

# LA UNIÓN EUROPEA Y LA CUARTA AMPLIACIÓN. O DE LA RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL EN LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

Liborio Mattina



## Introducción<sup>1</sup>

Este artículo examina la influencia de la dimensión internacional sobre el cambio político de los países comprometidos en la transición de regímenes totalitarios a regímenes democráticos. El análisis será realizado en referencia a las acciones de la Unión Europea (UE) durante el proceso de ampliación, que ha conducido al ingreso, entre 1997 y 2007, de diez países ex-comunistas, además de Chipre y Malta, dentro de la UE de ‘los Quince’<sup>2</sup>.

Nos preguntaremos, en particular, si la UE ha sido un determinante en el proceso de democratización, o si solamente lo ha sido de manera limitada, y, especialmente, en alguna fase particular de dicho proceso. Este tipo de reflexión nos llevará a considerar el tema de la vinculación entre factores internos y externos (es decir, la dimensión internacional) del proceso de cambio democrático.

## Las causas de la cuarta ampliación

Antes de examinar si el proceso de ampliación operó favorablemente sobre la democratización de ‘los Diez’ –y en caso positivo de qué modo lo hizo– es oportuno recordar los motivos que indujeron a la UE a embarcarse en una empresa con semejantes dificultades. Los mayores riesgos de la cuarta ampliación, respecto de las tres precedentes<sup>3</sup>, provenían de la mayor cantidad de aspirantes, de su nivel de desarrollo relativo más bajo, de su limitada capacidad político-administrativa para enfrentar las demandas de adecuación a las reglas de la

Unión, de la pesada herencia política que condicionó el cambio de régimen en sentido democrático. Adicionalmente, un número tan elevado de adhesiones simultáneas suponía el riesgo de desestabilizar –como efectivamente sucedió después– el sistema institucional de la Unión, caracterizado desde siempre por un delicado equilibrio del proceso de decisión interna entre las tendencias intergubernamentales y supranacionales.

Tres son las interpretaciones que explican los motivos que indujeron a la UE a aceptar el desafío de la cuarta ampliación.

- **La relevancia de los intereses económicos.** Esta explicación ha sido propuesta por los autores que apelan a un enfoque intergubernamental, el cual considera predominante la lógica de los intereses nacionales de los estados miembros en la elaboración de las decisiones de la UE. Según los intergubernamentalistas, la elección de incorporar a los países ex comunistas se reveló coherente con la tutela de los intereses de los Quince, quienes vieron en la ampliación las ventajas derivadas de la inserción en el mercado único de cien millones de nuevos consumidores y de la posibilidad de aumentar sus inversiones en países con bajo costo de la fuerza de trabajo. Esta opción tenía costos limitados, dado que la inserción en el mercado único de las economías del Este y de las dos islas mediterráneas, produciría contragolpes modestos sobre las economías de los Quince –el monto total del PBI de los candidatos era equivalente al 5% del de los Quince (Moravcsik y Vachudova 2003).

- **La política de seguridad.** Según esta interpretación, la UE habría promovido la ampliación para responder a una exigencia de naturaleza geopolítica, como, por otra parte, ha sido declarado por sus representantes oficiales<sup>4</sup>. Con la integración de los países de Europa Central y del Este, la UE promovió una estabilización regional que habría tenido menos posibilidades de concreción si los Quince hubiesen utilizado solamente los instrumentos previstos por la Política Externa y de Seguridad Común (PESC). Con aquellos instrumentos, la UE logró, en el mejor de los casos, promover una convergencia momentánea de las políticas externas nacionales sobre determinadas cuestiones (Attinà 2001, pp. 139-142). Con la ampliación hacia Este, por el contrario, la UE supo proponer, luego de la dramática experiencia de la disolución de Yugoslavia, una estrategia de largo plazo con miras a reducir el riesgo de ‘importar’ los efectos de las crisis internas de los países de Europa Central y del Este (económicas y políticas) luego del fin del sistema bipolar. Consciente del hecho de que un sistema político se fortalece si dispone de fronteras seguras en un ambiente internacional estable, la UE, con el objetivo de prevenir (o neutralizar) la expansión de la inestabilidad a sus fronteras inmediatas, absorbió un nuevo territorio en el cual buscó radicar los estándares políticos normativos dominantes dentro de la comunidad de los estados miembros<sup>5</sup>. La UE se habría, pues, embarcado en la empresa de la ampliación para resolver problemas que los estados miembros no eran capaces de superar individualmente: aislar los Balcanes occidentales en guerra del resto de la región, rodeándolos de una corona de estados solidarios con la UE<sup>6</sup>, apagar los focos de conflicto que amenazaban con encenderse en Europa Central debido a las numerosas contiendas interestatales<sup>7</sup> y a la precariedad de las nuevas instituciones democráticas, prevenir las pulsiones hegemónicas de la Rusia post-comunista<sup>8</sup>.
- **La explicación normativa.** La tercera hipótesis interpretativa propuesta en la literatura para explicar la decisión de la UE de aceptar el desafío de la ampliación parte del supuesto que la política externa de la UE se basa sobre convicciones normativas difundidas entre los estados miembros (Telò 2004). Tales convicciones consienten a la UE trascender los intereses nacionales de los estados miembros y actuar como un actor colectivo. El enfoque constructivista destaca, especialmente, que la elección de la UE de incentivar la ampliación a países ex comunistas ha sido en gran medida motivada por exigencias de tipo normativo que apelan a valores, a la aspiración común de una Europa de estados democráticos, que constituye el fundamento ideológico de la UE. Apremiada hacia una elección de coherencia por países que –apelando a

los mismos valores liberal democráticos que la Unión profesa– han expresado su deseo de adhesión, la Unión ha debido mantenerse fiel a la imagen consolidada en la arena internacional como promotora de paz y democracia, alineando sobre esta posición también a los estados miembros menos convencidos de poder obtener ventajas significativas de la ampliación (Schimmelfennig 2001).

Es útil destacar que la tercera (presiones de coherencia normativa) y la segunda hipótesis (política de seguridad) acerca de las razones que han impulsado a la UE a aceptar el desafío de la ampliación asumen que este proceso ha sido dirigido por la UE junto con la promoción gradual de la democracia en los países ex comunistas. La UE, según ambas interpretaciones, supondría que la democracia, sostenida por una robusta economía de mercado, puede constituir una garantía de estabilidad para el continente.

Las interpretaciones prevalecientes incentivan, pues, a fijar la atención sobre el tema de la promoción de la democracia como la estrategia que califica el accionar de la Unión ante los países candidatos de la cuarta ampliación.

### ¿Cuán relevante es la dimensión internacional del proceso de democratización?

Es sabido que los grandes cambios que han posibilitado la transformación democrática de los países ex comunistas y su ingreso a la UE no hubiesen sido posibles sin la crisis y la implosión del gigante soviético. Pero la dimensión internacional ha sido importante no solamente en la fase *destruens* del antiguo régimen, es decir en el haber propiciado la caída de los regímenes post totalitarios de Europa centro oriental (Linz y Stepan 1996). Se ha mostrado también influyente en el sostenimiento de la construcción de los nuevos regímenes que con notable sincronía han dado vida a las democracias de Europa Central y del Este. Sin un robusto apoyo externo, el proceso de democratización de los países ex comunistas habría sido más problemático e incierto.

Los actores internacionales que han contribuido a la construcción de los nuevos regímenes han sido varios: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, la Organización de las Naciones Unidas, diversos países europeos liderados por la República Federal Alemana, los Estados Unidos y el Japón (Fossati 2004, pp. 37-83). Pero solamente la UE ha dado vida a una acción sistemática y orientada a incentivar la democratización de los países ex comunistas durante la laboriosa etapa de preparación para la adhesión de los países candidatos, que condujo a la ampliación de la Unión a todos los países ex comunitas de Europa Central y del Este. El proceso de ampliación de la UE, guiado

Las interpretaciones prevalecientes incentivan, pues, a fijar la atención sobre el tema de la promoción de la democracia como la estrategia que califica el accionar de la Unión ante los países candidatos de la cuarta ampliación.

# La capacidad de adaptación de los gobiernos y de las instituciones de los países candidatos a los incentivos provenientes del exterior varía de un caso a otro en virtud de la configuración específica de los distintos factores internos (de naturaleza económica, social e institucional).

y monitoreado por la Comisión Europea, ha sido un escenario útil para el aprendizaje y el fortalecimiento de las (incipientes) prerrogativas democráticas de los antiguos países comunistas.

Surge, consecuente y naturalmente, la pregunta de en qué medida la UE (la dimensión internacional) ha sido un determinante para la democratización de los países del área. ¿Es posible considerar, en última instancia, a la UE como el factor causal de mayor peso en la democratización de estos países? ¿O los numerosos factores internos que influyen en las elecciones de los gobernantes relevantes para la democratización de los países candidatos debería inducir a no sobreestimar la importancia de los factores externos? No es posible, de hecho, desdeñar que sean justamente estos últimos la variable dependiente que puede resultar fuertemente condicionada en la interacción de las dimensiones externa e interna (Pridham 2000, 286). En otras palabras, significaría que el accionar de la UE termina por adaptarse, en cada caso, a las condiciones internas de los países con los que entra en relación, distintas en cada uno de ellos.

El objetivo de este artículo es, entonces, reflexionar sobre la importancia que han tenido los factores internacionales sobre las transformaciones políticas internas de los países ex comunistas considerando las limitaciones que hayan sufrido en su interacción con los factores internos. Expuesto de manera más sencilla: ¿El desarrollo democrático puede ser incentivado de forma determinante desde el exterior? ¿O la dimensión internacional adquiere relevancia significativa solamente cuando encuentra condiciones favorables internas en los países expuestos al proceso de democratización?

A estos interrogantes es posible responder, como hacen algunos estudiosos de las relaciones internacionales, atribuyendo a la variable internacional un papel determinante en el proceso de democratización (Bonanate 2000, 36-37). O, tal vez, puede asumirse, como han hecho los comparativistas, que la dimensión internacional tiene un rol concurrente, pero no necesariamente determinante, junto a las variables internas (Pridham 1994 e 2000; Schmitter 1996; Whitehead 1996 e 2001)<sup>9</sup>. En este escrito seguiremos la segunda interpretación, convencidos de que la democratización es el resultado de una interacción entre factores internos e internacionales (en este caso del vínculo entre la Unión y los países candidatos) que conduce a resultados diferentes en cada uno de los casos estudiados. La capacidad de adaptación de los gobiernos y de las instituciones de los países candidatos a los incentivos provenientes del exterior varía de un caso a otro en virtud de la configuración específica de los distintos factores internos (de naturaleza económica, social e institucional). Si, por el contrario, imaginásemos un proceso de causalidad unidireccional, desde

el plano externo al interno, encontraríamos inconvenientes difíciles de superar en la explicación dado que algunos países avanzaron rápidamente en la senda de la democratización mientras otros se quedaron rezagados.

## La influencia de los factores internacionales: convergencia y condicionalidad

Asumimos, entonces, la democratización como un proceso de transformación del régimen político cuya evolución es influenciada por la interacción entre factores internacionales e internos. Comenzamos a precisar la incidencia de los elementos internacionales sobre la transformación democrática utilizando los conceptos de convergencia y de condicionalidad.

**La convergencia** es el recorrido centrípeta efectuado por los países ex comunistas hacia la UE, el cual opera tanto con anterioridad como con posterioridad a la adhesión. Más precisamente, la convergencia puede ser definida como el proceso de acercamiento que favorece la democratización interna. Este proceso, adoptado por los países candidatos, conduce hacia los objetivos compartidos de reformar ciertas políticas<sup>10</sup> e instituciones y es inducido por la penetración de valores, normas generales y directivas específicas provenientes de la Unión. Es un proceso alimentado por la perspectiva de adquirir la membresía y puede, justamente por ello, resultar particularmente favorable para el proceso de democratización, puesto que incentiva a los países candidatos a adaptarse a los estándares indicados, tan deseables como necesarios para la Unión. El objetivo de ingresar a la Unión imprime una dirección precisa a la convergencia y le otorga una meta (Pridham 2000, 296). En otras palabras, la convergencia es generada por el poder de atracción del cual dispone la UE en la orientación de las elecciones de política interna de los candidatos hacia el sostén del proceso de democratización interna.

Para asegurarse que las ayudas financieras, de *expertise* e institucionales ofrecidas a los aspirantes primero y a los candidatos luego, sean empleadas de manera eficaz, la Unión ha elaborado **la condicionalidad**, que es un sistema de monitoreo político relativo a los logros parciales obtenidos por cada país. Con el término 'condicionalidad' indicamos los esfuerzos deliberados dirigidos desde el exterior para determinar al interior de un país el curso de la acción política y ciertos resultados. Los promotores externos especifican las (pre)condiciones que ciertos países deberán adoptar para acceder a oportunidades políticas y materiales (Pridham 2000, 298). Los gobiernos de los países destinatarios de las propuestas condicionantes evalúan si éstas son convenientes y deciden aceptarlas o rechazarlas. La aceptación equivale a asumir comportamientos conformes

a la consecución de los objetivos acordados. Si los países embarcados en la adaptación no mantienen sus compromisos, los promotores externos pueden congelar o retirar el apoyo. La UE ha empleado la condicionalidad para favorecer la convergencia de los candidatos en áreas específicas de política pública, en la adaptación institucional y en la promoción de los derechos civiles. En otras palabras, la condicionalidad se convierte, en el curso de las negociaciones precedentes a la adhesión, en un importante instrumento de apoyo a la democratización.

Sobre la base de lo hasta ahora expuesto, es posible afirmar que la convergencia es el proceso general que orienta las elecciones de los actores políticos internos comprometidos en la transformación económica y político institucional, mientras la condicionalidad es una modalidad de la convergencia que se distingue por el carácter vinculante de los compromisos asumidos por los candidatos para el ingreso. Las restricciones impuestas a las acciones de los candidatos derivan del hecho de que la condicionalidad se basa en una relación asimétrica entre la UE y los aspirantes a la adhesión. Es la UE quien redacta la agenda de las obligaciones que los aspirantes deben respetar sin poder modificar ni el contenido ni los tiempos de actuación, con la sola excepción de períodos de transición limitados. La UE, además, expresa un juicio no apelable sobre la base del monitoreo de los avances o retrasos acumulados por cada candidato quien reorienta su acción en función de las evaluaciones periódicas de la Unión.

La aparente inexorabilidad de las acciones de condicionamiento externo de la UE presenta diversos límites. La fortaleza del método de la condicionalidad democrática radica en la perspectiva de ingreso, pero este tiene también debilidades dado que su eficacia depende, en gran medida, de la disponibilidad y las posibilidades de los países aspirantes para cumplir con las obligaciones de la UE. En ciertos casos esa disponibilidad puede estar ausente, debido a que las prioridades establecidas en la agenda política nacional (por ejemplo, el tema de la defensa de la identidad nacional para los estados de reciente formación) pueden diferir de aquellas indicadas por la UE y distraer de su consecución. Con referencia a la ampliación de los países de Europa Central y del Este, la UE ha debido frecuentemente reducir al mínimo la aplicación de sanciones y apelar sobre todo a la persuasión.

### **La importancia de los factores internos en el corto y largo plazo**

Sobre la base de los conceptos expuestos anteriormente es posible proseguir sosteniendo que cuando el proceso de convergen-

cia ha tenido como desenlace el ingreso de los candidatos a la UE, ello ha sido una indicación del camino a seguir por parte de los otros países aspirantes, en especial los países de la inestable área de los Balcanes.

Al mismo tiempo, es necesario considerar que, en algunos casos, la adaptación de los países ex comunistas a los estándares requeridos por la UE ha tenido un carácter más formal que sustancial. La UE, pues, ha aplicado el mecanismo de la condicionalidad con gran flexibilidad –y aceptado una adaptación de bajo perfil– en nombre de la necesidad superior de realizar en tiempo razonable la ‘reunificación de Europa’ para evitar que se dispararan impulsos centrífugos que hubiesen sido difíciles de controlar.

El frecuente recurso de la UE a una estrategia pragmática de atracción de candidatos ha ilustrado la importancia de los factores internos que condicionan, tanto asegurando como lenticificando o aun bloqueando, el proceso de democratización. Este dato empírico tiene implicancias teóricas significativas que intentaremos esclarecer al considerar brevemente algunos de los factores comunes y las principales diferencias que han caracterizado los dieciséis países ex comunistas candidatos al ingreso.

Con el pasaje de las condiciones de regímenes post totalitarios a democráticos y con la transformación de sus economías, más o menos planificadas, a una economía de mercado, todos los países candidatos han tenido que enfrentar de modo simultáneo una doble transición: de régimen y de radical reconversión económica<sup>11</sup>. Sin embargo, seis de los dieciséis países eran de reciente independencia (República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia) y debieron, por este motivo, enfrentar también la cuestión de la construcción del estado y, paralelamente, tutelar las eventuales minorías nacionales asentadas dentro de la nueva unidad política. En caso de estar presente, la cuestión de la tutela de los derechos políticos y civiles asumió una importancia crucial.

Las condiciones económicas internas fueron también muy variadas. La renta media per cápita de los países candidatos no superaba, en el 2001, el 40% de la de los Quince. No obstante, se registraban diferencias significativas al interior del grupo de los Diez con la renta de Bulgaria y Rumania siendo inferior al 20% de la ‘rica’ Eslovenia. Asimismo, pues, existían diferentes posibilidades materiales para enfrentar las reformas previstas en los planos de la transformación de la economía y de las instituciones.

Los Diez, además, presentaban tradiciones político-administrativas diferentes según sus territorios actuales, de forma parcial o total, hubieran formado parte (en los siglos XIX y XX) del Imperio Habsburgo, Otomano o Zarista. Diferente había sido también el carácter de su subordinación durante la

[...] la convergencia es el proceso general que orienta las elecciones de los actores políticos internos comprometidos en la transformación económica y político institucional, mientras la condicionalidad es una modalidad de la convergencia que se distingue por el carácter vinculante de los compromisos asumidos por los candidatos para el ingreso.

dominación soviética, con los tres países bálticos incorporados a la URSS luego de la anexión del año 1939, mientras el resto permanecía formalmente independiente<sup>12</sup>. Eslovenia, en cuanto perteneciente a la Federación Yugoslava y, por ello, de hecho externa al bloque soviético no compartió esta subordinación.

Más aún, habían existido grados diferentes de transformación interna de estos países en los tiempos de la dominación soviética, con consecuencias diversas en el grado de penetración de las estructuras del régimen post totalitario en la sociedad civil. Tales diferencias son importantes porque contribuyen a explicar la diversidad de modalidades en la transición política posterior al año 1989, junto al mayor o menor grado de apertura de los países candidatos a las presiones provenientes de la UE.

En síntesis, es posible afirmar que la diversidad del grado de modernización alcanzado en los países candidatos con anterioridad a la instauración de los regímenes comunistas y, en el período sucesivo, la diversidad del grado de penetración de los regímenes totalitarios en cada uno de los países del área (Janos 2000, pp. 29-124; Elster, Offe y Preuss 1998, pp. 292-296), constituyen factores de larga duración que han condicionado indirecta, pero fuertemente, la transición de los regímenes y la sucesiva consolidación democrática. En particular, los factores de largo plazo han favorecido o perjudicado la emergencia de élites políticas reformadoras (factores de corto plazo) capaces, al momento de la transición de régimen, de direccionar positivamente el proceso de democratización respondiendo positivamente a las oportunidades y compromisos propuestos por la UE (Mattina 2004, pp. 118-127).

En ciertos países (Bulgaria y Rumania, en particular, pero también Eslovenia por un período limitado) cuando los herederos de los partidos comunistas tuvieron acceso al gobierno, desvalorizaron las sentencias de las cortes, sabotearon la división de poderes, interpretaron la democracia parlamentaria como un simple dictadura de la mayoría; vieron en la oposición solamente un obstáculo, casi ilegítimo, al pleno ejercicio del poder, negaron la autonomía funcional de la burocracia (Elster Offe y Preuss 1998, pp. 298 y 303). En este contexto, la oposición encontró mayores dificultades para controlar la actividad del gobierno. El enfrentamiento político se radicalizó y la persistencia de las dificultades económicas internas alimentó la emergencia de partidos populistas, a su vez caracterizados por tendencias antidemocráticas (Bosco y Mattina 2004, pp. 278-292). En otros países, las nuevas élites políticas de inspiración democrática (República Checa) o las élites políticas dirigentes de los ex partidos comunistas, herederos del régimen totalitario (Eslovenia y Hungría) respondieron positivamente al desafío lanzado por la Unión Europea.

Sin embargo, los éxitos obtenidos por las élites reformadoras no deben inducirnos a pensar que las decisiones y sus responsables (o sea, factores de corto plazo) son suficientes para eliminar las dificultades provenientes de la herencia del pasado (factores de largo plazo). La misma aparición en la arena política, durante o luego de la transición, de nuevas (o reformadas) élites políticas capaces de llevar adelante una verdadera transformación, depende en gran medida del tipo de condiciones socio-económicas, mentalidades y tradiciones que un país hereda de su pasado. Una herencia que, por permanecer solamente en la dimensión de los recursos materiales, puede limitar considerablemente el rango de opciones de las cuales pueden valerse las élites políticas comprometidas en la

reforma. La reforma de la administración, la creación de nuevas agencias, el incremento en las retribuciones de los funcionarios y las políticas de lucha contra la corrupción suponen un aumento del gasto público que los países pobres pueden solventar de manera limitada, permaneciendo, por ello, rezagados en el proceso de democratización.

En conclusión, es la combinación, diferente en cada caso, de los factores de largo y corto plazo la que da vida a las configuraciones de poderes favorables o desfavorables al cambio democrático<sup>13</sup>. La diferente naturaleza de tales configuraciones parece ser, finalmente, determinante en el éxito parcial del desafío, proveniente del exterior, para la democratización.

### **La (limitada) eficacia de la dimensión internacional en el proceso de democratización**

Después de haber considerado la importancia de los factores internos, de corto y largo plazo, que pueden incentivar o limitar la incidencia de la dimensión internacional sobre el cambio político interno, es ahora posible reflexionar sobre el impacto de las estrategias de la UE destinadas a sostener la democratización de los países ex comunistas. Sobre este punto, la valoración provista por la literatura es discordante. Algunos autores (Hughes, Sasse y Gordon 2002) afirman que la convergencia hacia los estándares solicitados fue limitada dado que la UE condicionó su ayuda a los países ex comunistas de manera no homogénea e incoherente, con resultados diferentes en cada país y en cada sector de política pública. Por otro lado, muchas de las reformas efectuadas por los países ex comunistas no disponían de un modelo único de referencia europeo al cual converger sino que existían diversas 'soluciones' nacionales.

Otros autores llegan a conclusiones menos escépticas, en el sentido que, aún sin exagerar su importancia, destacan el impacto positivo de las políticas de condicionalidad de la UE sobre los países ex comunistas. En particular, esto se ha dado en el ámbito de las políticas destinadas a favorecer el desarrollo de libertades, derechos, procedimientos y garantías democráticas donde las iniciativas promovidas por la UE tendientes a la protección de las minorías étnicas, la introducción de normas jurídicas fundamentales de la tutela de los individuos y de sus bienes (adopción de códigos civil y penal), la reforma de la administración pública, la independencia de la magistratura, la descentralización política, el desarrollo de la asociatividad y la participación del sindicalismo en las elecciones gubernamentales de política económica (Mattina 2004). Tampoco debe olvidarse el rechazo de la UE a continuar las negociaciones previas a la adhesión con gobiernos conformados por partidos ex comunistas no reformados o nacionalistas (Eslovaquia y Rumania), proclives a ignorar las libertades y garantías democráticas (Vachudova 2005).

El conjunto de estas iniciativas debe ser, también, valorado a la luz de dos consideraciones. La primera es que la UE, como el resto de Occidente, no ha sido un factor de influencia sobre el inicio de las transiciones de régimen que fue más bien provocada por las nuevas posiciones de la política internacional de la URSS y de Gorbachov<sup>14</sup>. La UE ha tenido, en cambio, un papel importante durante la transición y en la fase de consolidación democrática, contribuyendo a evitar la caída de economías muy expuestas en términos de deuda externa<sup>15</sup> en el inicio del proceso de reconversión hacia el mercado.

La importancia de los factores internos en la promoción o desincentivo del proceso de convergencia fue tan importante que el impacto de las iniciativas de la UE fue significativo cuando ha reforzado o acelerado las tendencias reformadoras ya presentes en cada caso nacional, mientras que ha tenido resultados limitados si la orientación del gobierno y el peso del pasado [...] han creado condiciones internas desfavorables para la recepción de las solicitudes del exterior.

Es necesario, por otra parte, recordar que la ayuda financiera ofrecida en conjunto por la UE a los países candidatos entre 1997 y 2007 fue limitada al compararla a los fondos prestados a los estados miembros bajo la categoría de los fondos estructurales y de cohesión<sup>16</sup>. La exigüidad relativa de los medios financieros brindados influyó negativamente sobre la eficacia de las políticas de reforma promovida por la UE y volvió muy cansador y largo el proceso de convergencia siguiente que está todavía en marcha –años después de la incorporación de dichos países.

Respecto de la segunda consideración, debe evaluarse el hecho de que el proceso de convergencia alimentado por las políticas de la UE, además de inconstante, tuvo un elevado grado de variabilidad entre los distintos casos. Esta variabilidad fue ocasionada por las diversas modalidades de interacción entre la dimensión internacional y los factores internos de cada caso nacional. La importancia de los factores internos en la promoción o desincentivo del proceso de convergencia fue tan importante que el impacto de las iniciativas de la UE fue significativo cuando ha reforzado o acelerado las tendencias reformadoras ya presentes en cada caso nacional, mientras que ha tenido resultados limitados si la orientación del gobierno y el peso del pasado (es decir, los factores de largo plazo) han creado condiciones internas desfavorables para la recepción de las solicitudes del exterior. Por ende, una de las hipótesis presentadas al inicio de este artículo, la de la importancia de la dimensión internacional (variable independiente) en la democratización de los países ex comunistas, no ha sido confirmada por el análisis empírico. Por el contrario, el éxito, más o menos eficaz, de la intervención directa de la UE es considerado como una variable dependiente con diferentes grados de reactividad de los diversos contextos nacionales<sup>17</sup>.

A esta primera conclusión debe agregarse otra no menos relevante que considera importante y decisiva la influencia indirecta de la UE sobre el proceso de democratización derivada de la iniciativa político-diplomática que Bruselas ha ejercido ante los países ex comunistas. Debe, de hecho, destacarse que la mencionada iniciativa de corte político-diplomático ha sabido corresponder, ya en el curso de la transición de régimen, a la necesidad de las élites política de re-alineamiento internacional de sus respectivos países. Al llamado de los países de Europa Central y del Este, la UE ha respondido con una propuesta que no ha dejado alternativas a las nuevas élites políticas: si deseaban gozar, además de los beneficios de la ayuda y asistencia occidentales, de las ventajas económicas y políticas resultantes de la adhesión, debían invocar el sendero

de la democracia liberal y el de la economía de mercado. A los países ex comunistas, la UE les ha indicado una hoja de ruta precisa que ha dirigido y consolidado el proceso de convergencia. En este sentido, la acción desde el exterior de la UE puede ser considerada como co-causal necesaria del proceso de democratización.

Sin la iniciativa de la UE, el proceso de democratización de los países candidatos habría avanzado de todas formas. Pero, en distintos casos, habría sido mucho más incierto en sus logros, ya que la ausencia de un punto de llegada seguro habría dejado un amplio espacio a los impulsos nacionalistas y autoritarios (estos últimos representados por algunos partidos ex comunistas) presentes en la región los cuales prosperan normalmente en condiciones de penuria económica interna e incierta posición nacional.

### **Promoción versus exportación de la democracia**

Para concluir, es oportuna una última consideración sobre las modalidades peculiares con las cuales la UE promueve la democracia, especialmente al compararlas con la estrategia de ‘exportación’ de la democracia de los Estados Unidos (Light 2001, 76-79) con la cual la UE parece compartir ciertos importantes rasgos institucionales (Fabbrini 2003).

En realidad, las diferencias entre los Estados Unidos y la UE en lo que se refiere a la política externa son mayores que las semejanzas. Sobre todo porque existe una gran disparidad de recursos militares que han estimulado con frecuencia a los Estados Unidos a adoptar políticas de intervención en detrimento de políticas de compromiso en el escenario internacional. A ello se suma que las decisiones importantes de política exterior, que implican el empleo de la fuerza, son adoptadas –a diferencia de lo que sucede con las decisiones de política interna– por una élite restringida y cohesionada en torno a la figura del presidente (Lowi 1967).

Naturalmente, la exportación de la democracia se justifica por motivos excepcionales tales como la neutralización del expansionismo militar de los regímenes autoritarios o totalitarios o razones de índole humanitaria. Es, sin embargo, una empresa riesgosa. Y esto se debe no solamente al obvio costo de vidas humanas, sino también a la incertidumbre de sus resultados cuando se realiza en ausencia de una élite política nacional y una opinión pública interna dispuestas a construir la democracia importada. Considérense, por ejemplo, las vicisitudes enfrentadas por Estados Unidos en Japón, que in-



dujeron al primero a preservar un control militar directo por un período superior a diez años luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial, en un país debilitado por el esfuerzo bélico y aterrorizado por la amenaza atómica; o a las dificultades relativas a la imposición de la democracia en Afganistán, en el año 2002, o las de Irak, ocupado por la expedición militar de marzo de 2003. Además, la exportación de la democracia se asocia habitualmente, en vastos sectores de la opinión pública internacional, a los intereses geopolíticos de los países promotores. Por su carácter controversial es, pues, poco probable que pueda convertirse en una modalidad de política externa generalmente aceptada por la comunidad internacional.

Puede recolectar, en cambio, una larga aprobación el método de la promoción de la democracia con medios exclusivamente diplomáticos, el cual ha sido adoptado, con grandes dificultades, por parte de la UE en los países de Europa Central y del Este y, anteriormente, en los regímenes post autoritarios de los países mediterráneos que han adherido a la UE en la década del '80. La elección europea de potenciar de manera exclusiva los instrumentos diplomáticos nace de convicciones normativas difundidas entre los estados miembros (Telò 2004) y de la pesada herencia histórica de dos guerras mundiales. Tal vez, sin embargo, esta política exterior no convencional de la UE nazca de un rasgo característico de la propia UE, es decir, por ser un sistema político *multi-level* (Marks 1993), con un poder central poco cohesionado, dotado de potestades limitadas, prácticamente privado de medios ofensivos o de disuasión, incapaz de adoptar soluciones compartidas entre los estados miembros cada vez que éstos se enfrentan a la necesidad de una acción de política internacional conjunta que conlleva el uso de la fuerza<sup>18</sup>.

Debido a las razones apenas mencionadas, la UE prefiere la promoción de la democracia respecto de su exportación. Las condiciones de aplicación de la promoción de la democracia son, no obstante, limitadas, dado que son realizables, por lo menos hasta ahora, en un ámbito regional y culturalmente homogéneo<sup>19</sup>. Además, como hemos visto, es necesario que existan condiciones políticas internas adecuadas, es decir que los gobernantes y la opinión pública interna sean proclives a sostener el esfuerzo externo de radicación del nuevo régimen. Finalmente, la política exterior no convencional de la UE es un método útil para la promoción de la democracia, pero parece inadecuado para defenderla en el caso de que sea amenazada desde el exterior. Hasta ahora este peligro ha sido combatido con la eficaz cobertura militar de la OTAN, a la cual pertenecen todos los estados miembros. Pero el fin del sistema bipolar, los contrastes de política internacional entre Estados Unidos y algunos miembros de la UE, la formación de coaliciones militares *ad hoc* focalizadas en específicas expediciones militares vuelven más dudosa la intervención consensuada de la OTAN en focos de conflicto que podrían encenderse en los ampliados confines de la Unión<sup>20</sup>. Por tales motivos, desde diferentes posiciones se auspicia la formación de una fuerza militar de la Unión que, por otro lado, sería compatible con el mantenimiento de la fidelidad a la OTAN y de la alianza estratégica con los Estados Unidos.

## Notas

<sup>1</sup> Nota del Coordinador Editorial (N.C.E.): en el presente artículo se adoptará un sistema de citas mixto según el cual las notas a pie de página representan un desarrollo o especificación del texto, mientras que las notas entre paréntesis son referencias bibliográficas, cuyo listado se reproduce en orden alfabético al final de estas notas.

<sup>2</sup> Con anterioridad a la cuarta ampliación, los quince estados miembros eran: Austria, Francia, Bélgica, Alemania, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Finlandia, Luxemburgo, Holanda, Países Bajos, Portugal, España y Suecia. Desde el 1° de mayo del 2004 pasaron a formar parte de la Unión los siguientes estados: República Checa, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría. Bulgaria y Rumania se incorporaron a la UE el 1° de junio de 2007.

<sup>3</sup> En el año 1951 nació la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con seis países fundadores (Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos). En el año 1957, el Tratado de Roma instituyó el Comunidad Económica Europea. La primera ampliación ocurrió en 1973, cuando pasaron a formar parte de la Comunidad Europea Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña. La segunda ampliación se concretó con la admisión de los tres países mediterráneos al finalizar la experiencia autoritaria. Grecia ingresó en 1981, mientras que España y Portugal lo hicieron en 1986. En el año 1993 nació la Unión Europea con el Tratado de Maastricht. Dos años más tarde tuvo lugar la tercera ampliación con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia.

<sup>4</sup> Remitirse, por ejemplo, a las resoluciones finales del Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999, las cuales, en el apartado 10, explican la decisión de iniciar las negociaciones de pre-adhesión, y también de querer atribuir a Turquía el estatus de candidato, con el intento de “contribuir activamente a la seguridad y estabilidad del continente europeo”; ver [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm). Más explícita fue la Comisión, dos meses antes, con las “recomendaciones” dirigidas al Consejo. Cfr. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/ach\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/ach_en.html). Más adelante, luego de la admisión de los países candidatos entre los nuevos estados miembro, Javier Solana, responsable de la política exterior y de la seguridad común de la UE, declaraba: “Hay una tendencia a pensar la seguridad sobre todo en términos de gestión militar y civil de las crisis. Esto es un error [...]. La estrategia de seguridad de mayor éxito jamás perseguida por la Unión Europea ha sido la ampliación”, *Address to the Institute for European Affairs*, Dublin, 21 de mayo 2003.

<sup>5</sup> Para un análisis de las características de la política exterior no convencional de la UE, ver Bretherton y Vogler (1999), Kirchner y Sperling (2002) y Hettne y Söderbaum (2005, pp. 535–552).

<sup>6</sup> Las candidaturas de Bulgaria y Rumania fueron aceptadas también para recompensar a sus gobiernos por la colaboración político-militar (participación en el embargo de Serbia y la concesión del permiso de paso de sus respectivos espacios aéreos a las aeronaves de la coalición europea-norteamericana) ofrecida en la primavera del año 1999 durante la guerra de Kosovo.

<sup>7</sup> Recordemos que al inicio de los años '90, un tercio de la población magiara permanecía dividida entre cuatro países linderos y el gobierno húngaro se proclamaba defensor de “todos los húngaros”. En Polonia se registraban problemas

en las ex zonas alemanas y tensiones con los países bálticos donde vivían minorías polacas. En Bulgaria, los ciudadanos de origen turco (aproximadamente un 10 % de la población) eran frecuentemente discriminados por el gobierno, provocando protestas por parte de Turquía. La República Checa, luego de las tensiones derivadas de la separación consensuada de Eslovaquia, temía la reapertura de la contienda con Alemania sobre las propiedades alemanas en la zona de frontera de los Sudetes. No debe olvidarse que casi el 30% de la población de Letonia y Estonia era de origen ruso y sufría discriminaciones por parte de los gobiernos de los dos estados bálticos que alimentaban las tensiones con el gran vecino, debilitado, pero siempre amenazante (Mattina 2004, 137-147).

<sup>8</sup> Lech Walesa, presidente de Polonia, resumió en los siguientes términos el problema irresuelto de la “reunificación europea”, luego que el partido de extrema derecha de Vladimir Zhirinovskij obtuviera veinte millones de votos en la primera elección parlamentaria libre, celebrada en Rusia en diciembre de 1993: “Sobre todo me preocupa la inercia de Europa, su falta de visión, su impermeabilidad a los aventones, a las amenazas que están siempre presentes. Yo desde hace algún tiempo vengo afirmando que es necesario ampliar la Comunidad Europea, es necesario ampliar la OTAN hacia el este, en miras al interés de ustedes, no en miras al nuestro. Lo explico: existían dos bloques opuestos, uno, el soviético, se ha disuelto temporalmente, el otro, el occidental, no se agranda, y en entonces queda un vacío; y la política no admite vacíos [...]”; ver “La piccola NATO e la grande Europa”, en *la Repubblica*, 8 de enero de 1994, p.10.

<sup>9</sup> Una síntesis comentada de las contribuciones más importantes de la literatura sobre la democratización se encuentra en la introducción de Leonardo Morlino a la edición italiana de las partes teóricas (vol. I) de la obra de Linz y Stepan (1996), a las cuales nos referimos (Linz y Stepan 2000).

<sup>10</sup> Entendemos por políticas las líneas de acción adoptadas por los *policy-makers* para enfrentar un problema colectivo. Sin embargo, una política puede ser promovida por actores privados, además de los públicos, o por la combinación de ambos. A este respecto, ver el indispensable trabajo de Regonini (2001).

<sup>11</sup> El análisis más lúcido sobre las características tipológicas de los regímenes comunistas en Europa Central y del Este es el de Linz y Stepan (1996), quienes distinguen entre el régimen “autoritario” polaco, el “sultanístico” rumano y los regímenes “post totalitarios” de los otros países. Estos últimos presentarían un grado de diferenciación respecto del tipo “puro” del régimen autoritario.

<sup>12</sup> En términos generales el control soviético sobre Europa central y oriental era de tipo informal. Según Doyle, “el imperialismo informal puede [...] obtener el mismo resultado que el imperialismo formal; la diferencia reside en el proceso de control, que el imperialismo formal obtiene a través de la colaboración de un gobierno periférico legalmente independiente (aunque de hecho subordinado)”. Pero Doyle olvida que las tropas soviéticas permanecieron permanentemente acuarteladas en los diversos países de Europa centro oriental “legalmente independientes” (Doyle 1986, p. 38).

<sup>13</sup> Adam Przeworski (Przeworski 1991) sostiene, por el contrario, de manera reduccionista, que el tipo de régimen precedente no es un condicionante relevante en el proceso de democratización. Los obstáculos a la democratización “everywhere [...] are determined by a common destination, not by different

points of departure”. Para una posición análoga a la nuestra, que combina factores de corto y largo plazo, ver Elster, Offe y Preuss (1998, pp. 292-296).

<sup>14</sup> En octubre de 1989, el portavoz de Gorbachov, Gennady Gerasimov, ejemplificó en modo jocoso el nuevo posicionamiento internacional de la URSS afirmando que los estados clientes podrían haber seguido su propio camino (“their own way”, como dice la famosa canción de Frank Sinatra titulada “My way”) sin temer la violación de su soberanía (Crawford 1996, pp. 74-75).

<sup>15</sup> En dicha situación se encontraban sobre todo Polonia y Hungría.

<sup>16</sup> Por ejemplo, el financiamiento del PHARE, el mayor programa de la UE para sostener a los candidatos, fue modesto, al menos entre 1991 y 1998 (Mayhew 1998, p. 141).

<sup>17</sup> Análoga es la posición de Héritier *et al.* (2001) según la cual “más que constituir una fuente independiente de cambio interno, la dirección y el alcance de este cambio depende de los desarrollos internos” (p. 292). Una posición similar propone también Knill (2001).

<sup>18</sup> Las misiones militares en el exterior realizadas por los estados miembros de la Unión con objetivos de *institution building* o *peace keeping* fueron decididas en el ámbito de la OTAN o la ONU. No pueden atribuirse a la iniciativa política de los órganos centrales de la UE.

<sup>19</sup> Muchas de las perplejidades del proceso de convergencia de Turquía provienen del hecho de que los ciudadanos de este país profesan en su mayoría el culto islámico.

<sup>20</sup> Pensemos en los problemas de seguridad que pueden emerger luego del eventual (aunque poco probable) ingreso de Turquía, en los nuevos confines orientales de la Unión que se aproximarían a áreas tradicionalmente inestables (Irak, Kurdistán, Irán, etc.).

## Bibliografía

- Attinà, Fulvio, “L’Unione Europea nel sistema politico globale”, en G. John Ikenberry y Vittorio Emanuele Parsi, *Manuale di relazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 133-152.
- Bretherton, Charlotte y John Vogler, *Europe as a Global Actor*, London, Routledge, 1999.
- Bonanate, Luigi, *Transizioni democratiche 1989-1999. I processi di diffusione della democrazia all’alba del XXI Secolo*, Milano, Angeli, 2000.
- Bosco, Anna y Liborio Mattina, “L’UE in casa: opinione pubblica, partiti e democratizzazione”, en L. Mattina (ed.), *La sfida dell’Allargamento. L’Unione europea e la democratizzazione dell’Europa centro-orientale*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 257-302.
- Crawford, Keith, *East Central European Politics Today*, New York, Manchester University Press, 1996.
- Doyle, Michael, *Empires*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1986.
- Elster, Jon, Claus Offe y Ulrich Klaus Preuss (eds.),



*Institutional design in post-communist societies: rebuilding the ship at sea*, Cambridge (U.K.), Cambridge University Press, 1998.

- Fabbrini, Sergio, "A Single Western State Model? Differential Development and Constrained Convergence of Public Authority Organization in Europe and America", en *Comparative Political Studies*, vol. 36, n. 6, 2003 pp. 653-678.

- Fossati, Fabio, "L'intervento esterno: attori, modalità e strumenti", en L. Mattina (ed.), *La sfida dell'allargamento...*, cit., pp. 37-83.

- Héritier, Adrienne, et al., *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum, "Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", en *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, 2005, pp. 535-552.

- Hughes, James, Gwendolyn Sasse y Claire Gordon, *Imposing Europe? The Commission as an Agent of Regionalisation in Central and Eastern Europe*, Trabajo presentado en la conferencia *Europeanisation and Regionalism in Central and Eastern Europe*, Robert Schuman Center, Instituto Universitario Europeo, Fiesole, 31 de mayo-1 de junio de 2002.

- Janos, Andrew C., *East Central Europe in the Modern World. The Politics of the Borderlands from Pre to Postcommunism*, Stanford, Stanford University Press, 2000.

- Knill, Christoph, *Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Adjustment and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

- Kirchner Emil y James Sperling, "The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence", en *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n. 4, 2002, pp. 423-452.

- Light, Margot, "Exporting Democracy", in Karen E. Smith y M. Light, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 75-92.

- Linz, Juan y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.; traducido parcialmente al italiano en dos volúmenes: Linz, Juan y Alfred Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, vol I, Bologna, Il Mulino, 2000; e *Id.*, *L'Europa post-comunista*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2000.

- Lowi, Theodore J., "Making Democracy Save for the World", en James Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1967, pp. 295-331.

- Mattina, L. (ed.), *La sfida dell'Allargamento. L'Unione Europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Bologna, Il Mulino, 2004.

- Marks, Gary, "Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community", en Alan Cafruny y Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, Boulder, Colo., Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.

- Mayhew, Alan, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

- Moravcsik, Andrew y Milada Anna Vachudova, *National interests, state power, and EU enlargement*, Cambridge, Mass., Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2003.

- Pridham, Geoffrey, "The International Dimension of Democratization: Theory, Practice, and Inter-Regional Comparisons", en G. Pridham, Eric Herring y George Sanford (eds.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, New York, St. Martin's, 1994, pp. 7-31.

- *The Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*, London, Continuum, 2000.

- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

- Regonini, Gloria, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001.

- Schimmelfennig, Frank, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", en *International Organization*, vol. 55, n. 1, 2001, pp. 47-80.

- Schmitter, Philippe C. , "Influence of international context upon choice of national institutions and policies in neo-democracies", en Laurence Whitehead (ed.), *International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 26-54.

- Solana, Javier, *Address to the Institute for European Affairs*, Dublin, 21 de mayo de 2003.

- Telò, Mario, *L'Unione europea Potenza civile*, Roma-Bari, Larzerza, 2004.

- Vachudova, Milada Anna, *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

- Whitehead, Lawrence, "Three International Dimensions of Democratization", en L. Whitehead (ed.), *International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 3-25.

- *Id.*, "Postscript", in L. Whitehead (ed.), *International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (nueva edición), pp. 443-454.