
BEATA WOJNA
(Universidad Complutense de Madrid)

La transición en la política exterior polaca (1989-1997)

*I. Introducción. Los conceptos de cambio y de transición en la política exterior.
II. Las variables independientes de la política exterior polaca: A) El peso de las herencias históricas; B) La posición geoestratégica y geopolítica; C) La transición democrática; D) El contexto internacional. III. La transformación del ciclo formal, de los medios y de los objetivos de la política exterior polaca: A) El nuevo ciclo formal de la política exterior polaca; B) La transformación de los medios de la política exterior; C) Nuevos objetivos de la política exterior polaca. IV. Conclusiones.*

I. INTRODUCCION. LOS CONCEPTOS DE CAMBIO Y DE TRANSICIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR

La transición desde un sistema no democrático a la democracia se ha convertido desde hace algunos años en el campo de investigación de los historiadores que estudian el tema abordándolo desde la perspectiva de lo político, lo social y lo económico, centrandó su atención en casos concretos o realizando por el contrario análisis comparados. Esta "Historia del Tiempo Presente" se está afianzando poco a poco y pese a la resistencia de los historiadores tradicionales, que privilegian el trabajo con la documentación de los archivos. Al mismo tiempo, cuenta con la estrecha colaboración de los investigadores procedentes de Ciencias Políticas, toda vez que las transiciones en Europa Central y Oriental dieron un impulso importante a la proliferación de los estudios sobre las transiciones. Ahora bien: aunque se han hecho avances importantes en el análisis del fenómeno de la transición, quedan bastantes elementos sueltos tanto desde el punto de vista de los conceptos como desde la perspectiva del análisis de los hechos. Destaca, en este contexto, la poca atención que recibió la política exterior –o, siendo más precisos, la transición en la política exterior–, un tema que fue reivindicado como una asignatura pendiente de la historiografía española por J.C. Pereira en el año 2001¹ y que aparece como un concepto nuevo al lado del de la transición política estudiada en el caso español o de la triple transición popularizada por los investigadores que analizaron el caso de las transiciones en Europa Central y Oriental.

¹ Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: "Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española", *Ayer* n°42 (2001), págs. 97 a 123.

Algunos de los politólogos, entre ellos Rosati, destacaron que existe una estrecha relación entre el cambio en la situación interna y la política exterior. Este investigador subrayó que al periodo de la estabilidad (equilibrio) en la política interna corresponde la continuidad en la política exterior, mientras que la transición (desequilibrio) en la política interna produce el cambio en la política exterior. Dependiendo del tipo de la transformación interna, el cambio en la política exterior puede ser mayor o menor y no necesariamente tiene que provocar la ruptura drástica con lo anterior. De acuerdo con las afirmaciones de Rosati como resultado de la modificación en la situación interna puede producirse el pequeño (incluso ningún) cambio, el refinamiento (cambio menor), la reforma (cambio moderado) o la reestructuración en la política exterior (de su alcance, sus fines y estrategias) ². Continuando las reflexiones de Rosati, podemos afirmar que la transición democrática, que equivale a la transformación importante en la situación interna del país, debería ser el factor que genera el cambio importante en la política exterior. Por su parte, J. C. Pereira, al escribir sobre la transición en la política exterior española, destacó que:

“Si cuando hablamos de *transición* parece que identificamos este término con un *cambio político*; un cambio político *interior* que, en general, conduce a un Estado y una sociedad de un régimen autoritario a una *democratización* de sus estructuras políticas y sociales, debe ser también cierto que si se produce un cambio en la política interior *autoritaria* ¿no se debe producir al mismo tiempo un *cambio en la política exterior*, que es también *autoritaria* en el proceso de decisiones y en el limitado control que sobre la misma se ejerce? ¿no se debe de haber producido también en un Estado democrático consolidado una *democratización de la política exterior*?” ³

La transición en la política exterior significaría, en este contexto, el paso desde una política exterior autoritaria a una política exterior democrática que, según Pereira, debe ser una política de Estado y no de Gobierno; debe ser controlada democráticamente por el Parlamento y por la opinión pública; debe desarrollarse con la participación activa de los partidos políticos; debe ejecutarse a través de una administración exterior; debe tener como objetivo la universalización de las relaciones diplomáticas, la homologación con otras democracias; debe asumir los principios del Derecho Internacional; y como resultado final debe alcanzar la situación de paz democrática ⁴. Gran parte de estos rasgos, aunque Pereira no lo denomina así, son propios de una política pública desarrollada en un Estado democrático.

Valorar una política exterior desde el punto de vista de su carácter democrático resulta una tarea bastante complicada y no es el objetivo de este trabajo, en el cual se pretende reflexionar sobre algunos de los aspectos del fenómeno del cambio en la política exterior polaca en los años 1989 a 1997, poniendo las bases para una posible y futura valoración del ajuste de la política que nació durante la transición democrática a las normas democráticas.

² Jerel A. ROSATI: “Cycles in Foreign Policy Restructuring The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy” en Jerel A. ROSATI, Joe HAGAN y Martin SAMPSON III: *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, University of South Carolina Press, Columbia, 1993, págs. 221 a 239.

³ Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: “Transición y política exterior...”, cit. pág. 117.

⁴ Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: “Transición y política exterior...”, cit. págs. 121 a 123.

Las aportaciones de los politólogos y de los historiadores así como las investigaciones propias sobre la política exterior polaca, invitan a delimitar dos problemas fundamentales en relación con el tema de la transición y del cambio en la política exterior:

- 1.- Las variables independientes que dan lugar a la transición en la política exterior, que a modo de ver de la autora de este trabajo no se limitan solamente al contexto interno.
- y 2.- Los elementos que sirven para identificar la transición en la política exterior, y que se pueden resumir en tres aspectos relacionados con la modificación del ciclo formal de esta política, la transformación de sus medios y la redefinición de los objetivos de la política exterior.

Los temas mencionados se abordan en los capítulos que siguen a continuación utilizando los estudios realizados por la autora de este trabajo sobre la política exterior desarrollada en Polonia a partir de 1989.

II. LAS VARIABLES INDEPENDIENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR POLACA

El problema de las variables que permiten explicar el cambio en la política exterior fue tratado teórica y prácticamente por algunos politólogos que proporcionan unas interesantes reflexiones sobre el tema. En este contexto, Kal Holsti desarrolló en los años ochenta el marco para el análisis del cambio en la política exterior. De acuerdo con las apreciaciones del autor hay cuatro factores que condicionan este cambio: los externos, la situación interna, las herencias históricas y culturales y, finalmente, los elementos relacionados con el proceso de la toma de decisiones ⁵. Estos factores influyen en la dirección de la política exterior y definen la elección de las opciones que existen y que presentan rasgos de mayor continuidad o mayor cambio. Utilizando las aportaciones de Holsti, contrastadas con las reflexiones desarrolladas por Rosenau sobre la relación entre lo exterior y lo interior (*linkage*) ⁶ y enriquecidas con la experiencia propia, se ha podido comprobar el peso de las siguientes cuatro variables independientes responsables, por separado o como consecuencia de la relación existente entre ellos, del cambio/de la transición en la política exterior polaca desarrollada desde 1989: las herencias del pasado, la posición geopolítica, la situación interna (la transición), y el contexto exterior (el sistema internacional).

⁵ Sobre el cambio y la continuidad en la política exterior ver el trabajo de Kal HOLSTI (ed.): *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Allen and Unwin, Londres, 1982. Los trabajos de Holsti han sido de gran importancia en el estudio de cambio y continuidad de la política exterior. Han encontrado su continuación en los estudios realizados en los años noventa en la Universidad de South Carolina. Su resultado es el libro ya citado de Jerel A. ROSATI, Joe HAGAN y Martin SAMPSON III: *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*.

⁶ Ch. F. HERMANN; Ch. W. KEGLEY y J. N. ROSENAU: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Harper Collins, Nueva York, 1987.

A) El peso de las herencias históricas

Las experiencias del pasado reciente (el régimen autoritario de izquierdas impuesto desde fuera en Polonia después de la II Guerra Mundial, que permanece hasta 1989) y del pasado remoto (experiencias de la época moderna y del siglo XIX: la desaparición de Polonia del mapa de Europa en 1795 como consecuencia del acuerdo entre Rusia, Prusia y Austria-Hungría, la lucha por la independencia) tuvieron su proyección en la memoria colectiva de los polacos que, en su mayoría, percibían y se perciben a sí mismos como habitantes de Europa y a su país como una parte íntegra de Europa, sintiendo al mismo tiempo cierto temor respecto de sus dos poderosos vecinos, Alemania y Rusia ⁷. Ello, sin ninguna duda, permitió a los actores responsables de la dirección de la política exterior contar con el necesario apoyo social en el momento de la reorientación de la política exterior polaca hacia el occidente. Las herencias del pasado se manifestaron también en los compromisos contraídos por el régimen anterior. En este contexto, mientras que la pertenencia al bloque soviético y a sus estructuras – como el Pacto de Varsovia y el CAEM– fue un elemento que jugó como una especie de barrera, marcando la dinámica de la política exterior polaca en la fase inicial de la transición, el tema de la normalización de las relaciones bilaterales con la URSS/Rusia, permaneció vigente durante toda la transición polaca, marcando la política exterior del país.

B) La posición geoestratégica y geopolítica

Es difícil entender la política exterior de Polonia sin hacer referencia a la posición geopolítica del país. Como destacaron R. Kupiecki y K. Szczepaniak ⁸, la situación geopolítica es un factor a considerar en la elaboración de la política de exterior y de seguridad en la medida en que influye en la percepción de las amenazas en función de las cuales se desarrolla una política apropiada. Tomando como punto de partida el territorio de Polonia definido después de la II Guerra Mundial, parece que no se puede despreciar la particular posición de este país situado en la llanura centroeuropea. Las fronteras geográficas de Polonia cambiaron en dos ocasiones en el siglo XX para situarse, finalmente, en la línea marcada por los ríos Oder y Neise, por los Cárpatos, por la costa del Báltico y por la frontera étnica en el este. La situación geográfica de Polonia que se caracteriza por la facilidad del tránsito en la dirección este-oeste fue el factor que permitió las invasiones desde las dos direcciones. La misma característica, dada la importancia del país en Europa central (por su tamaño y por su población) favoreció, en

⁷ Sobre la historia de Polonia, ver Norman DAVIES: *God's Playground: a History of Poland*, Clarendon Press, Oxford, 1981. Es igualmente interesante el trabajo de George SANFORD: *Poland. The Conquest of History*, Harwood Academic Publishers, Amsterdam, 1999. Entre las publicaciones en español destaca la reciente publicación de Jerzy LUKOWSKI, y Herbert ZAWADZKI: *Historia de Polonia*, Cambridge University Press, Madrid, 2002. Sobre la evolución de la idea de Europa en Polonia ver Beata WOJNA: "La idea de Europa en Polonia", en *II Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), Cincuentenario de la Declaración Schuman. El impulso de la idea de Europa y el proceso de la integración*, CEHRI, Madrid, 2002, págs. 319 a 331.

⁸ Robert KUPIECKI y Krzysztof SZCZEPANIK: *Polityka zagraniczna Polski 1918-1994 [Política exterior de Polonia 1918-1994]*, Scholar, Varsovia, 1995, págs. 58 a 86.

las circunstancias adecuadas, que Polonia operase como puente entre oriente y occidente. En los años 1989-1991, dado al vacío de seguridad que surgió en la Europa Central después de la desaparición del Pacto de Varsovia y de la URSS, tuvo lugar la redefinición de las amenazas de acuerdo con la nueva situación interior y exterior. Frente a las amenazas existentes en la etapa de la pertenencia de Polonia al bloque soviético (el ataque desde el Occidente, la guerra entre los dos bloques), apareció otro tipo de amenazas con origen en el Este de Polonia.

Desde el punto de vista de la sistematización de las amenazas consideradas en Polonia durante la etapa de la transición, fue importante el debate desarrollado en la Comisión de Asuntos Exteriores, en mayo de 1994 ⁹. Longin Pastusiak –conocido politólogo y miembro de la Comisión– identificó seis tipos de amenazas en Europa Central y Oriental, incluyendo tanto las amenazas reales como potenciales:

- Las amenazas globales (el nacionalismo, el comercio de drogas, el terrorismo, las epidemias, las amenazas ecológicas, las armas nucleares, las migraciones, los fundamentalismos)
- Las amenazas que surgen de la situación general en Europa (la división en los países seguros y menos seguros)
- Las amenazas en el Oriente (conflictos que podían salir al exterior de Rusia)
- Las amenazas que surgen de la propia región de Europa Central y Oriental (inestabilidad política, económica, social, nacionalismos)
- Las amenazas de la dirección occidental (la posible imposición de barreras y de frenos por los países occidentales a la integración de nuevos miembros en las instituciones europeas)
- Las amenazas que surgen de la situación interna de Polonia ¹⁰.

El estudio de las amenazas a la seguridad de Polonia contempladas en la etapa de la transición permite llegar a dos conclusiones importantes. En primer lugar, que la percepción de las amenazas estaba de acuerdo con los planteamientos desarrollados en Europa occidental y, en particular, en la Alianza atlántica en la misma etapa. El Nuevo Concepto Estratégico aprobado por la OTAN en diciembre de 1991 fue el elemento esencial en la nueva definición de las amenazas después de la Guerra Fría, influyendo en países como Polonia. En segundo lugar, era evidente que la política exterior desarrollada en Polonia, para minimizar las amenazas que surgían como consecuencia del vacío de seguridad en Europa Central y de la situación incierta en los territorios de la antigua Unión Soviética, iba a tener como prioridad la aproximación y la vinculación con Occidente como el único posible garante de seguridad.

C) La transición democrática

La transición democrática polaca ¹¹ debe ser considerada como el entorno en el que se desarrolló la política exterior, proporcionando las condiciones necesarias para

⁹ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych* n° 543/II legisl., 20 de mayo de 1994, Sejm RP, págs. 16 a 28.

¹⁰ *Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych*, cit., págs. 19 a 23.

que pudiera operarse la redefinición de esta política en los términos que se abordan en el capítulo segundo. En este sentido, el significado de la transición se manifestó en tres aspectos. Primero, el acceso al poder de la oposición favorable a la reorientación de la política exterior en las fechas muy tempranas de la transición permitió dar nueva orientación a la política exterior y romper las barreras que dificultaban o impedían la modificación de esta política con anterioridad. El nuevo equipo, que actuó en el contexto de los cambios que se producían en todo el Bloque Soviético, jugó el papel muy importante en los trabajos que condujeron a la disolución del Pacto de Varsovia y del CAEM y en la declaración de la integración en la CE/UE y en la OTAN como las prioridades de la política exterior polaca. Segundo, la democratización contribuyó a la creación de nuevas bases jurídicas (la “pequeña Constitución” promulgada en Polonia en 1992, la Constitución de 1997) y socio-políticas (la construcción del sistema de partidos) del Estado polaco que se convirtieron en el fundamento del nuevo ciclo formal de la política exterior, ajustado a la realidad del Estado democrático y preparado, mejor o peor, para la elaboración, la ejecución y el control de la política entendida como un proyecto colectivo. Finalmente, la transición encontró una acogida muy positiva en las democracias occidentales que apoyaron, a través de las declaraciones y de los hechos (Programa PHARE, Acuerdo de Asociación entre Polonia y la CE del diciembre de 1991, Consejo de Cooperación del Atlántico Norte a finales de 1991, Asociación para la Paz desde 1994) el paso desde el régimen autoritario a la democracia, desempeñando el papel importante en la occidentalización de los objetivos de la política exterior polaca.

D) El contexto internacional

El estudio de la variable del contexto internacional debe realizarse utilizando el concepto del sistema internacional entendido como “un conjunto de actores cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas”¹². La definición de la política exterior polaca en la fase inicial de la transición, sobre todo en los años 1989-1992, coincidió con un cambio importante de la estructura del sistema internacional que condujo a la sustitución del sistema bipolar por el sistema multi- o unipolar¹³. En el contexto de la transformación del sistema internacional se estaban

¹¹ Sobre la transición polaca, ver los trabajos de George SANFORD: *Democratization in Poland 1988-1990*, Macmillan, Basingstoke, 1992; Frances MILLARD: *The Anatomy of the New Poland*, Edward Elgar, Aldershot, 1994; y Antoni DUDEK: *Pierwsze lata Trzeciej Rzeczypospolitej, 1989-1995 [Los primeros años de la Tercera República, 1989-1995]*, Geo, Cracovia, 1997.

¹² Sobre el sistema internacional escribió de esta manera Esther BARBÉ: *Relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 115. La autora utilizó las aportaciones de Marcos KAPLAN (comp.): *System and Process in International Politics*, Wiley, New York, 1957 y de Kal HOLSTI: *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1988.

¹³ Sobre el nuevo sistema internacional ver las aportaciones de Fred HALLIDAY: “El balance de 1993: El mundo nuevo y sus insatisfacciones”, *Anuario Internacional CIDOB 1993*, CIDOB, Barcelona, 1994, pág. 15. En la misma dirección apuntaba Celestino del Arenal: “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en VVAA: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díaz de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993.

desarrollando dos tipos de procesos. Por una parte, destacaron los relacionados con la desaparición del sistema bipolar como la desintegración del bloque soviético, la democratización en los países de Europa central y oriental, la desaparición de la URSS sustituida por Rusia y las ex-repúblicas soviéticas transformadas en Estados, la unificación de Alemania, la desaparición del Pacto de Varsovia, la crisis de la Alianza atlántica. Por otra parte, se manifestaron los procesos relacionados con la construcción del nuevo sistema internacional como la profundización de la integración europea (económica y política) que, en ocasiones y, sobre todo en relación con la PESC, chocó con la política de los Estados Unidos de preservar su papel hegemónico en Europa a través de la redefinición de las funciones de la Alianza atlántica¹⁴.

Esta etapa del cambio en el sistema internacional se caracterizó por cierta flexibilidad y cierta imprevisibilidad en cuanto a la dirección de las transformaciones y en cuanto a su resultado final que contrastó con la rigidez del sistema bipolar. Esta flexibilidad dio bastante libertad, aunque también inseguridad, a la política exterior polaca que pudo efectuar un giro importante hacia el Occidente sin provocar las reacciones violentas de la Unión Soviética/Rusia. La transición en la política exterior polaca coincidió, por otra parte, con el apoyo de las democracias occidentales que permitió afianzar la nueva dirección de la política exterior polaca. Hay que destacar también que Polonia, a través de sus relaciones con la CE/UE, con la UEO y con la OTAN, participó plenamente –aunque más bien como el actor secundario que se ajusta a las coyunturas–, en la redefinición del sistema internacional que dependió de los grandes protagonistas de la escena europea y mundial.

En el estudio de la influencia del sistema internacional en la política de seguridad no puede faltar la referencia a la región, Europa, en este caso, identificada generalmente con la Comunidad Europea/Unión Europea, y percibida como el espacio de interés primordial para Polonia, al lado de los EE.UU., y como el espacio privilegiado desde el punto de vista político y socioeconómico. Utilizando las palabras de Moreno Juste sobre el significado de Europa para España, habría que destacar que la misma relación existió entre Europa y Polonia:

“Europa ha actuado como una variable independiente sobre nuestro devenir histórico cuya impronta se ha proyectado en tres direcciones: bien como referente simbólico y/o legitimador, bien como entorno cultural y político inmediato, o bien, a través de una intervención de desigual intensidad, según cada momento histórico concreto, sobre las grandes convulsiones políticas, económicas, sociales, culturales e internacionales que ha experimentado nuestro país.”¹⁵

¹⁴ La bibliografía sobre cada uno de estos procesos es bastante amplia. De especial interés, desde el punto de vista de la transición en la política exterior polaca, son los trabajos relativos a la crisis de la OTAN, a la construcción del nuevo sistema internacional y a la relación entre los EE.UU./OTAN y CE/UE. Destaca la aportación de Sophie VANHOONACKER: *The Bush Administration (1989-1993) and the Development of a European Security Identity*, Ashgate, Aldershot, 2000; y Charles ZORGBIBE: *Histoire de l'OTAN*, Ed. Complex, Bruselas, 2002.

¹⁵ Antonio MORENO JUSTE: “Del ‘problema de España’ a la ‘España europeizada’: excepcionalidad y normalización en la posición de España en Europa”, en Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES (coord.): *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel Historia, Barcelona, 2003, pág. 295.

Pertenecer a Europa significaba sobre todo ingresar en la Comunidad Europea, lo cual encontró su proyección en la prioridad dada a la dirección europea en la política exterior polaca durante la transición. La CE/UE fue el punto de referencia básico en la política exterior polaca, aunque fue también el actor que exigió y que impuso ciertas obligaciones para los futuros miembros. La CE/UE jugó, en este contexto, un importante papel en la europeización del sistema político polaco y de la política exterior polaca, aunque es aún pronto para valorar los resultados de este proceso ¹⁶.

El concepto de Europa supera los límites del concepto de la CE/UE ¹⁷ Es un “referente simbólico y/o legitimador”, un “entorno cultural y político inmediato”, como destacó Moreno Juste, pero es también un referente de seguridad. La pertenencia de Polonia a Europa, significaba, como destacó Pridham, la existencia de ciertas preocupaciones geopolíticas compartidas con el resto de los países europeos ¹⁸, y como manifestó Buzan, la pertenencia al mismo *security complex*. El utilizar este amplio concepto de Europa permite afirmar que para un país en transición y “separado” durante años de la plena participación en Europa, el pertenecer a Europa significaba asumir todas las dimensiones de Europa, incluida la dimensión de la seguridad. Es como se puede explicar la inserción del atlantismo (integración de Polonia en la OTAN en 1999) y de la opción europea (la integración en la UE en mayo de 2004, que equivale a la aceptación de la PESC y de la PESD) en la política exterior polaca.

Las reflexiones desarrolladas en los párrafos anteriores permiten afirmar que la explicación de la transición en la política exterior polaca en los años 1989-1997 exige la combinación de las cuatro variables. La transición democrática debe ser considerada como el fondo de tal transición en la política exterior y el factor que creó las bases para que se operara el cambio en la política exterior. Las herencias del pasado y la posición geopolítica de Polonia, permiten entender la dirección occidental de la política exterior polaca, mientras que el estudio de las transformaciones del sistema internacional sirve para identificar los procesos internacionales que tuvieron una influencia decisiva en la definición de la política exterior de un país como Polonia inmerso en la transición democrática.

III. LA TRANSFORMACIÓN DEL CICLO FORMAL, DE LOS MEDIOS Y DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR POLACA

¿Cómo detectar la transición en la política exterior de un país? Parece que es posible encontrar la solución de este problema analizando la política exterior como una política pública y aplicando el método comparado ¹⁹ para ver las diferencias y las

¹⁶ Como el punto de referencia puede servir el libro coordinado por Carlos CLOSA: *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2002.

¹⁷ Sobre la diferencia entre el concepto amplio de Europa y la dimensión política de la CE/UE reflexionó Antonio MORENO JUSTE: “La idea de Europa: balance de un siglo”, *Cuadernos de Historia Contemporánea* n° 21 (1999), págs. 167 a 179.

¹⁸ Geoffrey PRIDHAM: “Democratic Transition in Theory and Practice: Southern European Lessons for Eastern Europe”, en Geoffrey PRIDHAM y Tatu VANHANEN (dirs.): *Democratization in Eastern Europe*, Routledge, Londres, págs. 15 a 37.

¹⁹ Sobre la política exterior como una política pública ver Rafael CALDUCH CERVERA: “La política exterior de los Estados”, en Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES (coord.): *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel Historia, Barcelona, 2003, págs. 31 a 53. H. M. INGRAM y

similitudes entre la política exterior desarrollada en dos momentos (dos etapas) distintos: antes de que se dieran las condiciones (variables independientes) para que pudiera operarse el cambio en la política exterior y después, durante este cambio. En definitiva se trata de comparar la política exterior (su ciclo formal, sus medios y sus objetivos) durante la existencia del régimen no democrático con la que existió durante la transición democrática. En los párrafos que siguen a continuación se presentan algunas reflexiones sobre el tema.

A) El nuevo ciclo formal de la política exterior polaca

El análisis de la política exterior como una política pública implica la necesidad de acercarse al ciclo formal de esta política, constituido por el conjunto de los actores responsables de la elaboración, la ejecución y el control de esta política y por las relaciones existentes entre ellos. Dada la imposibilidad de presentar todos los aspectos relacionados con tan amplio tema, debemos hacer una breve referencia a las bases jurídicas del Estado polaco que constituyeran el fundamento del ciclo formal en la etapa socialista y en la democracia.

Pese al carácter no democrático del sistema existente en Polonia entre 1947 y 1989, durante gran parte de este largo periodo estaba vigente la Constitución de la República Popular Polaca, aprobada –o, según otras interpretaciones, concedida con el mantenimiento del procedimiento parlamentario por la URSS– el 22 de julio de 1952. La Constitución, con amplias modificaciones aceptadas el 21 de febrero de 1976, que consistieron en destacar el carácter socialista del Estado polaco y el papel dirigente del partido comunista (el Partido Obrero Unificado Polaco), fue uno de los elementos legales del régimen socialista con los que tuvieron que enfrentarse los actores de la transición.

La construcción de unas nuevas bases jurídicas sustituyendo las viejas se inició en abril de 1989. Los acuerdos de la “mesa redonda” permitieron la introducción, a principios de abril de 1989, de las importantes modificaciones en la Constitución de 1952, relativas a la organización del aparato estatal. Destacó, en este contexto, la creación de la segunda cámara (el Senado), la aparición del cargo del Presidente con amplias prerrogativas quien sustituyó al Primer Secretario del Partido en la Jefatura del Estado, y la introducción de los fundamentos de las elecciones democráticas²⁰. Estas modificaciones, bastante moderadas si las comparamos con los avances posteriores de la transición, fueron aprobadas antes de las elecciones semi-libres celebradas en junio de 1989 que dieron la victoria moral a la oposición y significaron el fracaso de los representantes del régimen. Celebradas las elecciones, el nuevo Parlamento

S. L. FIEDERLEIN: “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”, *The Western Political Quarterly* n° 41/4 (1988), págs. 725 a 745; Margot LIGHT: “Foreign Policy Analysis”, en A. J. R. GROOM y Margot LIGHT: *Contemporary International Relations: a Guide to Theory*, Pinter Publishers, Londres, 1994, págs. 93 a 108. Pere VILANOVA: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, EUB, Barcelona, 1995. Un introducción al análisis comparado en Consuelo LAIZ y Paloma ROMÁN: *Política comparada*, McGrawHill, Madrid, 2003.

²⁰ Ver *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952*, Książka i Wiedza, Varsovia, 1989. Edición con las modificaciones de 8 de abril 1989.

“contractual”, decidió en diciembre del mismo año introducir nuevos cambios en la Constitución de 1952 que afectaron la esencia del sistema socialista. Se volvió al nombre tradicional del Estado polaco (la “República de Polonia” sustituyó a la “República Popular Polaca”) y al escudo con la imagen del águila blanca con la corona; se eliminó la “Introducción” a la Constitución de 1952 que contenía las alusiones al papel del socialismo en el Estado polaco; y se optó por la nueva formulación del artículo primero de acuerdo con el cual la República de Polonia era “un Estado democrático de Derecho”²¹. Aunque no se puede sobrevalorar el peso de los cambios introducidos en diciembre de 1989, su significado fue importante por razones simbólicas. Por otra parte, estas primeras modificaciones permitieron iniciar los cambios en el sistema político, económico y social de Polonia, ajustándolo a la nueva definición del Estado polaco descrito como Estado democrático de Derecho.

La vigencia de la Constitución de 1952 finalizó el 17 de octubre de 1992, cuando fue aprobada la llamada “Pequeña Constitución”²², abriéndose una nueva fase en la historia constitucional de la transición y en el ciclo formal de la política exterior. La “Pequeña Constitución” no fue más que una ley sobre las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo de la República de Polonia y sobre la administración territorial. De acuerdo con las intenciones de los legisladores ésta iba a tener el carácter transitorio hasta “el momento de la aprobación de la nueva Constitución”. Pese a ello las dificultades en la elaboración de la nueva Constitución prolongaron su vigencia hasta el día 2 de abril de 1997. Su valor consistió en regular la división de los poderes entre el parlamento, el Presidente y el Gobierno y establecer el principio de la igualdad de los tres. Su resultado fue la introducción de un sistema mixto (parlamentario-presidencial) de la organización del Estado. Aunque la aprobación de la “Pequeña Constitución” significó la derogación de la Constitución de 1952, quedaron vigentes sus 62 artículos. En este sentido, la convivencia de las viejas y las nuevas reglas del juego político marcó toda la transición polaca. La entrada en vigor de la nueva Constitución en octubre de 1997 finalizó este periodo de cierta ambigüedad jurídica.

Si nos preguntamos por la influencia de la construcción de las bases jurídicas del Estado polaco en su política exterior, deberemos tener presente que el marco jurídico creado por la Constitución de 1952 (modificada) y la “Pequeña Constitución” se convirtió en la base del ciclo formal de esta política. En este sentido, la transición política, en la medida en que significó la aparición de las nuevas bases jurídicas, fue el factor fundamental en la definición de los actores que participaban en la elaboración (el Presidente y el Gobierno), la ejecución (el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa, la Oficina de Seguridad Nacional) y el control (el Parlamento, la sociedad en las elecciones, en el referéndum y a través de la opinión pública) de la política exterior. El cuadro que se presenta a continuación recoge las funciones de los distintos actores en el ciclo formal de la política exterior polaca de acuerdo con las soluciones presentes en la “pequeña Constitución” y en otros actos.

²¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [La Constitución de la República de Polonia]*, Książka i Wiedza, Varsovia, 1990. Edición con las modificaciones de diciembre de 1989.

²² En *Dziennik Ustaw* n°84, posición 426 (1992).

Cuadro I
Los actores del ciclo formal de la política exterior polaca
(1992-1997) y sus funciones

Actores	Funciones
Actores que elaboran la política de seguridad	
Jefe del Estado (Presidente)	<ul style="list-style-type: none"> – El supremo representante del Estado Polaco en las relaciones interiores y exteriores. – Vigila el cumplimiento de la Constitución. – Cuida la soberanía y la seguridad del Estado, la inviolabilidad de sus fronteras, la indivisibilidad de su territorio y el cumplimiento de los acuerdos internacionales. – La jefatura de las FF. AA. – El poder de nombrar y revocar los representantes de Polonia en el extranjero. – El poder de ratificar y revocar los acuerdos internacionales informando el Parlamento. – El poder de decidir el estado especial en las circunstancias de la amenaza exterior. – Los actos del Presidente debían ir firmados por el Presidente del Gobierno o por el ministro correspondiente. – La dirección general en el ámbito de las relaciones exteriores. – La dirección general en el ámbito de la seguridad interior y exterior del Estado. – Propone sus candidatos a los puestos del ministro de Asuntos Exteriores y de Defensa. – El poder de disolver el Parlamento si el Sejm durante tres meses no podía formar el Gobierno, no aprobaba el presupuesto o aprobaba las disposiciones que imposibilitaban al Presidente desempeñar sus funciones.
Gobierno y Jefe del Gobierno (Primer Ministro)	<ul style="list-style-type: none"> – El centro del poder ejecutivo. – Conduce la política exterior. – Debe garantizar la seguridad interior y exterior del Estado. – Responsable de las relaciones y la firma de los acuerdos con otros países y las organizaciones internacionales.
Actores que ejecutan la política de seguridad	
Ministerio de Asuntos Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> – Elaboración de las bases de la política exterior. – Programación de la política de tratados. – La dirección y coordinación de la actividad informativa. – Representación de los intereses de Polonia y de sus ciudadanos en el extranjero. – El mantenimiento y el fortalecimiento de los lazos con los polacos en el extranjero. – La coordinación política de las actividades de los ministros, los

	<p>directores de las instituciones y las instituciones centrales en el ámbito de la política exterior.</p> <p>– Desde 1996 existe el Departamento de la Política de Seguridad.</p>
Ministerio de Defensa	<p>– Órgano de la dirección política y administrativa de las FF. AA.</p> <p>– Responsable de la preparación de la política de defensa y de la defensa del país.</p>
Oficina de Seguridad Nacional	<p>– Órgano de apoyo para el Presidente y para el Comité de Defensa del País.</p> <p>– La preparación de los materiales necesarios en la realización de las competencias del Presidente en el ámbito de seguridad, defensa y orden público.</p> <p>– La función del Secretariado del Comité de Defensa del País.</p> <p>– Preparación de informaciones sobre el estado de la seguridad nacional y su presentación ante el Presidente y otros miembros del Comité de Defensa Nacional.</p> <p>– Definición de las amenazas y la elaboración de las propuestas sobre su eliminación.</p> <p>– Organización de la actividad investigadora, informativa y promotora en los ámbitos de seguridad nacional.</p> <p>– Organización de las reuniones del Comité de Defensa Nacional, - vigilancia de la realización de las decisiones del KOK.</p> <p>– Cooperación con el Gobierno, el Parlamento y con otras instituciones en los temas de seguridad y defensa.</p>
Actores que controlan la política de seguridad	
Parlamento	<p>– Aprobación de las leyes.</p> <p>– Aprobación del presupuesto.</p> <p>– Confirmación o retirada de la confianza al gobierno (apoyo o desacuerdo con el programa de la política exterior y de seguridad del Gobierno).</p> <p>– Decisión sobre la guerra y paz.</p> <p>– Ratificación de los acuerdos internacionales sobre las fronteras, las alianzas militares y los acuerdos que exigían cambios en la legislación polaca.</p> <p>– Los procedimientos parlamentarios del control: solicitud de información (preguntas e interpelaciones), mociones, debates (durante la apertura de la sesión, en la presentación del Presupuesto. debates de confianza), las comparecencias del Gobierno ante las cámaras, el trabajo de las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa (destaca la participación de las Comisiones en el nombramiento del nuevo ministro de asuntos exteriores y de defensa).</p>
Sociedad	<p>– El control mediante la consulta electoral y el referéndum.</p> <p>– La opinión pública.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El ciclo formal de la política exterior polaca que, desde el punto de vista formal, se ajustó a los principios del Estado democrático, presentó los problemas prácticos del funcionamiento relacionados con la ambigua definición de las funciones desempeñadas por el Presidente y por el Gobierno, las dos ramas del poder ejecutivo. A la hora de ejercer las funciones correspondientes al Presidente y al Gobierno en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, apareció el difícil problema de la separación de las prerrogativas de uno y otro. ¿Cómo se podía distinguir el concepto de la “dirección general” (atribuida al Presidente) de la idea de “conducir” (atribuida al Consejo de Ministros) la política exterior y de seguridad? Las soluciones existentes en la “Pequeña Constitución” tuvieron una difícil aplicación práctica. Pese a que el art. 46 introdujo la obligación de firmar los actos legales del Presidente por el Primer Ministro o el ministro correspondiente para garantizar, de esta manera, la cooperación dentro del poder ejecutivo y evitar la posible rivalidad entre los dos centros del poder²³ y pese a la introducción de la obligatoria mediación del Ministerio de Asuntos Exteriores en los contactos entre el Presidente y otros Estados, para evitar la aparición de dos vías en la política exterior polaca y para eliminar la previsible creación del otro ministerio de asuntos exteriores en la Cancillería del Presidente, la cooperación entre el Presidente y el Gobierno resultó ser muy complicada²⁴.

Las soluciones definidas en la “Pequeña Constitución”, como subrayó J. Stachura, implicaban la existencia de la voluntad de la cooperación entre los principales centros de poder y la necesidad de los compromisos²⁵. Pero esta voluntad, como confirmó la práctica política de los años 1992-1995, no era tan grande como para evitar las situaciones conflictivas que surgían de la difícil colaboración entre el Presidente y el Gobierno. La personalidad del Presidente Walesa, quien en estos años puso especial empeño en ocuparse de la política exterior y de seguridad contribuyeron, en gran medida, a agravar esta situación. El cambio en la Jefatura del Estado en el año 1995 (Walesa fue sustituido por Kwasniewski) permitió apaciguar las tensiones y desarrollar la política exterior evitando los conflictos entre los dos centros del poder ejecutivo.

Pese a los desacuerdos que surgían de la inadecuada definición de las competencias, la política exterior polaca pudo desarrollarse con mucha continuidad y firmeza gracias a la existencia del consenso entre las fuerzas políticas y la sociedad sobre los principales objetivos de la política exterior. Los problemas generados por la confusa formulación de las funciones de los dos centros del poder encontraron su definitiva solución en la Constitución aprobada en 1997 que limitó visiblemente el papel del Presidente en la política exterior a favor del Gobierno.

²³ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 11 de junio 1992, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, Varsovia, 1992, págs. 19 y 20, y 14 a 17 de julio de 1992, págs. 87 a 90.

²⁴ *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej* [Boletín de la reunión de la Comisión Extraordinaria del proyecto de la ley constitucional], 3 de junio 1992, Kancelaria Sejmu, Biuro Informacyjne, Varsovia, 1992, págs. 20 y 21, y 9 de junio de 1992, págs. 4 y 5.

²⁵ Jadwiga STACHURA: *Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Malej Konstytucji* [Los problemas de la política exterior y de seguridad en la Pequeña Constitución], PISM, Varsovia, 1993, pág. 13.

B) La transformación de los medios de la política exterior

La transición en la política exterior afectó a los tradicionales medios o instrumentos de esta política, entre los cuales destacan los servicios diplomáticos y las Fuerzas Armadas. En el primer caso, en los primeros años de la transición se llevó a cabo la sustitución de muchos embajadores por otros funcionarios o por personalidades de la vida política, académica y cultural que se ajustaban mejor a la realidad del Estado democrático tanto por sus convicciones como por su trayectoria personal ²⁶. Ello, sin ninguna duda, ayudó a aumentar la credibilidad de las transformaciones polacas en los foros internacionales, favoreciendo la realización de nuevos objetivos de la política exterior. De forma paralela, en el Ministerio de Asuntos Exteriores empezaron los trabajos para crear las bases legales de la carrera diplomática y conseguir, de esta manera, su profesionalización y su desvinculación de un pasado en el cual, frecuentemente, los servicios diplomáticos se habían convertido en el lugar de acogida de políticos fracasados mal preparados para este tipo de funciones. Este difícil proceso no encontró, sin embargo, sus plenos resultados hasta la aparición de la ley de servicios exteriores del 27 de julio de 2001 que, en su contenido, se ajusta a las leyes existentes en los países de la UE y supone un giro importante desde el punto de vista del reclutamiento, organización y funcionamiento de los servicios exteriores ²⁷.

Dado el doble papel que juegan las Fuerzas Armadas como medio de la política exterior y como importante actor en el ciclo formal de esta política, las transformaciones en el Ejército polaco tuvieron como objetivo conseguir su inserción en el ciclo formal del Estado democrático y su ajuste estructural y funcional a los nuevos objetivos de la política exterior. Este complejo proceso se desarrolló, por una parte, bajo el lema del establecimiento del control civil y democrático de las Fuerzas Armadas que se convirtió en una de las preocupaciones básicas en Polonia ²⁸. La relación estrecha existente entre el régimen anterior y las Fuerzas Armadas y la incompatibilidad entre la democracia y el ejército autónomo que podía poner en peligro los fundamentos del nuevo Estado democrático, fueron los elementos que impulsaron las primeras reformas promovidas con el objetivo de conseguir la separación entre el poder civil y el poder militar y la despolitización de las Fuerzas Armadas. En este contexto, se prohibió la participación

²⁶ El tema de los nuevos candidatos a los embajadores fue tratado en 15 de las 44 sesiones que tuvo la Comisión de Asuntos Exteriores durante el funcionamiento del Parlamento que nació de las primeras elecciones semi-libres celebradas en junio 1989 y que funcionó hasta las primeras elecciones libres de octubre 1991. Ver *Biuletyn Komisji Zpraw Zagranicznych [Boletín de la Comisión de Asuntos Exteriores]*, n.º 108, 293, 670, 712, 785, 805, 968, 1.042, 1.070, 1.122, 1.154, 1.274, 1.333, 1.350, 1.443, X legislatura del Parlamento de PRL/RP, Varsovia.

²⁷ La ley de servicios exteriores fue publicada en *Dziennik Ustaw z 2001 r.* n.º 128, posición 1403. Desde el punto de vista de la aplicación de la ley surge el problema de los bajos sueldos que reciben los candidatos que pasan el examen de ingreso en la carrera diplomática y durante un año y seis meses se están preparando para obtener el grado diplomático.

²⁸ Sobre el tema del control civil y democrático de las Fuerzas Armadas polacas ver Jeffrey SIMON: *Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO [La transformación democrática del sistema defensivo de Polonia y la ampliación de la OTAN]*, Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, Varsovia, 1995. El autor publicó la versión ampliada de este trabajo en inglés con el título: *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil Military Relations*. Ver también su artículo "Poland. Prepares for the Alliance", *Joint Forces Quarterly, on-line* en http://www.dtic.mil/doctrine/jel&jfq_pubs/0925.pdf

de los militares en los partidos políticos, se inició la reforma de la enseñanza, se desarrolló una cuidadosa política de eliminación de los elementos más apegados al régimen anterior a través de las jubilaciones y del rejuvenecimiento de las plantillas, y se ajustó la simbología militar a la realidad del Estado democrático²⁹.

De forma paralela se procedió a la reforma de las relaciones y de las competencias de los órganos de la Administración central³⁰. En la definición de la subordinación del poder militar al poder civil fueron cruciales todas las reformas que tuvieron lugar en el marco de la transición política y que culminaron en la aprobación de la Constitución, como la base del ordenamiento jurídico-político del nuevo Estado democrático³¹. Por otra parte, destacaron las transformaciones en el ministerio de Defensa que se convirtió en la piedra angular del control civil de las Fuerzas Armadas. Su resultado final fue la separación entre la rama administrativo-civil y la rama militar y el establecimiento de la dependencia directa del Jefe del Estado Mayor del Ministro de Defensa, lo cual implicaba la dependencia de las Fuerzas Armadas del poder civil representado por un ministro de Defensa civil; ello sucedió el 14 de diciembre de 1995³².

La reforma de las Fuerzas Armadas que se planteó en la transición tuvo como finalidad, por otra parte, crear unas Fuerzas Armadas más eficaces y mejor preparadas para la realización de una política exterior y de seguridad orientada hacia la estrecha relación con el sistema de seguridad occidental. Ello obligaba a preparar las Fuerzas Armadas para la cooperación con otros ejércitos y a organizar una nueva distribución/estructura del ejército dependiendo de las funciones en el sistema. Conviene recordar que el ejército polaco, como uno de los componentes de las Fuerzas Armadas del Pacto de Varsovia, estaba organizado de acuerdo con la planificación

²⁹ A la despolitización y a otras reformas se refirió Piotr Kolodziejczyk, el jefe del Centro Educativo de la Fuerzas Armadas y a partir de abril de 1990 el viceministro en el ministerio de Defensa en *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 16 lutego 1990*, n° 299/X legisl., 16 de febrero de 1990, X legislatura, Sejm RP, Varsovia, 1990, págs. 2 y 3. *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 5 grudnia 1990*, n° 835/X legisl., 5 de diciembre de 1990, X legislatura, Sejm RP, Varsovia, 1990, págs. 1 a 16.

³⁰ En el análisis de todo el proceso no puede pasar desapercibido que, aunque el ejército asumió con bastante tranquilidad los cambios realizados en el marco de la transición democrática, el establecimiento de los mecanismos del control civil en los niveles más altos de la administración creó los verdaderos problemas generados por las dificultades de definir de forma clara las competencias en materia de la política de defensa entre el Presidente y el Gobierno, la doble dependencia del ministro de Defensa de los dos centros del poder ejecutivo introducida por la "pequeña Constitución", las tendencias del presidente Walesa a utilizar el ejército en los conflictos políticos. Estos elementos marcaron la escena política polaca en los años 1991 a 1995.

³¹ Sobre las implicaciones de todos los órganos centrales (el Presidente, el Gobierno, el Parlamento, el jefe del Estado Mayor) en el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas existe una publicación de síntesis de Maria Andrzej FALINSKI, Bartosz JABLONSKI y Tadeusz SOKOLOWSKI, *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce [El control civil y democrático de las Fuerzas Armadas en Polonia]*, Adam Marszałek, Torun, 1996.

³² La ley sobre el cargo del Ministro de Defensa de 14 de diciembre 1995, en *Dziennik Ustaw* n°10, posición 56 (1996). El 11 de agosto de 1995 el Presidente rechazó firmar esta ley solicitando un nuevo debate en el Sejm. Ver *Druk* n° 1.182, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, II legislatura, Sejm RP. La ley pudo pasar después de las nuevas elecciones presidenciales y el cambio en la Jefatura de Estado. El nuevo Presidente, Kwasniewski, retiró la anterior negativa de Walesa.

global realizada en el centro del bloque –es decir: en la Unión Soviética– y preparado para luchar contra la intervención desde Occidente. Ello tuvo como el resultado la concentración del ejército en la frontera occidental de Polonia y la desprotección del resto del territorio. La reestructuración del ejército durante la transición obligó a una distribución más equilibrada de sus efectivos mediante el traslado de unidades desde la frontera occidental a la oriental ³³.

Dado que durante la transición democrática no se consiguió la integración plena en el sistema de seguridad occidental (pese a que en 1997 se firmaron los Protocolos de Adhesión, hasta 1999 no estuvo claro si Polonia iba a entrar en la Alianza Atlántica), y aunque se crearon las bases firmes para alcanzar este objetivo durante la consolidación, la reforma de las Fuerzas Armadas polacas fue limitada e incompleta. Los problemas económicos tuvieron también su influencia negativa retrasando la reestructuración del ejército ³⁴.

Aún así, hay que reconocer que durante la transición se realizó una amplia labor de ajustar las Fuerzas Armadas a la futura participación en el sistema de seguridad occidental (a la OTAN, en concreto). La cooperación con los Estados Unidos y la participación en la Asociación para la Paz, fue fundamental en la medida en que permitió el aprendizaje de los militares polacos, sirvió como canal para la realización de las necesarias transformaciones para conseguir un mínimo de interoperatividad, y facilitó préstamos para la modernización del armamento y del material de las Fuerzas Armadas. Sirvió también para superar las barreas psicológicas creadas por los años de tratarse como enemigos.

La transformación de las Fuerzas Armadas estaba lejos de finalizar cuando terminó la transición política, y de hecho continuó durante la consolidación democrática. La integración de Polonia en la Alianza Atlántica fue el factor que dio el impulso definitivo en este sentido.

C) Nuevos objetivos de la política exterior polaca

El cambio en los objetivos de la política exterior puede ser considerado como uno de los síntomas más visibles de la transición en la política exterior. En el caso de Polonia se puede hablar de una redefinición total de estos objetivos, que equivalió a la

³³ El balance de los cambios iniciados incluso antes de la transición como consecuencia de la nueva doctrina defensiva del Pacto de Varsovia aprobada en el año 1987 que obligaba a la reducción de las Fuerzas Armadas fue presentado por Stanislaw Zak, el jefe del departamento del personal en el ministerio de Defensa, en mayo de 1990. En *Biuletyn Komisji Obrony Narodowej z dnia 8 maja 1990*, n° 435/X legisl., 8 de mayo de 1990, X legislatura, Sejm RP, Varsovia, 1990, págs. 1 a 10.

³⁴ Hasta el año 1995 el presupuesto de Defensa no alcanzó los niveles del año 1989. Pawel WIECZOREK: *Polska w NATO. Wymiar ekonomiczno finansowy [Polonia en la OTAN. La dimensión económico financiera]*, Biuro Prasy i Informacji MON (Col. Studia i Materiały n°49), Varsovia, 1999, pág. 41. Ver también Pawel WIECZOREK: “Transformacja sil zbrojnych. Aspekt ekonomiczny”, en *Raport o stanie bezpieczeństwa – aspekty zewnętrzne*, PISM, Varsovia, 1995 y Andrzej KARKOSZKA: “Security Policy and the Armed Forces of the Republic of Poland” en Jean GEERT y Theo VAN DEN DOEL: *Restructuring Armed Forces in East and West*, Westview Press, Oxford, 1994, pág. 69.

sustitución de la orientación oriental (hacia la URSS) por la orientación occidental (hacia Europa Occidental y los EE.UU.) de la política exterior.

Analizando la modificación de los objetivos con la utilización de los discursos políticos, habría que remontarse a finales de los años cincuenta cuando A. Rapacki, el Ministro polaco de Asuntos Exteriores, definió tres principios de la política exterior polaca:

- El principio del internacionalismo proletario y de la unidad en las relaciones con los países del bloque socialista.
- El principio de la solidaridad con los países que se liberaban de la dependencia colonial.
- Y el principio de la lucha constructiva por la convivencia pacífica con los países de otros regímenes³⁵.

Estos principios se mantuvieron hasta finales de los años ochenta. En 1981, uno de los politólogos más importantes de aquel entonces, J. Symonides, al comentar las decisiones sobre la política exterior polaca tomadas en el IX Congreso del Partido, analizó la política exterior polaca de acuerdo con las mismas pautas.³⁶ El autor destacó que las bases formales del principio de la amistad, cooperación y unidad que definía las relaciones con los países del mismo bloque, fueron creadas por los acuerdos bilaterales con la URSS, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, firmados entre 1945 y 1949 y prolongados consecutivamente³⁷, y mediante la participación en el Pacto de Varsovia. La solidaridad con los países en desarrollo –el segundo principio de la política exterior–, se manifestó mediante la estrecha cooperación de Polonia con India, Libia, Etiopía, Angola, Mozambique, Argelia, Siria, Irak, Yemen del Sur, México y Perú. El tercer principio fue realizado mediante el mantenimiento del diálogo con los países de Europa occidental y con los Estados Unidos, destacando la normalización de las relaciones con la República Federal de Alemania³⁸.

La particular situación internacional de Polonia después del golpe de 13 de diciembre de 1981 y la condena internacional que sufrió el país en esta etapa, provocaron la aparición de una serie de objetivos de política exterior vigentes en la década de los ochenta, que podríamos llamar circunstanciales, entre los cuales destacaba la necesidad de conseguir la revocación de las existentes restricciones, evitar la internacionalización del “asunto polaco”, actuar en contra de los intentos de aislar Polonia en el mundo, luchar con la propaganda dirigida en contra del Gobierno polaco, actuar en contra de la intervención de los Estados occidentales en los asuntos internos de Polonia, mantener las actividades de la diplomacia polaca en los foros internacionales –

³⁵ El texto del discurso de Rapacki en Bogumil RYCHLOWSKI (ed.): *Polityka zagraniczna odrodzonej Polski 1918-1988 [La política exterior de la Polonia renacida, 1918-1988]*, PISM, Varsovia, 1989, págs. 202 a 204.

³⁶ Janusz SYMONIDES: “Problemy polityki zagranicznej na IX Nadzwyczajnym Zjeździe PZPR [Los problemas de la política exterior en el IX Congreso Extraordinario del POUP]”, en *Sprawy Międzynarodowe* n° 8 (1981), págs. 7 a 16.

³⁷ Sobre los tratados bilaterales ver Jan TYRANOWSKI: *Traktaty sojusznicze Polski Ludowej [Los tratados de la República Popular Polaca con los aliados]*, Varsovia, 1972.

³⁸ Sobre la política exterior polaca hacia Occidente entre 1956 y 1970 ver el capítulo V de la obra de Longin PASTUSIAK: *Polska a Zachód [Polonia y el Occidente]*, PISM, Varsovia, 1991, págs. 92 a 131.

sobre todo en el foro europeo—, y actuar a favor de la reducción del nivel de las Fuerzas Armadas y del armamento en Europa (el plan de Jaruzelski de 1987) ³⁹. Los tres principios de la política exterior polaca definidos con anterioridad seguían vigentes incluso con mayor fuerza que en los años setenta ⁴⁰.

La transición democrática polaca se inició con los acuerdos de la “mesa redonda” de abril 1989 y las elecciones semilibres celebradas en junio del mismo año. El nombramiento del primer Gobierno dirigido por T. Mazowiecki procedente del movimiento *Solidaridad*, unido a las transformaciones en el bloque soviético, aceleraron todo el proceso democratizador. Una nueva situación interna y exterior encontró su reflejo en una nueva y, al principio tímida, definición de los objetivos de la política exterior polaca. El 12 de septiembre de 1989, el Primer Ministro Mazowiecki, al subrayar el respeto a los compromisos de Polonia, se refirió, al mismo tiempo, a la apertura del país a toda Europa ⁴¹. Ello permitía suponer que se iba a producir el cambio importante en la política exterior. Los nuevos objetivos de la política exterior fueron presentados con mayor precisión por el ministro de Exteriores Skubiszewski en abril de 1990. Como destacó el ministro, la política exterior era la expresión del interés nacional y de la razón del Estado de Polonia, realizados con el cumplimiento de los principios morales y del Derecho internacional. Se articulaba en torno a los siguientes objetivos:

- 1.— La participación en la construcción del sistema de seguridad europea a través de la CSCE y la ampliación de las relaciones con las organizaciones y los grupos europeos, sobre todo, con las Comunidades Europeas y con el Consejo de Europa.
- 2.— La transformación de las relaciones con los poderosos vecinos, la Unión Soviética y Alemania, para conseguir la definición de los intereses comunes y una mejor convivencia.
- 3.— El desarrollo de los nuevos lazos regionales (la integración en el triángulo Checoslovaquia-Polonia-Hungría; la dirección meridional al lado de Hungría y la República Federal Checa y Eslovaca, Austria, Yugoslavia e Italia; la dirección báltica).
- 4.— La ampliación de los lazos políticos, económicos y culturales-civilizatorios con los Estados de Europa occidental y con los Estados Unidos.
- 5.— La reconstrucción de las relaciones con los Estados de otros continentes, en particular con América Latina y con los países no alineados.
- 6.— La reducción de la deuda exterior.
- 7.— La cooperación con la organizaciones internacionales, especialmente con la Organización de Naciones Unidas en la solución de los problemas globales.
- 8.— El fortalecimiento de la justicia en las relaciones internacionales, la defensa de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

³⁹ En Longin PASTUSIAK: *Polska a Zachód [Polonia y el Occidente]*, cit., págs. 192 a 193.

⁴⁰ En el marco de la crisis polaca, los representantes del régimen subrayaron con más fuerzas la validez del principio de la amistad, cooperación y unidad con los países del bloque socialista. Ver por ejemplo el artículo que apareció poco después del golpe de Bogumil RYCHLOWSKI: “Cele i uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej [Los objetivos y los condicionantes de la política exterior polaca]”, *Sprawy Międzynarodowe* n°3 (marzo de 1982), págs. 7 a 26 (en págs. 14 y 18).

⁴¹ *Sprawozdania stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu z 12 wrzesnia 1989*, 12 de septiembre de 1989, X legislatura, Sejm RP, Varsovia, 1989, pág. 20.

9.- La eliminación de las fronteras y la creación de las facilidades en los movimientos de las personas, sobre todo en lo que se refiere a la conexión de los polacos con el mundo y de los emigrantes polacos con el país.

Los objetivos definidos por Skubiszewski permiten afirmar que Europa occidental y las organizaciones europeas se convirtieron en el claro referente de la política exterior polaca. Por otra parte, la necesidad de establecer buenas relaciones con los vecinos y la promoción de la cooperación regional, fueron la expresión de la pertenencia de Polonia a una región determinada –la Europa Central– en la cual las relaciones bi- y multilaterales, desarrolladas de forma adecuada, podían garantizar la estabilidad. Las referencias de Skubiszewski a la promoción de justicia en las relaciones internacionales, a la defensa de los derechos del hombre y de libertades fundamentales, y a la cooperación con la ONU en la solución de los problemas globales, no hacían sino confirmar el nuevo rumbo del Estado polaco embarcado en el proceso de la democratización.

Estos objetivos se mantuvieron inalterables durante toda la transición, aunque tuvo lugar una mayor precisión en la definición de cada uno de ellos. En este sentido, en junio de 1991 Skubiszewski ⁴² se refirió a:

- 1.- La dimensión europea como la prioridad de la política exterior. Es importante destacar que si en 1990 entre las organizaciones europea de interés para Polonia el ministro nombró la CSCE, las Comunidades Europeas, el Consejo de Europa, en junio de 1991 añadió la OTAN como una de la estructuras importantes en la dimensión europea de la política exterior polaca. Las declaraciones posteriores confirmaron el creciente peso del atlantismo en la política exterior polaca. En mayo de 1992 la integración en la OTAN fue definida, junto con la integración en la Comunidades Europeas, como la prioridad de la política exterior polaca.
- 2.- La cooperación con dos grandes vecinos: Alemania y la URSS.
- 3.- La construcción de los lazos regionales.
- 4.- La intensificación de las relaciones con los EE.UU., con los Estados de Europa occidental y con otros países industrializados (Japón, Australia, Canadá). En la declaración anterior, el ministro destacó en primer lugar los Estados de Europa occidental y en el segundo, los EE.UU. El cambio del orden debió responder a la modificación de las prioridades.
- 5.- La ampliación de los contactos económicos, políticos y culturales con los Estados de Asia, África, América Latina y, en particular, con los países árabes.
- 6.- La participación en los trabajos de la ONU.
- 7.- La reducción de la deuda exterior.
- 8.- La protección del medio ambiente a través de las acciones internacionales bi- y multilaterales.
- 9.- La ampliación y el fortalecimiento de los contactos con los emigrantes polacos.

La comparación de los objetivos de la política exterior del año 1990 y 1991 permite afirmar que a partir de mediados de 1991 la política exterior polaca adquirió una

⁴² *Sprawozdania stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu z 27 czerwca 1991, 27 de junio de 1991, X legislatura, Sejm RP, Varsovia, 1991, pág. 11.*

visible dimensión atlántica (la OTAN, las relaciones con los Estados Unidos) que, en principio, se sumó a la dirección europea, como su parte integral. Con tiempo, sin embargo, las dos direcciones –la europea, vinculada a la CE/UE y la atlántica, relacionada con la OTAN–, se independizaron, convirtiéndose en los dos objetivos paralelos y prioritarios de la política exterior polaca.

IV. CONCLUSIONES

La comparación de la política exterior polaca de los últimos años de la existencia del socialismo con la política exterior de la etapa de la transición democrática permite confirmar que entre 1989 y 1997 tuvo lugar una importante modificación de esta política desde el punto de vista de sus objetivos, su ciclo formal y sus medios. Una breve reflexión sobre las variables independientes permite explicar esta transición en la política exterior como el resultado de la transición democrática que constituyó el fondo de los cambios en la política exterior, de la relación entre las herencias del pasado y la posición geopolítica de Polonia que influyeron en la elección de las opciones, y del peso del contexto internacional que favoreció la definición y la realización de nuevos objetivos. Los elementos presentados en este trabajo como las variables independientes ayudan a entender todo este complejo proceso que debió desarrollarse de forma paralela a la transición política, económica y social, aunque se caracterizó, seguramente, por su propio ritmo y sus propias características, que exigen un estudio más completo.

Intentando establecer la relación entre la transición política y la transición en la política exterior, hay que destacar que los nuevos objetivos de la política exterior fueron fijados entre finales de 1989 y mediados de 1992, mientras que su realización –es decir la integración en la OTAN y en la UE– se alcanzó en marzo de 1999 y en mayo de 2004, respectivamente. El establecimiento del nuevo ciclo formal de la política exterior coincidió con las etapas de la construcción de las bases jurídicas y sociopolíticas del Estado democrático. La entrada en vigor de la Constitución en 1997 puede ser considerada como el acontecimiento que cerró este complejo proceso, dando los fundamentos a un ciclo formal acorde con los principios democráticos. Las transformaciones de los medios de la política exterior se desarrollaron en dos direcciones, de forma paralela a la realización de los objetivos de la política exterior y empujadas por la necesidad de cumplir con las exigencias de la UE y de la OTAN relativas a la democratizar de las instituciones del Estado polaca y por la necesidad de ajustar estos medios a los nuevos objetivos de la política exterior. Por una parte, se trataba de convertir los servicios exteriores en un instrumento independiente, despolitizado y eficaz. Por la otra, era importante insertar las Fuerzas Armadas polacas en el nuevo ciclo formal a través del establecimiento del control civil y democrático sobre ejército y de ajustar su estructura, tamaño, distribución y sus capacidades a la cooperación con el sistema de seguridad occidental. Si la fijación de los objetivos de la política exterior y la definición del nuevo ciclo formal de esta política se llevó a cabo durante la transición democrática, la transformación de los medios de la política exterior y la realización de los objetivos de esta política se alcanzó en la etapa de la consolidación democrática.

La transición en la política exterior es un concepto que ha encontrado poco interés entre los investigadores dedicados al análisis de las transiciones. No cabe ninguna duda de que se trata del concepto que exige una mayor reflexión teórica,

apoyada por el estudio y la comparación de casos concretos. En este contexto, el análisis de la política exterior polaca en la transición puede suponer un interesante punto de partida tanto para las futuras investigaciones sobre la política exterior de este país como sobre el fenómeno de la transición en la política exterior.