Alfonso Guerra
José Félix Tezanos
(eds.)

La calidad de la democracia

Las democracias del siglo XXI

VII Encuentro Salamanca

EDITORIAL SISTEMA

Alfonso Guerra, José Félix Tezanos (eds.)
La calidad de la democracia. Las democracias del siglo XXI
VII Encuentro Salamanca

"Esta obra ha sido publicada con la colaboración de Caja Duero"

© Alfonso Guerra, José Félix Tezanos
© Iniciativas Editoriales Sistema
© Editorial Sistema. Fundación Sistema

c/ Fuencarral, 127. 28010 Madrid
www.sistemadigital.es
ISBN: 978-84-86497-77-4
Depósito Legal: M-17.668-2009
Fotocomposición: Top Printer Plus
Impresión: Top Printer Plus

Paris, Roland, "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28, 2002, 637-656

Richmond, Oliver, *The transformation of peace*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007.

XXIII

La contribución de las organizaciones internacionales a la democratización y gobernabilidad de la sociedad internacional

Araceli Mangas Martín

1. INTRODUCCION

En el pasado siglo XX y hasta la caída del Muro de Berlín (1989) el valor de la democracia no era apreciado de forma suficiente y general por la comunidad internacional ni por sus sistemas institucionalizados. La gran mayoría de las organizaciones internacionales, creadas después de la Segunda Guerra Mundial, no se han preocupado por el valor de la democracia hasta muy recientemente.

La Carta de las Naciones Unidas no menciona ese término. No está en el preámbulo ni entre sus propósitos ni entre sus objetivos. No se menciona en su articulado. De esa época se podría aducir que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 prevé en el artículo 19 el derecho a la libertad de expresión y el artículo 21 le reconoce el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos

También se reconoce en ese mismo precepto que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. Pero no menciona la democracia como valor general, aunque define su contenido esencial de forma precisa. Ahora bien, el valor de la Declaración en términos de derecho internacional positivo es discutida[1].

Hay que recurrir a organizaciones regionales, que traducen homogeneidades y solidaridades específicas, para ver la mención a la democracia; por ejemplo, en los textos fundacionales del Consejo de Europa (Estatuto de Londres, 1948) y del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París, 1951) para ver aceptado el valor de la democracia como base o como objetivo del sistema de relación entre Estados.

Ahora bien, volviendo al sistema universal, a la ONU, su Carta no es enteramente ajena al valor democracia. Su Preámbulo rezuma ética y estética política; se reafirma "la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,..." y se habla de practicar la tolerancia... En fin, estos compromisos son las mimbres con las que se construye la democracia. El respeto a los derechos humanos está intrínsecamente unido a la democracia. Si no hay respeto no puede haber democracia; y este régimen se define por su respeto a los derechos humanos, de todos los seres humanos en relación con un territorio dado.

Pero seguramente los Estados fundadores de la ONU no estaban pensando en proteger y extender la democracia. Una buena parte del medio centenar de Estados fundadores no eran democracias; ni los que ingresaron en años posteriores ni la gran mayoría de sus casi doscientos miembros actuales. Dicho de otra forma, la ONU nunca ha exigido a sus miembros que sean Estados democráticos. Los méritos que deben acreditar los Estados para ingresar en la ONU no tienen nada que ver con la legitimidad democrática ni con cualquier legalidad, sino con la efectividad: ser un Estado (tener una población, un territorio, una organización político-administrativa y soberanía). Basta con el control efectivo de la situación por los gobernantes. El resto de los requisitos del artículo 4 de la Carta tienen una interpretación muy laxa (ser amantes de la paz, aceptar las obligaciones derivadas de la Carta, estar capacitados para cumplir las obligaciones y tener voluntad para acatarlas) al igual que el mismo concepto de Estado y de la efectividad, como se demuestra cuando observamos la existencia de miembros de la ONU que son Estados que se comportan al margen del Derecho Internacional

(Estados "gamberros") o sumamente frágiles o desestructurados o desfallecientes...o simplemente no hay Estado por el hecho de que los gobernantes han arrasado con todo el sistema administrativo y económico (por ejemplo, Guinea Ecuatorial).

Además de aquellas referencias a los derechos humanos en la Carta, también se podría pensar que la referencia al fomento de relaciones basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos "y al de la libre determinación" de los pueblos es una clara alusión a la democracia. Pero sería hacer una interpretación diacrónica utilizando parámetros actuales. En 1946 el concepto de libre determinación no tenía el sentido jurídico-político que alcanzó más tarde en 1960 (Res. 1514, *Declaración sobre la independencia de los pueblos y países coloniales*).

Ahora bien, es justamente en la Resolución 2625 de 1970, que contiene la solemne Declaración sobre los principios de Derecho Internacional (con valor de derecho positivo), cuando aparece implícito el valor de la democracia y asimilado al principio de la libre determinación de los pueblos, como glosaré en el siguiente apartado. La simiente había fructificado.

Se ha señalado por P. M. Dupuy que el fin de la Guerra Fría no ha dado lugar, como tras los grandes hechos, como fue el fin de la Segunda Guerra Mundial, a una redefinición o modulación de los principios que rigen las relaciones entre los Estados. No hay un marco renovado de reconocimiento como el sucedido en el seno de ONU entre 1945 y 1960. No hay ningún instrumento de alcance general en el que se reconfirmen los valores y principios[2].

Hubo que esperar a la Resolución de 6 de octubre de 1999 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que contiene la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz[3] en la que se consuma el reconocimiento expreso del valor de la democracia estableciendo una relación profunda entre las *3 D's*: democracia, derechos humanos y desarrollo como fundamento para la paz.

2. FACTORES DEL ASENTAMIENTO DEL VALOR DE LA DEMOCRACIA[4] COMO CONDICIÓN DE PAZ EN LOS NUEVOS TIEMPOS

2.1. Libre determinación de los pueblos y democracia

La dimensión interna del principio de libre determinación se identifica con el contenido mismo de la idea democrática. En efecto, la

Resolución 2625 de 1970 de la Asamblea General de Naciones Unidas (*Declaración sobres los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad...*) reconocia que la unidad nacional e integridad territorial de un Estado quedaba protegida frente a reivindicaciones secesionistas fundadas en el derecho de libre determinación, siempre que ese Estado contra el que se reivindica la libre determinación esté dotado "de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color".

Luego, cuando hay una participación política, económica, social o cultural abierta a toda la población, se ejerce colectivamente el derecho a decidir, y equivale libre determinación a democracia *real*. Si un pueblo dentro de un Estado sufre marginación porque se le impide participar en las instituciones internas de la vida pública o en el ámbito económico-social privado, entonces nace su derecho a la libre determinación, su derecho a decidir sobre cuanto le concierne. Es el cuarto supuesto que permitiría al territorio de un Estado la facultad unilateral de separarse del Estado de conformidad con el Derecho Internacional o al conjunto del pueblo marginado llegar a tomar las armas para defender su derecho de participación frente al tirano (por ejemplo, movimientos de liberación de Centroamérica).

2.2. Vulnerabilidad del estado tras la caída del muro: Estados frágiles y desestructurados

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, las guerras entre Estados han sido escasas frente a la proliferación de los conflictos armados internos. Posiblemente la Historia de la Humanidad nunca haya conocido tantos conflictos armados internos como en la segunda mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Más de setenta conflictos armados internos se han sucedido entre 1945 y 2008. Entre 1980 y 1993, se mantenían activos simultáneamente entre veinte y treinta[5]. Los conflictos armados sin carácter internacional han alcanzado un pavoroso récord sobre las guerras entre Estados: según datos del Comité Internacional de la Cruz Roja, de cada cien personas muertas desde 1945 en guerras, ochenta fueron víctimas de guerras civiles y solo veinte en guerras internacionales[6].

Como señalé ya hace tiempo[7], no hay causas únicas ni explicaciones lineales para este azote que tiene su marco geo-político en el Tercer Mundo. En bastantes conflictos del pasado siglo era un denominador

común el enfrentamiento ideológico provocado por las grandes ideologías totalitarias y la política de bloques seguida hasta 1989 por las dos grandes potencias. También la prohibición del uso de la fuerza entre Estados y la posesión y control del poder nuclear les impidió toda confrontación directa desplazando hacia "la periferia" ese enfrentamiento. Y desde luego, el resurgimiento de la noción de guerras justas y las circunstancias mismas de la descolonización con su cortejo de nuevos Estados en contacto con las dificultades de la construcción nacional y el subdesarrollo económico y social. Ahora bien, como ya señalaba entonces, si esos factores internacionales pueden empujar hacia la guerra civil, únicamente los factores político-económicos internos son determinantes para el estallido de un conflicto armado interno. La guerra civil sólo surge en un caldo de cultivo inflamable por si mismo: en sociedades donde la miseria y explotación económica es irremediable por vías pacíficas, en sociedades dominadas por regímenes políticos dictatoriales.

Es cierto que tras la caída del Muro una decena larga de conflictos se sofocaron al extinguirse la llama de enfrentamiento bipolar[8]. Pero más de una veintena se mantienen aún y se originaron otros nuevos, demostrándose que son los factores endógenos, como la falta de democracia, lo que alimenta las guerras civiles. Y lo que es más preocupante es que el contexto internacional político-económico de la globalización ha favorecido que el papel central del Estado se haya debilitado frente a actores no estatales. Se ha difuminado su poder, se ha repartido; son más determinantes las adscripciones étnicas, culturales y religiosas que las ideológicas, sustituyendo aquéllas (nacionalismos, fundamentalismos religiosos) a la lucha ideológica en los puntos de ignición y crisis. Algunos Estados, antes pobres y frágiles, se han visto sacudidos por la *maldición del petróleo* (o del coltán...) y su inmensa riqueza les sorprende sin una verdadera estructura estatal que permita un aprovechamiento de la riqueza en interés común, multiplicando la miseria y la corrupción infinita. Muchos Estados, casi todos en Africa, no fueron capaces de construir un Estado.

2.3. La ausencia de guerras entre Estados democráticos o en su seno

Es un hecho evidente que desde la caída del Muro las relaciones internacionales son más convulsas porque los Estados son más vulnerables. No tenemos ni las certidumbres de antaño ni la estabilidad de la

tensión. La mayoría de los conflictos que ocupan a la ONU no son entre Estados sino en su seno. Donde hay democracia no hay guerra en su seno. Y es más, las democracias no atacan (salvo los Estados Unidos y algunos miembros de la OTAN –agresión a Serbia–). Entre democracias no hay guerras. Por el contrario, en el seno de las dictaduras y regímenes autocráticos surgen todos los conflictos armados internos o entre tales Estados.

Ya no se duda de la importancia que tiene el régimen político interno para las relaciones exteriores de los Estados. Entre Estados vecinos la democracia es un seguro de paz y buena vecindad hasta el punto de que la democracia en el entorno se identifica con la seguridad propia. Se puede poner como ejemplo España; no percibimos ninguna amenaza a nuestra seguridad más que por el sur debido a la existencia de un régimen autocrático en Marruecos.

Se ha llegado al convencimiento en el seno de la ONU de que la democratización es la mejor campaña diplomática que puede emprender la Organización y el esfuerzo más rentable que debe emprender un Estado democrático para asegurar su estabilidad.

2.4. La idea-valor de buen gobierno como objetivo de la ONU

De esta manera, tras la estela, primero, en los años cincuenta de los derechos humanos, en los sesenta el desarrollo, la democracia se incorpora en los noventa a los objetivos de la ONU, estableciéndose el vínculo entre buen gobierno (democracia) y paz. Como ha observado Boutros Boutros-Ghali, indudablemente el fin de la Guerra Fría ha permitido un consenso de los Estados en torno a la idea democrática y la imbricación que existe entre derechos humanos y democracia[9].

Se comprende que desde los años noventa del pasado siglo la ONU, a través de la Asamblea General, se haya volcado en pregonar la democracia como el objetivo que permite resolver situaciones conflictivas internas[10]; en palabras de su Secretario General, es la fórmula de gobierno "que puede adaptarse a todos los pueblos y culturas y que, como los derechos humanos, tiene dimensión universal"[11]. Como advertía Boutros Boutros-Ghali, no se trata de incitar a ningún mimetismo o importar formas de Occidente, pues la democracia no pertenece a nadie, no es un modelo a copiar, sino un objetivo a alcanzar por todos los pueblos; como los derechos humanos tiene una dimensión universal[12]. Claro que, como observa J. Cardona, para no exaltar los ánimos contra el objetivo de la democracia, y dado su vínculo y realidad con los Estados occidentales, la ONU ha rebuscado en la riqueza del lenguaje y se ha inclinado por los términos de *buen gobierno*[13]. En otro lugar, J. Cardona señala que las referencias a unos valores democráticos, humanitarios, de protección del medio ambiente, etc., "suponen la generalización en la Comunidad Internacional de valores fuertemente defendidos (al menos programáticamente) por el bloque occidental en la época de la guerra fría, y que tras la victoria producida en la misma, intentan hacerse comunes a la Comunidad Internacional"[14].

3. LA ACTUACION DE LA ONU (Y DE LA UE) EN ASUNTOS INTERNOS DESPUES DE 1989: LA PROMOCION DE ELECCIONES LIBRES, EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LA DIPLOMACIA PREVENTIVA

La asistencia de Naciones Unidas a los Estados que deciden convocar elecciones libres ha sido una actividad muy importante en términos cuantitativos y cualitativos desde los años noventa[15]. La asistencia antes y durante el proceso electoral ha sido habitual en numerosos Estados. Y es más, no sólo se ha limitado al proceso electoral sino que en muchos Estados frágiles o con endebles sistemas institucionales les ha seguido asistiendo para asegurarles cimientos más sólidos que la mera votación en las urnas. Los programas de fortalecimiento institucional han buscado formar a los funcionarios, jueces, fiscales, policías, registros civiles o de la propiedad, etc. Crear un verdadero armazón institucional para el Estado.

Uno de los ejemplos más completos de pacificación (desarme de los grupos rebeldes), elecciones libres y asistencia para el fortalecimiento institucional fue la creación de ONUCA (Grupo de observación de las NNUU para Centroamérica, desplegado en diciembre de 1989): se partió de un acuerdo entre varios Estados (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) con la participación especial del Secretario General de la ONU, para la pacificación de la región y, de modo especial, de Nicaragua (Res. 644 de1989). Poco después, en julio de 1991, se inició la misión de ONUSAL con similares objetivos, pero dirigidos específicamente para El Salvador. En este proceso de pacificación jugó un papel meritorio la UE bajo la presión diplomática de España.

Un caso de clara implicación con la democracia fue el envío de una misión de observación a Haití, con el consentimiento del Gobierno haitiano, para vigilar la pureza del proceso electoral en 1990 (ONUVEN, desde octubre de 1990 hasta enero de 1991). Cuando el presidente ele-

gido por los haitianos fue derrocado por un golpe de Estado, la ONU se volcó en resoluciones de condena del golpe de Estado por truncar la voluntad popular, "base de la autoridad del poder público"[16] y se autorizó una acción armada para restablecer al presidente derrocado. Desde entonces de forma intermitente diversas misiones de la ONU han contribuido a mitigar el caos y la anarquía en ese pequeño país[17].

Otra actuación muy relevante fue el envío a Camboya[18] en 1991, primero, de una misión preparatoria de vigilancia del cese el fuego y, después, en 1992 de un gran contingente de fuerzas civiles y militares (más de 22.000 personas) que constituyeron la Autoridad Provisional de las NNUU en Camboya (APRONUC, Res. 745/1992) encargada de desarmar a los contendientes *y de conducir al país a unas elecciones libres* en 1993.

En todos estos casos y otros posteriores similares se dan unas características próximas: han sufrido un grave conflicto armado o una fuerte represión dictatorial, se trata de misiones de observación y vigilancia; su misión es activa y se les exige que cooperen para crear las condiciones para la solución de los conflictos y lograr un clima de tolerancia y respeto que asegure la conciliación nacional y les ayude a crear las condiciones para que la paz y las instituciones democráticas arraiguen. En general las operaciones de pacificación están ligadas a la democratización como el método adecuado para la consolidación de la paz.

No se debe olvidar que la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz desde el final de la Guerra Fría[19] tuvieron por objeto restaurar la democracia y proteger los derechos humanos. Hay que reconocer que la contribución fue positiva, pero también el tiempo ha demostrado que las elecciones solas no son suficientes para democratizar una sociedad. Una sociedad tiene que construirse sobre valores socio-políticos compartidos, sobre normas e instituciones que arraiguen, y que la libertad no se impone sino que debe ser un anhelo social compartido. Por ello, en todas las operaciones de mantenimiento de la paz se han desplegado con mayor interés si cabe estrategias de consolidación de la paz después de conflictos con suerte diversa: ONUCA, ONUSAL, Haití, Mozambique, Liberia, Camboya, Angola, Namibia, Tadjikistán, Sierra Leona, Yemen, Etiopía, Eritrea, Liberia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán, Irak, Costa de Marfil, Timor-Leste, etc.

Otro medio muy importante de democratización por parte de las organizaciones internacionales ha sido la *diplomacia preventiva*[20] actuando con antelación suficiente al probable surgimiento del conflicto[21].

Un ejemplo palmario y eficaz de diplomacia preventiva fue la operación de despliegue en Macedonia, combinada en momentos distintos y consecutivos, de la ONU, la OTAN y la UE, evitando, casi con toda seguridad, que el conflicto armado estallase en este Estado desgajado de la ex-Yugoslavia. El despliegue no sólo era militar sino acompañado de una cohorte de funcionarios civiles para sentar las bases de la convivencia. Frente a la *reacción* tardía en Croacia o en Bosnia en los años 90, se aprendió la lección –a un alto precio de vidas humanas– y se decidió por la prevención como condición previa para una paz duradera en Macedonia.

Bajo autorización y control de la ONU, la OTAN ("Operación Concordia") llevó a cabo un despliegue militar; y más tarde, desde marzo de 2003, la Unión Europea[22] tomó el relevo de la OTAN en la presencia militar internacional en la ex-República Yugoslava de Macedonia, con consentimiento de dicho Estado. Los esfuerzos se han volcado en el apoyo al proceso de fortalecimiento institucional sobre la base del respeto a los derechos humanos, la libertad religiosa y el reconocimiento de las diferentes comunidades étnicas, haciendo progresos en el Estado de Derecho.

En otros casos la diplomacia preventiva ha consistido en la sugerencia por parte del Secretario General ante el Gobierno en cuestión a favor de la convocatoria de elecciones libres con la asistencia de la ONU en todo el proceso electoral (desde su convocatoria, campañas electorales, censo, escrutinio, respeto a los resultados, etc.).

4. LA ACCION DEMOCRATIZADORA DE LA UNION EUROPEA

Aunque en algunas de las acciones democratizadoras de la ONU hubo un papel muy activo de la Unión Europea, ahora voy a examinar de forma específica esta actuación y su contexto. Ningún tratado internacional se refiere de forma tan clara a la democracia como los tratados comunitarios en vigor (Tratado de la Unión Europea desde su inicial adopción en Maastricht en 1992) y el futuro Tratado de Lisboa, que modifica al anterior, de 13 de diciembre de 2007.

4. 1. La proyección de los valores de la UE hacia terceros estados

La acción exterior de la UE tiene por objetivo formal afirmar y promover sus valores (libertad, democracia, Estado de Derecho, respeto a

los derechos humanos, tolerancia, justicia, solidaridad...) e intereses contribuyendo a la paz, seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad y el respeto mutuo de los pueblos... (art. 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea –TUE–, tal como será modificado por el Tratado de Lisboa; también art. 6 y 11 del TUE en vigor en 2008). Casi se desprende de estos preceptos una "fe misionera" por parte de la UE, al entender que esos principios y valores han estado en la creación y ampliación de la UE y que los debe fomentar en el resto del mundo.

Tan es así que sus relaciones y asociaciones con terceros países y con las organizaciones internacionales se condicionan a que compartan esos principios del art. 11 TUE (art. 21 en el futuro Tratado de la UE, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa de 2007 –en adelante, TFUE–). La proyección de los valores en el exterior da origen a un fuerte debate político, cultural y ético sobre su legitimidad y, en especial, sobre los métodos que deben ser adoptados.

La Unión Europa se propone según dichos preceptos:

a) salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión: ello conlleva *consolidar y apoyar la democracia*, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho internacional;

b) contribuir a la paz, la seguridad, la solidaridad y la protección de los derechos humanos, así como al estricto respeto y al desarrollo del DI, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

4.2. La cláusula democrática: la condicionalidad de la acción exterior

La idea de condicionar la acción exterior de la UE a los valores y objetivos propios de la acción exterior no es nueva. Esta cláusula comenzó introduciéndose en el IV Convenio de Lomé de 1989 y ha evolucionado mucho en su naturaleza y efectos jurídicos.

Ya el Tratado de la Unión Europea, desde su versión inicial de Maastricht y las posteriores reformas de Amsterdam y Niza, había definido los objetivos y valores que debe perseguir toda la acción exterior europea, incluida la PESC: el respeto del Estado de Derecho, la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos (art. 11.1 TUE; art. 177 TCE). Así pues, desde los años noventa la Unión ha condicionado su acción exterior a la consecución de los mencionados valores[23].

La "cláusula democrática" fue utilizada, en primer lugar, en las relaciones con los países subdesarrollados, como condición para aplicar las ayudas previstas. De ahí que se hable de la condicionalidad de la ayuda, es decir, supeditar la cooperación y la asistencia al establecimiento de un régimen de libertades (o, al menos, de buena gestión) en el país beneficiario de la ayuda. Esta política ha llevado, en algunas ocasiones, a la Unión a suspender la cooperación con varios países de Africa, Caribe y Pacífico –ACP–.

Pero también el tiempo ha ido demostrando que la promoción de la democracia en el exterior requiere no sólo sanciones, sino también medidas económicas de incentivo y reconocimiento.

La cláusula democrática introducida por la Comunidad Europea en numerosos tratados internacionales con terceros Estados fue considerada plenamente válida por el Tribunal de Justicia ya en 1996 y estaba y está fundada en el objetivo establecido en los tratados vigentes de promover la democracia y los derechos humanos en el desarrollo exterior de una determinada política para la que tiene competencia atribuida. El principio de respeto a la democracia y los derechos humanos no sólo inspira la acción de la Comunidad sino que se subordina al mismo el ejercicio de sus competencias (sentencia de 3 de diciembre de 1996, *Portugal c. Consejo*, as. 268/94, ap. 23-26).

También hay que reconocer que ha evolucionado bastante desde su inicio. De ser el respeto a la democracia y a los derechos humanos un "fundamento democrático de la cooperación", regulada por el acuerdo en cuestión, dio un paso más a ser un elemento básico o esencial o fundamental del acuerdo, por lo que se podía abrir una vía a la invocabilidad del artículo 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, es decir, invocar la violación de los derechos humanos y la democracia como causa de terminación o de suspensión del tratado. La llamada "cláusula báltica", incorporada a algunos tratados suscritos por la Comunidad con terceros, prevé expresamente la suspensión total o parcial del acuerdo en caso de producirse una grave violación de sus disposiciones esenciales.

Cuando incorporan el tipo de cláusula denominada "búlgara" se contempla, además de la suspensión, la modificación de los programas, su reducción, etc. Cuando se reformó el Tratado de la UE mediante el Tratado de Amsterdam de 1997 se incluyeron los apartados 2 y 3 del artículo 300 relativos al procedimiento de suspensión de la aplicación de los acuerdos.

La definición más amplia y completa de los valores en el Tratado de Lisboa le deberá servir a la futura Unión Europea para ser más exi-

gente con los Estados o grupos de Estados con los que suscribe tratados internacionales. Como decía la Comisión en un informe del año 2003, "las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento" para promover el buen gobierno y "los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea"[24].

Para C. Fernández Liesa esta "profundización en los valores, principios y objetivos de la acción exterior europea" pretende convertir a la UE en un "modelo ético de las relaciones internacionales" que "parte de la defensa de un *modelo de legitimidad en política internacional como contribución a la gestión de los problemas de la sociedad internacional*" contribuyendo a dar una "dimensión ideológica" a su acción exterior, si bien reconoce el autor que la valoración real de sus efectos no puede hacerse aún[25].

Hasta ahora la cláusula democrática fue un avance con el que dejó sentir cierta sensibilidad, pero la UE ha sido en numerosas ocasiones demasiado indulgente con Estados nada respetuosos con los derechos humanos, dejando que prevalezcan los intereses comerciales y económicos de la UE sobre sus exigencias formales sobre el papel de los tratados que suscribe. Pero ha sido otra amenaza retórica.

4.3. El diálogo político interno

La UE ha propiciado tanto como la ONU misma los procesos de democratización colaborando con la organización universal en diversas actuaciones, como las ya mencionadas de Centroamérica y Macedonia (y otras, como la desarrollada en Bosnia y en el Congo Democrático). Es bien sabido que sobre todo se ha especializado en ser una gran potencia civil con experiencia medianamente exitosa en la reconstrucción post-conflictos de sociedades desgarradas por las guerras o las dictaduras[26]. Su principal objetivo ha sido reconstruir la convivencia social y la administración pública en todos sus niveles. Para ello la sociedad civil ha contado con la facilidad de las comunicaciones aéreas y la instantaneidad de las nuevas tecnologías de la información y comunicación[27]. El fenómeno de la globalización de la sociedad internacional ha favorecido la democratización en el plano trasnacional. Ha favorecido la participación privada, de la que se ha servido la Unión Europea para descentralizar, a través de las organizaciones monotemáticas europeas, buena parte de sus estrategias de ayuda a la consolidación institucional y democrática de terceros Estados objeto de la ayuda

de la UE. Por ello, habría que destacar la función que desempeñan las ONG's en el proceso democratizador de la Sociedad Internacional[28].

En la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre "El consenso europeo sobre desarrollo"[29] se reflejan de forma autorizada los objetivos y estrategias para guiar a los Estados frágiles y en situaciones de post-conflicto hacia regímenes estables democráticos favoreciendo el respeto del buen gobierno, los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho con el fin de crear una visión común y determinar las medidas de apoyo necesarias. La UE propugna el diálogo entre las instituciones de la UE y el Estado que recibe la asistencia. Entiende que este diálogo posee una importante dimensión preventiva y tiene la finalidad de velar por el respeto de estos principios y objetivos[30].

4.4. Las oleadas ampliatorias: europeización como sinónimo de democratización

Conviene distinguir la promoción de la democracia entre futuros miembros –que voy a tratar a continuación– de la labor que lleva a cabo en terceros Estados que o no tienen perspectivas de acceder a la UE o que sólo pueden aspirar a ello a muy largo plazo[31].

La Unión Europea siempre fue polo de atracción para la militancia democrática tanto en las antiguas dictaduras del sur de Europa como tras la caída del Muro de Berlín para el centro y este de Europa. Se puede decir, pues, que la UE se ha consolidado como factor de democratización en el continente europeo, siendo precursores de este proceso que ha afectado a todo el continente. En los años setenta Grecia, España y Portugal fueron los precursores, alcanzando pronto una democratización y estabilidad del Estado de Derecho bajo el atractivo de su ingreso en la Unión, como así sucedió en 1981 y 1986.

Desde entonces, pero de forma más clara desde 1989, el modelo europeo de ampliación se resume en "europeización como democratización". Y si lo vemos desde la óptica de los Estados balcánicos habría que añadir "europeización como forma de pacificación".

Las ampliaciones del pasado siglo XX a nueve Estados siempre tuvieron un objetivo económico, la adhesión al mercado interior, y un objetivo político, sumarse un Estado democrático consolidado a un proceso de integración de la ciudadanía y sus Estados. Pero en este siglo parece no importar si los candidatos están en condiciones de cumplir las normas del mercado interior ni tan siquiera si son democráticos y

respetan los derechos humanos. Hay un cambio funcional de objetivos en las ampliaciones del siglo XXI: las ampliaciones son en sí mismas el instrumento de promoción de la democracia en el continente europeo. El objetivo de la integración en la UE trata, incluso, de lograr la sublimación de conflictos internos de integridad territorial. La promesa de su integración en la UE ha logrado la contención de Serbia ante la agresión a su integridad territorial perpetrada por una parte de sus futuros socios en la UE. También la promesa de la integración puede culminar con éxito la operación de pacificación en Macedonia, no es tan claro en Bosnia-Herzegovina y permitira así estabilizar en conjunto la zona.

¿Qué se exige al Estado candidato a la adhesión desde la perspectiva democrática? El artículo 49 TUE establece que cualquier Estado europeo que respete los principios democráticos fundamentales puede solicitar el ingreso como miembro de la UE. En términos parecidos el nuevo artículo 49 del TUE reformado en Lisboa (pendiente de entrar en vigor al escribir este trabajo) reconoce que todo Estado europeo que anhele unirse al proceso de la Unión debe respetar los valores de la Unión y el compromiso de su fomento como requisito para la adhesión. Como la Unión no es sólo un mercado interior y sus objetivos se proyectan sobre toda la sociedad, es un proyecto político desde sus inicios, el candidato debe ser un Estado *democrático*. Es cierto que los tratados fundacionales en los años cincuenta no incluían expresamente esta condición, pero se deducía sin esfuerzo del contexto y de la propia existencia de un Parlamento europeo que se elegiría por sufragio universal directo y secreto entre una pluralidad de partidos políticos.

Ya desde los años sesenta de hecho se venía exigiendo (con motivo de la petición hecha por el régimen dictatorial del general Franco), en una interpretación de conjunto de los tratados y de su finalidad política, que el futuro Estado miembro respete el pluralismo democrático, el imperio del Derecho y los derechos fundamentales. Las Actas de Adhesión de Grecia (1979) y de España y Portugal (1985) se hacían eco expresamente, por vez primera, de ese compromiso. Y el Tratado de la UE de Maastricht (1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993) incluyó la exigencia de que los Estados miembros tengan Gobiernos basados en principios democráticos. Desde la reforma de Amsterdam en 1997 se han precisado unas condiciones generales sobre el régimen político del Estado solicitante: debe respetar "los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho".

Los "Criterios de Copenhague" (extraídos de las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993) expresan con más énfasis (a la vista de la amplaición a los antiguos Estados comunistas) que "La condición de miembro exige que el país candidato haya alcanzado la estabilidad de instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías...".

Por tanto, no se limita a un mero cumplimiento formal de tales requisitos sólo por el hecho de celebrar las primeras elecciones generales, sino que se requiere una democracia normalizada por la continuidad. Un elemento imprescindible para la Unión es tener un poder judicial verdaderamente independiente, así como el sometimiento de todos los poderes del Estado a la ley y a la autoridad judicial, el control de la policía por el Ejecutivo, el respeto a las minorías, etc. También se establece expresamente que no sólo basta respetar los valores de forma estable y *estática*, sino que los Estados miembros se comprometen con su fomento tanto en el interior de la Unión como en el exterior.

Pero, ¿los Estados que han ingresado de forma masiva en 2004 y 2007 cumplían esos requisitos?

En efecto, se plantea cómo medir el cumplimiento de las exigencias[32]; por ello, más allá de la mejora de redacción de dicho compromiso en los sucesivos Tratados de Amsterdam y Niza, la Unión no ha querido o no sabido hacer cumplir con tales requisitos a *todos* los Estados miembros que ingresaron en 2004 y 2007[33]. Tanto durante la preadhesión –un lavado de imagen para engañar a la Comisión Europea– como en los meses y años posteriores a la adhesión ha habido signos evidentes de que estaban en general lejos de las conductas esperables en los Estados democráticos. Sólo le ha exigido hacer progresos a Turquía[34] y no demandó el mismo esfuerzo a Rumanía, Bulgaria (aunque les hiciera esperar dos años) o a Polonia o la República Checa, por poner ejemplos de Estados miembros poco sensibles a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Tampoco los Estados bálticos son un modelo de respeto a las minorías, en especial la minoría rusa a la que discriminan de forma sistemática sin que la Comisión fuera exigente antes de su ingreso y menos aun después.

Como reconocía un informe de FRIDE, "la adopción positiva y cognitiva de las reglas democráticas (lo que los teóricos políticos llaman 'el aprendizaje social') ha sido hasta ahora limitado"[35]. Desde luego "el monitoreo" (jerga de Bruselas) de estos países en materia de derechos humanos ha sido una burla, como ese mismo ridículo vocablo expresa.

Y no se arreglan las cosas con informes de reconocimiento de estar luchando contra la corrupción a la vista de los escándalos notorios de los sistemas de los nuevos miembros[36]. Claro que nada ha hecho ni dicho en la primavera de 2008 en relación con la vulneración del imperio de la ley y la igualdad ante la ley en Italia a la luz de las leyes de impunidad de determinadas autoridades públicas italianas y que beneficiaban, entre otros, al mismo presidente del Gobierno italiano. No se puede ocultar cierto deterioro en la sensibilidad de nuestros representantes políticos europeos por los derechos humanos.

4.5. Los costes de las ampliaciones y la contribución a la gobernabilidad de la sociedad internacional

Aunque no creo que la macro-ampliación en dos tiempos ni otras próximas conlleven la dilución de la Unión, no está especialmente en peligro lo logrado ni el nivel de integración, sino su *evolución*. La consecuencia principal es que ya no habrá más profundización o avances cualitativos. Es como si hubieran concluido que no cabe más proyecto político ni es importante ni es alcanzable; la Unión Europea no puede aspirar a más por su heterogeneidad y ciertas debilidades estructurales, como la escasa capacidad de liderazgo y las muy limitadas capacidades militares.

También parece percibirse la conclusión de que, como con los Veintisiete más los que están por llegar (entre cinco y siete Estados más), ya somos un amplio grupo de Estados con cierta entidad y fuerza en la escena económica y comercial, nos bastaría conservar lo que tenemos sin necesidad de ensayar saltos cualitativos que pongan en peligro, todavía más, la cohesión mínima del bloque y nos haga perder energía y tiempo en querellas estériles sobre el horizonte y la naturaleza del proceso.

¿Ha habido un cambio de estrategia en el rumbo del proceso de integración ante el fenómeno de la globalización? Es muy posible que para los Estados miembros e instituciones europeas, al lanzarse hacia la inevitable macro-ampliación, hayan estimado que en compensación a la pérdida de impulso político y coherencia interna, podríamos mejorar nuestra posición y posibilidad de influencia en el marco de la globalización. Que la batalla ya no es europea sino global. Lo que preocupa hoy no son los valores, ni la paz ni el horizonte indefinido y abierto de la construcción europea (la Europa *existencial*), como en los inicios del proceso y hasta el Tratado de Amsterdam. El proceso queda blo-

queado en un alto nivel de integración y lo que importará es cómo hacer Europa más competitiva, cómo aumentar nuestra prosperidad y cómo hacer que Europa cuente en el mundo (la Europa *instrumental*).

Es posible que la UE busque un sitio desde el que movernos de forma confortable en la economía global. Frente a la globalización salvaje, dictada desde un sistema incontrolado y sin reglas, la política de ampliación y las relaciones con el entorno mediante las políticas de vecindad "a medida" con los Estados no integrados de Europa y del Mediterráneo[37], cuando no las ofertas de vastas zonas de libre comercio con el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, ayudan a perfilar una explicación a los excesos ampliatorios de estos años. ¿No serán, acaso, la respuesta europea a la globalización?

Creo que sí, creo que la macro-ampliación y las diversas políticas de vecindad han sido nuestra *globalización controlada*, hecha con reglas y con *nuestras* reglas.

Representan nuestra forma de contribuir a la gobernabilidad de la globalización y poder tener opciones propias en la globalización. La Europa de los Quince, primero, y la de los Veintisiete, después, no supo encontrar alternativas a la macro-ampliación ni poder avanzar sobre un proyecto político sin contornos definidos y recondujo la situación de forma pragmática ante los nuevos desafíos de la globalización y de los gigantes económicos. La Unión Europea ha asumido el papel de regulador global. No hay un espacio tan amplio de democracia, de liberalización económica y de integración de mercados. A pesar de que bastantes países de la ampliación aún están lejos de ser comparables con los viejos socios de la Unión, representa el mejor marco de gobernanza democrática, con políticas y normas vinculantes y capacidad para asegurar la cohesión y generar equidad en el conjunto.

NOTAS

[1] Véase por todos: Juan Antonio Carrillo Salcedo, "Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración universal de Derechos Humanos", *Hacia un orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 167 ss.

[2] Pierre Marie Dupuy, "A propos d'un anniversaire", *Revue Général de Droit International Public*, 1995-4, pp. 784-785.

[3] A/RES/53/243. Dicha Resolución fue precedida de una serie de tres informes presentados por el Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros-

Ghali (*Una Agenda para la Paz, Una Agenda para el desarrollo* y, el que más nos interesa aquí, *Una agenda para la democracia* - Doc. A/51/761 de 17 de enero de 1997).

Por otro lado, hay que apuntar otro precedente importante sobre este reconocimiento: la Declaración Mundial sobre Derechos Humanos de Viena, fruto de la Conferencia mundial sobre derechos humanos de junio de 1993.

[4] Con carácter general debe reconocerse que, como señala Javier Roldán Barbero, las relaciones internacionales constituyen un campo abonado a la opacidad, produciéndose un cierto deterioro de la democracia por este motivo ["La política exterior de la Unión Europea a la luz de su tratado constitucional", revista *Circunstancia* (2005), *http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/principal.htm.*] *Vid.* también Javier Roldán Barbero, *Democracia y Derecho Internacional*, Civitas, Madrid, 1994.

[5] Christer Ahlström y Kjell Ake Nordquist, *Las víctimas de los conflictos*, Informe destinado a la Campaña mundial para la Protección de las víctimas de la guerra, Departamento de Investigaciones sobre Paz y Conflictos, Universidad de Uppsala, 1991, Carouge. En esta obra se pueden consultar datos muy concretos y escalofriantes sobre los conflictos armados internos de esos años anteriores a la caída del Muro.

[6] Este dato fue suministrado por el CICR durante la Conferencia Diplomática de Derecho Humanitario, CDDH/SR 23 (17 de febrero de 1975, vol. VIII. p. 224).

[7] Araceli Mangas Martín, *Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1990 (2ª reimpr. 1999), pp. 28-33.

[8] A raíz del acuerdo de 8 de diciembre de 1987 entre los EEUU y la antigua URSS (Presidentes Reagan y Gorbachov, respectivamente) para la eliminación de las armas nucleares de alcance medio e intermedio de base terrestre, se inicia el entendimiento entre ambos países para ir poniendo fin a conflictos como los de Angola, Mozambique, Afganistán, Yemen, Etiopía, Nicaragua y Camboya.

[9] Boutros Boutros-Ghali, "Le droit international à la recherche de ses valeurs", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 2000, 284, p. 31.

[10] Entre muchas, véanse, por ejemplo, las resoluciones 49/30, 50/133 y 51/31 sobre "Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la protección y consolidación de las democracias nuevas o restauradas". Vése sobre el Fondo de las UN para la Democracia, *http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNDEF%20Situating%20Democracy%20FINAL_SP.pdf.*

[11] Discurso de Boutros Boutros-Ghali el 19 de marzo de 1996 en Ginebra ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, (HR/CN/704).

[12] Boutros Boutros-Ghali, "Le droit international…", loc. cit., p. 32.

[13] Jorge Cardona Lloréns, "Cultura de paz y medidas para garantizarla", en *La democracia, el desarrollo y los derechos humanos como fundamento de paz*, Ed. Nomos, Valencia, 2001, p. 112.

[14] Jorge Cardona LLoréns, "Nuevo Orden Mundial y Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, Serv. editorial de la Universidad del País Vasco, Madrid, 1994, p. 239.

[15] El entendimiento entre EEUU y la antigua URSS propició el acuerdo de Nueva York de 1988 entre Angola, Cuba y Sudáfrica, con la mediación de EEEUU, para establecer un plan general de paz para Angola y Namibia, en el que se sitúa la decisión del Consejo de Seguridad (Res. 435/1978) de enviar a Angola una misión para verificar la salida del personal militar cubano (esta operación de mantenimiento de la paz se denominó UNAVEM y en ella intervinieron ya las FFAA de España). También se envió a Namibia un grupo de asistencia de las Naciones Unidas para el periodo transitorio (Res. 632/1989), en el que también participó España, cuya misión era vigilar y apoyar el cumplimiento de las medidas del plan de independencia, entre las cuales estaba el mantenimiento del cese el fuego y la *celebración de unas elecciones libres.*

[16] Entre otras, Res. 46/7 de 11 de octubre de 1991, 46/138 de 17 de diciembre de 1991 y 47/20 de 22 de marzo de 1993.

[17] E. Aldunate Herman, "Las razones morales y políticas de la Misión de la ONU en Haití", abril 2008, *http://fride.org/publicacion-boletin/395/las-razones-morales-y-politicas-de-la-mision-de-la-onu-en-haiti.*

[18] Se puede decir que se dan las circunstancias anteriores, salvo la dimensión de las fuerzas desplegadas. Había un entendimiento entre las partes contendientes (el Gobierno de Kampuchea, los monárquicos del Príncipe Sihanuk, los *jemeres* rojos y el grupo anticomunista del Frente Nacional de Liberación del Pueblo Jemer FNLPK) y Estados interesados (Vietnam) cristalizado en los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1991.

[19] *Vid. Informe del Secretario General sobre apoyo de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los Gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas y restauradas*, Doc. A/50/332 de 7 de agosto de 1995.

[20] El "Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" presentado por el Secretario General de la ONU el 17 de junio de 1992 refleja este medio de acción de la ONU (A/47/277-S/2411).

[21] Es distinta pero sin duda complementaria la llamada *diplomacia transformadora* basada en las nuevas iniciativas y estrategias de estructuras transnacionales intergubernamentales más flexibles como la misma Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa o la Comunidad de Estados Independientes o al margen de las organizaciones "clásicas". Se ha recurrido así en estos años a estructuras

organizativas como las citadas y otras todavía más etéreas y flexibles como la iniciativa norteafricana Libertad para el Futuro, o la Liga de Democracias, o la Comunidad de Democracias creada en el año 2000 para promover la reforma global democrática y que cuenta con decenas y decenas de Estados que son claras dictaduras o autocracias . Véase: M. Emerson, R. Youngs,"¿Es la Liga de democracias una mala idea? Cómo debería responder Europa", *http://fride.org/publicacion-boletin/43/es-la-liga-de-democracias-una-mala-idea-como-deberia-responder-europa* ; Cristina Barrios, "La Comunidad de Democracias: ¿Debería Europa participar?", diciembre 2007, *http://fride.org/publicacion-boletin/332/la-comunidad-de-democracias-deberia-europa-participar* .

[22] Acción Común 2003/92/PESC del Consejo sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia, de 27 de enero de 2003, y Acuerdo entre la Unión Europea y la ex-República Yugoslava de Macedonia sobre el estatuto de las fuerzas dirigidas por la Unión Europea en la ex-República Yugoslava de Macedonia, *DO* L 34/2003.

[23] *Vid.* M. Hamidou y S. Meyer, "El impacto de las políticas de ayuda en los procesos de democratización internos: el caso de Mali", abril 2008, *http://fride.org/-publicacion-boletin/395/* .

[24] *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Tiene gran interés la Comunicacion de la Comisión al Consejo y al PE de 22 de noviembre de 1995, titulada «La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos: de Roma a Maastricht y más allá» [COM (95) 567 final]; la de 12 de marzo de 1998: «Democratización, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la UE y los países ACP» [COM (1998) 146 final], y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE de 8 de mayo de 2001, titulada «El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países» [COM (2001) 252 final].

[25] Carlos Fernández Liesa, "Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado constitucional", F. M. Mariño (dir.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006, pp. 134-135. Véase también, en una amplia bibliografía: Javier Roldán Barbero, *Democracia y Derecho Internacinal, op. cit.*, pp. 77-86; Diego J. Liñán Nogueras, Luis M. Hinojosa Martínez, "Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems", *Columbia Journal of European Law*, vol. 7, 2001-3, pp. 307 ss.; Alicia Cebada Romero, "La cláusula democracia/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la Comunidad Europea", en *La Unión Europea ante el siglo XXI. Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 2003, pp. 87 ss.; Comunicación de la Comisión sobre "El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países", COM (2001) 252 final, 8 de mayo de 2001.

[26] R. Youngs, "Tendencias en ayuda a la democracia ¿qué ha hecho Europa?", *http://fride.org/publicacion-boletin/407/tendencias-en-ayuda-a-la-democracia-qué-ha-hecho-Europa*.

[27] *Vid.* C. García Ruiz, *ONG's y Derecho Internacional*, Ed. Iustel, Madrid, 2007; Luis Pérez-Prat Durbán, *Sociedad civil y Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

[28] Isabel Lirola Delgado, "Algunas reflexiones sobre la Sociedad internacional en la posguerra fría. Factores de cambio y elementos de permanencia", en *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol 6. Nº 1, pp.

[29] Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada *El consenso europeo sobre desarrollo* (DO C 46 de 24 de febrero de 2006, p. 1).

[30] Como se dice en documento recién citado, la UE se compromete a apoyar "...la creación de instituciones estatales viables que les permitan desempeñar el conjunto de funciones públicas y responder a las necesidades de sus ciudadanos. En lo posible, la UE actuará por conducto de los sistemas y estrategias del Estado, con el fin de reforzar la capacidad de los Estados frágiles. La UE propugna el mantenimiento del compromiso incluso en las situaciones más difíciles, con el fin de evitar la quiebra de los Estados" (parágrafo 20)

De forma concreta afirma que "En las situaciones post-conflicto, el desarrollo se guiará por estrategias integradas de transición encaminadas a restablecer las capacidades institucionales, las infraestructuras y servicios sociales esenciales, a mejorar la seguridad alimentaria y aportar soluciones sostenibles para los refugiados y desplazados y, en general, en materia de seguridad ciudadana. La actuación de la UE se desarrollará en el marco de las iniciativas multilaterales, incluida la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, y tendrá por objeto restablecer los principios de implicación del país interesado y de asociación" (parágrafo 21). "...La Comunidad promoverá activamente un diálogo participativo dentro de cada país relativo a la buena gobernanza en ámbitos como la lucha contra la corrupción, la reforma del sector público, el acceso a la justicia y la reforma del sistema judicial. Esto es esencial para la puesta en marcha de programas de reforma orientados en función de la situación de cada país en un contexto de asunción de responsabilidades"..... "En este contexto, apoyará asimismo los procesos de descentralización y la función de las autoridades locales, el refuerzo del papel de los parlamentos,...".

[31] Como puede verse en estos documentos de trabajo: A. Echagüe, S. Gratius, R. Youngs, "La promoción de la democracia por la UE", septiembre 2007, *http://fride.org/publicacion-boletin/277/la-promocion-de-la-democracia-por-la-union-europea*; un trabajo de conjunto en el que se analiza la acción en Jordania, Líbano, Marruecos, Azerbaiján, Belarusia y Ucrania puede verse en "¿Está la UE comprometida a la hora de apoyar la democracia y los derechos humanos en su vecindad?", *http://fride.org/10/esta-la-ue-comprometida-a-la-hora-de-apoyar-la-democracia-* ; Gonzalo Escribano, "¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la política de vecindad para el Mediterráneo", Documentos de Trabajo del *Real Instituto Elcano* 23-2005 (16-5-2005).

[32] Conclusiones del Consejo Europeo, 16 y 17 de diciembre de 2004.

[33] Geoffrey Pridham, "¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y condicionalidad democrática?", en *http://fride.org/publicacion-boletin/212/trabajo-inconcluso-ampliación-hacia-el-este-y-condicionalidad-democrática.* También Laurynas Jonavicius, "Las políticas de promoción de la democracia de los Estados de Europa Central y del Este", *http://fride.org/publicacion-boletin/393/las-políticas-de-promoción-de-la-democracia-de-los-Estados-de-Europa-Central-y-del-Este.*

[34] En *Turquía en Europa ¿Más que una promesa?,* Informe de la Comisión Independiente para Turquía –formada, entre otros, de personalidades como Martti Ahtisaari, Enma Bonino, Marcelino Oreja Aguirre y Michel Rocard–, British Council y Open Society Institute, septiembre 2004, p. 6, se dice que ante la perspectiva de su adhesión "Desde entonces, el gobierno turco ha intensificado aun más sus esfuerzos por transformar el país en una democracia moderna y participativa y por cumplir con todos los aspectos de los criterios políticos de Copenhague. Con razón puede decirse que Turquía está atravesando una "revolución silenciosa", incluso si el ritmo de este proceso implica que pasará algún tiempo antes de que los efectos se sientan en la sociedad turca en conjunto y sean reconocidos por la opinión pública fuera del país" (p. 6).

[35] Geoffrey Pridham, "¿Trabajo inconcluso? Ampliación…", loc. cit.

[36] Puede verse el tono contemporizador de la Comisión en *Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification,* 23 de julio de 2008, COM(2008) 495 final; *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification,* 23 de julio de 2008, COM(2008) 494 final.

[37] Sin duda, hemos ganado fortaleza y capacidad de impacto en un mundo global con la macro-ampliación; a ello añadimos las futuras ampliaciones (Croacia, Bosnia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Albania, ¿Kosovo?, ¿Ucrania? ¿Turquía?) y nuestra "alianza" con los Estados del Espacio Económico Europeo (Noruega, Islandia, Liechtenstein), así como las diferentes políticas privilegiadas de vecindad con otros Estados europeos y con los del Mediterráneo.