



## Polonia en busca de su lugar en la Unión Europea

Beata Wojna \*

**Tema:** La política europea de Polonia viene siendo objeto de controversia. Este análisis proporciona algunas claves para entender cuáles son sus fines y objetivos.

**Resumen:** Durante muchos años la integración en la Unión Europea fue el objetivo prioritario de la política exterior polaca. Tras haberlo alcanzado en mayo de 2004, Polonia intenta ajustarse a la situación de miembro de pleno derecho y definir su lugar en una Europa ampliada, pero no es una tarea fácil. Los grandes cambios en la escena política de Polonia y la crisis en la que se encuentra la UE dificultan enormemente la definición de una estrategia coherente y clara de la política europea de este nuevo país miembro.

### Análisis:

#### *Los cambios en la situación política de Polonia*

Dominada de 2001 a 2005 por gobiernos socialdemócratas de la Alianza de Izquierda Democrática, la escena política polaca se transformó totalmente después de las elecciones parlamentarias celebradas en septiembre de 2005. La victoria del partido Ley y Justicia (derecha conservadora) fue insuficiente como para gobernar en mayoría (con el 33,7% de los escaños en la cámara baja). De ahí que, tras infructuosas negociaciones con la Plataforma Cívica (derecha liberal) para crear una coalición y poco más de medio año de gobierno en minoría de Kazimierz Marcinkiewicz, en mayo de 2006 el partido más votado decidió entrar en coalición con los partidos Autodefensa (populistas) y Liga de las Familias Polacas (derecha nacionalista).

#### *Los principios de la política europea de Polonia*

Con la escena política en constante movimiento queda poco espacio para la Unión Europea y ésta se encuentra claramente en los márgenes del discurso político. Además, los que gobiernan hoy en día son conocidos por su carencia del entusiasmo que caracterizaba a las elites políticas en los años inmediatamente anteriores a la integración de Polonia en la UE.

El partido Ley y Justicia, que es el principal responsable de la definición de la política interior y exterior del país, ha manifestado frecuentemente que la Unión Europea debe construirse como una alianza de Estados fuertes, aunque solidarios, alejada de la idea de la federación europea y con las competencias que derivan exclusivamente de las decisiones de los países soberanos. En su visión destaca una clara preferencia por el intergubernamentalismo y un rechazo a trasladar las competencias estatales a nivel comunitario; todo ello por el temor a perder la soberanía.

---

\* Analista en el Instituto Polaco de Asuntos Internacionales en Varsovia, se doctoró en la Universidad Complutense de Madrid en 2004

Su concepción de la Unión Europea se entrecruza con la percepción de los EEUU como el garante fundamental de la seguridad de Polonia y de Europa. De hecho, aunque se reconoce que la Unión Europea es el principal determinante de la posición internacional de Polonia, 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.

*Las prioridades en la UE: las relaciones con los vecinos orientales y la energía*

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. Las relaciones con los vecinos orientales se convierten poco a poco en la “especialidad de Polonia”. Lo más importante es conseguir el reconocimiento de las aspiraciones integracionistas de Ucrania. Es uno de los motivos por los que Polonia declara un fuerte apoyo a la continuación del proceso de ampliación. Esta política trae resultados positivos aunque no espectaculares, lo que se debe tanto a la actitud reacia de los viejos miembros como a la lentitud de los cambios políticos en Ucrania.<sup>1</sup>

Los representantes polacos actúan también para incorporar a la agenda de la UE el tema de Bielorrusia, donde reina el sistema autoritario establecido por Lukashenko. Sus actuaciones se inscriben en una concepción general de promover una política coherente de la UE hacia todos los Estados no democráticos. Hasta ahora, sus iniciativas han contribuido a iniciar una política más rígida de la UE hacia este país.<sup>2</sup>

Polonia, que es uno de los artífices más activos de la política de la UE hacia sus dos vecinos orientales, no ha conseguido desempeñar el mismo papel en las relaciones con Rusia. Los contactos bilaterales con este país, en el que afloran últimamente las tendencias imperiales, son muy difíciles. Los políticos polacos coinciden en que una política común hacia Rusia podría contribuir a eliminar tensiones y reforzar la posición de Polonia frente a su vecino oriental. No obstante, hay problemas graves en establecerla. Por una parte, los intereses nacionales de los miembros más grandes de la UE se sobreponen a los intentos de impulsar una política común hacia este país. Por la otra, los políticos polacos aún no han sido capaces de presentar una propuesta de cómo debería ser el acercamiento de la UE a Rusia. Han dominado enfoques excluyentes que resultan inaceptables para los antiguos miembros de la UE, interesados en desarrollar relaciones económicas y políticas con el gran vecino oriental. Aunque en muchos casos los argumentos de los polacos están plenamente justificados, conciliar los dos extremos es muy complicado. No lo facilita el hecho de que desde “la revolución naranja” las relaciones polaco-rusas son muy tensas. Muchas controversias suscita también la forma que eligen los polacos para presentar sus demandas. En la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros celebrada el 13 de noviembre Anna Fotyga, la representante polaca, sorprendió a todos al oponerse a aceptar el mandato para las negociaciones del nuevo tratado UE-Rusia hasta que se levantara el embargo a los productos alimentarios polacos y Rusia se comprometiera a firmar la Carta energética.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> A instancias de Polonia, a principios del año 2005 Javier Solana presentó las propuestas de intensificar las relaciones entre la UE y Ucrania, destacando que la Unión debería dar una clara señal de que Ucrania podría ser aceptada como candidato a la integración aunque sus futuras relaciones con la Europa integrada dependerían de las reformas internas.

<sup>2</sup> A finales de 2005 el Consejo de la UE decidió limitar los contactos a nivel ministerial entre ambas partes, mientras que la Comisión Europea preparó el plan de cooperación con la sociedad bielorrusa dirigido a promover el desarrollo de la sociedad civil.

<sup>3</sup> En noviembre de 2005, Rusia impuso el embargo a la importación de carne y de productos de origen vegetal procedentes de Polonia argumentando que los polacos falsificaban los certificados veterinarios y fitosanitarios. Aunque, después de una investigación, la parte polaca admitió que hubo casos de falsificaciones e introdujo medidas para evitar abusos de este tipo, Rusia sigue manteniendo el embargo.

Como ninguna de las dos partes estaba dispuesta a ceder, los planes de comenzar las negociaciones el 24 de noviembre en la cumbre UE-Rusia fracasaron.

Con Rusia se relaciona otro tema clave de la política europea de Polonia: la política energética. Garantizar la seguridad del suministro de energía es uno de los temas recurrentes en la agenda de este año. La perspectiva polaca está determinada por la dependencia del gas y petróleo rusos –el 94,5% del petróleo y el 53% del gas importados procede de Rusia–.<sup>4</sup> Preocupa también seriamente la iniciativa de Alemania y Rusia de construir un gasoducto a través del Mar Báltico. Las dos partes firmaron un acuerdo sobre este asunto en septiembre de 2005. Respondiendo a esta situación y sumándose al debate en la UE desarrollado a raíz de la preparación del Libro Verde de energía,<sup>5</sup> en febrero de este año el Gobierno polaco propuso un tratado europeo de seguridad energética, basado en el principio de solidaridad, es decir en caso de que la seguridad energética de una de las partes del tratado estuviera amenazada, los demás tendrían que prestarle ayuda, excluyendo obviamente el uso de la fuerza militar. La propuesta enviada a los líderes de los 32 miembros de la UE y de la OTAN fue acogida con ambigüedad en los países de la UE porque la llamada “OTAN energética” o “pacto de los mosqueteros” debería realizarse –como destacó Piotr Naimski, el viceministro responsable de la diversificación de las fuentes de energía– al margen y no en el contexto institucional de la UE, involucrando por ejemplo a los EEUU. Hoy en día, de todo eso queda la idea de “uno para todos y todos para uno” y las actuales propuestas del Gobierno se inscriben en el marco estrictamente europeo. ¿Quiere ello decir que la política de Polonia en la UE es un proceso sujeto a modificaciones realizadas como consecuencia de los impulsos que llegan desde la Unión? Probablemente sí, porque también en otros ámbitos de la política europea polaca se están produciendo transformaciones y ajustes.

#### *La Política Europea de Seguridad y Defensa: entre el atlantismo y el europeísmo*

La aproximación de Polonia a la Política Europea de Seguridad y Defensa sigue definiéndose por un marcado atlantismo y, en este sentido, el objetivo es reforzar el vínculo transatlántico y defender la complementariedad de la PESD y la OTAN. No obstante, los que recuerdan el escepticismo de Polonia en relación con la Política Europea de Seguridad y Defensa se sorprenderán por los cambios que se están dando en este ámbito. Los polacos son cada vez más conscientes de que solamente participando en la PESD pueden influir en su evolución. Empiezan a percibir también que los instrumentos de esta política podrían ser importantes en la solución de las crisis en la vecindad de la UE.

Aunque la aportación de Polonia es aún muy limitada, los pasos dados hasta ahora demuestran un creciente compromiso con el desarrollo de las capacidades militares de la UE definidas en el *European Headline Goal 2010*. Desde mayo de 2005, Polonia, Alemania, Eslovaquia, Lituania y Letonia están construyendo un grupo de combate que alcanzará sus capacidades militares a principios del año 2010. Polonia trabaja activamente en la Agencia Europea de Defensa. Participó, por ejemplo, en la elaboración del código de conducta sobre los contratos públicos en el ámbito de la defensa, sumándose en mayo de 2006 al régimen definido en este documento con el que, recordemos, comienza la construcción del mercado europeo de armamento.

---

<sup>4</sup> Los datos proceden de *Energy Policy of Poland until 2025*, documento adoptado el 4 de enero de 2005 por el Consejo de Ministros de Polonia (p. 35). Aunque gran parte del gas y del petróleo utilizados en Polonia proceden de Rusia, el índice de dependencia energética, entendido como las importaciones netas divididas por el consumo, es relativamente bajo para Polonia y equivale al 18,4%, mientras que la media de la UE-25 es del 56,2%. Esto es así porque la principal fuente de energía en Polonia es el carbón de origen propio. El 75,6% de la energía polaca se genera a partir del carbón, el 5,4% del gas y el 1,25% del petróleo. Véase “Energy in the EU: First Estimates 2005”, Eurostat News Release, 126/2006, 21/IX/2006, pp. 2-3.

<sup>5</sup> *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM(2006) 105 final, 8/III/2006.

Recientemente, ha expresado su disposición a unirse a la Fuerza de Gendarmería Europea, al que aportaría un grupo de 130 miembros de su policía militar. Finalmente, desde diciembre de 2004 los militares polacos participan en la misión *Althea* en Bosnia y Herzegovina (275 personas) y desde junio de 2006 en la operación *EUFOR DR Congo* (130 personas).

#### *Los límites del cambio: el problema del Tratado Constitucional*

Las señales de cambio que se han observado en algunos ámbitos de la política europea de Polonia inducen a cierto optimismo, pues indican que la “europeización” de esta política, por lo menos a largo plazo, es posible. No obstante, este proceso tiene sus límites marcados actualmente por el “no” rotundo del Gobierno al Tratado Constitucional. La Unión Europea como proyecto político encarnado en este documento ocupa un lugar secundario en la agenda de la política europea polaca. Para Ley y Justicia el Tratado Constitucional ha sido, desde el principio, un texto inaceptable por tres razones. Primero, porque como argumentan los políticos de este partido, se transmiten demasiadas competencias estatales a las instituciones comunitarias. Segundo, porque al sustituir la distribución de votos establecida en Niza por un sistema de doble mayoría, se debilita la posición de Polonia y se refuerza el poder de los cuatro países más grandes de la UE. Y, finalmente, al no incluir menciones a las raíces cristianas de Europa se conduce a la “falsificación de la realidad”. Después de los “noes” francés y holandés, Ley y Justicia considera además que el Tratado es un documento muerto sobre el que ya no hay que discutir.

Las recientes declaraciones de la ministra de Asuntos Exteriores, Anna Fotyga, indican que entre las elites gobernantes se mantiene esta actitud crítica con el Tratado Constitucional. Respondiendo al ministro alemán de Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, quien se dirigió a los miembros de la UE pendientes de ratificación con el llamamiento a una actitud más flexible y comprometida, la ministra polaca dejó bien claro que “el contenido del tratado no responde a los desafíos de la Unión Europea” y “el compromiso sobre el Tratado Constitucional se puede alcanzar preparando un nuevo documento”. ¿Quiere ello decir que se está trabajando en Polonia sobre una propuesta alternativa? Hasta ahora el presidente del Gobierno ha anunciado que Polonia presentará su posición oficial al respecto durante la Presidencia alemana, al mismo tiempo que otros países miembros expondrán sus propuestas.

#### *El problema del euro*

Al ingresar en la UE, Polonia se comprometió a integrarse en la unión económica y monetaria. No obstante, la idea de sustituir la moneda nacional *złoty* por el euro no goza de mucha popularidad en la elite gobernante.<sup>6</sup> El Gobierno no ha establecido la fecha de la integración en la zona del euro, lo que contrasta con la situación en los demás nuevos países miembros de la UE. En todos ellos se fijó el horizonte temporal y en la gran mayoría de ellos, excepto Polonia y Hungría, funcionan órganos nacionales responsables de la introducción del euro.

El Gobierno polaco mantiene que se definirá la fecha de la integración en la unión monetaria cuando Polonia cumpla los criterios de convergencia, y ello ocurrirá probablemente hacia el año 2009. El jefe del Estado, Lech Kaczyński, considera incluso que se debería hacer un referéndum sobre el euro en el año 2010, coincidiendo con el final de su mandato. Ello equivale a retrasar todo el proceso hasta por lo menos el año 2012 o más allá, porque sin el límite temporal establecido las instituciones y los actores

---

<sup>6</sup> Por el contrario, en Polonia crece el apoyo de la sociedad a la introducción del euro. El 55% de la sociedad polaca considera que el euro tendrá consecuencias positivas para el país. Ha aumentado también el número de personas convencidas de las consecuencias positivas del euro a nivel personal, del 34% en 2004 al 48% en 2006. Véase *Introduction of the Euro in the New Member States. Analytical Report, Flash Eurobarometer 183*, The Gallup Organization Hungary, June 2006, p. 29.

envueltos en todo el proceso no van a tener los incentivos suficientes como para involucrarse en todos los preparativos relacionados con la introducción del euro. Es una perspectiva preocupante porque aún queda mucho por hacer. Para Polonia, que es una de las economías más integradas con la Unión Europea, el principal problema es el déficit en las finanzas públicas. En 2005 la relación entre el déficit público anual y la RNB equivalió al 2,5% y el endeudamiento al 42,5% de la RNB. Las previsiones del 3% y del 45,5%, respectivamente, para el año 2006 indican que Polonia se está alejando en vez de acercarse al cumplimiento de los criterios de convergencia.<sup>7</sup> El Gobierno teme que una reducción rápida del déficit financiero, tendría consecuencias negativas a corto plazo para la economía del país. Pero parece que sus reticencias tienen, sobre todo, el carácter político. La moneda es uno de los atributos fundamentales de la soberanía estatal y el euro no encaja con la visión de la UE que tienen los partidos gobernantes.

### *Socios de Polonia en la Unión Europea*

¿Encontrará Polonia socios para realizar sus prioridades y defender su visión de la UE? Es la pregunta clave porque la eficacia de la política europea de un país depende, en gran medida, de las relaciones con otros miembros de la Unión Europea.

Los socios naturales de Polonia parecen encontrarse entre los países del grupo de Visegrado, aunque los intereses de sus cuatro miembros –Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa– no siempre coinciden.<sup>8</sup> Destaca la preferencia de Polonia por desarrollar las relaciones con sus vecinos orientales y la vocación balcánica de los demás miembros del grupo, o la falta de unanimidad en los asuntos como el Tratado Constitucional y el euro. Las aspiraciones polacas de convertirse en voz de toda la región produce a veces el temor entre los otros a la dominación. Existen problemas en las relaciones bilaterales que se trasladan al marco multilateral. No obstante, los cuatro países fueron capaces de presentar en varias ocasiones una posición común sobre diferentes aspectos de la política europea.

La cooperación del grupo de Visegrado refuerza, sin duda, la posición de Polonia en la UE pero no es suficiente. Y los líderes políticos parecen ser conscientes de ello. En su discurso de investidura, Jarosław Kaczyński destacó que el triángulo de Weimar debería ser, al lado del grupo de Visegrado, uno de los pilares de la política europea de Polonia.<sup>9</sup> La realidad de los últimos meses demuestra, sin embargo, que hay un camino largo desde las palabras a los hechos. Comparadas con el grupo de Visegrado, las relaciones entre Polonia, Francia y Alemania arrojan un balance bastante pobre. Además, están dominadas últimamente por las tensiones de carácter bilateral surgidas a raíz de: (1) las diferentes percepciones e interpretaciones polaco-alemanas de las consecuencias de la segunda guerra mundial y el problema de las reivindicaciones alemanas; y (2) las reacciones demasiado emocionales de Ley y Justicia a artículos de la prensa internacional, especialmente en Alemania, que difunden una visión muy negativa de la coalición gobernante y de los hermanos Kaczyński.

El gran desafío para Polonia es encontrar un lenguaje común con los grandes miembros de la Unión Europea. Y convendría hacerlo antes del comienzo de la Presidencia alemana, que estará dedicada a dos temas fundamentales: el futuro del Tratado Constitucional y las bases de un nuevo acuerdo UE-Rusia, de los cuales el segundo es

<sup>7</sup> "Public Finances in EMU 2006", *European Economy*, nº 3, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Community, 2006, pp. 260-261.

<sup>8</sup> El grupo de Visegrado fue creado en 1991. Su objetivo es la promoción de las relaciones en todos los ámbitos entre los cuatro países y sus vecinos. La cooperación se basa en las reuniones periódicas a nivel de jefes de Estado, ministros y expertos y no tiene un carácter institucionalizado.

<sup>9</sup> El triángulo de Weimar es un foro de consultas entre Polonia, Francia y Alemania que fue creado en 1991. En este marco se celebran anualmente reuniones de ministros de Exteriores y de forma irregular reuniones de los jefes de Estado de los tres países.

prioritario para los polacos. Polonia intenta aprovechar sus buenas relaciones con los EEUU para reforzar su posición en los contactos con algunos de los miembros más importantes de la UE. Recientemente han aparecido propuestas de trabajar conjuntamente con Alemania y los EEUU en la preparación de una concepción que constituiría el fundamento de un nuevo acuerdo marco UE-Rusia. Si esta política resulta ser eficaz, se verá durante la Presidencia alemana. De lo que no hay dudas es de que la construcción de las relaciones con los Estados más importantes de la UE pasa sobre todo por la mejora de las relaciones bilaterales. En este contexto, Polonia debería probablemente dar mayor prioridad a los asuntos europeos que a los problemas históricos. Pero, al mismo tiempo, tiene que reforzar aún más los lazos con los nuevos países miembros –los que se integraron en el año 2004 y los que se sumarán a la UE en 2007– que, pese a la existencia del grupo de Visegrado, no siempre ocupan un lugar adecuado en la agenda polaca y cuyas prioridades son frecuentemente marginadas en Varsovia.

**Conclusiones:** Observando la política de Polonia en la UE, da la sensación de que ésta tiene un carácter defensivo y está dominada por temores e inquietudes. Sus prioridades se limitan a los problemas derivados exclusivamente de su política de seguridad, mientras que la idea del proyecto común ocupa un lugar marginal en el discurso político. Además, parece que Polonia está perdiendo la imagen de país activo, dispuesto a presentar proyectos interesantes y constructivos, que empezó a perfilarse durante la última fase de las negociaciones de las perspectivas financieras. Seguramente, la crisis en la que se encuentra la integración europea proporciona a las elites gobernantes los argumentos a favor del mantenimiento de su actitud reservada hacia la UE. En los últimos dos años se ha visto que los viejos países miembros no han sido capaces de dar un impulso a la integración europea. A su vez, algunos hechos –como por ejemplo la firma del acuerdo entre Alemania y Rusia sobre el gasoducto del Báltico– demuestran que la UE no es suficientemente fuerte para garantizar los intereses de Polonia. Quizá no debería sorprender tanto que el Gobierno trate la UE más como uno de los instrumentos de su política exterior y de seguridad que como un proyecto común y, en este sentido, está un poco a la espera de lo que harán los viejos miembros en relación con la reforma institucional de la UE.

Los primeros años en la UE son, para todos los países, un período de búsqueda de su lugar. Polonia, que forma parte de la UE desde hace relativamente poco, necesita seguramente más tiempo para encontrarlo. Mucho dependerá de su comportamiento durante la Presidencia alemana, aunque independientemente de ello parece que existen por lo menos dos factores que en el futuro pueden ayudar a enfocar la política europea de Polonia hacia un mayor dinamismo y teñirla de “europeísmo”. En primer lugar, el desarrollo económico de este país está estrechamente vinculado a la UE. Durante los próximos siete años los polacos pueden contar con 59,7 billones de euros en los fondos estructurales y de cohesión, que bien aprovechados cambiarán el aspecto de este país. Al mismo tiempo, hay buenas perspectivas para la economía polaca. En un informe publicado recientemente por la Comisión Europea se prevé para Polonia un crecimiento del 5% de la RNB (un 0,5% más que las previsiones hechas en la primavera de 2006) que, junto con el aumento de las inversiones, particularmente en el sector de la construcción, conducen a una valoración optimista del futuro económico de este país.<sup>10</sup>

En segundo lugar, con la actitud reservada de las actuales elites gobernantes contrasta el creciente apoyo social a la integración. Las ayudas recibidas en el marco de la política agrícola común, las perspectivas de fondos estructurales y de cohesión y las facilidades

---

<sup>10</sup> “European Economic Growth Speeds Up in 2006 Boosted by Buoyant Investment and Consumption”, Press Release, IP/06/1154, Bruselas, 6/IX/2006. Véase también *Interim Forecast*, Directorate General for Economic and Financial Affairs, septiembre 2006.

en el acceso a los mercados de trabajo y a los estudios en los países de la UE hicieron lo suyo. En 2006 alrededor del 56% de los encuestados declaraba que la participación en la UE era positiva para Polonia y el 64% respondía que traía beneficios. En el *ranking* de los países miembros, los polacos, con su percepción de la UE, se situaban un poco por encima de la media europea.<sup>11</sup> No puede ser un hecho desdeñable que los comicios municipales celebrados el 12 y el 26 de noviembre confirmaran que la coalición gobernante estaba perdiendo el apoyo del electorado. La principal fuerza de la oposición, la Plataforma Cívica, ha obtenido muy buenos resultados en los parlamentos de las 16 regiones polacas (*województwa*), donde radica el verdadero poder. Ha ganado también en la mayoría de las grandes ciudades, incluida Varsovia. El partido Ley y Justicia ha conseguido menos votos de lo esperado, mientras que la Autodefensa y la Liga de la Familias Polacas han sido los grandes perdedores. Aunque no se puede hablar del fin de la coalición gobernante, la sociedad ha dado una señal clara de su descontento. Queda por ver si éste va a ser un impulso suficiente para que los hermanos Kaczyński reorienten su política europea o por lo menos su discurso de acuerdo con una actitud profundamente pro-europea de los ciudadanos. Si ello se produce, tanto mejor para Polonia, que como potencia media regional de Europa central ya está aportando a la UE el dinamismo de su economía, el pro europeísmo de su sociedad y la vocación oriental de su política exterior.

*Beata Wojna*

*Analista en el Instituto Polaco de Asuntos Internacionales en Varsovia, se doctoró en la Universidad Complutense de Madrid en 2004*

---

<sup>11</sup> Merece señalar que el apoyo de los polacos a la OTAN como el garante esencial de la seguridad de su país ha bajado drásticamente de 64% en 2004 a 48% en 2006, en *Transatlantic Trends. Key Findings*, The German Marshall Found of the United States, 2006, p. 6. Dado que en Polonia hay una fuerte asociación entre la OTAN y los Estados Unidos, se puede sugerir que la sociedad polaca es cada vez más crítica con los EEUU.