

Ayuda al desarrollo sin direcciones claras



Polonia desempeña su propio papel en la reducción de la brecha del desarrollo mundial al haber sido país receptor de asistencia para el desarrollo y haberse transformado ahora en país donante. Sin embargo, a pesar de su nuevo rol en el escenario político internacional, Polonia aún debe enfrentar los efectos secundarios de la transición hacia una economía de mercado. Por otra parte, las secuelas de la crisis financiera mundial se están haciendo notar en la economía nacional y, por consecuencia, en los hogares.

Network of East-West Women / NEWW-Polska

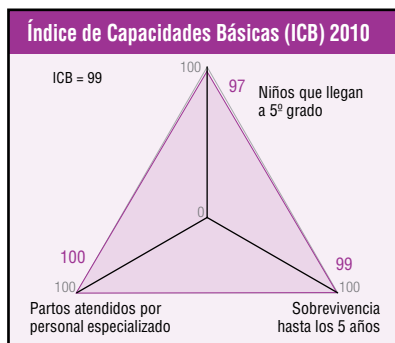
Agnieszka Nowak
Monika Popow

Al comienzo de la transición económica de 1989, el Producto Interno Bruto (PIB) de Polonia bajó bruscamente y la tasa de pobreza aumentó en forma significativa. La Oficina Nacional de Estadística calcula que la tasa de pobreza extrema en 2008 se redujo al 5,6% en comparación con el 6,6% de 2007. La tasa relativa de pobreza era del 17,3% en 2007 y del 17,6% en 2008. El porcentaje de personas en hogares con niveles de consumo menores al umbral de la pobreza era del 10,6% en 2008 y del 14,6% en 2007¹.

Sin embargo, las diferencias entre los grupos sociales van en aumento. Es muy probable que la disminución actual de los ingresos familiares resulte en un mayor empobrecimiento de las clases media y baja. La exclusión social cada vez mayor se hace sentir en el proceso democrático: solo el 25% de los polacos considera que puede incidir en el Estado; el 72% afirma que tal incidencia supera sus capacidades².

Las familias pobres, las madres solteras, los niños y niñas huérfanos, las personas discapacitadas o que padecen enfermedades crónicas y los ancianos constituyen los grupos que corren mayor peligro de exclusión social. Como las mujeres son quienes tienen la responsabilidad principal en el cuidado de las niñas y niños, así como de los integrantes ancianos o discapacitados de sus familias, puede asumirse que la pobreza afecta más a las mujeres que a los hombres³.

Según la Oficina Nacional de Estadística, la tasa registrada de desempleo ascendía al 8,5% a fines de 2009; 8,2% en el caso de los hombres y 8,8% entre las mujeres⁴. Debe agregarse que Polonia carece de medios eficaces para la contratación de mujeres, sobre todo mayores de 50 años, así como de normas que contrarresten la discriminación en contra de la mujer en el mercado laboral,

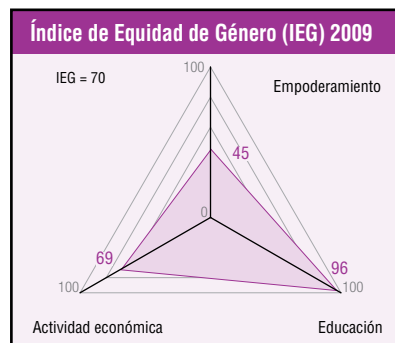


como por ejemplo la poca disposición a darles empleo debido a su papel de madres.

Educación

Polonia presenta niveles elevados de matriculación en todo el sistema educativo. El acceso universal a la educación está garantizado y las tasas de alfabetización alcanzan casi el 100%. Entre la población mayor de 16 años, las mujeres presentan un mejor nivel educativo que los hombres: el 19,5% de las mujeres asistió a educación secundaria y el 9% a educación superior (en comparación con el 16,4% y el 14,8 de los hombres, respectivamente)⁵.

A pesar de ello, el sistema educativo polaco sigue discriminando en función del género, sobre todo en los niveles terciarios. Las mujeres constituyen la mitad del alumnado, y a veces más, pero no participan en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, la disparidad de género en torno a salarios, promociones, condiciones laborales y grado académico va en aumento. Además, en la educación superior no se tiene en cuenta la problemática de equilibrar una carrera profesional con la vida familiar. La discriminación entre las mujeres de ciencia queda en evidencia cuando, a pesar de que el 65% de los estudiantes egresados son mujeres, la participación de la mujer en los niveles académicos disminuye luego de obtener el primer título de grado. El 49% de los títulos de doctorado es otorgado a mujeres y el número de docentes habilitadas para enseñar en universidades asciende al 35%, mientras que solo el 16% logra acceder a la jefatura de cátedra⁶.



La salud

El sistema de atención sanitaria se financia por medio de fondos públicos. A pesar de que existen instituciones públicas y privadas que cooperan con el Estado en la prestación de salud, el sistema aún no tiene los recursos necesarios. Los pacientes deben pagar aparte por ciertos servicios. Sólo un pequeño grupo de personas está en condiciones de costear la atención médica, que es cara, y la enorme mayoría de la población queda excluida del acceso a servicios de buena calidad.

Existe un gran déficit en materia de derechos sexuales y reproductivos en Polonia. El acceso limitado a los anticonceptivos, así como la falta de asesoramiento para la planificación familiar y de atención maternal de buena calidad para todas las mujeres, constituyen una violación a los derechos humanos. El país ha sido amonestado varias veces en ese sentido por parte de las agencias internacionales. El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) dispuso que Polonia debía implementar medidas conducentes a ampliar el acceso de las mujeres a la atención sanitaria, y recomendó investigar acerca del alcance, las causas y las consecuencias del aborto ilegal y sus efectos en la salud de las mujeres⁷.

Por otra parte, servicios tales como la atención en el parto o la anestesia epidural libre sin receta médica se deben pagar aparte al contado. Las mujeres deben afrontar el elevado costo de dar a luz si quieren que su pareja esté presente durante el parto, o tener acceso a una anestesia que no sea la estándar, por lo que la brecha entre ricos y pobres se hace aún más pronunciada.

1 Oficina Nacional de Estadística. Situación de hogares en 2008 a la luz de la investigación sobre presupuestos familiares. Disponible en: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_sytuacja_gosp_dom_2008.pdf>.

2 Centro de Investigaciones sobre la Opinión Pública. Disponible en: <www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_020_09.PDF>.

3 Fundación Feminoteka. La mujer en Polonia durante la transición 1989-2009. Disponible en: <www.feminoteka.pl/downloads/raport_20lat_www.pdf>.

4 Oficina Nacional de Estadística. El control del mercado laboral. Información trimestral acerca del mercado laboral. Disponible en: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_kwartalnia_inf_o_rynku_pracy_4k_2009.pdf>.

5 Oficina Nacional de Estadística. Los ingresos y las condiciones de vida de la población. Informe surgido de la encuesta UE-ECV de 2007 y 2008. Disponible en: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_dochody_i_warunki_zycia-rap_2007-2008.pdf>.

6 Andrea Rothe, y otros, *Gender Budgeting as a Management Strategy for Gender Equality at Universities* ("Presupuestos para el género como estrategia de gestión para la igualdad de género en las universidades"), Munich, 2008, 22.

7 Agnieszka Nowak, "La situación de la mujer en Polonia: una crisis permanente", en *Más allá de Beijing: la hora de la economía de género*, Social Watch, 2010. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/node/11614>.

La inmigración

En comparación con otros países de la Unión Europea, Polonia presenta una historia relativamente corta en materia de inmigración. Durante años las políticas migratorias de Polonia se enfocaron en las salidas más que en las entradas de migrantes. Durante el período 1989-2004, las políticas sobre inmigración se volvieron más reactivas, en función de los preparativos para ingresar a la UE. Se hablaba de la inmigración sobre todo en relación a derechos humanos y protección para los refugiados, a la protección de fronteras y la repatriación de los polacos étnicos desde los países de la antigua Unión Soviética, más que en relación a políticas sociales o económicas⁸.

Al ser Polonia un país relativamente pobre, las autoridades subestiman los problemas de la inmigración. En teoría Polonia persigue una política de integración basada en estándares europeos; en los hechos, los extranjeros que logran integrarse lo hacen debido a su propia determinación y accionar⁹.

El ingreso al bloque regional en mayo de 2004 hizo necesario incorporar normas y reglamentos de la UE a la legislación nacional, así como generar capacidad institucional en esta área. En junio de 2004 entró en vigencia la Ley para la promoción del empleo y de las instituciones del mercado laboral, que establece a quién se le puede conceder el permiso para trabajar, la residencia temporal, la "estadia tolerada" o la situación de "protección temporal". A pesar de los ajustes institucionales y legislativos llevados a cabo para cumplir con los estándares de la UE, Polonia no ha elaborado aún una política de inmigración que incluya la integración de los extranjeros. En cambio, las políticas se han centrado en los refugiados y en la repatriación de los polacos étnicos y en los cónyuges extranjeros de ciudadanos polacos¹⁰.

No existen estructuras que habiliten a los inmigrantes a incidir sobre las decisiones políticas en ningún nivel. Tampoco existen entes consultivos ni partidos de inmigrantes. Además, ni el Gobierno, ni los partidos políticos, ni las ONG, ni los mismos inmigrantes analizan el tema del derecho al voto local para no ciudadanos¹¹. Hasta el momento, la participación cívica activa de los inmigrantes se limita a actividades cuyo propósito es mejorar la situación social y económica de las comunidades de inmigrantes y conservar su identidad étnica, religiosa y cultural.

Asistencia para el desarrollo

En 2008 la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) que aportó Polonia ascendió a PLN 900 millones (USD 272,6 millones), lo que equivale al 0,08% del INB. En 2006 la AOD ascendió a PLN 922,2 millones (USD 279,3 millones), lo que significa que el nivel de la AOD polaca ha descendido por primera vez desde que Polonia ingresó a la UE. En 2008 el país no logró garantizar un aumento constante de fondos para la AOD, a pesar de que el objetivo es que para 2010 la

AOD polaca alcance el 0,17% del INB y que aumente al 0,33% para 2015¹².

La AOD polaca se compone de asistencia multilateral (que se brinda a través de organizaciones internacionales) y de asistencia bilateral (que se brinda en forma directa por medio de instituciones, organizaciones y otros entes polacos). La asistencia multilateral consiste en pagos realizados al presupuesto de la UE y de otras organizaciones internacionales y a fondos como los de las agencias de las Naciones Unidas, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). La asistencia bilateral es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero incluye además pagos realizados por otros ministerios polacos, como el Ministerio de Trabajo, el de Educación y otros. Estos fondos se asignan mediante proyectos cofinanciados dirigidos por entes de la administración pública y ONG¹³.

Los canales por los cuales Polonia brinda asistencia extranjera consisten en: ayuda alimentaria, becas, asistencia financiera, asistencia técnica y ayuda humanitaria. En 2006, el país ratificó el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, aunque hasta el momento no ha brindado ayuda alimentaria alguna al extranjero dentro del marco de la cooperación para el desarrollo.

Gran parte de la AOD polaca se asigna a becas para estudiantes de países en desarrollo y en transición. El Programa de Becas K. Kalinowski, que instituyó el primer ministro Kazimierz Marcinkiewicz en marzo de 2006, está enfocado a estudiantes de Bielorrusia que han sido expulsados de universidades bielorrusas debido a su defensa de valores democráticos. El programa se implementa en cooperación con el Ministerio de Educación y Ciencia y es coordinado por el Centro para Estudios sobre Europa Oriental de la Universidad de Varsovia¹⁴. Aunque se informa que tales gastos constituyen AOD, estos no cumplen con los criterios de la OCDE-CAD¹⁵.

El propósito de la asistencia técnica es brindar apoyo para la capacitación de los recursos humanos, y aumentar la formación y la capacidad técnica y productiva de los países en desarrollo. Este tipo de asistencia se brinda en diferentes modalidades, como por ejemplo capacitación, delegación de especialistas, viajes de estudios, becas y otras actividades que se llevan a cabo dentro del marco de proyectos implementados por entes administrativos del Gobierno, gobiernos locales y ONG.

La ayuda humanitaria surge de las reservas objetivo del presupuesto estatal que administra el Departamento de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este tipo de ayuda se brinda según los principios de la Buena Donación Humanitaria y del Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria. Los países prioritarios para recibir ayuda humanitaria de Po-

lonia son Sudán, Chad e Iraq. Al mismo tiempo, Varsovia a menudo coopera en forma directa con organizaciones humanitarias que funcionan localmente cuando se producen desastres, así como con ONG locales.

Desde 2008 el ejército polaco se ha dedicado a distribuir ayuda para el desarrollo, sobre todo en Afganistán. Según algunas críticas provenientes de las ONG, "elegir a los militares como agentes de implementación para las actividades de ayuda socava la eficacia de la cooperación para el desarrollo, que depende en gran medida del enfoque, la motivación y las metas de los responsables de la implementación de la ayuda."¹⁶

Los objetivos de la AOD polaca

Las principales metas de la asistencia extranjera polaca son la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los países que reciben asistencia de Polonia, así como garantizar la democracia, el estado de derecho, el desarrollo de la sociedad civil y el respeto por los derechos humanos en Europa Oriental.

Los países prioritarios para la asistencia extranjera que brinda Polonia son Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Afganistán, Iraq, Georgia, Angola, Vietnam y la Autoridad Palestina. La asistencia bilateral que atiende a los países prioritarios va primordialmente a los Nuevos Estados Independientes (NEI): Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Las premisas de la AOD polaca son consecuentes con los ODM y las políticas de desarrollo de la Unión Europea. Entre sus objetivos principales se encuentran "brindar apoyo al crecimiento económico sostenible, al respeto por los derechos humanos, a la democracia, al estado de derecho y a la buena gobernanza, la promoción de la seguridad y la estabilidad mundiales, la transferencia de experiencia en el área de la transformación política polaca, el desarrollo de los recursos humanos, apoyo al desarrollo de la administración pública y de las estructuras locales, la protección ambiental y la prevención de problemas ambientales y brindar ayuda humanitaria y alimentaria de emergencia"¹⁷.

La cooperación de Polonia para el desarrollo y la implementación de sus programas de asistencia extranjera son áreas nuevas de política exterior que no han sido abarcadas por una legislación integral. Por otra parte, los datos no se encuentran desagregados por sexo. El procedimiento habitual del Ministerio de Relaciones Exteriores consiste en resumir los montos de asistencia extranjera polaca y anunciarlos en relación con los países y no con las acciones específicas.

La asistencia extranjera polaca carece de ciertas definiciones básicas. Existe gran necesidad de garantizar que la asistencia para el desarrollo sea bien coordinada (en cumplimiento con los requisitos de la UE), así como de generar mecanismos financieros eficaces y eficientes y de crear un marco institucional y legal claro. Es necesario implementar y poner en práctica soluciones que han sido probadas con éxito en otros países desarrollados para garantizar la continuidad de las políticas polacas de desarrollo y el logro efectivo de las metas trazadas. ■

8 K. Iglicka, *Poland: Waiting for immigrants. But do we really want them?* ("Polonia: esperando a los inmigrantes. ¿Realmente queremos recibirlos?"), Centro Studi Di Politica Internazionale. Disponible en: <www.cespi.it/WPMIG/Country%20mig-POLAND.pdf>.

9 *Ibid.*

10 Ver: <www.developmentandtransition.net/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&DocumentID=580>.

11 Iglicka, *op. cit.*

12 Grupo Zagranica, *Polish Development Assistance 2008* ("Asistencia para el desarrollo polaca"). Informe independiente de ONG. Disponible en: <www.trialog.or.at/images/doku/polish-oda-2008-ex_summary_eng.pdf>.

13 Ver: <www.polskapomoc.gov.pl/The_Ways_of_Providing_Polish_Foreign_Assistance_166.htm>.

14 Ayuda Polaca. Ver: <www.polskapomoc.gov.pl/Scholarships_179.html>.

15 Grupo Zagranica, *Polish Development Assistance 2008* ("Asistencia para el desarrollo polaca"), *op. cit.*

16 *Ibid.*

17 Justificación de la Ley sobre asistencia para el desarrollo polaca. Ver: <globalnepoludnie.pl/New-strategy-for-Polish-foreign>.