres	56.5	57.2	58.9	60.9	63.6	66.3	66.1	65.6

Fuente: Eurostat

**Cuadro 10. Tasas de desempleo por género (15-64 años)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27 total	9.0	9.1	9.0	8.3	7.2	7.1	9.0	9.7
Mujeres	9.7	9.8	9.8	9.0	7.9	7.6	9.0	9.6
Hombres	8.4	8.5	8.4	7.6	6.6	6.7	9.1	9.7
Polonia	19.7	19.0	17.8	13.9	9.6	7.1	8.2	9.6
Mujeres	20.5	20.0	19.2	14.9	10.4	8.0	8.7	10.0
Hombres	19.0	18.2	16.6	13.0	9.0	6.4	7.8	9.3

Fuente: Eurostat

Hay que tomar en cuenta que las altas tasas de desempleo que presenta el país, además de la deficiencia de las políticas de empleo, son reflejo de la transición de una economía socialista a una de mercado. Debido a que se terminó con el empleo encubierto de la época socialista que en realidad era desempleo, aunado a las personas que nunca habían trabajado pero entraban en el rango de la población económicamente activa.

Polonia es también, uno de los países con los salarios más bajos de la Unión Europea, con el mayor número de horas trabajadas, un nivel bajo de sindicalización y con población altamente calificada.

**Cuadro 11. Pago por hora (euros)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	19.66	20.25	20.35	n/d	n/d	n/d
Polonia	4.70	4.74	5.55	6.03	6.78	n/d
Alemania	26.80	26.90	27.10	27.60	27.80	n/d
Francia	27.68	28.46	29.13	30.08	31.06	31.78

Fuente: Eurostat

**Cuadro 12. Salario mensual promedio (euros)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	2 801.6	2908.2	2981.0	n/d	n/d	n/d
Polonia	698.2	699.2	818.2	889.4	996.8	n/d
Alemania	3 699.0	3 758.0	3 787.0	3 857.0	3 892.0	n/d
Francia	3 527.2	3 691.7	3 794.0	3 857.0	3 983.3	4 109.4

Fuente: Eurostat

**Cuadro 13. Salario mínimo (euros)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Polonia	198.96	175.25	207.86	232.40	244.32	313.34	307.21	320.87	348.68
Francia	1154.27	1215.11	1286.09	1217.88	1254.28	1280.07	1321.02	1343.77	1365.00

Fuente: Eurostat

**Cuadro 14. Ingreso anual promedio (euros)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Polonia	n/d	6230.3	6269.9	8177.9	n/d
Alemania	37200.0	38100.0	38700.0	39364.0	40200.0
Francia	28847.0	29608.3	30520.9	31368.6	32413.4

Fuente: Eurostat

Los polacos son la nación más trabajadora después de Corea (2380 horas promedio anuales). En 2004 cada empleado polaco trabajó un promedio de 1957 horas que comparado con Francia y Alemania representa casi 600 horas más de trabajo, lo que demuestra su alto nivel de rentabilidad.

Por otra parte, Polonia pasó de ser uno de los países más sindicalizados a ser el 4° país entre todos los miembros de la OCDE con la membresía más

baja en sindicatos. Únicamente entre un 14-18% de los trabajadores polacos son miembros de sindicatos. Hoy en día, tan sólo 50 000 trabajadores engrosan las filas del sindicato Solidaridad. El OPZZ (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych-Unión de Sindicatos Polacos), creado en los años 80 como sindicato afín al poder, agrupa a unos 730 000 trabajadores. Y el recientemente creado FZZ (Forum Związków Zawodowych-Fórum de los Sindicatos Polacos) cuenta con unos 300 000 trabajadores. Existen otros sindicatos, habitualmente ligados a fábricas concretas, que reúnen en total a unos 600 000 empleados.

Además, con la asimilación del acervo comunitario en materia laboral, quedaron garantizados los derechos de los trabajadores, la promoción de la igualdad de género, así como normativas sobre seguridad e higiene.

En este sentido, el bajo costo de la mano de obra, la eficiencia, la alta preparación y la flexibilidad laboral constituyen importantes ventajas competitivas dentro de la Unión Europea para los inversionistas extranjeros, particularmente en regiones con tradición industrial.

En lo que se refiere a la tasa de interés de referencia del Banco Nacional Polaco, se observa una disminución considerable de 2000 a la fecha, lo que apunta al objetivo del país por atraer la Inversión Extranjera Directa y desalentar la inversión de cartera, con el fin de crear infraestructura y reactivar la economía después de un pasado socialista de alto atraso económico.

**Cuadro 15. Tasa de interés a largo plazo**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Euro Zona	4.14	4.12	3.42	3.84	n/d	n/d	n/d	n/d
Polonia	5.78	6.92	5.23	5.26	5.50	6.09	6.13	5.80

Fuente: Eurostat

El tipo de cambio muestra que el zloty se ha apreciado frente al dólar a partir del cambio de la política cambiaria y gracias al posicionamiento del euro frente al dólar, lo que representa una ventaja para el país y para la importación a Polonia, ya que al tener más valor su dinero, aumentan sus posibilidades de compra y los precios aparecen más competitivos.

**Cuadro 16. Tipo de cambio**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011e	2012e
Zlotys por euro	4.3996	4.5268	4.0230	3.8959	3.7837	3.5121	4.3276	3.9947	4.0253e	4.1195e
Zlotys por dólar	3.8891	3.6576	3.2355	3.1032	2.8100	2.3000	3.1214	3.0718	n/d	n/d

Fuente: Eurostat y CIA

Pasando, a la política comercial de Polonia esta se sustenta a nivel regional en lo establecido por la Unión Europea, y a nivel internacional por los parámetros marcados por la OMC. Actualmente la Unión Europea es el socio económico más importante de Polonia. El 70% de las exportaciones polacas encuentra su destino en la UE y el 60% de las importaciones proceden de sus países. Lo cual se explica por su posición geográfica, Polonia tiene una frontera con Alemania de 467 km<sup>2</sup>, con la República Checa de 790 km<sup>2</sup>, con Eslovaquia de 539 km<sup>2</sup>, con Ucrania de 529 km<sup>2</sup>, con Bielorrusia de 416 km<sup>2</sup>, con Lituania de 103 km<sup>2</sup>, con la Federación Rusa (Región de Kaliningrado) de 210 km<sup>2</sup>, y una frontera marítima de 528 km<sup>2</sup>.

**Cuadro 17. Socios Comerciales**

Exportación		Importación	
Alemania	30.3%	Alemania	24.4%
Francia	6.1%	Italia	7.9%
Italia	6.0%	Rusia	7.3%
Reino Unido	5.5%	Francia	6.7%
República Checa	4.3%	China	4.6%
Países Bajos	4.3%	República Checa	3.6%
Rusia	3.8%	Países Bajos	3.5%
Suecia	3.5%	Reino Unido	3.3%
Bélgica	3.2%	Suecia	2.7%
Ucrania	2.8%	España	2.6%

Fuente: Trademap

El reto de Polonia, en materia comercial reside en equilibrar su balanza y dejar de ser un país exportador de materias primas, además de tratar de

diversificar sus mercados fuera de Europa. Polonia debe de explotar sus amplias ventajas comparativas e incrementar sus ventajas competitivas para poder posicionarse como un país generador de desarrollo a partir de la inversión en tecnología y producción de bienes finales.

En conclusión, el ingreso de Polonia a la Unión Europea presenta como beneficios al país, el fortalecimiento de su posición como un socio estable y fiable, lo que supone el aumento desde el exterior de las inversiones directas y con vistas a la exportación. Polonia como miembro de la UE y de la OCDE empezó a ser percibida como un país del rico Norte lo que aumenta su fuerza de negociación y contratación con otros socios. En contraparte, trae como inconvenientes la renuncia a las competencias soberanas nacionales en materia de política económica y sobre todo política comercial a favor de la Unión Europea, donde Polonia tuvo que rescindir más de 110 contratos bilaterales que regulaban la cooperación económico-comercial con los diferentes países en vías de desarrollo.<sup>73</sup>

Por su parte, para la UE el ingreso de Polonia conllevó a la apertura del mercado más grande de los países de la última ampliación y puente entre Europa del Este y el Oeste, además de una mano de obra calificada y disponibilidad de producción con costos muchos más bajos, con respecto a la parte occidental del continente.

A partir del análisis de las variables económicas, se puede hablar en términos generales de un comportamiento favorable de la economía polaca, que permite considerar en algunos casos, una relativa convergencia nominal con los países de la UE. Pero, pese a las elevadas tasas de crecimiento de los últimos años, no se está produciendo un acercamiento significativo de los niveles de PIB per cápita, por tanto la convergencia real es mínima.

En este sentido, a partir de la distinción entre crecimiento y desarrollo, Polonia atraviesa un período de crecimiento importante y constante, pero que todavía no ha logrado traducirse en desarrollo. Las prioridades estatales giran en torno a la estandarización de la infraestructura y a completar la transformación de una economía planeada a una de mercado. Por lo que el

---

<sup>73</sup> s/a, "Guía de negocios de Polonia", Sección Económica y Comercial de la Embajada de Argentina en Polonia, Varsovia, noviembre de 2007. Dirección URL: <http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/mercado/material/guiapolonia.pdf> [consulta 5 de noviembre de 2008]

factor social no debe descuidarse en ningún momento y las ventajas del cambio de modelo económico, en el marco de una globalización neoliberal, aterrizado al proceso de integración de la Unión Europea, no deben verse reflejadas únicamente en las élites y el sector privado, sino en el conjunto de la sociedad.

“La estrategia económica implementada en Polonia a lo largo del período de transición ha priorizado el crecimiento al desarrollo, subordinando a este objetivo otra serie de factores que contribuyen a determinar los niveles de bienestar de la población y que tienen que ver con los aspectos sociales de la transición. El objetivo de la adhesión ha disciplinado la economía polaca, en tanto que la ha inducido a que priorice el cumplimiento de las condiciones de acceso sobre el diseño de una estrategia de desarrollo humano, es decir, económico y social”.<sup>74</sup>

### **2.3 Criterios de convergencia para la introducción del EURO en Polonia**

La unión económica monetaria se estableció en el Tratado de Maastricht, a partir del cumplimiento de tres fases:

*Primera fase de la UEM: 1 de julio de 1990- diciembre de 1993*

- Eliminación de los principales obstáculos para la circulación de capitales.
- Reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas nacionales.
- Intensificación de la cooperación entre los bancos centrales

*Segunda fase de la UEM: enero de 1994 - diciembre de 1998*

- Creación del Instituto Monetario Europeo IME, con sede en Frankfurt.
- Reforzamiento de los procedimientos de coordinación de las políticas económicas.
- Puesta en marcha de las políticas de convergencia económica.

---

<sup>74</sup> M. Lavigne, S. Salabert, *Conditions for EU Accession: Is compliance with “acquis communautaire” a way of delaying, entry or of eroding competitiveness?* Paris, 1999.

- Adopción del nombre EURO para la moneda única.
- Designación de los Estados miembros que cumplan con los criterios de convergencia.
- Creación del Banco Central Europeo (BCE).
- Fijación de los tipos de cambio.

*Tercera fase de la UEM: enero de 1999 - julio de 2002*

- Puesta en circulación del euro.
- Fin de la fase de transición, el euro se convierte en la moneda única europea

Actualmente, la Euro Zona esta conformada por 17 Estados: Alemania, Francia, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Chipre, Malta, Estonia y Eslovaquia.

El artículo 121, apartado 1, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece los cuatro criterios de convergencia para la introducción del Euro: estabilidad de precios, situación de las finanzas públicas, tipo de cambio y tipos de interés a largo plazo.<sup>75</sup>

1. Estabilidad de precios. El Tratado dispone que ‘el logro de un alto grado de estabilidad de precios [...] deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios’. En concreto, la tasa de inflación de un Estado miembro dado, observada durante un período de un año antes del examen, no debe rebasar en más de 1,5 puntos porcentuales la de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

**Cuadro 18. Tasa de Inflación**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	2.0	2.0	2.2	2.2	2.3	3.7	1.0	2.1
Euro Zona-17	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	3.3	0.3	1.6
Polonia	0.7	3.6	2.2	1.3	2.6	4.2	4.0	2.7
Alemania	1.0	1.8	1.9	1.8	2.3	2.8	0.2	1.2

<sup>75</sup> Portal de la Unión Europea. “Introducción del euro: criterios de convergencia”. Dirección URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/l25014\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/l25014_es.htm) [consulta 25 de marzo de 2006]

Finlandia	1.3	0.1	0.8	1.3	1.6	3.9	1.6	1.7
Francia	2.2	2.3	1.9	1.9	1.6	3.2	0.1	1.7

Fuente: Eurostat

Si se toma en cuenta la tasa de inflación del año 2010, el promedio de los tres países como mejor comportamiento sería de 1.53%, aunado al margen de tolerancia del 1.5%, la tasa máxima sería del 3.03%. Por lo que con un 2.7% Polonia cumple con los requerimientos en cuanto a estabilidad de precios se refiere.

2. Situación de las finanzas públicas. En virtud del Tratado: ‘las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo....’ En la práctica la Comisión, al elaborar su recomendación anual dirigida al Consejo de Ministros de Finanzas, examina si se ha respetado la disciplina presupuestaria basándose en dos valores de referencia:

- a. **El déficit público anual:** la proporción del déficit público anual en el PIB no debe rebasar el 3% al final del ejercicio presupuestario anterior. Si ello no es así, dicha proporción debe haber disminuido de forma sustancial y constante y haber alcanzado un nivel próximo al 3% (consideración de la tendencia según el artículo 104, apartado 2), o haber sobrepasado sólo excepcional y temporalmente el valor de referencia del 3% y mantenerse cercana a dicho valor.

**Cuadro 19. Déficit público (% del PIB)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	-3.1	-2.9	-2.5	-1.5	-0.9	-2.4	-6.8	-6.4
Euro Zona-17	-3.1	-2.9	-2.5	-1.4	-0.7	-2.0	-6.3	-6.0
Polonia	-6.2	-5.4	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.3	-7.9
Alemania	-4.0	-3.8	-3.3	-1.6	0.3	0.1	-3.0	-3.3
Finlandia	2.4	2.3	2.7	4.0	5.2	4.2	-2.6	-2.5
Francia	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.0

Fuente: Eurostat



El déficit público representa la variable a corregir por parte del Estado polaco para poder ingresar a la Euro Zona, como las cifras lo demuestran, Polonia con un déficit de -7.9% está por encima de la media permitida en un 4.9%. La Comisión Europea ha dado a Polonia hasta el 2012 para para corregir su déficit excesivo y volver a situarlo por debajo del umbral del tres por ciento que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

- b. **La deuda pública:** la proporción entre la deuda pública bruta y el PIB no debe rebasar el 60% al final del ejercicio presupuestario anterior. Si ello no es así, dicha proporción debe haber disminuido suficientemente y acercarse a un ritmo satisfactorio al 60% (consideración de la tendencia según el artículo 104, apartado 2).

**Cuadro 20. Deuda pública (% del PIB)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	61.8	62.2	62.8	61.5	59.0	62.3	74.4	80.0
Euro Zona-17	69.0	69.5	70.0	68.4	66.2	69.9	79.3	85.1
Polonia	47.1	45.7	47.1	47.7	45.0	47.1	50.9	55.0
Alemania	63.9	65.8	68.0	67.6	64.9	66.3	73.5	83.2
Finlandia	44.5	44.4	41.7	39.7	35.2	34.1	43.8	48.4
Francia	62.9	64.9	66.4	63.7	63.9	67.7	78.3	81.7

Fuente: Eurostat

La deuda pública no representa un problema en la administración polaca, por el contrario, se mantiene por debajo de los márgenes tanto de la Euro Zona, como del promedio de los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

3. Tipo de cambio. El Tratado exige 'el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo'. El Estado miembro debe haber participado en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo sin interrupción durante los dos años anteriores al examen de su situación, sin haber sufrido tensiones graves. Por otra parte, el Estado miembro no debe

haber devaluado por iniciativa propia su moneda durante este mismo período.

**Cuadro 21. Tipo de cambio respecto al euro**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011e	2012e
Zlotys por euro	4.3996	4.5268	4.0230	3.8959	3.7837	3.5121	4.3276	3.9947	4.0253e	4.1195e

Fuente: Eurostat

El tipo de cambio del zloty con respecto al euro mantiene una relación estable y más precisamente de apreciación de la moneda nacional frente a la comunitaria, lo cual refleja una situación económica en crecimiento por parte de Polonia, en donde el poder adquisitivo y la capacidad de importación aumenta.

4. Tipos de interés a largo plazo. El Tratado estipula que: ‘el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro [...] deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo’. En la práctica, el tipo de interés nominal medio a largo plazo del Estado miembro considerado no debe rebasar en más de dos puntos porcentuales el de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. El período considerado es el año anterior al examen de la situación del Estado miembro de que se trate.

**Cuadro 22. Tasa de interés a largo plazo**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Euro Zona	4.14	4.12	3.42	3.84	n/d	n/d	n/d	n/d
Polonia	5.78	6.92	5.23	5.26	5.50	6.09	6.13	5.80
Alemania	4.07	4.04	3.35	3.76	4.02	n/d	n/d	n/d
Finlandia	4.13	4.11	3.35	3.78	4.05	n/d	n/d	n/d
Francia	4.13	4.10	3.41	3.80	4.07	n/d	n/d	n/d

Fuente: Eurostat

La tasa de interés a largo plazo que se registró en 2007 en Polonia fue de 5.50%, el promedio de los tres Estados referentes es de 4.05%, más el rango de 2 puntos extras de margen, el límite se situaría en 6.05%, con lo cual el Estado polaco cumple con los parámetros establecidos.

A partir de las variables anteriores, se puede ver que Polonia cumple con los criterios de convergencia en lo que se refiere a inflación, deuda pública, tipo de cambio y tasa de interés. Empero, el déficit público representa el gran problema a superar, ya que si bien se han presentado avances importantes, la tasa sigue siendo superior al máximo permitido por la Euro Zona.

El gobierno polaco argumenta que una reducción rápida del déficit público, tendría consecuencias negativas a corto plazo para la economía del país. Sin embargo, parece que sus reticencias tienen, sobre todo, un carácter político, al constituir la moneda uno de los atributos fundamentales de la soberanía estatal.

Al ingresar en la UE, Polonia se comprometió a integrarse en la unión económica y monetaria. Sin embargo, la adopción del euro, no cuenta con un respaldo generalizado de la elite gobernante ni de la sociedad por los costos económicos, políticos y sociales que esta transición representaría, específicamente el aumento de los precios en relación con los salarios y las altas tasas de desempleo, factores de inminente desequilibrio económico y descontento social. “Hay que tomar en cuenta que el área económica, es el área más sensible en términos de costo político ya que es la que afecta directamente a la población, por lo que la estructuración de un plan nacional de desarrollo y convergencia con la Unión Monetaria Europea, lleva consigo efectos inmediatos en el apoyo político. Costo-beneficio sobre todo en tiempos electorales”.<sup>76</sup>

Cabe señalar, sin embargo, que la adopción del euro es una realidad, su temporalidad es lo único que se puede discutir porque en términos económicos, Polonia necesita de la Unión Europea si quiere alcanzar los niveles de desarrollo occidental. Constituyendo la adopción del euro un paso más del proceso de integración. “Por una parte, una temprana entrada en la zona del euro asegura la estabilidad monetaria, fomenta la inversión interna y lleva probablemente a tipos de interés más bajos para la actividad empresarial y para los consumidores. Por otra parte, mantener la moneda fuera por un tiempo proporciona flexibilidad para gestionar tipos de cambio, déficit e inflación, lo que

---

<sup>76</sup> Radoslaw Zubek, “Poland: unbalanced domestic leadership in negotiating fit”, Kenneth Dyson, *Enlarging the euro area. External empowerment and domestic transformation in East and Central Europe*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2006. p. 213.

puede generar un crecimiento más rápido del que sería posible con la disciplina de la unión económica y monetaria".<sup>77</sup>

Si bien la opinión pública representa un factor elemental a través de la figura del referéndum. Es en este punto, donde el Estado a través de la propaganda y promoción que haga a favor de la inserción del euro puede definir un fallo positivo. La sociedad polaca debe de estar plenamente consciente de que esta inmersa en un proceso de transición, motivo por el cual los tiempos de ajuste no constituyen una realidad permanente, siendo necesario que el Estado provea de garantías sociales que sirvan de contrapeso a los efectos "negativos" inmediatos a la inserción, ya que en la medida que la sociedad polaca no vea amenazado su poder adquisitivo con la inserción de la moneda única, su aceptación se generalizará.

El gobierno en turno se ha expresado consciente de los compromisos comunitarios que tiene en materia de adopción del euro, sin embargo bajo las condiciones actuales de crisis podría retrasar su ingreso hasta el año 2016.<sup>78</sup> El viceministro de Economía, Ludwik Kotecki, ha apuntado que el año 2015 será "la fecha más temprana y realista para que Polonia acceda a la Eurozona".<sup>79</sup> Polonia condicionó su ingreso a que los países de la moneda única pongan en marcha reformas que prevengan nuevas crisis financieras y de deuda como la que está sufriendo actualmente la Eurozona.<sup>80</sup>

Durante la presidencia polaca en el Parlamento Europeo, Donald Tusk ha expresado su "total confianza" en la moneda común y ha asegurado que la "estabilidad de la eurozona es la base de la integración europea", y por ende es de "vital interés" para el conjunto de los Estados miembros. Por su parte, el ministro de finanzas, Jacek Rostowski, ha advertido que "las élites europeas, incluyendo las alemanas, deben decidir si quieren que el euro sobreviva,

---

<sup>77</sup> Comisión de la Unión Europea. "Más unidad en la diversidad: la mayor ampliación que ha vivido la Unión Europea", Bruselas, Comunidades Europeas, 2003. p. 15.

<sup>78</sup> s/a, "Merkel y Sarkozy impulsan en Polonia la alianza del Triángulo de Weimar", ABC, 7 de febrero de 2011. Dirección URL:

<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=681626> [consulta 7 de febrero de 2011]

<sup>79</sup> s/a, "Polonia impondrá un nuevo impuesto a las entidades bancarias", ABC, 5 de enero de 2011. Dirección URL:

<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=644679> Polonia impondrá un nuevo impuesto a las entidades bancarias [5 de enero de 2011]

<sup>80</sup> s/a, "Polonia condiciona su ingreso al euro a mayor estabilidad en la moneda única, Expansión, 2 de julio de 2011. Dirección URL: <http://www.expansion.com/agencia/efe/2011/07/02/16302646.html> [consulta 2 de julio de 2011]

aunque sea asumiendo cierto coste, o si optan por un desmantelamiento controlado de la moneda única. Solo tenemos dos alternativas, o solidaridad o el colapso de Europa.<sup>81</sup>

La adopción del euro en Polonia tiene dos lecturas. Por un lado representaría una mayor integración con la Unión Europea, y se garantizaría la estabilidad y eficiencia del mercado nacional. “El euro se convertiría, para las empresas polacas, en la divisa de contratación y pago, además de apalancamiento crediticio y de emisión de instrumentos de deuda. En este sentido, el euro crea nuevas posibilidades de aprovisionamiento de capital a través de los inversionistas que buscan en el mercado europeo la oportunidad de diversificar sus portafolios financieros a partir de tasas de rendimiento más altas y tasas de interés más bajas. Una mayor estabilidad de los precios, que genera el euro, significa una elección más sencilla de los proveedores y acreedores extranjeros, debido a la facilidad de comparación de precios, establecidos en la misma moneda. Además de poder beneficiarse de una mayor y más competitiva oferta de instituciones bancarias y financieras”.<sup>82</sup>

Por el otro, representa una cesión de soberanía clave del Estado, al perder el control sobre la acuñación de la moneda, emisión de los billetes y en general el control de la política monetaria. Sin embargo, Polonia debe abandonar el marcado escepticismo que guarda con respecto a Europa Occidental, sólo en la medida en que se asuma como país miembro del proceso de integración europeo, podrá actuar en términos de una estrategia a largo plazo y con una visión que trascienda el ámbito nacional, para posicionarse en el nivel supranacional.

En la línea que divide al crecimiento del desarrollo se inserta la entrada a la Euro Zona. Por tanto su adhesión no puede convertirse en un factor de desajuste y ensanchamiento de las diferencias sociales, sino por el contrario palanca de crecimiento, Estado de bienestar, acercamiento con el proceso de integración y complemento de la transición económica.

---

<sup>81</sup> s/a, “Polonia advierte que la UE está al borde del colapso”. ABC, 30 de agosto de 2011. Dirección URL: <http://www.abc.es/20110830/economia/abcp-polonia-advierde-esta-borde-20110830.html> [consulta 30 de agosto de 2011]

<sup>82</sup> Banco Nacional de Polonia. Dirección URL: <http://nbp.pl/> [consulta 2 de julio de 2011]

### **3. Acervo Comunitario y cohesión social en Polonia**

La integración de Polonia a la Unión Europea ha sido el catalizador para el establecimiento de una política de cohesión social en el país, donde las variables económicas de crecimiento se traduzcan en el desarrollo humano de su sociedad, garantizando así el bienestar de las generaciones presentes y futuras en el marco de una constante europeización.

#### **3.1 Criterio de asimilación del acervo comunitario de Copenhague**

El criterio de asimilación del acervo comunitario de Copenhague se refiere a la capacidad de adoptar las obligaciones y los objetivos derivados de la pertenencia a la Unión Europea. En materia social, además de los diferentes programas de acción en el ámbito de la salud pública y el Fondo Social Europeo, el acervo legislativo abarca los sectores de seguridad laboral, igualdad de género, así como la coordinación de los regímenes de seguridad social para los trabajadores migrantes.

En lo que se refiere al derecho laboral, el Código laboral es impreciso en cuanto a las horas de trabajo, empleos de medio tiempo, transferencia de empresas y desplazamiento de trabajadores.

Desde octubre de 2000 existe un mecanismo para mejorar el funcionamiento del sistema de agencias de empleo y se aplica un plan de acción nacional para el desarrollo del empleo, basado en los cuatro pilares de la Estrategia Europea de Empleo.

Por su parte en el Fondo Social Europeo, es necesario efectuar esfuerzos suplementarios para reforzar las capacidades administrativas de gestión, aplicación, seguimiento y control, tanto a nivel regional como nacional.

El diálogo social tripartita está regulado en Polonia desde 1999, pero hace falta reforzarlo a nivel sectorial, regional y empresarial; al mismo tiempo que se deben de ampliar los temas, formalizar calendarios y ofrecer resultados más concretos.

Las disposiciones comunitarias en el rubro de igualdad de género se integraron en una ley sobre los regímenes de pensión que entró en vigor en abril de 2000.

En materia de lucha contra la discriminación, Polonia adoptó y puso en vigor una legislación por la que se incorpora la directiva, basada en el artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, relativa a la no discriminación por motivos de raza u origen étnico. Restando trasladar sus directrices a los ámbitos no relacionados con el trabajo y crear un organismo responsable.

En el sector salud y de seguridad laboral la legislación se queda corta por lo que se refiere a los agentes carcinógenos, biológicos y químicos en el lugar de trabajo, ruido y tratamiento médico a bordo de los buques y de los barcos de pesca. Se creó la Inspección Nacional de Trabajo, pero su personal y sus instalaciones técnicas todavía son insuficientes.

En enero de 1999, Polonia inició una reforma de su sistema de seguridad social y de su sistema de asistencia sanitaria. Los cambios tuvieron por objeto la organización de los servicios de salud, el acceso a las prestaciones, la definición de un nuevo papel del Estado, principalmente en el ámbito de la política sanitaria, y el aumento de la responsabilidad de los ciudadanos respecto a su salud.<sup>83</sup>

En materia de educación, formación y juventud<sup>84</sup>, Polonia cumple con los criterios establecidos, aunque debe de reforzar la estandarización del reconocimiento de títulos y la formación profesional.

En 1999 Polonia realizó una reforma del sistema educativo pasando de la estructura escolar de 8 años de educación básica y 4 de educación media superior a la estructura de 6 años de educación primaria, 3 de secundaria y 3 de preparatoria, con el fin de dar mayor importancia a la educación técnica, facilitar la movilidad de los estudiantes y mejorar la distribución de los recursos financieros.

En enero de 1999, Polonia aprobó una enmienda a la Carta de los profesores por la que se introdujo un nuevo sistema de carrera en el que el

---

<sup>83</sup> Portal de la Unión Europea. "Polonia. Asimilación del acervo comunitario. Dirección URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/poland/e021\\_06\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/poland/e021_06_es.htm) [consulta 7 de noviembre de 2006]

<sup>84</sup> En el Tratado de la Comunidad Europea se prevé que la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad, incluida una dimensión europea, apoyando y completando la acción de los Estados miembros, en el pleno respeto de su diversidad cultural y lingüística (artículo 149), en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo; y la puesta en práctica de una política de formación profesional, que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros (artículo 150), que tenga por objeto facilitar la adaptación a las transformaciones industriales y mejorar la capacidad de inserción en el mercado de trabajo.

ascenso depende de la adquisición de cualificaciones superiores. La Carta tiene por objeto resolver el importante problema de las desigualdades salariales de los profesores con el fin de atraer a más pedagogos competentes. En este contexto, en octubre de 2001 se reorganizó el Ministerio de Educación Nacional, que pasó a llamarse Ministerio de Educación Nacional y Deportes. Se creó un nuevo servicio de enseñanza y formación profesional y de enseñanza y formación continua, al que se dotó de capacidades suplementarias.

Polonia participa con éxito desde marzo de 1998 en los programas comunitarios Sócrates, Leonardo da Vinci y Juventud, y se han creado organismos nacionales encargados de la promoción de los programas y la difusión de la información. En abril de 2002, Polonia adoptó una disposición legislativa por la que se permite a los extranjeros iniciar y proseguir sus estudios en Polonia.

A partir de las reformas realizadas, en el informe de 2003, la Comisión precisó que, de manera general, Polonia respeta los compromisos y cumple las exigencias que se derivan de las negociaciones en los siguientes ámbitos: igualdad de trato entre mujeres y hombres, diálogo social, política de empleo, protección e inclusión social. Sin embargo, hace falta reforzar áreas como: derecho laboral, salud y seguridad en el lugar de trabajo, salud pública, Fondo Social Europeo y lucha contra la discriminación.

### **3.2. Fondos de cohesión social**

La política de cohesión representa uno de los puntos neurálgicos de la UE y comprende más de un tercio del presupuesto comunitario. A través de los fondos estructurales, el principal instrumento de las políticas de cohesión, la UE busca reducir las desigualdades económicas y sociales en Europa por medio del apoyo a las regiones y localidades con mayor rezago.<sup>85</sup>

Como parte de los requisitos de preadhesión, Polonia al igual que el resto de los países de Europa Central y del Este, tuvo que crear la capacidad

---

<sup>85</sup> I Bache, "Europeanization and Multinivel Governance: Cohesion policy in the European Union and Britain", Michael Baun, Marek Dan, *EU cohesion policy after enlargement*, Reino Unido, Palgrave McMillan, 2008. p. 1.



institucional y administrativa para manejar eficientemente la política de cohesión, incluyendo los mecanismos de coordinación inter-ministerial a nivel nacional, regionalizar las estructuras administrativas, y los sistemas para el monitoreo y control de las finanzas.

La descentralización en Polonia se presentó en dos momentos. En 1990 se da autonomía local (gminas), y de 1993-1998 se alcanza a nivel intermedio (województwa), lo que conllevó a la recentralización del Estado polaco, reduciendo las 49 regiones existentes a 16, coordinadas políticamente por el Ministerio de Desarrollo Regional, las cuales se han ido consolidando frente al gobierno central y han ampliado el margen de gobernabilidad del país.

Polonia fue uno de los primeros países en recibir fondos de preadhesión, siendo el más importante el programa PHARE (Polonia, Hungría y Asistencia para la Reconstrucción Económica)<sup>86</sup>, cuyo valor sumo 13.8 billones de euros para el período 2004-2006.

El Programa Operacional de Integración Regional (IROP) conjuntó las directrices para la construcción de la cohesión social del país, bajo una distribución centralizada de los recursos a través Ministerio de Desarrollo Regional, cuyos objetivos fueron los siguientes:

1. Desarrollo y modernización de la infraestructura con el fin de promover y alcanzar la competitividad de las regiones, a partir de las siguientes prioridades de inversión:
  - Modernización del sistema regional de transporte.
  - Infraestructura de protección al medio ambiente.
  - Promoción de instituciones de educación terciaria.
  - Infraestructura pública como apoyo para el desarrollo del turismo y la cultura.
  - Consolidación de la infraestructura de una sociedad de la información.
  - Desarrollo del sistema de transporte público en los principales centros urbanos.

---

<sup>86</sup> A. Przykowski, M. Kozak (eds.) Pilotazowy program rozwoju regionalnego PHARE-STRUDER (Programa piloto de desarrollo regional PHARESTRUDER), Polonia, Agencja Rozwoju Regionalnego, 1999. Michael Baun, Marek Dan, *op. cit.*, pp. 141-164.

2. Reforzar el desarrollo de los recursos humanos en las regiones, enfocándose en:
  - Desarrollo competencias en función de las necesidades del mercado laboral regional, así como creación de oportunidades de aprendizaje continuo.
  - Igualdad de oportunidades a través de becas.
  - Reorientación vocacional para las personas que se dedican a la agricultura.
  - Reorientación vocacional para la fuerza laboral afectada por la reestructuración.
  - Estrategias de innovación regional y transferencia de conocimiento.
3. Desarrollo local, enfocado particularmente a:
  - Desarrollo y reestructuración de las áreas rurales.
  - Reestructuración de áreas que presentan un declive industrial.
  - Áreas urbanas con amenaza de marginalización y formación de centros industriales y militares.<sup>87</sup>

En este sentido, los programas de preadhesión más que ayudar a consolidar una política de cohesión social en Polonia, ayudaron a resolver toda una serie de problemas locales, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de infraestructura. En cuanto a la planeación y administración de una política de cohesión no se logró el cometido ya que una vez que ingresó Polonia a la UE no se pudieron integrar todos los programas en una política unitaria.<sup>88</sup>

Para el período 2007-2013 se dio una mayor descentralización, creándose 16 programas específicos para cada una de las regiones del país administrado por su ministerio correspondiente. Los programas sectoriales, por su parte continuaron estando administrados de manera centralizada.

Los objetivos de los programas de desarrollo regional para éste período son los siguientes:

1. Uso más efectivo del potencial de los centros metropolitanos. Esto conlleva políticas encaminadas al desarrollo de metrópolis funcionales en cuanto a investigación, educación y cultura, desarrollo de

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 153-154.

<sup>88</sup> Michael Baun, Marek Dan, *op. cit.*, pp. 141-164.

infraestructura técnica para alentar la inversión y conectar todos los centros urbanos con una red de autopistas y carreteras.

2. Desarrollo acelerado de las regiones del Este de Polonia (Lubelskie, Podlaskie, Podkarpacie, Swietokrzyskie, Warminsko-Mazurskie) e inclusión de dichas áreas en el proceso de generación de crecimiento y empleo. Se tiene que poner en marcha un programa de políticas nacionales, regionales y locales enfocadas a acelerar los cambios estructurales en estas economías. Las prioridades giran en torno de elevar la calidad del capital humano y el funcionamiento de las instituciones, expandir las funciones metropolitanas fuera de los centros de crecimiento socioeconómico, promover los productos regionales y modernizar la infraestructura del transporte regional.
3. Contener la marginalización de áreas periféricas a través de políticas encaminadas a garantizar un desarrollo sustentable, específicamente a las zonas fronterizas, áreas amenazadas por algún desastre natural y regiones pos-industriales y pos-militares.<sup>89</sup>

**Cuadro 23. Programa Operacional 2007-2013 (Total 67 millones de euros)**

	Billones de euros	%
Infraestructura y medio ambiente	27.8	41.4%
Capital humano	9.7	14.5%
Innovación económica	8.2	12.2%
Desarrollo del Este de Polonia	2.2	3.3%
16 programas operacionales regionales	16.6	24.8%
Asistencia técnica	0.5	0.8%
Reservas	2.0	3%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Regional de Polonia

Como se puede observar nuevamente, el hilo conductor de los programas es la infraestructura más que la inversión en capital humano o competitividad e innovación. Además fuera de los 16 programas específicos a

<sup>89</sup> Gobierno de Polonia, *Marco de Referencia de la Estrategia Nacional*, Varsovia, 2007. Dirección URL: [http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/A1A61D68-4528-499F-9199-5FE0E0533F0D/31941/NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/A1A61D68-4528-499F-9199-5FE0E0533F0D/31941/NSRO_maj2007.pdf) [consulta 25 de febrero de 2008]

cada región, el resto sigue estando administrado centralmente. Además se destaca el reto de lograr una mayor convergencia entre el Este y Oeste del país. En particular el Este de Polonia presenta menor desarrollo económico, bajos ingresos, menor desarrollo de las comunicaciones y falta de proyectos de inversión; lo cual representa uno de los mayores desafíos del gobierno polaco ya que en la medida en que se radicalizan las diferencias regionales, se crean realidades sociales ajenas al proyecto nacional y se crea un país de desigualdades, foco de turbulencias y descontento social.<sup>90</sup>

Únicamente Varsovia, Poznan, Cracovia, Wroclaw y Gdansk son las ciudades conectadas con Europa, con una infraestructura relativamente buena de medios de transporte, con los mejores niveles de educación, y capaces de competir con el resto de las economías de la Unión Europea.

En este sentido la política estatal de cohesión está basada en la doctrina de la concentración y difusión policéntrica. Lo que significa que las áreas metropolitanas son los principales enlaces dentro de la estructura funcional y espacial del país, y así seguirán en el futuro, especialmente aquellas con mayor conexión a las redes de las metrópolis europeas. Al mismo tiempo esta política debe de promover la difusión del desarrollo de las áreas metropolitanas a las que no lo son, para lograr la cohesión nacional y disminuir en lo posible la polarización, así como facilitar el aprovechamiento de todo el conjunto de recursos humanos y materiales del país.<sup>91</sup>

Resumiendo, la política de cohesión de la UE ha tenido un impacto positivo y decisivo en el desarrollo del país al menos en tres áreas: planeación, implementación y financiamiento. Constituyendo el ingreso de Polonia a la UE el catalizador para el establecimiento de una política de desarrollo integral.

### **3.3 Cohesión social en Polonia**

La cohesión económica y social constituye una expresión de la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, reduce las diferencias

---

<sup>90</sup> Hakim Aissaoui, "Reform of local and regional governments in Poland", Fred Lazin, Matt Evans, Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann, *Local governments reforms in countries in transition. A global perspective*, Lazin. Estados Unidos, Lexington Books, 2007. p. 118.

<sup>91</sup> A. Przykowski, M. Kozak (eds.), *op. cit.*, p. 149.

estructurales entre las regiones de la Unión y genera igualdad de oportunidades entre las personas; sirviendo así para promover el grado de consenso interno, integrar los diferentes grupos y regiones, y fortalecer la estabilidad política y económica.<sup>92</sup>

Sus bases se encuentran en el Tratado de Roma, cuyo preámbulo hace referencia a la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. El Acta Única Europea introdujo, además de la realización del mercado único, el objetivo de la cohesión económica y social; y finalmente, el Tratado de Maastricht incorporó esta política al Tratado de la Comunidad Europea.

El reto de la política de cohesión social consiste en invertir en los factores de competitividad para que los Estados miembros y las regiones superen sus problemas estructurales. Los principales factores de competitividad definidos son los siguientes:

- *Las infraestructuras materiales:* redes de transporte y telecomunicaciones.
- *Los recursos humanos:* adaptabilidad y cualificación de la mano de obra.
- *Capacidad de innovar:* innovación tecnológica
- *Desarrollo sostenible.* Enfocado al tratamiento del agua, la gestión de los residuos y el control de las emisiones contaminantes.

En este sentido, la Estrategia Europa 2020 tiene como prioridades un crecimiento inteligente, sostenible e integral y una gobernanza económica<sup>93</sup> que se traduzca en una economía más dinámica y competitiva, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos, mayor cohesión social y respeto al medio ambiente.

Los ejes de acción son la promoción de la investigación y el desarrollo de tecnología, de la sociedad de la información, intensificación de las reformas estructurales y del mercado interior europeo; modernización del modelo social

---

<sup>92</sup> Portal de la Unión Europea, *Cohesión económica, social y territorial*. Dirección URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/economic\\_social\\_cohesion\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/economic_social_cohesion_es.htm) [consulta 2 de noviembre de 2007]

<sup>93</sup> Comisión Europea. *Objetivos Europa 2020*. Dirección URL: [http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_es.htm) [consulta 7 de diciembre de 2007]

européo; y mantenimiento de políticas macroeconómicas apropiadas y orientadas a la estabilidad.

Específicamente en políticas sociales se busca la generación de capital humano, desarrollo de los sistemas de protección social, promoción de la integración social e igualdad de género, servicios de salud de calidad, aumento de la inversión anual en recursos humanos, reducción del número de personas que no reciben formación posterior a la secundaria, estimulación de la movilidad de los estudiantes, profesores y personal de formación e investigación, así como intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros.

**Cuadro 24. Objetivos de la Estrategia Europa 2020**

	UE	Polonia
Empleo	75% para las personas de 20 a 64 años	71% para las personas de 20 a 64 años
Investigación, Desarrollo e Innovación (% del PIB)	3.0%	1.7%
Cambio climático y energía (Reducción de la emisión de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990)	20%	14%
Aumento de la eficiencia energética	20%	15.48%
Educación	Tasa de abandono escolar por debajo del 10%. Al menos 40% de las personas entre 30-34 años deberán completar estudios de nivel terciario	Tasa de abandono escolar por debajo del 4.5%. Al menos 45% de las personas entre 30-34 años deberán completar estudios de nivel terciario
Lucha contra la pobreza y la exclusión social (Reducción de la población en riesgo de pobreza)	20 000 000	1 500 000

Fuente: Comisión Europea

Bajo este marco, la promoción de la cohesión social en Polonia persigue como elementos centrales la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios para el conjunto de la sociedad, estabilidad financiera, un sistema de seguridad social integral y políticas de inclusión social eficaces.

El principal reto lo representa revertir el desempleo y la pobreza. Por tanto es indispensable la implementación de políticas enfocadas a la creación de empleos, a mejorar la calidad de la educación, y a contener la exclusión social; particularmente a través de la flexibilización del mercado laboral y la reducción de los impuestos; así como del apoyo a las familias con menores recursos y con más hijos o con hijos con alguna discapacidad.

A partir de lo anterior, Polonia estableció tres prioridades 1) apoyar a las familias con hijos con el objetivo de igualar las oportunidades de acceso de bienes y servicios; asegurar la seguridad económica y facilitar a los trabajadores compaginar sus vidas laborales con la familia; 2) incentivar una integración a través del desarrollo de la economía social, reformar los medios e instrumentos de integración, y promocionar el trabajo conjunto entre el sector público y privado; y 3) ensanchar la vinculación entre las instituciones de educación y el mercado laboral. Además de alcanzar el orden administrativo-regulador, que garantice una mejor coordinación política al igual que un mayor control en el proceso de integración social.

Cabe señalar que a pesar de los programas implementados y el aumento del abanico de opciones en lo que se refiere a la cobertura social en materia de educación, salud y empleo, se ha reducido la población que tiene acceso a los mismos. “A diferencia del Estado socialista donde estos bienes estaban garantizados, con la transición al capitalismo y la posterior entrada de Polonia a la Unión Europea, el país ha perdido en materia social. Se ha creado una mayor brecha entre las clases sociales, sectores privilegiados han ascendido y tienen una mejor calidad de vida, sin embargo en términos generales el nivel de vida ha descendido y la brecha entre las clases sociales ha incrementado.”<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Judy Batt, *op. cit.*, pp. 3-40, 115-289.

### **3.3.1 Empleo**

El empleo es el criterio base para medir la cohesión social de cualquier país, ya que es el reflejo inmediato del bienestar tangible de la población.

El título VIII del Tratado de Ámsterdam sobre la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros ha hecho del rubro una prioridad comunitaria. A partir de lo cual, el Consejo Europeo de Luxemburgo puso en marcha, en noviembre de 1997, la Estrategia Europea de Empleo (EEE) conocida también como proceso de Luxemburgo. La EEE constituye un programa anual de planificación, seguimiento, examen y ajuste de las políticas de los Estados miembros con objeto de coordinar los instrumentos que éstos utilizan para combatir el desempleo.

Por su parte, la Estrategia Europa 2020 se sustenta en mejorar la empleabilidad y reducir las deficiencias en materia de cualificaciones, dar mayor importancia a la formación continua, fomentar la igualdad de oportunidades y aumentar el empleo en el sector servicios. Con el fin de aumentar la tasa de empleo al 75% a nivel comunitario y específicamente 71% en Polonia (actualmente 64.6%)

El desempleo en Polonia, tiene su raíz en la crisis económica de Rusia de 1998 y los cambios estructurales tras la caída del socialismo, la cual tuvo un efecto negativo sobre los jóvenes menos educados y personas mayores por la lenta absorción al mercado laboral y el choque tecnológico, además de los nuevos parámetros de eficiencia, competencia y calidad que exigió la nueva realidad internacional a la que tuvo que insertarse el país tras la desintegración de la URSS.

Por su parte, las personas con mayores niveles de educación son las que presentaron el menor riesgo de sufrir desempleo, además de ser las que mejor se adaptaron a las nuevas necesidades del mercado laboral en cuanto a conocimientos, uso de tecnología y eficiencia. Además de tener una mayor movilidad gracias a su capacidad para coleccionar y procesar información, estar más actualizadas, y ser más productivas y por tanto tener mayores expectativas de alcanzar un bienestar económico.

Desde mediados de 1980, los países desarrollados han puesto mayor atención a la lucha contra el desempleo y han ampliado el empleo a través de



las políticas de un mercado laboral activo. Estas incluyen capacitación, subsidios, oficinas de asistencia para búsqueda de empleo. Además de programas específicos dedicados a los grupos más vulnerables (adultos mayores, jóvenes discapacitados, desempleados de largo tiempo).

El objetivo principal de estas políticas es incrementar la tasa de empleo a través de contrataciones acordes al perfil de cada persona y prevenir la exclusión social. Se distinguen cuatro tipos de políticas laborales, las cuales son:

1. Asistencia para la búsqueda de empleo. Su función es proporcionar información sobre los empleos disponibles, buscar la compatibilidad de perfiles con el trabajo y dar orientación profesional.
2. Empleo subsidiado en el sector privado, es decir, ayuda económica para incentivar al establecimiento de negocios particulares.
3. Empleo subsidiado en el sector público a través de empleos temporales en dicho sector.
4. Asistencia a los jóvenes en el mercado laboral a partir de capacitación<sup>95</sup>.

En Polonia, las políticas de empleo son financiadas por el Fondo Laboral y tienen como objetivo impactar en el componente estructural del desempleo que no depende directamente del ciclo económico y prevenir así un efecto negativo en el mercado laboral, cuando los trabajadores desplazados por un largo período pierden las habilidades para desempeñarse en su área.

La eficiencia de la asistencia para la búsqueda de empleo en conjunto con la consultoría profesional, es limitada en Polonia ya que hace falta mejorar la calidad y la disponibilidad de estos servicios, así como difundir su uso por parte de los desempleados.

En Polonia, a diferencia de otros países de la Unión Europea, no existe el seguro de desempleo, lo que se da es un beneficio a partir de la reducción de los costos por servicios que brinda el Estado, se da por un período de 6, 12 o 18 meses, es 20% mayor para las personas con 20 o más años de experiencia y 20% menor para las personas con 5 o menos años de experiencia, y el desempleado tiene que haber trabajado por lo menos 12 meses dentro de los 18 meses anteriores a su registro al programa.

---

<sup>95</sup>

A la par de las políticas de empleo que se implementan a nivel nacional en el país, es necesario destacar que éstas no incluyen ninguna estrategia encaminada a erradicar o reducir la economía informal, entendida ésta en términos de la Comisión Europea como cualquier actividad legal remunerada, pero que no es declarada a las autoridades.

La economía informal es un fenómeno inherente a todas las economías del mundo. Su lectura se puede dar desde una perspectiva positiva y negativa. En la primera ayuda a prevenir la pobreza, crea empleos para la población económicamente activa que por alguna razón no ha podido insertarse en el mercado laboral, beneficia la inversión y el consumo, incrementando la demanda y estimulando el desarrollo del mercado interno. Por el otro lado, crea competencia desleal, afecta la salud fiscal del país y la recaudación de recursos encaminados a políticas sociales, reduciéndose la calidad de los servicios públicos, además de que dicho sector se vuelve vulnerable al carecer de la protección social pública.

En general, la economía informal en Polonia se da entre las personas con bajos niveles de educación y escasas capacidades profesionales, aproximadamente el 70% de la población involucrada en este sector cuenta con educación media, y es mayoritariamente masculina.

Un factor que influye en la participación en la economía informal es una alta tasa de impuestos sobre el salario, teniendo Polonia una de las tasas más altas de la UE. En la medida en que los impuestos no estén directamente relacionados con un paquete de servicios sociales, como es en el modelo de Estado de Bienestar nórdico, los individuos con salarios bajos prefieren evadir los gravámenes fiscales y enfiar el mercado informal.

Los empleos en el sector informal de la economía se dan principalmente en jardinería, agricultura, construcción, servicios de instalación, reparación y renovación, presentando las zonas rurales la mayor tendencia a su incorporación.

En síntesis, Polonia presenta como retos en el rubro del empleo la necesidad de reducir las tasas de impuestos sobre los salarios, reducir la brecha entre los salarios del sector público y privado, reforzar la regulación en materia de economía informal e incentivar a un mayor dialogo tripartita que permita conjugar mayores oportunidades de trabajo en sector público y privado

con perfiles de egresados correspondientes a las necesidades de la realidad nacional, comunitaria e internacional.

### **3.3.2 Educación**

La educación funge como medio de construcción de la identidad nacional; de una ciudadanía activa; y como factor de mitigación de las diferencias sociales, es decir, de una mayor inclusión social; y formación de la sociedad para fines de empleabilidad y crecimiento económico.

La educación es el ente forjador de la identidad nacional, a partir de la transmisión de los símbolos patrios y valores comunes, como la bandera, el himno, la Constitución, la solidaridad, la igualdad, la tolerancia, los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, etc., es decir, todos los elementos que permiten a una persona identificarse como parte de un contexto geográfico, histórico y social específico, y la conformación de una sociedad heterogénea integrada.

En la Unión Europea, desde la educación básica se incluyen en los contenidos y actividades escolares, además del bagaje histórico y cultural nacional, una visión comunitaria, léase diversidad versus integración, apoyada en programas de movilidad estudiantil como Erasmus o @-learning, entre otros.

A la par de la unidad nacional y de la integración comunitaria, la educación es pieza clave en la configuración de una ciudadanía activa, específicamente a nivel de educación superior, al construir la conciencia social, fortalecer los derechos y obligaciones conferidos por parte del Estado, y fomentar una ciudadanía participativa e informada; factores que conllevan al fortalecimiento de un sistema político democrático y a una mayor gobernabilidad.

En materia de inclusión social, el sistema educativo desempeña una función de catalizador de la sociedad, al mitigar las desigualdades sociales en la medida que se homogeneizan las oportunidades de acceso y progreso entre los diferentes sectores de la sociedad, abarcando tanto a los grupos minoritarios, como a las poblaciones de zonas rurales y en situación de pobreza, al igual que a las personas adultas. En este sentido, un mayor nivel

de educación acrecienta las posibilidades de bienestar, reduciéndose así las brechas de la estratificación social.

En la Unión Europea, la inclusión social a través de la educación representa un objetivo primordial, respondiendo las políticas comunitarias a las necesidades de una educación continua de los adultos y a la integración de la población inmigrante.

Finalmente, la educación como factor económico, detonante del crecimiento y desarrollo de un país, es la pieza clave para la configuración de una población económicamente activa, que sea calificada, competitiva y altamente productiva. Actualmente, la educación superior a nivel mundial, y en particular en la Unión Europea, se enfrenta a un desfase entre los planes de estudio y los requerimientos de competencias y habilidades por parte del sector laboral. Lo que se traduce en una relación deficitaria entre formación y empleabilidad, donde pierde tanto el Estado por todos los recursos materiales, financieros y humanos invertidos en la educación de una persona, como el egresado al verse marginadas sus posibilidades de inserción a la vida productiva.

La Estrategia Europa 2020, se planteó como objetivos a nivel comunitario alcanzar una tasa de abandono escolar por debajo del 10% y una tasa de educación terciaria del 40% (personas entre 30-34 años). Aterrizado a Polonia estas cifras se reflejan en un 4.5% (actualmente 5.3%) y 45% respectivamente (actualmente 32.8%). En este sentido, las directrices de la UE en materia de educación son las siguientes:

- Mejorar la equidad en la educación y la formación. La equidad se aprecia en la medida en que los individuos pueden beneficiarse de la educación y la formación, en lo que respecta a las oportunidades, el acceso, el trato y los resultados. Siendo primordiales el fomento de la igualdad de género, la integración de las minorías étnicas y la inserción de las personas con discapacidad.
- Fomentar la eficacia de la educación y la formación. La eficiencia y equidad de los sistemas europeos de educación y formación dependen sobre todo de un aprovechamiento óptimo de los recursos, sustentado en inversión privada y pública.

- Convertir en realidad la formación permanente. El aprendizaje permanente por lo menos hasta la enseñanza media superior es importante para la competitividad, la empleabilidad, la prosperidad económica, la integración social y la ciudadanía activa.
- Competencias clave para los jóvenes. Específicamente en lectura, matemáticas y ciencias, conocimientos lingüísticos, competencias cívicas, dominio de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Modernizar la enseñanza escolar. La enseñanza escolar de calidad depende de la mejora de la formación inicial del profesorado y de la participación de todos los docentes en un desarrollo profesional continuo y sujeto a evaluaciones periódicas.
- Modernizar la educación y la formación de profesionales. Para lo cual es necesario mejorar la imagen y el poder de atracción de la formación profesional hacia los empresarios y fomentar la calidad y flexibilidad de la educación.
- Modernización de la enseñanza superior. La modernización de la enseñanza superior se da a través de la inversión en ciencia y tecnología. Además, de crear un espacio europeo de enseñanza superior con una estructura común de títulos para estimular la movilidad de los estudiantes y los trabajadores.
- Empleabilidad. La empleabilidad y la facultad de adaptación de una persona a lo largo de su vida dependen de su nivel de educación y de las competencias clave.<sup>96</sup>

A partir de estas directrices, la Estrategia estipula a nivel comunitario una destinación del 3% del PIB en investigación, desarrollo e innovación y un 1.7% en Polonia (actualmente 0.68%). Por lo que es imperante un mayor presupuesto y su eficiente distribución, la cual se refleje más allá de las áreas administrativas e involucre al sector público y privado.

Polonia, con un índice de desarrollo humano del 0.795% (2010) ocupa el lugar 41 a nivel mundial, tiene una tasa de alfabetismo del 99.8% y una tasa de matriculación bruta en primaria, secundaria y preparatoria del 90%, lo cual

---

<sup>96</sup> Portal de la Unión Europea, *Educación, formación, juventud, deporte*. Dirección URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/index_es.htm) [consulta 4 de abril de 2006]

refleja que la educación constituye en Polonia una de las prioridades estatales de mayor atención a nivel nacional, materializado en la calidad de sus principales universidades, consideradas como unas de las instituciones de educación superior de mayor calidad en Europa.

En el marco del estudio de PISA, Polonia se encuentra en el nivel 3 (482 puntos), lo que significa que sus estudiantes puede resolver problemáticas, incluidas aquellas que requieren decisiones secuenciales, son capaces de usar información de diferentes fuentes y llegar a conclusiones basadas en éstas, pueden escoger y usar apropiadamente métodos de solución de problemas, así como presentar resultados y dar interpretaciones.

A nivel nacional, la política educativa esta enfocada a la educación superior, al mantenimiento de altos niveles de calidad, y a alcanzar la mayor matriculación de la población sobre todo en educación media superior y superior. Su principal déficit radica en la desigualdad entre la ciudad y el campo y la divergencia que existe entre las demandas del mercado laboral y la formación académica.

En 1999 se llevó a cabo una profunda reforma del sistema educativo polaco, se cambió la estructura de los centros de enseñanza, los planes de estudio, el sistema de evaluación de los alumnos y los niveles mínimos de exigencia. A partir de lo cual quedo estructurado en 6 años de enseñanza primaria, 3 años de enseñanza secundaria y 3 años de educación preparatoria o vocacional.

La enseñanza pre-escolar concierne a los niños de entre 3 y 6 años de edad y es de carácter voluntario. A los 6 años se ingresa a la preprimaria cuyo carácter es obligatorio y busca nivelar las oportunidades educativas de los niños antes de que empiecen la enseñanza básica. La educación obligatoria en Polonia dura 9 años (de los 7 a los 16 años) inicia con la primaria (*szkola podstawowa*) por un período de 6 años y concluye con 3 años de secundaria (*gymnazium*), al término de la cual todos los alumnos realizan un examen de conocimientos sobre humanidades, matemáticas y ciencias naturales. De los resultados obtenidos depende la elección de la segunda parte de la educación media superior, siendo dos las opciones:

- Preparatoria (*liceum*), que dura tres años y cumple con un perfil de formación general o de formación técnico-profesional, al término de la

cual se realiza un examen de madurez escolar denominado “*Matura*” (examen homogeneizado en todo el país desde 2005), cuya aprobación es requisito indispensable para poder acceder a la Universidad.

- Escuela de formación profesional (*szkola zawodowa*), con una duración de dos años tras los cuales se adquiere una cualificación de trabajador especializado en un amplio abanico de profesiones para ingresar al mercado laboral o bien existe la posibilidad de obtener el título de *Matura* en un instituto suplementario o escuela técnica y continuar así con los estudios universitarios.

Finalmente esta la educación superior, compuesta por más de un centenar de centros universitarios estatales y otros centros públicos de enseñanza superior (universidades, escuelas politécnicas o escuelas superiores de medicina, de ciencias económicas, estudios agrónomos, pedagogía, bellas artes, escuelas técnicas superiores, etc.) Además, existen más de 200 centros de enseñanza superior de carácter privado dirigidos exclusivamente a la enseñanza, carentes de la labor de investigación.

Otra de las modificaciones institucionales realizadas fue la creación en 2001 del Comité Estatal de Acreditación, órgano regulador de la educación superior pública y privada encargado de la supervisión de la calidad de enseñanza, de la aprobación para establecer nuevas escuelas, modificación de los planes de estudios, entre otras.

El objetivo de la reforma al sistema educativo en Polonia fue incrementar el nivel de capital humano a través de la popularización de la educación media superior y superior, proporcionar igualdad de oportunidades e incrementar la calidad de los procesos de aprendizaje.

En este sentido, los cambios en la educación superior a través de la entrada de escuelas privadas y la flexibilización de los planes de estudio permitieron un aumento en la matriculación y término de los estudios universitarios. Al mismo tiempo que la demanda de una mayor preparación por parte del sector, llevó a un importante sector de la población a retomar o continuar con sus estudios.

Por otra parte, la reestructuración de la educación vocacional a nivel medio superior, en busca de entrelazar la enseñanza técnica con una

formación general, contribuyó a aumentar la matriculación de entre 16-18 años en un 6%.

Por último, en relación a la búsqueda del desarrollo de capacidades requeridas por el mercado laboral desde la formación escolar, se introdujo un curso de negocios en todas las escuelas.

En este orden de ideas, los retos que tiene el Estado polaco en material de educación son elevar la calidad de la enseñanza sobre todo en conocimientos de matemáticas y ciencias, aumentar la matriculación a nivel superior en áreas de ciencias exactas, ingenierías y matemáticas, alcanzar la convergencia entre las exigencias del mercado laboral y la formación académica, eliminar las diferencias de oportunidades y desarrollo de capital humano entre las zonas rurales y urbanas, promover la actualización y la educación continua, que ayude a reducir la brecha de desempleo y homogeneizar los planes de estudio y criterios de acreditación de los cursos con el resto de la Unión Europea.

### **3.3.3 Salud**

El sector salud representa otro de los puntos neurálgicos de la cohesión social de un país, ya que en la medida que una sociedad este sana, viva en condiciones higiénicas y cuente con los medios de atención en caso de una amenaza sanitaria, la población será productiva y por tanto eficiente dentro del desarrollo de la economía nacional.

La salud en la Unión Europea se plantea desde una responsabilidad conjunta entre el nivel comunitario y las políticas nacionales específicas. A través de la Estrategia de Salud se otorga un valor añadido a las medidas de los Estados miembros, con pleno respeto a las responsabilidades de éstos en materia de organización y prestación de servicios de salud pública y atención sanitaria.

La Estrategia de Salud de la Unión Europea responde a los diversos retos a los que se enfrenta Europa en el nuevo milenio, como el envejecimiento de la población, la disminución de la calidad de vida y las amenazas que representan las enfermedades ya existentes y las de reciente aparición, que requieren recursos humanos y financieros para el desarrollo de investigación y



se centra principalmente en fortalecer la cooperación y coordinación, apoyar el intercambio de información y conocimientos contrastados y facilitar el proceso decisorio nacional.<sup>97</sup>

A partir de lo anterior se plantea tres objetivos centrales: 1) desarrollar a nivel intrarregional un amplio sistema de información compartida entre sus miembros, creando una fuente confiable de datos sobre cuestiones fundamentales relacionadas con la salud; 2) incrementar la capacidad de la UE de responder con rapidez a las amenazas a la salud dentro de su territorio; y 3) se busca la seguridad de los pacientes y la asistencia transfronteriza para todos los ciudadanos, así como la libertad de movilidad del personal médico, con la finalidad de garantizar un alto nivel de protección a la salud.

El sistema de salud en Polonia, es un sistema descentralizado que trabaja en los tres niveles: nacional, estatal y municipal. El sistema de seguro social obligatorio presidido por el Fondo Nacional de Salud (NFZ) y sus 16 representaciones estatales, garantiza a los asegurados la atención médica en la que estén inscritos.

Sus deficiencias radican en la falta de infraestructura tanto de hospitales como de maquinaria especializada, falta de personal médico en comparación con el resto de la Unión Europea, bajos salarios en el sector público con respecto al privado, así como un alto grado de emigración de médicos sobre todo a los países nórdicos.

Además de la inminente necesidad de reducción de las diferencias regionales, específicamente en lo que se refiere a la distribución de los recursos y al déficit de los mismos, al igual que de los tiempos de espera para la atención, para lo cual se requiere recortar la burocracia y agilizar los trámites.

La privatización del sector de salud ha reducido la cobertura de la población a servicios de calidad, el sector público ha bajado su calidad y se ve excedido en sus funciones, además una menor percepción de salarios genera una menor destinación de recursos a este ámbito, lo que representa un declive

---

<sup>97</sup> Comisión Europea, *Políticas de Salud en la UE*. Dirección URL: [http://ec.europa.eu/health-eu/health\\_in\\_the\\_eu/policies/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/health_in_the_eu/policies/index_es.htm) [consulta 5 de agosto de 2206]

de la seguridad social y una amenaza al bienestar físico de la población polaca.<sup>98</sup>

### **3.3.4 Cultura**

El desarrollo de los pueblos sólo puede alcanzarse a partir de una relación dialéctica e indivisible entre cultura y desarrollo, en la cual la cultura se ubique en el centro de las políticas y estrategias de desarrollo, al ser la expresión de la cosmovisión, necesidades, intereses y aspiraciones de una sociedad. La cultura entendida como los procesos sociales de valor histórico con el fin de la trascendencia y la afirmación social identitaria, constituye así la base del desarrollo cuyo fin último es el bienestar material y espiritual del ser humano: “...es inútil hablar de la cultura y el desarrollo como si fueran dos cosas separadas, cuando en realidad el desarrollo y la economía son elementos, o aspectos de la cultura de un pueblo. La cultura no es, pues, un instrumento del progreso material: es el fin y objetivo del desarrollo, entendido en el sentido de realización de la existencia humana en todas sus formas y en toda su plenitud”.<sup>99</sup>

La UE crea un nuevo sistema de referencias que definen al proceso en sí mismo y a cada uno de sus Estados integrantes, lo que se traduce en una europeización de las naciones en ambos sentidos, como agentes constructores de la nueva realidad y receptores.

Con base en Habermans, Jacques Derrida, Hans-Georg Gadamer y Alain Touraine la “europeización” conlleva un desarrollo post nacional de la naturaleza cosmopolita. La europeización se ha dado a un nivel de integración del sistema más que a partir de la integración social, lo que significa que se ha alcanzado a través del cumplimiento de imperativos institucionales, unión monetaria y cesión de soberanía, más que a través de un proceso simbólico de

---

<sup>98</sup> Judy Batt, “Introduction: Defining Central and Eastern Europe” Stephen White, Judy Batt, Paul G. Lewis G, *op. cit.*, pp. 3-40, 115-289

<sup>99</sup> Julio Carranza, *Cultura, Ideología y Sociedad*. La Habana, Cuba. UNESCO. 1999. p. 31.

integración de valores culturales, sistemas de creencias, medios de comunicación y una mayor socialización de la población.<sup>100</sup>

En este sentido, las políticas culturales son entendidas como el conjunto de intervenciones, acciones y estrategias que distintas instituciones gubernamentales, no gubernamentales, privadas y comunitarias llevan a cabo con el propósito de satisfacer las necesidades y aspiraciones culturales simbólicas y expresivas de la sociedad que se trate, con el fin último de preservar y difundir su identidad nacional.

“...Su principal propósito debe ser establecer objetivos, construir voluntades, montar estructuras y asegurar los recursos para crear las condiciones que conduzcan a la más plena realización del ser humano, a fin de que cada cual pueda desarrollar sus potencialidades. No hay un solo campo de la actividad social y económica que no tenga algún nivel de impacto cultural; por tanto, la política cultural debe tener un alcance interinstitucional y articulador de la estrategia de desarrollo”.<sup>101</sup>

En función de lo anterior, debe de existir una articulación interinstitucional de las políticas culturales con las demás políticas gubernamentales en todos los ámbitos. La cultura debe de ser asumida y desarrollada en su concepción más amplia, más allá de las bellas artes y demás representaciones artísticas que únicamente constituyen la parte simbólica de la misma. Así mismo, se requiere de mayores incentivos y financiamiento del sector cultural; la cultura no debe ser concebida como una carga en el presupuesto público, sino como una inversión imprescindible y rentable, que constituye un derecho ciudadano de máxima importancia.

Se debe de velar y contribuir a que existan las condiciones económicas, políticas y sociales para la más amplia, diversa y auténtica creación cultural; desarrollando las industrias culturales y potenciando sus aportes en términos de ingresos y empleo, bajo objetivos y principios culturales:

“El problema no es la industria cultural cuya presencia y desarrollo son imprescindibles, no solo como un instrumento

---

<sup>100</sup> Gerard Delanty, “Europe becoming the civilisational consequences of enlargement”, Ralf Rogowski, Charles Turner (eds.) *The shape of the New Europe*, Reino Unido, Cambridge, 2006, p. 126.

<sup>101</sup> Julio Carranza, *op. cit.*, p. 37.

generador de ingresos y empleo, sino además como un medio para socializar la cultura. El problema es la supeditación de la cultura a una percepción eminentemente mercantil [...] Las industrias culturales, adecuadamente montadas y conducidas, pueden tener un impacto muy positivo en el terreno económico, social y cultural. Este es uno de los desafíos actuales para las políticas culturales”.<sup>102</sup>

La conservación de patrimonio cultural debe de ser también prioridad de las políticas culturales, al ser este el principal referente cultural de un pueblo. Se debe incorporar una dimensión de género y edad dirigida a las mujeres, niños y jóvenes. Estimular la investigación académica de carácter multidisciplinario sobre temáticas de cultura y desarrollo; así como, favorecer un ambiente de intercambio y debate tripartita entre la comunidad científica e intelectual, las estructuras políticas y de gobierno y la sociedad en su conjunto. Y velar por la mayor presencia del tema cultural y de desarrollo en los medios de comunicación para contribuir a una mayor conciencia y participación de toda la sociedad en la concepción, decisión, ejecución y control de las políticas culturales.

En suma, para alcanzar la conformación de una política cultural eficaz se debe de contar con el apoyo de los académicos, el gobierno, la sociedad civil y todos los sectores de la sociedad que conformen al Estado, sin exclusión alguna de minorías étnicas o grupos marginados por su sexo, religión, preferencia sexual, raza, etc. para conformar así un programa de desarrollo cultural, económico, político y social que responda a las necesidades, pasado histórico e intereses de la nación.

En el caso específico de Polonia, los lineamientos generales de su política cultural se sustentan en un enfoque de financiamiento público-privado, que busca eliminar las jerarquizaciones entre cultura y desarrollo económico, encaminada a la creación de infraestructura cultural para una mayor participación de la sociedad, a la eliminación de las diferencias entre la alta cultura y la cultura de masas, a reforzar el papel educativo de los medios de comunicación, a estimular la cooperación cultural interministerial, a la

---

<sup>102</sup> *Idem*, p. 33.

protección del patrimonio cultural, a la promoción de la cultura polaca en el extranjero, y al apoyo a la investigación en materia de cultura.

Esta política cultural se sustenta en diez programas operativos. El primero se centra en la “Promoción a la creatividad” enfocado a la creatividad artística, a su promoción en la academia a través de becas y a la impulsión de estudios enfocados a la cultura.

El segundo programa se refiere al “Desarrollo de infraestructura cultural y escuelas de arte” cuya finalidad es democratizar el acceso a los eventos culturales al general de la sociedad a través de inversión e infraestructura, mejorando así el funcionamiento de las instituciones culturales, del séptimo arte, y de escuelas y universidades especializadas en la cultura.

El tercer programa “Educación cultural y difusión de la cultura” busca aumentar la competitividad de las sociedades culturales, formar niños y jóvenes hacia una participación activa en la cultura, crear las condiciones necesarias para el desarrollo activo de la creatividad, enriquecimiento de la oferta cultural dirigido a un amplio sector de la sociedad, así como, resguardar las tradiciones y transmitir el legado popular de la cultura polaca.

El cuarto programa titulado “Frederyk Chopin” tiene como objetivo la promoción y protección de la obra de Chopin, estimular la creatividad musical en el país, apoyar a los músicos polacos, desarrollar programas de enseñanza de música, despertar el interés de los jóvenes por el estudio de Chopin, crear las condiciones necesarias para la atracción de turismo cultural basado en la presencia de Chopin en Polonia.

El quinto programa dirigido al “Desarrollo de iniciativas locales” busca la promoción de la cultura, desarrollo de la creatividad y disminución de la desigualdad en el acceso a la cultura.

El sexto programa engloba la “Promoción de la cultura polaca en el extranjero” teniendo como fin la promoción y creación de una imagen positiva de Polonia en el extranjero, impulso de los artistas e intelectuales polacos y sus obras en el extranjero y extensión de la cooperación internacional en el ámbito cultural.

El séptimo programa se enfoca a la “Promoción de la lectura” cuyo objetivo es mejorar los acervos bibliotecarios y su acceso a través del apoyo de editoriales y redes de distribución de libros, aumentar la eficacia en la

promoción de publicaciones polacas en el país y el extranjero, desarrollar literatura especializada en cultura, promover la traducción de las obras literarias extranjeras más sobresalientes y despertar un mayor interés por la lectura entre la sociedad, especialmente entre niños y jóvenes.

El octavo programa “Promesa del Ministerio de Cultura y Herencia Nacional” busca maximizar la eficiencia en la utilización de los recursos europeos para el desarrollo cultural, el programa consiste en co-financiar proyectos culturales entre los fondos de la Unión Europea y el Ministerio.

El noveno programa denominado “Patriotismo del mañana” se centra en el desarrollo de iniciativas educativas enfocadas a la inculcación de valores patrióticos y a una constante enseñanza de la historia polaca con el objetivo de preservar y mantener las tradiciones nacionales, aumentar el conocimiento acerca de la experiencia histórica y cultural de Polonia, y promover la conciencia nacional, por medio de estudios y documentación en el ámbito de la historia de la cultura polaca profundizando la conciencia histórica de los polacos, aprovechando los medios masivos de comunicación con el fin de popularizar el conocimiento histórico del país, despertar el respeto por las tradiciones y fortalecer el sentimiento de identidad y pertenencia.

Finalmente, el décimo programa “Señales del tiempo” se enfoca a la creación de colecciones de obras regionales y nacionales, a la promoción de las obras polacas al interior y en el extranjero, y a la construcción de un sistema de información sobre las mismas.

A partir de lo anterior, la política cultural de Polonia representa un buen intento de revivir el ámbito cultural como centro del desarrollo nacional, al rescatar el pasado y la conciencia histórica del pueblo polaco, promocionando el desarrollo y mantenimiento de las tradiciones populares, fortaleciendo el sentimiento de pertenencia y promoviendo el desarrollo de las obras e investigaciones de los polacos, en el marco de una formación cultural desde la infancia.

Otro factor sobresaliente es el co-financiamiento de proyectos culturales entre el Ministerio de Cultura de Polonia y la Unión Europea, así como el hincapié que se hace a la democratización de la cultura para abarcar al mayor sector de la población para la difusión de todos los niveles de la cultura, basada en la prestación de las mismas oportunidades, acceso, participación y

representación de la sociedad en la construcción de la cultura nacional; así mismo destacan las políticas referentes a la redefinición de las industrias culturales y el turismo a partir del elemento cultural, que permita el enriquecimiento cultural y la difusión de la cultura polaca al extranjero:

“...Los proyectos de desarrollo turístico deben estar concebidos como parte de una estrategia que conduzca al crecimiento del nivel de vida de la población y a la preservación de su patrimonio. Una concepción cultural de toda la actividad turística lejos de disminuir, potencia su capacidad de generación de ingresos y a la vez la hace compatible con el desarrollo integral de los pueblos”.<sup>103</sup>

Empero, se queda un poco corta, al no establecer los lineamientos necesarios para la articulación interministerial de las políticas gubernamentales acorde a la política cultural del país, se plantean varios programas de promoción de la cultura únicamente a nivel simbólico y no se toca el tema de las minorías, que si bien el respeto a sus derechos esta garantizado en los Estatutos de la Unión Europea, no se hace mención específica de ellos en la política cultural de Polonia.

Por lo que es necesario ampliar los alcances y visiones de la política cultural polaca, bajo una visión sustentada en la defensa del pluralismo, el respeto y la tolerancia, así como, en la democratización de la cultura: “...El acceso a la información y a la participación plena en la vida política y cultural de la sociedad, así como la igualdad social, forman parte de los derechos fundamentales del ser humano en cualquier comunidad. Los Estados tienen el deber de crear las condiciones y velar por el pleno ejercicio de estos derechos”.<sup>104</sup> Aunado, a un constante ejercicio de creatividad que lleve a la cultura a un proceso activo de innovación y retroalimentación que con base en el bagaje histórico, permita hacer frente a los desafíos del futuro.

---

<sup>103</sup> *Ibidem.*

<sup>104</sup> *Idem*, p. 37.

### **3.3.5 Espacio Schengen**

El principio de libre circulación y estancia de los ciudadanos europeos está previsto con arreglo al artículo 14 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y por las disposiciones sobre la ciudadanía europea (Artículo 18). El Tratado de Maastricht había hecho de la política de asilo, el cruce de las fronteras exteriores de la Unión y la política de inmigración cuestiones de interés común para los Estados miembros. El Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, incluyó estos asuntos en el Tratado de la Comunidad Europea (Artículos 61 a 69).

Las disposiciones del espacio Schengen establecen: la supresión de controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de Schengen; normas comunes para el control en las fronteras exteriores; una política común de visados, así como medidas de apoyo para la supresión de controles en las fronteras interiores (en particular, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal a través del Sistema Informático Schengen).

Dichas disposiciones tienen consecuencias directas para los ciudadanos en el espacio de libre circulación de personas en cuanto a:

- supresión de controles fronterizos en los límites interiores comunes;
- conjunto de normas comunes aplicables a los ciudadanos que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros que forman parte del espacio Schengen;
- separación, en las terminales de los aeropuertos —y, si es posible, en los puertos marítimos—, entre los ciudadanos que viajan por el interior del espacio Schengen y los que llegan de países situados fuera de éste;
- armonización de las normas relativas a las condiciones de entrada y visados para estancias de corta duración.

En la actualidad la zona Schengen abarca los siguientes países: Bélgica, Francia, Países Bajos, Alemania, Luxemburgo, España, Portugal, Italia, Austria, Grecia, Dinamarca, Finlandia, Suecia, República Checa, Estonia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, así como Islandia y Noruega. Gran Bretaña e Irlanda siguen fuera de la zona Schengen, mientras que Rumania, Bulgaria, Chipre y Suiza están implementando las normativas



legales de Schengen. Polonia pertenece al espacio Schengen desde el 21 de diciembre de 2007 por decisión del Parlamento Europeo.

Dentro del marco del proceso de la adaptación de la política común sobre visados de la UE, Polonia suspendió la obligación de los visados con los ciudadanos de aquellos países que están autorizados a una circulación libre por la Unión Europea. En caso de algunos países, por ejemplo Estados Unidos, Canadá, Australia, se sigue trabajando por obtener su reciprocidad. Al mismo tiempo, la supresión de los controles dentro de la zona Schengen significa el fortalecer los controles externos, específicamente con Rusia, Belorussia y Ucrania.

### **3.3.6 Migración**

La migración constituye "...los movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político-administrativo, social y/o cultural relativamente duradero; o, de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro".<sup>105</sup>

El fenómeno migratorio ha estado presente a lo largo de toda la historia de la humanidad, sin embargo, es en la década de los noventa que toma relevancia internacional. Castles y Millar sugieren entre los cambios más importantes los siguientes:

1. Globalización de la migración. Un mayor número de países participan en la migración internacional, sobre todo, existe una gran diversificación de los países de origen. Asimismo, se amplía el espectro económico, social y cultural de los inmigrantes.
2. Aceleración de la migración. Este proceso está definido por el crecimiento del volumen de emigrantes en todas las regiones, lo cual incrementa la urgencia y las dificultades de las políticas públicas en materia migratoria. A pesar de una clara reducción del número de refugiados.

---

<sup>105</sup> Cristina Blanco, *Las migraciones contemporáneas*, Madrid, Alianza, 2000. p. 17.

3. Diferenciación de la migración. La mayoría de los países de destino reciben más de un tipo de migración: migración laboral temporal, migración definitiva, refugiados políticos, migración transnacional. Esta diferenciación de movimientos representa también grandes retos en materia de políticas públicas.
4. Feminización de la migración. Las mujeres juegan un papel creciente en los circuitos migratorios de todas las regiones y en todos los tipos de migración.
5. Politización de la migración. Muchas de las políticas internas, bilaterales y regionales son crecientemente afectadas por la migración internacional.<sup>106</sup>

En el caso específico del sistema migratorio polaco, Polonia se posiciona como un país de origen, destino y tránsito de la migración, sustentado en los procesos históricos por los que ha atravesado y la propia lógica de la economía mundial.

Se estima que fuera del país residen entre 14 y 17 millones de polacos (lo que representa aproximadamente el 40% de la población de Polonia).

Siendo los países destino los siguientes:

- Estados Unidos (6-10 millones de personas),
- Alemania (1.5 millones),
- Brasil y Francia (cerca de 1 millón en cada uno),
- Canadá (600 mil),
- Bielorrusia (entre 400 mil y 1 millón),
- Ucrania (de 300 a 500 mil),
- Lituania (de 250 a 300 mil),
- Reino Unido (cerca de 150 mil),
- Australia (entre 130 y 150 mil),
- Argentina (de 100 a 170 mil),
- Rusia (cerca de 100 mil),
- República Checa (de 70 a 100 mil)
- Kazajstán (entre 60 y 100 mil)

---

<sup>106</sup> Stephen Castles, Mark J. Miller, *The age of Migration*, Estados Unidos, Palgrave, 2003, pp. 338.

- México (cerca de 3 000. Según estimación de la comunidad judía alrededor de 50 000).

Dicha emigración es resultado de toda una serie de procesos históricos que inició en el siglo XVIII cuando Polonia desapareció del mapa de Europa absorbida por Rusia, Austria y Prusia. Los polacos, que no se habían conformado con la pérdida de la independencia, participaron en varias sublevaciones. Resultado de lo anterior fue la primera gran oleada de emigración por causas políticas, donde los polacos huían del país para evitar ser deportados a Siberia. De esta manera los participantes de la Confederación Barska y de las sublevaciones de Kosciuszko (1794), de noviembre (1830-1831) y de enero (1863-1864) se hallaron en Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Alemania y Estados Unidos.

La segunda gran oleada de emigrantes empezó a mitad del siglo XIX y fue por razones puramente económicas: muchos ciudadanos polacos emigraron de una Polonia económicamente atrasada y explotada por los ocupantes a Alemania, Estados Unidos, Brasil, Argentina y en menor escala a otros países de América Latina.<sup>107</sup>

El período de la I y II Guerra Mundial trajo consigo una nueva oleada de emigrantes. “En 1914 alrededor de 800 000 personas escaparon de Galicia para no tener que enfrentarse con el ejército ruso; de la parte rusa huyeron alrededor de 600 000 para no enfrentarse al ejército alemán. Entre los años 1939 y 1941 fueron deportados a la Unión Soviética 2 millones de ciudadanos polacos; hasta 1944 aproximadamente 2.5 millones fueron trasladados a Alemania para realizar trabajos forzados. De los 5 millones de polacos que en 1945 residían en el extranjero, 500 000 eligieron la vida del emigrante, el resto volvió a su patria”.<sup>108</sup>

La última gran oleada de emigrantes tuvo lugar en la posguerra cuando Polonia pasó a ser una de las repúblicas socialistas de la URSS. En la década de los setenta se observó un aumento en las salidas tanto con fines turísticos como laborales, relacionados con la introducción de facilidades para tramitar los pasaportes, con la firma de convenios intergubernamentales sobre la

---

<sup>107</sup> Embajada de la República de Polonia en México. *Polacos al extranjero*. Dirección URL: <http://www.meksyk.polemb.net/index.php?document=31> [consulta 24 de agosto de 2008]

<sup>108</sup> *Ibidem*.

exportación de mano de obra y la creación de algunas empresas estatales que cumplían el papel de intermediarios en la contratación de polacos para trabajar fuera del país. Estos factores contribuyeron al desarrollo de las salidas temporales tanto a los países vecinos como a Irak, Libia, Argelia y Cuba.

En la década de los ochenta los sucesos de carácter político y dificultades económicas internas resultaron en una verdadera explosión de salidas del país. Varios países europeos facilitaron las entradas y estancias de los polacos, ante todo a partir del 13 de diciembre de 1981 cuando Polonia entró en estado de sitio. “Según las estadísticas oficiales entre 1980 y 1989 salieron definitivamente alrededor de 270 000 personas, sobre todo a la RFA y a Estados Unidos, pero también a Austria, Canadá, Italia, Francia y Suecia. Las estimaciones en cuanto al volumen de las salidas de los polacos en la década de los ochenta sobrepasan varias veces los datos oficiales: entre 1 millón y 1 300 mil personas abandonaron definitivamente el país”.<sup>109</sup> En este período frecuentemente emigraron familias completas, primero salían los hombres y luego el resto de los miembros de la familia, aprovechando las leyes migratorias de los países receptores que favorecían la reunificación familiar. Entre los emigrantes un grupo relativamente grande estuvo conformado por personas con educación superior, médicos, profesores, arquitectos e investigadores, en particular.

Las transformaciones políticas y socioeconómicas iniciadas en Polonia en 1989 influyeron en el cambio de comportamiento migratorio de los habitantes, disminuyendo las salidas definitivas y asentándose un 90% de los emigrantes en Alemania, Estados Unidos y Canadá. También cambió la composición de la migración laboral. Emigraron principalmente desempleados, trabajadores por su propia cuenta y empleados de empresas privadas pequeñas, la mayoría de estas personas de educación media.

Así mismo, se intensificó el fenómeno de migraciones de retorno. La mayor parte de los emigrantes que regresan a Polonia provenían de Alemania,

---

<sup>109</sup> Okólski M., Mobilność przestrzenna z perspektywy koncepcji migracji niepełnej en: E. Jaźwińska, M. Okolski (eds.), Ludzie na huślawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu (La gente en el columpio. Migraciones entre las periferias de Polonia y el Occidente), Varsovia, SCHOLAR, 2001, p. 53. María Skoczek. “Migraciones laborales internacionales en las últimas décadas del siglo XX. Caso de Polonia”, Polonia, Universidad de Varsovia, pp.1-2. Dirección URL: [http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=181&Itemid=51](http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=181&Itemid=51) [consulta 4 de septiembre de 2007]

Reino Unido y Estados Unidos; algunos de ellos con el dinero para iniciar sus propios negocios o empresas, otros, ya jubilados, motivados por razones sentimentales o económicas, al ser los costos de vida en Polonia menores que en los países de Europa Occidental o de Estados Unidos”.<sup>110</sup>

Además, Polonia empezó a recibir trabajadores extranjeros con la internacionalización del mercado nacional de trabajo. La mayoría ocuparon puestos administrativos en empresas privadas o se desempeñaron como expertos, especialistas y consejeros; otros muchos trabajaron en el sector de salud o en las escuelas de educación media y superior privadas como maestros de idiomas. Los extranjeros con permisos de trabajo en Polonia provenían básicamente de: Ucrania, Reino Unido, Alemania, Rusia, Vietnam, China y Estados Unidos. Según la opinión de la Oficina Nacional de Trabajo entre los extranjeros presentes en el mercado laboral en Polonia se distinguen dos grupos: los de países asiáticos, especializados en gastronomía y comercio y los de países de la Unión Europea que ocupan los puestos del personal administrativo y técnico en las empresas transnacionales de capital extranjero

Los extranjeros con permiso de trabajo constituyen sólo la minoría de los extranjeros presentes en el mercado laboral en Polonia. Las estimaciones en cuanto al número de trabajadores extranjeros indocumentados oscilan entre 300 y 500 mil personas, la mitad de las cuales proviene de Ucrania, Bielorusia y Rusia. Sus principales sectores de inserción son construcción, servicios y agricultura, sobre todo en el Este de Polonia, en Varsovia y sus alrededores.

La integración de Polonia en la Unión Europea en mayo de 2004 generó una gran alarma sobre la llegada de trabajadores a los antiguos miembros occidentales y la posibilidad de que desplazaran de sus empleos a los ciudadanos de dichos países. Únicamente Irlanda, Suecia y Gran Bretaña abrieron sus mercados de laborales desde su adhesión. El resto de los países lo hicieron hasta el 1 de mayo de 2011.

---

<sup>110</sup> K. Iglicka. (ed.), Migracje powrotne Polaków. Powroty sukcesu czy rozczarowania? (Migraciones de retorno de los polacos? Retornos de éxito o de decepción?), Varsovia, Instytut Spraw Publicznych, 2002. María Skoczek. “Migraciones laborales internacionales en las últimas décadas del siglo XX. Caso de Polonia”, Polonia, Universidad de Varsovia, p. 3. Dirección URL: [http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=181&Itemid=51](http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=181&Itemid=51) [consulta 4 de septiembre de 2007]

En este sentido, el informe ¿Quién le teme a una Unión Europea ampliada?, publicado por el Servicio de Acción Ciudadana Europea (ECAS) concluyó que el influjo de trabajadores de Polonia, es manejable y ha producido beneficios económicos en los países que los recibieron. Los polacos representan el mayor número de trabajadores de Europa oriental, en Gran Bretaña (casi 100 000) y en Irlanda (40.000). Tony Venables, director del ECAS dijo que la causa de la alarma fue el miedo a lo desconocido, por lo que los nuevos países miembros todavía deben combatir los estereotipos.

Los emigrantes se pueden dividir en dos grupos: mujeres y hombre de aproximadamente 40 años o jubiladas, habitualmente de las regiones afectadas por un mayor índice de desempleo y que trabajan para enviar el dinero a su familia. Y ciudadanos de entre 25 y 30 años que emigran para mejorar sus propias condiciones de vida.

Si bien la emigración en Polonia es, sobretodo, de mano de obra no cualificada en busca de una mejor remuneración a su trabajo. También la población con niveles medios de formación acude al exterior para obtener mayores conocimientos que les permitan acceder a puestos futuros bien remunerados ya sea en su país o en el extranjero. Polonia se beneficia así de esta emigración, por un lado recibiendo remesas de los emigrantes y, por otro, porque aquellos que retornan al país lo hacen con un nivel de formación superior.

También existe una migración altamente calificada, sobre todo de médicos, ingenieros y administradores que funciona bajo programas temporales de contratación<sup>111</sup>, cuyos destinos principales son Alemania, Italia, Austria y Bélgica.

Con base en todo lo anterior, el sistema de seguridad social en Polonia requiere reducir las desigualdades del sistema educativo, continuar con el fortalecimiento de instrumentos activos para el acceso al mercado laboral, en particular para los jóvenes, mujeres y personas adultas, implementar políticas

---

<sup>111</sup> J. Makowski, M. Skoczek, Migraciones laborales internacionales y su papel en el desarrollo local. Caso de Polonia, Actas Latinoamericanas de Varsovia, tomo 20, Varsovia, Facultad de Geografía y Estudios Regionales, Universidad de Varsovia, 1997. María Skoczek. "Migraciones laborales internacionales en las últimas décadas del siglo XX. Caso de Polonia", Polonia, Universidad de Varsovia, p. 2. Direccion URL: [http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=181&Itemid=51](http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=181&Itemid=51) [consulta 4 de septiembre de 2007]

sociales que garanticen que el trabajo sea redituable a nivel económico y social, y más hacer eficiente y competitivo el sector salud.

Por tanto, las políticas de cohesión social deben responder a una visión integral y a largo plazo que garantice la estabilidad y desarrollo de sus habitantes. Enmarcado en un trabajo conjunto entre el sector público, privado y sociedad civil.

## Conclusiones

El ingreso de Polonia a la Unión Europea arroja un balance positivo en términos de fortalecimiento institucional, crecimiento económico y cohesión social. Sin embargo, resta un largo proceso para alcanzar la convergencia con los modelos de desarrollo de los países occidentales europeos, y en especial los nórdicos.

En política interna, la consolidación de la gobernabilidad democrática representa el reto principal de Polonia, para lo cual es necesario resolver los factores de amenaza siguientes:

- La pasividad de la sociedad, sobre todo de las esferas con mayor formación, lo cual entorpece los procedimientos electorales y la democracia representativa, además de restar legitimidad al Gobierno.
- La implementación de leyes anticonstitucionales o contrarias al marco jurídico europeo, lo cual fractura el Estado de Derecho y pone en juicio la capacidad de garantizar la seguridad humana de la nación.
- La corrupción de la burocracia polaca, traducida en la violación de los principios de imparcialidad, equidad y justicia.
- La falta de una planeación y administración eficiente de largo plazo en congruencia con los intereses nacionales.
- La influencia de la Iglesia católica en la toma de decisiones, tanto a nivel ejecutivo como en un amplio sector de la sociedad, sustentada en una visión conservadora y anti europeísta.
- Las posturas nacionalistas basadas en un miedo histórico, carentes de un análisis objetivo de la realidad.

En cuanto a política exterior, la estructura comunitaria brinda a Polonia mayor seguridad, fuerza y posicionamiento en la arena internacional; acceso a todo el acervo material, logístico, administrativo, de análisis de información, programación y capacitación, con el que cuenta la Unión Europea, así como mayor presupuesto en fuerzas armadas, administración y diplomacia.

Específicamente con relación a Rusia, Alemania y Estados Unidos, Polonia debe aprovechar su posicionamiento geopolítico para consolidar su seguridad como la nueva frontera oriental europea a través de la promoción de los principios democráticos y modelo económico liberal con los países vecinos,



aumento de su capacidad civil en la resolución de problemas, y una estrategia complementaria entre los intereses nacionales y comunitarios.

En materia económica el Estado polaco se enfrenta al desafío de consolidar su crecimiento y traducirlo en desarrollo sustentable en todo el país, capaz de mantener la estabilidad una vez que deje de ser beneficiario de los fondos de cohesión de la Unión Europea y generar empleo en todos los sectores de producción de la nación.

En cuanto a la adopción del euro en Polonia, por un lado representa una mayor integración con la Unión Europea, generando mayor eficiencia y agilidad del mercado nacional; y por el otro constituye una cesión de soberanía clave del Estado, al perder éste control sobre la acuñación de la moneda, emisión de los billetes y en general el control de la política monetaria. Sin embargo, en la línea que divide al crecimiento del desarrollo se inserta la entrada a la Euro Zona. Por tanto su adhesión no puede convertirse en un factor de desajuste y ensanchamiento de las diferencias sociales, sino por el contrario palanca de crecimiento, Estado de bienestar, acercamiento con el proceso de integración y complemento de la transición económica.

En este sentido, la voluntad política juega un papel fundamental tanto por el tipo de política económica que se implementa para alcanzar la convergencia con los lineamientos del Tratado de Maastricht, como por la vinculación del gasto público con la protección social.

Por último, en lo que respecta a la cohesión social, el reto principal es que el bienestar llegue a la totalidad del país y no sólo a los principales centros urbanos: Varsovia, Cracovia, Katowice, Gdansk, Poznan, Wroclaw y Szczecin. En este sentido, es importante señalar que no se trata únicamente de inyectar fondos a las zonas menos desarrolladas del país, sino en crear políticas que generen empleo y crecimiento.

En la medida en que, a nivel nacional y comunitario, exista una mayor cohesión social, mayor será el bienestar de la población, y por tanto mayor será la unidad nacional, gobernabilidad eficiente y desarrollo integral del país. Además, se reflejará en una sociedad más ligada a los valores pro europeos, una orientación más liberal y con mayores expectativas de progreso.

Actualmente la política de cohesión social incluye muchos de los objetivos generales de la Unión Europea como son el crecimiento económico,

competitividad, empleo, desarrollo sustentable, subsidiariedad, regionalismo, gobernanza y participación de la sociedad civil.

Sin embargo para alcanzar dichos objetivos, se debe de terminar con la fuerte tendencia de interpretar la cohesión social como sinónimo de igualdad basada en la inversión en infraestructura, lo cual refleja una visión corta y politizada de la cohesión social. Sino no hay una proyección a futuro la distribución de los recursos se basa en lo inmediato de los resultados, canalizando la mayor parte de los fondos a los proyectos de infraestructura y dejando de lado los proyectos enfocados a la educación y el desarrollo de capital humano que conllevan a mediano y largo plazo a la consolidación de crecimiento económico y competitividad

En conclusión, los retos y oportunidades que enfrenta Polonia desde su ingreso a la Unión Europea, solo pueden alcanzarse en la medida en la que continúe definiéndose por el marco comunitario, al mismo tiempo que se posiciona y enriquece con sus especificidades nacionales el contexto europeo.

## Fuentes

### Bibliografía

Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 2ª edición, 1996, p.13.

Arriola, Joaquín y Vasapollo, Lucuiano. *La recomposición de Europa: la ampliación de la Unión Europea en el contexto de la competencia global y las finanzas internacionales*, Mataró, España, El Viejo Topo, 2004.

Bache, I, "Europeanization and Multinivel Governance: Cohesion policy in the European Union and Britain", Baun, Michael, Dan, Marek, *EU cohesion policy after enlargement*, Reino Unido, Palgrave McMillan, 2008. p. 1.

Banasinski, Cezary; Binczycka-Majewska, Teresa et al. *Korzysci i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej, (Beneficios y costos del ingreso de Polonia a la Unión Europea)*, Varsovia, Polonia, Centrum Europejskie Natolin, 2003. pp. 203-216.

Barcz, Jan y Michoński, Arkadiusz (traducción Edward Rothert). *Negotiations on Poland's accession to the European Union*, Varsovia, Polonia, Ministry of Foreign Affairs, 2002. 167 pp.

Bugajski, Janusz. *Nations in Turmoil. Conflict and Cooperation in Eastern Europe*, Reino Unido, Westview Press, 1996.

Butler, Fiona. "Regionalism and Integration", Baylis, John y Smith, Steve (eds.), *The Globalization of World Politics*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 409-421.

Carranza, Julio, *Cultura, Ideología y Sociedad*. La Habana, Cuba. UNESCO. 1999. p. 31.

Carreón, Mónica y Ortega Héctor (coordinadora Olga Pellicer). *La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2005. 162 pp.

Castles, Stephen y Miller, Mark J., *The age of Migration*, Estados Unidos, Palgrave, 2003, pp. 338.

Conrad, Joseph (traducción Pablo Soler Frost). *Polonia y Rusia*, México, Umbral, 1999. 132 pp.

Chanona, Alejandro y Roberto Domínguez (coords.). *Europa en Transformación*, México, FCPyS, UNAM, Plaza y Valdés, 2000. 469 pp.

Cox, Terry, "Changing societies: class and inequality in Central and Eastern Europe", Stephen White; Judy Batt; Paul G. Lewis, *Developments in Central and East European Politics*, Reino Unido, Duke University Press, 2003. p. 3.

Dávila Aldás, Francisco R. *Una integración exitosa: la Unión Europea una historia regional y nacional*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung: Fontamara, 2003. 313 pp.

Delanty, Gerard, "Europe becoming the civilisational consequences of enlargement", Rogowski, Turner, Charles (eds.) *The shape of the New Europe*, Reino Unido, Cambridge, 2006, p. 126.

Dobroczyński, Michał. *Poland in the European Union*, Toruń, Polonia, Adam Marszałek, 2003. pp. 89-107, 139-154, 225-250, 275-318.

Fawcett, Luise y Hurrell, Andrew. *Regionalism in World Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1995. pp. 1-121.

Gilpin, Robert, *La economía política de las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo editor latinoamericano, 1990. p. 39.

Gómez García de Soria, María José. *La Unión Europea*, Madrid, GPS, 2003.

Karlor, Mary y Vejvoda, Ivan. *Democratization in Central and Eastern Europe*, Nueva York, Pinter, 1999. pp. 1-24, 67-77.

Kaczmarek, Marcin, "Polityka wschodnia Unii Europejskiej a polska polityka zagraniczna" (Política oriental de la Unión Europea y la política exterior polaca), Joanna Marszałek Kawa (ed.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia* (Polonia en la Unión Europea. Balance de apertura), Toruń, Polonia, Wydawnictwo Adam Marszałek 2005, p. 291.

Kawecka-Wyrzykowska, Elzbieta. *Poland in the European Union*, Varsovia, Polonia, Foreign Trade Research Institute, 2004. pp. 37-51.

Kieniewicz, Jan. *Historia de Polonia*, México, FCE, 2001. 355 pp.

Kitowski, Jerzy. *Eastern dimension of European Union*, Varsovia, Polonia, Polish Academy of Sciences, Institute of Geography and Spatial Organization, 2003. pp. 473-493.

Korolec, Maria. *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej na jakich zasadach? (Ingreso de Polonia a la Unión Europea ¿bajo que parámetros?)*, Varsovia, Polonia, Urząd komitetu integracji europejskiej, 2003. pp. 107-110.

Król, Marcin, "Democracy in Poland" en *Democratization in Central and Eastern Europe*, Nueva York, Pinter, 1999, pp. 67-68.

Kuřakowski, Jan; Stepniak, Andrzej y Uminski, Stanisław. *Strategy of Poland's membership in the European Union*, Varsovia, Polonia, Urząd komitetu integracji europejskiej, 2004. pp. 33-35.

Lavigne, m. y Salabert, S. *Conditions for EU Accession: Is compliance with "acquis communautaire" a way of delaying, entry or of eroding competitiveness?* Paris, 1999.

Menkiszak, Marek y Piotrowski, Marcin Andrzej, "Polska polityka wschodnia" (La política oriental de Polonia), Roman Kuźniar, Krzysztof Szczepaniak (eds.), *Polska polityka zagraniczna 1989-2002 (Política exterior de Polonia 1989-2002)*, Varsovia, ASKON, 2003, p. 233.

Michnik, Adam, "The Promise of a Civil Society", *Letters from Prison and other Essays*, Los Angeles, University of California Press, 1995. p. 124.

Moravcsik, Andrew. *The choice for Europe*, Nueva York, Cornell University Press, 1998, pp. 1-85.

Morin, Edgar. *Pensar Europa. Las metamorfosis de Europa*, Barcelona, Gedisa, 1994.

Nunberg, Barbara. *Ready for Europe: public administration reform and European accession in Central and Eastern Europe*, Washington, Banco Mundial, 2000. 364 pp.

Paramio, Ludolfo, *Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI, p. 28.

Pridham, Geoffrey, ed. *Building Democracy? The international dimensions of democratization in Eastern Europe*, Londres, Leincester University, 1994.

Pridham, Geoffrey, "Democratization in Central and Eastern Europe: A comparative Perspective" en White, Stephen; Batt, Judy; Lewis, Paul G., *Developments in Central and East European Politics*, Reino Unido, Duke University Press, 2003. p. 272.

Rosciszewski, Marcin y Jakubowski, Maciej. *Polish eastern border: past and present problems*, Varsovia, Polonia, Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences, 1995. 96 pp.

Roy, Joaquin y Domínguez Rivera, Roberto (coords). *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS, UNAM, Plaza y Valdés, 2001. 355 pp.

Samuelson, Paul y Nordhaus, William, *Economía*, España, Mc Graw Hill, 2002. p. 492

Sierra Kobeh, María de Lourdes y Romero Castilla, Alfredo (coords). *Continuidad y Cambio en los Escenarios Regionales: Una visión Prospectiva*, México, FCPyS UNAM, 2006. pp. 145-164.

Smith, Karen Elizabeth. *The making of EU foreign policy: the case of Eastern Europe*, Nueva York, St. Martin's, 1999. 264 pp.

Stachura, Jadwiga, "Papel y significado de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos", Kuźniar, Roman, Szczepanik, Krzysztof (eds.), *Política exterior de la República de Polonia 1989-2002*, Varsovia, Askon, Fundación de Estudios Internacionales 2002, p. 130.

Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*. México, Taurus, 2002. p. 34

Stowe, Charles. *The implications of foreign financial institutions on Poland's emerging entrepreneurial economy*, Nueva York, Edwin Mellen, 1999. 332 pp.

Szczerbiak, Aleks, "Power without love? Patterns of party politics in post-1989 Poland", Jungerstam-Mulders, *Post-Communist EU Member States Parties and Party Systems*, Reino Unido, Ashgate, 2006. p. 93.

Tang, Helena. *Progress toward the unification of Europe*, Washington, Banco Mundial, 2000. 70 pp.

Tang, Helena. *Winners and losers of EU integration: policy issues for Central and Eastern Europe*, Washington, Banco Mundial, 2000. 326 pp.

Tsoukalis, Loukas. *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*, Barcelona, Paídos, 2004. pp. 13-84.

Wallace, William. *The transformation of Western Europe*, Londres, Chatan House Papers, Royal Institute of International Affairs, 1990.

Wojtkowska-Łodej, Grazyna. *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku, (Polonia en la Unión Europea. Condicionamiento y posibilidades después del 2004)* Varsovia, Polonia, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2003. pp. 275-306.

Zięba, Ryszard, *Unia jako aktor stosunków międzynarodowych (La Unión Europea como actor de las relaciones internacionales)*, Varsovia, Scholar, 2003.

Zubek, Radoslaw, "Poland: unbalanced domestic leadership in negotiating fit", Dyson, Kenneth, *Enlarging the euro area. External empowerment and domestic transformation in East and Central Europe*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2006. p. 213.

## **Tesis**

Acosta Cedillo, Eloisa (Villarello Reza, Rosamaría, asesor). *El proceso de ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa central*, México, 2004

Flores Corona, Jacqueline Elizabeth (Sosa Gallegos, Ernesto, asesor). *Polonia: su proceso democrático y la nueva orientación de su política exterior*, México, 1991.

Gómez Barrios, Arturo Alfredo (Márquez, María de los Ángeles, asesor). *La conciencia europea en el proceso de integración de la Unión Europea*, México, 2003.

Gómez Montiel, Enrique Alfonso (Tovar Cerritos, Ramon, asesor). *Ampliación de la Unión Europea hacia Europa Central y oriental*, Celaya, Guanajuato, 2000.

Sosa Espinosa, Ivan Antonio. *La estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético dentro de la construcción de una política energética común de la Unión Europea 2000-2005*, México, 2005.

Ornelas Angulo, Miguel Ángel. *La Unión Europea: retos y perspectivas*, México, 2005.

Villegas Lara, Israel (González Martínez, Carlos, asesor). *Ampliación o profundización: el proceso de integración regional de la Unión Europea frente a*

*los países de Europa Central y Oriental a partir del derrumbe de la URSS y del Bloque Socialista*, México, 2001.

## **Hemerografía**

Balcerowicz, Leszek, "La transformación en Polonia", Finanzas y Desarrollo. Economías en Transición, México, volumen 37, número 3, septiembre de 2000. p. 15.

Comisión de la Unión Europea. "Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013", Bruselas, Bélgica, Comunidades Europeas, 2004. 47 pp.

Comisión de la Unión Europea. "Más unidad en la diversidad: la mayor ampliación que ha vivido la Unión Europea", Bruselas, Bélgica, Comunidades Europeas, 2003. 24 pp.

Cziomer, Erhard. "Znaczenie stosunków niemiecko-rosyjskich dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie" (Importancia de las relaciones alemano-rusas para la seguridad y trabajo conjunto en Europa), Varsovia, Polonia, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, octubre-diciembre 1997, pp. 5-24.

Farfán Mendoza, Guillermo. "La naturaleza del desempleo en la Unión Europea", España, El País, 1997. pp. 1-28.

García Menéndez, José Ramón. "Los desafíos políticos y económicos de la ampliación de la Unión Europea", México, Comercio Exterior, Vol. 54, Num.5, Mayo de 2004. pp. 372-409.

Keane, Michael. "Polonia: desigualdad, transferencias y crecimiento económico durante la transición". México, Finanzas y Desarrollo, Marzo 2001. pp. 50-53.

Kaminski, Bartłomiej. "The role of foreign direct investment and trade policies in Poland's accession to the European Union", Washington, Banco Mundial, 1999. 38 pp.

Menkiszak, Marek, "Obszar WNP: czas rewolucji" (Territorio de la Comunidad de Estados Independientes: tiempo de revolución), *Rocznik Strategiczny* (Anuario Estratégico) 2004/2005, Varsovia, Fundacja Studiów Międzynarodowych, pp. 209-217.



Miszczak, Krzysztof. "Niemcy I Polska wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa" ("Alemania y Polonia con respecto a la política de seguridad europea"), Varsovia, Polonia, Polski Instytut Spraw Miedzynarodowich, enero-marzo 2005, pp. 79-109.

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, "Hechos y cifras clave de la Unión Europea", Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004. 79 pp.

Tirado Zavala, Carlos. "La integración de los países de Europa Central y del Este a la Unión Europea", México, Revista Mexicana de Política Exterior, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, núm. 49, Invierno 1995-1996. pp. 78-90.

Wasilewski, Aleksander. "Gaz ziemny w polityce zagranicznej Rosji" ("El gas subterráneo en la política exterior de Rusia"), Varsovia, Polonia, Polski Instytut Spraw Miedzynarodowich, enero-marzo 2004, pp. 95-120.

Ziemer, Klaus. "Polska I Niemcy: jaka przeszłosc, jaka przyszłosc?" ("Polonia y Alemania: ¿qué pasado, qué futuro?"), Varsovia, Polonia, Polski Instytut Spraw Miedzynarodowich, enero-marzo 2005, pp. 48-65.

## **Ciberografía**

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.poland.gov.pl/](http://www.poland.gov.pl/)

[www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)

[www.ucm.es/bucm/cee/papeles](http://www.ucm.es/bucm/cee/papeles)

[www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

[www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

[www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl)