
JOSÉ-MIGUEL PALACIOS y PALOMA ARANA

Consolidación democrática e integración internacional: el caso de la Europa del Este

I. Características particulares de las transiciones en el cambio de siglo. II. Evolución del concepto de consolidación democrática a partir de la década de los noventa. III. La integración como objetivo de la consolidación. IV. La política de la Unión Europea, estímulo para la consolidación. V. Casos concretos en el Este: A) El ingreso en la OSCE; B) La adhesión al Consejo de Europa; C) La adscripción a la Asociación para la Paz de la OTAN; D) El ingreso en la OTAN; E) La firma de los acuerdos de asociación con la Unión Europea; F) El inicio de negociaciones de adhesión a la Unión Europea VI. Conclusiones.

I. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE LAS TRANSICIONES EN EL CAMBIO DE SIGLO

Tras la caída del Muro de Berlín, y superada la etapa de bipolaridad que había estado vigente durante algo más de cuarenta años, el sistema de relaciones internacionales se ha organizado en torno a Estados Unidos, que ocupa la posición de superpotencia única y que, junto a sus aliados europeos, se ha comprometido a establecer nuevos esquemas de cooperación en el Viejo Continente que afectan a los ámbitos político, económico y de seguridad. La creciente interdependencia entre las potencias occidentales y los países del antiguo Bloque del Este ha conducido a la integración de las nuevas democracias en las organizaciones euroatlánticas, tendencia para la que no parece existir alternativa, ya que permanecer al margen de dicha corriente abocaría a la ruina económica, a la desestabilización política y al aislamiento. La conjunción de ambas características (sistema unipolar y creciente interdependencia) hace que, a diferencia del pasado, los objetivos de desarrollo y modernización de los diversos países sean muy similares, aunque puedan advertirse modalidades diversas y se den diferentes ritmos.

En el terreno político asistimos a la universalización del modelo democrático, en tanto que las sociedades modernas no reconocen ninguna fuente de legitimidad distinta de la surgida en unas elecciones libres ¹. Como observa Larry Diamond, “quizá la

¹ “En este momento histórico –casi sin excepción– la democracia (o, mejor, algún tipo de democracia) es la única forma legítima de dominio político”. Véase Philippe C. SCHMITTER: “A Dozen Reflections on Contemporary Political Transitions from Autocracy to Democracy”, *Balkan Forum* n° 3/4 (1995), pág. 7.

característica más sorprendente de la tercera ola es el reducido número de regímenes que quedan en el mundo [...] y no muestran algún grado de competencia partidista”². La anterior distinción entre regímenes autoritarios y democráticos resulta ahora insuficiente y se advierte la necesidad de “ir más allá de una *conceptualización* dicotómica de autoritarismo y democracia y reconocer el carácter ‘híbrido’ o ‘mixto’ de muchos regímenes postautoritarios”³.

Estas consideraciones afectan de manera determinante a los estudios sobre transiciones a la democracia y, por extensión, a los referidos a la consolidación democrática, por lo que entendemos que en el futuro cualquier investigación al respecto deberá tener en cuenta los siguientes tres argumentos:

- 1.- Carece de sentido hablar de procesos de transición a la democracia en Europa, una vez que la mayor parte de los regímenes políticos del continente se han conformado como sistemas formalmente democráticos para los que no se encuentran opciones alternativas legítimas. De ahí que el interés de las investigaciones científicas tienda a centrarse en determinar los diferentes tipos de regímenes democráticos existentes, en ordenar dichas categorías atendiendo al criterio de “calidad democrática”, y en constatar los avances o retrocesos que se produzcan en la aludida escala de calidad.
- 2.- De igual forma, el concepto de “consolidación democrática” ha adquirido un significado nuevo. Ante la baja probabilidad de que en los países de nuestro entorno cultural se produzca el retorno a formas clásicas de autoritarismo, se está empezando a valorar la “consolidación” analizando los avances que se hayan producido en la escala de “calidad democrática”, así como los progresos que se registren en el proceso de integración internacional.
- 3.- Por consiguiente, la posición que un determinado régimen ocupe en la escena internacional constituye ahora un elemento clave de los estudios de democratización/consolidación.

El objetivo de este estudio consiste en analizar la interrelación existente entre consolidación democrática e integración en el marco de los procesos de reforma protagonizados por los países ex-comunistas de Europa. Intentaremos demostrar, por una parte, cómo las aspiraciones de acceder a las estructuras euroatlánticas suponen un importante incentivo a la hora de avanzar hacia la homologación plena con las democracias occidentales y, por otra, que los progresos en la profundización democrática facilitan notablemente la aproximación de las nuevas democracias a las organizaciones occidentales. Por último, alcanzaremos la conclusión de que, en las condiciones actuales, la integración representa uno de los puntos fundamentales de la agenda política durante la consolidación democrática y que, en ese contexto, la Unión Europea se ha convertido en la estación de destino preferente de los países del antiguo bloque del Este.

² Larry DIAMOND: “Is the Third Wave Over?”, *Journal of Democracy* n° 3 (1996), pág. 30.

³ David COLLIER y Steven LEVITSKY: “Democracy ‘With Adjectives’: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *Kellogg Institute. Working Paper Series* n° 230 (agosto 1996); *on-line* en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/230.pdf> (2.12.2001), pág. 32. En este trabajo, Collier y Levitsky identifican y clasifican hasta 550 diferentes subtipos de regímenes formalmente democráticos.

II. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

A principios de los años noventa se definía la consolidación democrática como aquella situación en la que las instituciones –formales e informales– de un sistema democrático recién instaurado presentaban la suficiente solidez como para garantizar el mantenimiento del nuevo régimen e impedir el retorno al autoritarismo. En esa misma línea, Linz y Stepan entendían que el concepto de democracia consolidada aludía a “una situación política en la que [...] la democracia se ha convertido en el único juego posible”⁴, lo que, en definitiva se traducía en que en dichos sistemas:

- 1.– No se detectaban actores significativos –nacionales, políticos, sociales, económicos o institucionales–, que dedicasen recursos considerables a intentar provocar, recurriendo a la violencia o a la intervención extranjera, un cambio de régimen o la secesión del Estado.
- 2.– La opinión pública mayoritaria consideraba las instituciones y procedimientos democráticos como los mecanismos más apropiados para gobernar la vida colectiva.
- 3.– Las fuerzas políticas resolvían sus conflictos respetando la legalidad vigente y acudiendo a las instituciones democráticamente establecidas.

Esta comprensión tradicional del concepto de “consolidación democrática” no se corresponde con la experiencia que viven los países de Europa del Este⁵. En esta región, resulta difícilmente concebible un retorno al autoritarismo, de forma que, cuando políticos y analistas hablan de “consolidación” lo hacen en un sentido muy distinto. El objetivo final de la consolidación pasa a ser la profundización democrática, y el éxito en este proceso se traduce en avances sobre la escala de calidad democrática. Andreas Schedler ha distinguido en sus estudios sobre consolidación dos tipos de “profundización”⁶, atendiendo a:

- 1.– *El perfeccionamiento democrático*, que afecta a las “democracias incompletas” (“semidemocracias”, o “democracias electorales”) que todavía deben alcanzar el nivel de democracia liberal plena.
- 2.– *La profundización democrática*, que se refiere al aumento de la calidad democrática en un régimen que es ya una democracia liberal plena, pero que debe evolucionar hacia una “democracia avanzada”.

⁴ Juan J. LINZ y Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1996, págs. 5 a 6.

⁵ Cuando en este artículo hablemos de “países del Este” o “países de Europa del Este” nos referiremos a los de Europa Centrooriental (Polonia, Chequia, Hungría y Eslovaquia), del Báltico (Estonia, Letonia y Lituania) y de los Balcanes ex-comunistas (Rumanía, Bulgaria, Albania y las repúblicas surgidas de la antigua Yugoslavia).

⁶ Andreas SCHEDLER: “Concepts of Democratic Consolidation”. Trabajo presentado en la reunión de la Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, México, 17 a 19 de abril de 1997; on-line en <http://136.142.158.105/LASA97/schedler.pdf> (6.12.2001).

Las dos opciones apuntadas por Schedler son similares, y se diferencian sólo en el punto de partida (“democracia electoral” o “democracia liberal”). En lo que sigue englobaremos ambas categorías en el término único de “profundización democrática” y precisamente en este sentido de profundización utilizaremos el concepto de “consolidación democrática”.

III. LA INTEGRACIÓN COMO OBJETIVO DE LA CONSOLIDACIÓN

Desde la caída del comunismo los procesos de democratización e integración se han desarrollado de forma paralela en toda Europa del Este. Ambos procesos han sido, además, complementarios, ya que las jóvenes democracias han orientado sus reformas internas hacia el cumplimiento de los requisitos exigidos para adherirse a las estructuras euroatlánticas. De esta manera, la emulación de los principios arraigados en los países occidentales, con la pretensión última de obtener la aprobación de Occidente y resultar aceptables en los círculos a los que se pretendía acceder, ha actuado como factor estimulador de la consolidación democrática en los antiguos Estados comunistas⁷.

Si bien el cambio de régimen es un fenómeno propio de la política interior de un país, a menudo tiene influencia sobre la línea de acción exterior del mismo, dado que como consecuencia de su nueva condición se producen alteraciones en su capacidad de actuación, en su sistema de alianzas y, en definitiva, en el papel que representa dentro del sistema de relaciones internacionales. La experiencia de la transición española, corroborada por lo sucedido en diversos países del Este de Europa, deja patente que la normalización de la posición internacional de un Estado resulta inalcanzable durante la transición propiamente dicha, y constituye una de las principales tareas de la consolidación democrática.

En esta línea, podemos aventurar que, junto a la profundización democrática y en estrecha conexión con dicha evolución, los países de Europa del Este han experimentado una progresiva “normalización de su posición internacional” que, en última instancia, ha desembocado en su plena integración en las estructuras euroatlánticas. El referido proceso se ha desarrollado de forma escalonada, y los candidatos han avanzado a medida que han cumplido los criterios establecidos, formal o informalmente, por las organizaciones occidentales.

Las diversas estructuras euroatlánticas se han involucrado directamente en los procesos de adaptación de las naciones que en su día pertenecieron a la órbita soviética, si bien el atractivo de cada una de las instituciones varía en función de las condiciones requeridas para formar parte de las mismas y, por consiguiente, de su “exclusividad”.

Aunque la OSCE presenta la gran ventaja inicial de no exigir a sus miembros otro requisito que el de ser un Estado europeo, esto mismo constituye también la clave de su falta de valor como signo de consolidación. Sólo los nuevos Estados surgidos de la

⁷ La influencia de la ampliación sobre el proceso de consolidación democrática se produce, según Vachudova, a través de dos vías: una pasiva, a la que ahora nos referimos (atractivo del ingreso), y una activa, que trataremos con cierto detalle más adelante (condicionalidad política impuesta por la UE). Véase Milada Anna VACHUDOVA: “The Leverage of the European Union on Reform in Postcommunist Europe”. Ponencia presentada en el seminario 4 “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session Workshops, Turín, 22 a 27 de marzo de 2002; *online* en <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws4/Vachudova.pdf> (28.10.2002).

desintegración de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia, han concedido gran importancia a su ingreso en la OSCE, pero han entendido que equivalía al pleno reconocimiento de su independencia, y no al de su normalidad democrática.

El Consejo de Europa, por su parte, sí obliga a sus miembros a cumplir el requisito de ser una democracia plena y, durante los primeros años noventa, la posibilidad de pertenecer a este organismo ha servido de estímulo para los países del extinto Bloque del Este. Su protagonismo, no obstante, ha descendido a medida que la Alianza Atlántica y la Unión Europea avanzaban en sus respectivos procesos de ampliación.

La OTAN fue la primera institución en ofrecer una verdadera perspectiva de futuro a los países del desaparecido Pacto de Varsovia y, además, contaba con especial credibilidad a la hora de plantear consejos sobre reorganización de los dispositivos de defensa, reconversión de las industrias de armamento y normalización de la convivencia entre los estamentos civil y militar; todos ellos problemas de gran importancia durante los años iniciales de las transiciones postcomunistas. A través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC), transformado en 1997 en el Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC), la OTAN proyectaba un cierto grado de seguridad sobre los países del antiguo Bloque del Este, en tanto se preparaba la ampliación. En 1994, aprovechando la dinámica de cooperación generada por el NACC, los aliados lanzaron la Asociación para la Paz, que ofrecía a los Estados participantes la posibilidad de consolidar sus vínculos con la Alianza de manera individualizada, de forma que cada socio adscrito al programa sería valorado atendiendo a sus propios intereses y capacidades. Con el Plan de Acción para la Adhesión (MAP) de 1997, la OTAN presentó la última iniciativa dirigida a ayudar a los aspirantes a prepararse para un potencial ingreso y, en virtud del principio de la “autodiferenciación”, les otorgó plena libertad para adecuar la participación a sus prioridades y circunstancias nacionales particulares, así como para decidir sobre medidas y calendarios.

También la Unión Europea ha dado respuesta a las demandas procedentes de los Estados de Europa del Este, estableciendo, asimismo, unas condiciones que las naciones deben ser capaces de asumir. A diferencia de lo señalado con respecto a la OSCE, Rusia y Ucrania no están incluidas en los proyectos de ampliación de la UE, aunque con ambos países se han firmado acuerdos de asociación y cooperación. Además, en lo que constituye un primer paso para la consolidación futura de unas relaciones especiales, se ha elaborado la denominada “Estrategia Común de la UE para Rusia”.

Por otra parte, superado el período de división artificial del continente, en Europa se ha iniciado una nueva época caracterizada por el fin de la preeminencia concedida con anterioridad a las estructuras defensivas y por la gradual implantación de sistemas de cooperación dirigidos a garantizar la seguridad y estabilidad. Partiendo de esta premisa, el atractivo de la UE para las jóvenes democracias europeas ha aumentado progresivamente, de forma que en la actualidad, el ingreso en la Unión supone la consolidación definitiva de un país como Estado aceptado en el mundo occidental y, por tanto, se ha convertido en la máxima prioridad en materia de política exterior de los antiguos integrantes del bloque comunista.

Podemos aventurar, pues, que existe un proceso de “consolidación de la posición internacional”, paralelo al de profundización democrática y conectado con él, cuya finalidad última es alcanzar la plena integración en las estructuras eurooccidentales y atlánticas. Se trata de un proceso gradual, en el que los países avanzan a medida que cumplen los criterios de aceptabilidad. En definitiva, cabe establecer una escala que

permite comprobar el proceso evolutivo que experimentan las nuevas democracias en su camino hacia la plena integración y que transcurre desde el acceso a la OSCE hasta la adhesión a la UE, pasando por el Consejo de Europa y la OTAN, teniendo en cuenta, además, que tanto la Unión (Acuerdo de Asociación e inicio de las negociaciones para el ingreso) como la Alianza Atlántica (EAPC, Asociación para la Paz, MAP) cuentan con niveles intermedios que actúan a modo de antesalas al ingreso definitivo.

IV. LA POLÍTICA DE LA UE, ESTÍMULO PARA LA CONSOLIDACIÓN

Si en un primer momento, el acceso a la OTAN representaba la meta principal de las políticas exteriores de los países excomunistas, diferentes factores indujeron a esos Estados a seguir contemplando el ingreso en la Alianza como un objetivo fundamental, pero a volcar sus esfuerzos prioritarios en la aproximación a la Unión, objetivo que influye de modo sustancial sobre sus respectivas políticas interiores.

Las conflictivas relaciones de la Alianza con Rusia habían obligado a la Organización atlántica a abordar la cuestión de la ampliación con especial tacto y habilidad diplomática, de manera que la valoración de las candidaturas atendía no sólo a razones objetivas sino también a cuestiones de carácter geopolítico, pese a que el MAP parecía sugerir un estudio objetivo de las condiciones que presentaba cada uno de los países adscritos al programa ⁸.

Por el contrario, en el ámbito comunitario el tratamiento conferido al proceso de expansión hacia el Este apunta a un análisis independiente de la idoneidad de los aspirantes al ingreso, a través de la evaluación de los avances particulares de cada país, fórmula que permite conceder un trato más equitativo a las diversas candidaturas.

Desde el comienzo de su andadura, la entonces Comunidad Económica Europea estableció que, a diferencia de lo que ocurría en otros proyectos de integración parcial o totalmente concurrentes, sólo podrían adherirse al proyecto europeo Estados democráticos que estuvieran política y militarmente alineados con Occidente ⁹. La consecuente aplicación de esta regla a lo largo de varias décadas ha contribuido a que los países candidatos reformen su ordenamiento interno y adapten sus políticas con el fin de convertirse en socios "aceptables". Este hecho, de indudable trascendencia para la irreversibilidad de los cambios democráticos en el Sur de Europa (Portugal, Grecia y España), se está manifestando también en el Este.

Las reglas del juego que inspiran el proceso de acercamiento a la UE de los antiguos países comunistas se establecieron tres años después de la instauración de los primeros regímenes democráticos y exigen requisitos de carácter político. El cumplimiento de los llamados "criterios de Copenhague", adoptados en la capital danesa el 22 de junio de 1993 ¹⁰, garantiza que un país candidato se adapte a los cánones

⁸ Michael ROSKIN: "NATO: The Strange Alliance Getting Stranger", *Parameters* n° 28 (verano de 1998), pág. 38.

⁹ Es la postura que defiende el informe Birkelbach, de 1962. Véase "A Glossary Of The European Communities And European Union"; *on-line* en <http://www.abdn.ac.uk/ir/sources/euroguide.htm> (23 ene. 2002).

¹⁰ "Presidency Conclusions. Copenhagen European Council, 21-22 June 1993". *on-line* en http://www.euro.pa1.eu.int/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf (23.01.2002).

occidentales en cuestiones de libertades individuales y políticas, y se encuentre en condiciones de asumir las obligaciones inherentes a los socios de la Unión.

Así, junto a los criterios que responden a la exigencia del respeto a los principios democráticos y de la capacidad para asumir el acervo comunitario, los países de la UE han pretendido evitar el resurgimiento de conflictos territoriales, de odios étnicos y de tensiones nacionalistas en zonas limítrofes de los Estados de la Unión y de sus futuros miembros. En definitiva, se requiere algo más que adoptar la legislación y la normativa de la UE. La administración pública, los mercados financieros, la economía industrial y de servicios, la convivencia entre los ciudadanos... todo ello debe estar en condiciones, no ya de sobrevivir, sino de prosperar en la nueva situación, por lo que cada candidato debe ponerse en forma atendiendo a un programa hecho a la medida de las necesidades concretas de cada país.

Cuando en el Consejo celebrado en Luxemburgo en 1997 se decidió abrir las puertas de la Unión a los países de Europa del Este, se optó en un principio por separar a los candidatos en grupos u "oleadas". Este procedimiento fue sustituido en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 por el denominado "modelo regata", que permite a todos los aspirantes avanzar en las negociaciones de adhesión siguiendo los ritmos que marque cada Estado en función de su grado de preparación.

La UE fortalece así la "diferenciación" entre candidatos, en el sentido de que las negociaciones se abrirán y cerrarán únicamente cuando cada aspirante, considerado de forma singular, haya progresado en la aplicación de la normativa que rige entre los Quince. No se ha querido aceptar, por tanto, la imagen de una Europa del Este uniforme creada durante los años de la Guerra Fría, sino que se ha procedido a un estudio individualizado de la coyuntura que atraviesa cada país. En esta línea, la concepción adoptada reconoce la diversidad interna, tanto cultural como económica y política, de la región, lo que permite atender a procesos de transición diferentes.

No obstante, aunque el proceso de ampliación se basa formalmente en la evaluación del cumplimiento de los "criterios de Copenhague" y, por tanto, en la consideración independiente de las diversas candidaturas, se percibe la tendencia de la Unión a agrupar los países capaces de asumir el acervo comunitario y a integrarlos en bloque. Dicho procedimiento atiende a razones pragmáticas, ya que permite una más fácil absorción de los nuevos socios por parte de la Unión, y no desvirtúa, por tanto, la eficacia de la condicionalidad.

Aunque algunos autores se muestran muy escépticos acerca de la eficacia real de las políticas de condicionalidad ¹¹, en el caso concreto de los países de Europa del Este parece que el éxito ha sido notable. Las nuevas democracias han comprobado que, a medida que avanzan en el proceso de reformas económicas y políticas, crecen las probabilidades de adherirse a la UE, de forma que la expectativa de una pronta integración redunde, a su vez, en una mejor eficacia de las presiones políticas ejercidas sobre los candidatos.

En efecto, los resultados de la presión dependen de la verosimilitud de las recompensas: si la integración en la UE aparece como una eventualidad lejana o improbable, la repercusión de su presión sobre la política interna es menor que cuando se trata de países que contemplan la integración como un hecho más inmediato. De ahí que el compromiso de la UE de proceder a la ampliación en 2004 haya calado

¹¹ Véase, por ejemplo, Jeffrey T. CHECKEL: "Compliance and conditionality", *Arena Working Papers* n° 00/18 (2000).

profundamente en los candidatos, que han impulsado los cambios con especial determinación para poder cumplir un plazo concreto.

En cualquier caso, la mera expectativa de formar parte de la Unión está ejerciendo un efecto beneficioso sobre las nuevas democracias, que están culminando sus respectivos procesos de transición y disfrutan ya de las cotas de seguridad y estabilidad alcanzadas con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la UE. Como reconoce el “Informe sobre la Ampliación” (2000), elaborado por la Comisión Europea, “los beneficios de la ampliación son ya visibles. En Europa Central y Oriental han surgido democracias estables. Sistémicamente son tan sólidas que no debería haber ningún riesgo de retorno al autoritarismo”¹².

V. CASOS CONCRETOS EN EL ESTE

A continuación intentaremos exponer de manera descriptiva, es decir, sobre la base de ejemplos concretos sucedidos en los procesos de transición de los países de Europa del Este, las líneas generales expuestas hasta ahora. Para medir el grado de consolidación democrática de un determinado Estado tendremos en cuenta los criterios enumerados por Diamond que, además, se corresponden con la práctica habitual en los regímenes occidentales¹³:

Por razones de pragmatismo, para valorar los avances democráticos de los países objeto de análisis utilizaremos las tablas que publica *Freedom House*¹⁴, en las que se han agrupado los criterios de Diamond en dos grandes categorías: libertades políticas y libertades personales. Desde 1972 se ha evaluado anualmente el rendimiento de cada país, asignándole una puntuación del 1 (óptima) al 7 (pésima) que permite definir a los diferentes Estados como “libre”, “parcialmente libre” o “no libre”.

¹² COMISIÓN EUROPEA: “Enlargement Strategy Paper. Report on progress towards accession by each of the candidate countries. 2001”, *on-line* en http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf (23.01.2002), pág. 3.

¹³ Larry DIAMOND: “Is the Third Wave Over?”, cit. pág. 23. Los criterios son:

- El poder real se encuentra en manos de cargos electos, o de personas que éstos designen, no en las de actores internos que no rinden cuentas a la opinión pública, o de potencias exteriores.
- El poder ejecutivo está sometido al control de otras instituciones.
- Hay elecciones competitivas y sin exclusiones (entre los partidos que aceptan el orden constitucional).
- Las minorías (o las mayorías discriminadas) no tienen vedada la expresión de sus intereses e identidad.
- Los ciudadanos disponen de canales múltiples de expresión (no sólo partidos y elecciones).
- Existe libre acceso a fuentes alternativas de información.
- Los individuos poseen en un grado sustancial los derechos fundamentales: de fe, opinión, discusión, palabra, publicación, asamblea, manifestación, petición.
- Los ciudadanos son iguales ante la ley.
- El poder de la ley protege al ciudadano, no sólo frente al estado, sino frente a las fuerzas antiestado organizadas.

¹⁴ Véase <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>.

Es preciso señalar, no obstante, que las calificaciones no siempre son indiscutibles y que existen casos en los que las aludidas valoraciones resultan sorprendentes. A modo de ejemplo podemos citar el caso de Yugoslavia en 1999, peor calificada que la URSS de 1990¹⁵; de igual forma, en el período comprendido entre 1993 a 1996, las libertades políticas en Croacia recibieron una nota más baja que en Albania. En cualquier caso, y con independencia de su mayor o menor grado de fiabilidad, las tablas de *Freedom House* representan con bastante exactitud la opinión mayoritaria en Occidente y, por tanto, constituyen elementos adecuados para determinar la interrelación existente entre profundización democrática e integración.

Por lo que respecta a los progresos en la vía de la integración, éstos se producen de manera gradual, tal y como ya hemos puesto de relieve. Comprobaremos cómo la aproximación a las estructuras euroatlánticas se encuentra estrechamente relacionada con los progresos en la consolidación democrática. Las irregularidades en esta ecuación se explican siempre por razones de oportunidad política que se derivan bien de problemas ajenos a las nuevas democracias e inherentes a las propias organizaciones occidentales (reformas internas de las instituciones, adaptación para la asimilación de nuevos socios, etc.), bien de la necesidad de mantener el equilibrio geopolítico en una región, o bien de la intención de conceder “premios”, como recompensa y aliciente a los esfuerzos realizados en las reformas democratizadoras.

A) El ingreso en la OSCE

Habida cuenta de que la OSCE es una organización con vocación de universalidad que no exige a sus miembros otro requisito que ser un Estado europeo reconocido, los ingresos registrados desde 1990 responden al deseo de terminar con una situación de autoexclusión (Albania, en 1991) o al reconocimiento internacional de los nuevos Estados surgidos de la desintegración de la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia. Así, Estonia, Letonia y Lituania pasaron a formar parte de la OSCE en 1991; Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina en 1992; Macedonia en 1995 y la República Federal de Yugoslavia en 2000.

B) La adhesión al Consejo de Europa

El Consejo de Europa ha sido –al menos durante la primera mitad de la década de los noventa–, la organización más consecuente a la hora de relacionar el ingreso con la consolidación de un determinado nivel en la escala de la democratización. La condición para acceder al Consejo es ser una democracia liberal plena y, en efecto, entre 1990 y 1991 fueron admitidos los tres únicos países de la región que habían alcanzado

¹⁵ Linz y Stepan, por ejemplo, señalaban en 1996 que “es útil reconocer que en la nueva Yugoslavia hay más presiones en favor de la democracia de lo que los actores políticos y las opiniones públicas occidentales normalmente reconocen”. El que sea así no cambia el hecho de que la “aceptabilidad” esté influida más por la percepción de la realidad que por la realidad misma, y que, en consecuencia, hasta finales de 2000 la política occidental hacia la RFY se haya ajustado, en general, a esa imagen extremadamente negativa que se tenía del país. Véase Juan J. LINZ y Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, cit., pág. 434.

este nivel. En 1992 se sumó Bulgaria¹⁶, mientras que Eslovenia y los tres países bálticos –que también cumplían las condiciones estipuladas– fueron excluidos por razones de oportunidad política que, en el primer caso, se derivaban del conflicto en la antigua Yugoslavia y, en el segundo, de la voluntad de salvaguardar el entendimiento ruso-occidental. Superados los condicionantes mencionados, en 1993 Eslovenia, Estonia y Lituania accedieron al Consejo de Europa junto a Rumania.

Este último país representa un caso excepcional, por cuanto que, atendiendo al baremo que estamos utilizando, en el momento de su ingreso no podía ser calificado como “libre”¹⁷. Sin embargo, su inclusión en el Consejo de Europa fue debida a motivos de carácter geoestratégico –al primar el interés de no dejar aislada a Rumania como único país no soviético del antiguo Pacto de Varsovia– y a la valoración pragmática realizada desde Occidente, dónde se compartía la convicción generalizada de que la admisión de Bucarest serviría de estímulo a la posterior profundización democrática.

La estrategia seguida en el caso de Rumanía se aplicó también a otros aspirantes, con relación a los cuales se hicieron valer razones de índole política para determinar su eventual admisión en el Consejo de Europa. Así, Letonia, que había sido excluida en 1993, ingresó dos años más tarde, tras obtener el reconocimiento de la comunidad occidental, que valoró positivamente la nueva actitud más conciliadora de Riga hacia las minorías nacionales. También en 1995 pasaron a formar parte del Consejo de Europa Albania y Macedonia, que si bien no reunían las condiciones requeridas, sí satisfacían intereses geopolíticos de determinadas potencias occidentales. Croacia accedió en 1996, ingreso que debe ser interpretado asimismo como un premio a la cooperación prestada por ese país durante la fase final del conflicto en Bosnia-Herzegovina y en los primeros meses después de la firma del acuerdo de paz.

La admisión de los dos últimos Estados de la región que no forman parte del Consejo de Europa, Bosnia-Herzegovina y la República Federal de Yugoslavia, está siendo utilizada como instrumento de presión sobre estos países para que ajusten su política interior y exterior a los cánones exigidos por las principales potencias occidentales. Sarajevo, por una parte, ha tenido que cumplir una larga serie de condiciones concretas, muchas de las cuales han supuesto una revisión importante del ordenamiento interno, en sentido centralizador¹⁸. Belgrado, por otra, deberá reconstituir las relaciones federales entre Serbia y Montenegro, y mostrarse más cooperadora con el Tribunal de La Haya, así como en el caso de presos albaneses que aún permanecen en cárceles yugoslavas. Como puede verse, estas condiciones tienen ya muy poco que ver con la profundización democrática, y sí mucho con las conveniencias políticas de las principales potencias.

¹⁶ Se trata del primer año en que Bulgaria, según *Freedom House* es un “país libre”.

¹⁷ Linz y Stepan consideraban que hacia 1995 Rumanía era el país de Europa Oriental más alejado de la consolidación democrática, en cada una de las cinco áreas en que estos autores basaban su evaluación: sociedad civil, sociedad política, Estado de Derecho, administración estatal y economía. Véase Juan J. LINZ y Alfred STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, cit., pág. 364.

¹⁸ Dentro de Bosnia-Herzegovina no existe consenso en torno al diseño final del Estado, con unas fuerzas políticas (en general, de etnia bosniaca) partidarias de una importante recentralización de las instituciones, mientras que otras (serbias y croatas) se muestran a favor del mantenimiento del actual sistema, muy descentralizado. Las condiciones del Consejo de Europa han supuesto un apoyo directo a las tesis de las primeras.

C) La adscripción a la Asociación para la Paz de la OTAN

El ingreso en la Asociación para la Paz exige la voluntad de colaborar con la OTAN en el mantenimiento de la paz en el continente europeo, así como la capacidad para participar activamente en los programas de cooperación diseñados al efecto por la Alianza. Sin embargo, los aspirantes a ingresar en la Organización atlántica contemplaban esta iniciativa como una antesala para el futuro acceso a la OTAN, de manera que en 1994, momento en el que los aliados lanzaron el programa, todos los Estados de la región iniciaron su participación, a excepción de Macedonia que todavía no había obtenido el reconocimiento internacional pleno, y Yugoslavia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, implicadas directa o indirectamente en un conflicto bélico. Macedonia ingresó en 1995, tras la normalización de su estatuto y de sus relaciones con las principales potencias; mientras que Croacia lo hizo en el año 2000, como compensación simbólica ante la apertura occidental hacia Yugoslavia tras la caída de Milosevic.

En estos momentos, sólo dos Estados de la región siguen sin ser parte de la Asociación para la Paz: Bosnia-Herzegovina, que presenta el problema de que, según su Constitución, dispone de dos ejércitos distintos¹⁹, y la República Federal de Yugoslavia, que no ha completado aún su reinserción en la comunidad internacional después de diez años de aislamiento.

D) El ingreso en la OTAN

En 1997 los aliados decidieron la extensión de la Alianza Atlántica hacia Polonia, Hungría y la República Checa, quedando excluidos de la primera ola de adhesiones Rumania y Bulgaria, pese al apoyo político prestado a estos países por parte de algunas potencias europeas. La inclusión de nuevos miembros en la OTAN provocaba un claro rechazo en Rusia que, por tanto, ofrecía resistencia a dicho proceso, en un intento de limitar los efectos de la ampliación y de conseguir las máximas garantías al respecto. Posteriormente, la oposición de Rusia a la extensión de la Alianza se mantuvo en los mismos términos que se esgrimieron con anterioridad a la inclusión de los tres Estados de Europa Central que formalizaron su incorporación en la primavera de 1999, circunstancia que obligó a las potencias occidentales a diseñar una estrategia en relación con la segunda fase de ampliación que no perjudicara aún más las deterioradas relaciones de Occidente con Moscú.

De ahí que los aliados consideraran poco oportuna la inclusión de nuevos miembros coincidiendo con la Cumbre de la OTAN de 1999, decisión que fue interpretada por la opinión pública de los países candidatos como una cesión a las presiones de Rusia, en claro detrimento de los intereses de seguridad de los Estados aspirantes. Los socios atlánticos, conscientes de que debían dar cumplimiento a las

¹⁹ Cada entidad, la Federación de Bosnia-Herzegovina (bosniacocroata) y la *Republika Srpska*, dispone de sus propias Fuerzas Armadas. De hecho, el avance en el proceso de integración (en particular, la adhesión a la Asociación para la Paz) está siendo utilizado por las potencias occidentales como medio de presión a fin de conseguir la unificación de las Fuerzas Armadas en ese país.

expectativas de Rumania, Eslovenia y las tres Repúblicas Bálticas, suscribieron el MAP, que pretendía conceder credibilidad a la política de “puertas abiertas” diseñada en Madrid, al tiempo que los integrantes de la Organización atlántica intentaron argumentar los motivos que aconsejaban aplazar la entrada de nuevos miembros. De esta forma, se obvió extender invitaciones de ingreso a aquellos países que se consideraban más aventajados en sus reformas (como Eslovenia), ya que la valoración positiva de esas candidaturas hubiera sido considerada por los aspirantes excluidos y, en concreto, por Estonia, Letonia y Lituania, como una muestra de la primacía de criterios políticos en las decisiones de la Alianza.

Aunque la OTAN ha afirmado reiteradamente que ningún país democrático de Europa será excluido del proceso de ampliación por motivos de su localización geográfica, siempre y cuando cumpla los objetivos enunciados en el tratado del Atlántico Norte, lo cierto es que en las valoraciones de la Organización siempre han influido, de manera determinante, cuestiones de carácter geopolítico, razones derivadas de la reforma interna de la propia Alianza y motivos económicos.

Aun con todo, el cumplimiento de los criterios exigidos por la OTAN provoca cambios significativos en las políticas nacionales de los países candidatos que, de esta forma aceleran sus respectivos procesos de reformas, enfocados prioritariamente a satisfacer las exigencias occidentales y, por consiguiente, a facilitar la inclusión en condiciones de igualdad en las principales instituciones euroatlánticas.

E) La firma de los acuerdos de asociación con la Unión Europea

Desde principios de los años noventa, la UE ha firmado una serie de acuerdos con los países objeto de este estudio, a fin de favorecer su progresiva aproximación a las estructuras comunitarias con vistas a una futura adhesión. Los referidos acuerdos se dividen en dos grupos diferenciados: los “Acuerdos Europa”, suscritos con los antiguos miembros no soviéticos del Pacto de Varsovia, con las Repúblicas Bálticas y con Eslovenia, y dirigidos a preparar a los aspirantes para el ingreso; y los “Acuerdos de estabilización y asociación”, destinados a los países de los Balcanes Occidentales (antigua Yugoslavia, sin Eslovenia, y Albania), que buscan la pacificación de la región y la mejora de las relaciones entre las naciones de esa zona, y de cada uno de ellas con la Unión, creando las condiciones necesarias para que en su momento se pueda llegar a plantear la adhesión.

Tras los primeros acuerdos con Hungría y Polonia, en 1993 se incorporaron al proceso Chequia, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania. Si bien este último país no había alcanzado el mismo grado de democratización que los demás del grupo, la UE optó por otorgar a Bucarest el mismo que a su entorno inmediato (países no soviéticos del Pacto de Varsovia). De igual forma, los Quince firmaron en 1995 acuerdos con las tres Repúblicas Bálticas y aprobaron un nuevo “enfoque regional” para los países de la antigua Yugoslavia (excepto Eslovenia)²⁰ y Albania²¹, con la pretensión de uniformar,

²⁰ La definitiva separación de Eslovenia del grupo de países ex-yugoslavos hizo posible la firma del acuerdo de asociación en 1996. El país alpino hacía tiempo que cumplía todas las condiciones políticas y económicas para incorporarse al proceso y, si no había sido admitido en él, era tan sólo por razones de oportunidad política: no complicar aún más la definitiva regulación de la situación en la antigua Yugoslavia.

en la medida de lo posible, el tratamiento de esa zona, lo que podría haber conducido a la aparición de una nueva “ola” de firma de acuerdos.

Sin embargo, la guerra de Kósovo (1999), primero, y la desigual evolución política y económica de cada uno de los aspirantes, impidieron una línea de acción unitaria, de forma que las negociaciones para la firma de Acuerdos de estabilización y asociación progresaron a ritmos dispares. Sólo en 2001 se firmaron los acuerdos con Croacia y Macedonia, circunstancia que no fue debida a progresos reales en los respectivos procesos de democratización sino, una vez más, a motivaciones de carácter político. En efecto, en el caso de Croacia se trataba de apoyar al Gobierno aperturista de Racan, en un momento en el que la ausencia de resultados atribuibles a su gestión amenazaba con potenciar un nuevo ascenso de la derecha nacionalista. En relación con Macedonia, la UE pretendía respaldar la estabilidad política y la integridad territorial de ese país, que afrontaba el levantamiento armado de los albaneses macedonios.

F) El inicio de negociaciones de adhesión a la Unión Europea

Ya hemos avanzado que la Unión ha establecido un procedimiento que mide la capacidad de los diferentes aspirantes al ingreso en el club conforme a criterios objetivos que fueron explícitamente formulados en Copenhague. Además, la simultaneidad de los procesos de adhesión permite a la UE extender los valores comunitarios a todos los países de Europa Central y Oriental, obviando la posibilidad de que surjan agravios comparativos, al no haber sido designado un determinado Estado para negociar su adhesión. Así, el inicio de las negociaciones con un futuro socio no garantiza la inclusión, sino que supone el punto de partida de un proceso que avanzará al ritmo que marque cada Estado en función de su grado de preparación.

El primer bloque de países con los que se empezaron negociaciones de adhesión en 1998 estaba compuesto por Polonia, Hungría, Chequia, Eslovenia y Estonia, todos ellos democracias consolidadas. En el segundo bloque (2000), la UE estableció un nivel de exigencia cualitativamente inferior, de manera que junto a Letonia, Lituania y Eslovaquia, que presentaban una preparación semejante a los países del primer grupo, fueron incluidos otros como Rumania y Bulgaria, cuyos sistemas mostraban signos claros de inestabilidad, pero cuyo destino se pretendía unir a los anteriores por razones de oportunidad política.

VI. CONCLUSIONES

La sustitución de los sistemas socialistas de economía planificada por los de democracia parlamentaria y economía de mercado se ha solapado en los países de Europa del Este con la preparación para la integración en las estructuras políticas, de seguridad y económicas occidentales. Un cambio de sistema político y económico de

²¹ EUROPEAN COMMISSION DG 1A: “Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU. Strategy for the Relations with the Countries in the Region. Stabilisation and Association Process for countries of South-Eastern Europe”, conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo del 29 de abril de 1997, *on-line* en http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/docs/conditionality_29_april_97.htm (2.05.2000).

esta envergadura pasará a la literatura sobre procesos de democratización como un capítulo excepcional, ya que dichas transformaciones se han producido en un espacio de tiempo llamativamente corto, sin la intervención de los ejércitos en la vida política de estos países y afianzando en las nuevas democracias las instituciones y prácticas propias de los sistemas occidentales. Todas estas circunstancias hacen que se pueda descartar un regreso hacia formas políticas autoritarias o totalitarias.

El éxito de los procesos de consolidación democrática experimentados en Europa del Este contrasta con el fracaso relativo que se aprecia en otras regiones, como Iberoamérica, donde la profunda crisis económica amenaza la estabilidad interna de países que habían retornado a la democracia durante los años setenta y ochenta, lo que nos lleva a preguntarnos por las razones que han motivado evoluciones tan dispares. La estrecha relación que en el continente europeo se ha dado entre la consolidación de los nuevos regímenes democráticos y la integración de éstos en las estructuras occidentales puede ser la causa principal del diferente desarrollo de una y otra parte del mundo. En efecto, el objetivo de acceder a las organizaciones euroatlánticas, compartido por la mayor parte de las agentes nacionales, ha impulsado a los antiguos miembros del Bloque del Este a ajustar espontáneamente sus políticas a lo que en Europa Occidental se asume como normal (criterio de aceptabilidad). De otro lado, las condiciones impuestas por las organizaciones euroatlánticas y, sobre todo, por la UE, obligan a los candidatos a adaptarse a unas determinadas normas de comportamiento democrático que, una vez asumidas, son difíciles de deponer en un entorno crecientemente homogéneo.

Aunque nos hemos referido a diferentes organizaciones implicadas en los procesos de reformas de los países de Europa del Este, consideramos que la UE ha representado el papel más destacado en dichas transformaciones. Este argumento queda respaldado si tenemos en cuenta que la Unión ha sido la institución más consecuente a la hora de establecer condiciones para ampliar el número de sus miembros. Además, el cumplimiento de los requisitos exigidos por la UE provoca cambios profundos y permanentes en su espacio de influencia, que no se limitan a sectores concretos (como por ejemplo la defensa) sino que inciden sobre todos aquellos ámbitos que garantizan la estabilidad futura del nuevo régimen, relaciones cordiales con los países vecinos y la correcta imbricación de las jóvenes democracias en la comunidad internacional.

A la vista de los resultados alcanzados en los países ex-comunistas, donde hemos asistido a unos procesos de consolidación democrática que podemos calificar de ejemplares, cabe plantearse si el modelo aplicado en el continente europeo puede extenderse a otras regiones del mundo. Aventura que la exportación del mecanismo puesto en práctica en el antiguo Este podría reproducir experiencias similares a las vividas por las jóvenes democracias europeas, siempre que de forma simultánea se desarrolle un proceso de integración promovido por actores que actúen de reclamo para los países aspirantes a configurar nuevos sistemas democráticos.

A este último respecto, el interés académico se podría encauzar hacia la ribera sur del Mediterráneo, donde el singular modelo instaurado en Europa podría servir de ejemplo, pese a que en el mundo árabe no hemos asistido a las oleadas de democratización como las que en la última década se han sucedido, con mayor o menor fortuna, en otras regiones. Aunque los países del Sur y Este del Mediterráneo no forman parte del área europea y no se ha planteado en ningún momento su ingreso en la UE, sí se han articulado instrumentos que pueden provocar una vinculación más estrecha con Occidente (Proceso de Barcelona, tratados de asociación, etc.) y cuyo atractivo puede

resultar suficiente para incitar a promover cambios en unas sociedades dirigidas mayoritariamente por regímenes autoritarios o seudodemocráticos.

No obstante, se plantea el dilema de si la ausencia de perspectivas de integración plena en las organizaciones occidentales puede desmotivar a unos países que no encontrarían razones suficientes para adaptar su conducta a los parámetros vigentes en Occidente. En este sentido, parece necesario resaltar la incuestionable incidencia que las relaciones de cooperación están adquiriendo en el ámbito mundial y los efectos positivos que dicha orientación tiene en la implantación y desarrollo de sistemas democráticos. Habida cuenta de que la UE ya ha iniciado una aproximación a esa zona, aplicando un enfoque integral ²² a su diálogo con la ribera sur del Mediterráneo, paulatinamente se están sentando las bases para el intercambio futuro, en el que se deberían implicar todos los actores de la zona.

La UE ya ha declarado a Turquía candidato oficial a la adhesión, circunstancia que ha obligado a Ankara a emprender un arduo proceso de reformas que a largo plazo deberá permitir su acceso a la Unión. Tras las elecciones celebradas en ese país el 3 de noviembre de 2002, en las que los islamistas alcanzaron la mayoría absoluta, Turquía se ha convertido en el centro de atención de los socios de la UE, que observarán con especial interés la evolución que experimente este aspirante. Si la victoria del partido islamista no supone una interrupción del proceso democrático y, por el contrario, permite la consolidación de la democracia, la eficacia de la política de condicionalidad quedaría claramente probada.

En este supuesto, la gradual aproximación a los cánones occidentales seguiría activando el desarrollo del país y podría servir de acicate para sus vecinos, que buscarían intensificar las relaciones con un Estado que disfrutaría de unos niveles de bienestar superiores a los de su entorno. De esta manera, se daría pie a un incremento de la cooperación y, por consiguiente, a una incipiente integración regional que podría constituir el embrión de una eventual oleada de procesos de democratización impulsada por mimetismo, tal y como en el pasado cercano ha ocurrido en el continente europeo.

²² La Asociación Euromediterránea contempla las relaciones políticas y de seguridad, los intercambios económicos y el diálogo social, cultural y humano.