

¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática



Geoffrey Pridham

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática

Geoffrey Pridham

Abril de 2007

Geoffrey Pridham es Catedrático de Políticas Europeas en la Universidad de Bristol, Reino Unido; Actualmente es Investigador Visitante en el ESRC (Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales, RU), y trabaja sobre *¿Europeizando la democratización?: Adhesión a la UE y Políticas Post-Comunistas en Eslovaquia, Letonia y Rumanía*. Sus publicaciones incluyen los siguientes libros: *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach* (Continuum, 2000); y, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe* (Palgrave Macmillan, 2005).

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción	1
La condicionalidad de la UE durante y después de la adhesión	3
El cumplimiento de Rumanía durante la adhesión	7
Cumplimiento post-adhesión desde 2004	13
Conclusión: Rumanía en el período post-adhesión	17
Referencias	19

La ampliación es reconocida como el instrumento más influyente de la Unión Europea (UE) para la promoción de la democracia. Aunque el proceso de adhesión ha ayudado sin duda a empujar y dar entidad a los Estados del Centro y del Este de Europa (CEE) en su camino hacia la consolidación democrática, su éxito no ha sido incondicional. Todavía persisten las dudas sobre la profundidad de las normas democráticas en muchos de los Estados CEE. Esto se observa en el caso de Rumanía. Comúnmente vista como la 'rezagada' de los países post-comunistas, no cumplió los requisitos para la adhesión en 2004 y estuvo sujeta a una aplicación más estricta de la condicionalidad política de la UE. En relación a esto último, las 'cláusulas de salvaguardia' se dirigieron contra Rumanía (y Bulgaria) después de que las negociaciones para su entrada hubieran finalizado; y, entonces, como condición para permitir su entrada en 2007, se introdujo un nuevo régimen de sanciones que traía consigo una mayor extensión de la condicionalidad. A pesar de esta presión, Rumanía consiguió entrar en la UE a comienzos de 2007. Sin embargo, la adopción positiva y cognitiva de las normas democráticas (lo que los teóricos políticos llaman 'aprendizaje social') ha sido hasta ahora limitada. De hecho, algunas de estas preocupaciones también están presentes en otros dos Estados que lograron la adhesión en 2004, Eslovaquia y Letonia. Este tipo de observaciones presentan retos decisivos sobre cómo podrá la UE continuar contribuyendo a la consolidación democrática en Estados CEE después de su integración. Se pueden obtener algunas lecciones importantes de esta exitosa política de la UE para la estrategia general de promoción de la democracia.

Introducción

El 31 de diciembre de 2006 hubo escenas de euforia en la Plaza de la Universidad y en otras partes del centro de Bucarest, donde un corresponsal extranjero aseguró que, 'decenas de miles de personas hicieron la cuenta atrás hasta la media noche; los fuegos artificiales entonces encendieron el cielo oscuro y el Himno de la Alegría de Beethoven sonó mientras pequeños

grupos formaban círculos y bailaban el *Hora*, un tradicional baile folclórico rumano'.¹ Se realizaron discursos emocionados durante toda la noche que enfatizaban la importancia histórica de ese acontecimiento. En particular, el Presidente Basescu hizo referencia al sentimiento tan extendido en el país de que Rumanía había sido excluida de su legítimo lugar en Europa después de la Segunda Guerra Mundial; y gritó, 'Fue duro, pero llegamos al final del camino; es el camino de nuestra alegría'.²

Algunas voces oficiales de la UE, a pesar de reconocer la importancia de este acontecimiento histórico, fueron definitivamente más prudentes acerca de la entrada de Rumanía y también de Bulgaria. Estaban preocupados porque esta ampliación al este de los Balcanes, realizada poco después de la mega-ampliación de mayo de 2004 a Europa del Este y Central, presentara un desafío a la 'capacidad de absorción' de la UE. La atención a este dato se había convertido en un componente formal de una política de ampliación más firme que, desde finales de 2004, se desarrollaba bajo la nueva Comisión de José Manuel Barroso, con Olli Rehn como Comisario de Ampliación. Ambos afirmaron después de la decisión de admitir a Rumanía y Bulgaria a finales de septiembre de 2006, que debería haber una reforma institucional (es decir, la resolución del punto muerto al que había llegado la Constitución de la UE) antes de realizar cualquier otra ampliación.³

La decisión se tomó para permitir la entrada de ambos países en 2007 en vez de optar por retrasarla un año, pero había fuertes dudas entre muchos Estados miembros. Aunque se introdujo un régimen de sanciones que extendía de hecho la condicionalidad a los tres primeros años de pertenencia, existían dudas sobre que las autoridades de ambas capitales se relajaran ahora que habían alcanzado su gran objetivo de pertenencia a la UE. Esas dudas fueron repetidas en algunos círculos de Bucarest donde, por ejemplo, el editor de la revista rumana *Eurolider* apuntó, 'Nuestros políticos sólo

¹ *Financial Times*, 1 de enero de 2007.

² *Slovak Spectator*, 8-14 de enero de 2007.

³ <http://www.euractiv.com>, 4 de diciembre de 2006.

hacen su trabajo bajo presión de la UE'.⁴ En concreto, estas preocupaciones se centraron en la 'corrupción, malversación y criminalidad aún tan evidentes en la vida pública', de manera que los Estados miembros 'sólo verían problemas si estos dos candidatos pobres de los Balcanes trajeran consigo a la Unión una cultura de corrupción'. En esta campaña contra la corrupción, también se denunció:

*La preocupación en Bruselas es que una gran parte de la actividad está diseñada simplemente para impresionar a los funcionarios de la UE, con poca voluntad política de acabar con una cultura del soborno o poner freno a las bandas mafiosas que se aprovecharían de las nuevas libertades dentro de la UE. Existe una preocupación de que después de la adhesión de ambos países habrá poco incentivo para continuar una campaña que es peligrosa y difícil de hacer cumplir.*⁵

Había una sensación de que estos dos nuevos Estados miembros de los Balcanes estaban menos preparados para las tareas de la integración que se avecinaban, en comparación con previas ampliaciones. Este ambiente de duda y prudencia en relación a estos dos países no era nuevo, ya que se había seguido su desarrollo en temas de condicionalidad durante todo el proceso de adhesión, es decir, sobre estándares políticos europeos, reformas económicas y 'la habilidad de asumir las obligaciones derivadas de la pertenencia'. A pesar de todo, las élites de Bucarest veían la UE como el ancla esencial para el desarrollo futuro del país y para alejarse del pasado; pero esta visión más optimista había sido minada en ocasiones por las severas críticas de Bruselas en torno a los errores cometidos en la condicionalidad e incluso por algunas amenazas, apenas ocultas, para poner fin a las negociaciones con Rumanía.

Algunos analistas han expresado un cierto pesimismo en relación al seguimiento por parte de la UE de la

condicionalidad después de la adhesión. Al recordar la adhesión en 2004 de ocho Estados post-comunistas de Europa del Centro y del Este, Sedelmeier identificó un posible 'problema (incumplimiento) del Este'. Se refería a factores que 'dan lugar a preocupaciones sobre el hecho de que la aplicación e imposición de reglas de la UE después de la adhesión serán problemáticas', incluyendo especialmente la estructura del incentivo, cambiada después de la entrada.⁶ Dos posibles razones han sido generalmente presentadas para explicar el no acatamiento de las reglas internacionales: el que ésta sea una elección estratégica deliberada por parte del gobierno; o, por el contrario, que derive de un abandono involuntario debido a la limitada capacidad estatal.⁷

Este documento de trabajo trata cuestiones en torno al posible incumplimiento de las normas y condiciones europeas en el período posterior a la adhesión. Se centra en la aplicación de la UE de la condicionalidad política a Rumanía. En este país, el acatamiento de las condiciones políticas resultó ser una tarea notoriamente ardua; de ahí las presiones por parte del Parlamento Europeo para interrumpir las negociaciones. Se discute la evolución de Rumanía en relación a la conformidad para con la condicionalidad democrática hasta su adhesión en 2007, como base para juzgar lo que debe ser todavía exigido durante la pertenencia temprana. A efectos comparativos, se analiza la evolución de Rumanía en el seguimiento de la condicionalidad política desde mayo de 2004 en relación a la de otros dos nuevos Estados miembros, Eslovaquia y Letonia. Continuando el método comparativo, el documento de trabajo presenta escenarios de futuro sobre el cumplimiento de la condicionalidad política de Rumanía después de la adhesión.

Rumanía fue considerada en la última década la 'reza-gada' de la ampliación hacia el este. Su imagen negativa en Europa ya había comenzado a principios de los

⁴ *Financial Times*, 1 de enero de 2007.

⁵ *The Times*, 25 de septiembre de 2006.

⁶ U. Sedelmeier (2006), 'Pre-accession conditionality and post-accession compliance in the new member states: a research note', en W. Sadurski et al. (eds.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Fiesole: Robert Schuman Centre, European University Institute, 2006, pp. 145-46.

⁷ *Ibid.*, p. 148.

años noventa debido a un cambio de régimen controvertido, y oscuro durante algunos años, después de la caída de Ceaucescu. A esto le siguieron frecuentes críticas por parte de funcionarios de la UE durante el proceso de adhesión por su marcada disparidad entre la retórica oficial y la acción concreta en asuntos de condicionalidad. ¿Está justificada esta reputación negativa del país a la luz de su historial sobre condicionalidad política o demostró Rumanía de hecho alguna habilidad de adaptación y cambio, como les es requerido a los países candidatos que negocian su pertenencia a la Unión Europea?

La condicionalidad de la UE durante y después de la adhesión

La condicionalidad política de la UE comenzó a principios de los años sesenta, cuando la entonces Comunidad Económica Europea (CEE, ahora UE) se vio forzada a definir su posición en relación a ciertos países de Europa del Sur que estaban interesados en un vínculo más cercano. Este período puede ser visto como una fase preliminar, ya que los años noventa fueron testigos de cambios mayores en el ritmo, el alcance y la orientación, la prioridad y los procedimientos de la condicionalidad. Primero, mientras que las condiciones básicas para Europa del Sur fueron manifestadas cuando los países aún estaban en transición, tomó algo más de tiempo poder ejercer presión sobre la condicionalidad en el caso de Europa Central y del Este. En el momento en que la condicionalidad política fue activada sistemáticamente en 1997-98 – con la advertencia de la Comisión a los Estados candidatos y el primero de sus Informes Regulares anuales sobre el progreso en asuntos de condicionalidad – los países de la CEE en cuestión ya estaban muy adelantados en temas de democratización, aunque aún no eran democracias consolidadas. Esto restringió el impacto de la condicionalidad sobre las tareas de democratización de primer orden.

Segundo, el alcance de la condicionalidad de la UE avanzó en los años noventa más allá de los (algo suaves) criterios formales utilizados en décadas previas en áreas de democracia sustantiva. Los criterios de Copenhague, definidos en 1993, cubrían la estabilidad de las instituciones democráticas, el Estado de derecho y los derechos humanos y de minorías. Estos criterios reflejaban las tendencias de la creciente actividad de la condicionalidad en el mundo posterior a la Guerra Fría, tales como dar prioridad a las minorías, e incluían una nueva atención por parte de la UE a los derechos humanos. Pero, en gran medida, también fueron introducidos para reasegurar a algunos Estados miembros de que, al seguir adelante con la ampliación, la 'profundización' de la UE no estaría en peligro – lo que significó una primera referencia a la pregunta sobre la capacidad de absorción de la UE.⁸

Desde entonces, la UE también le ha dado mayor importancia al fortalecimiento de la capacidad del Estado, a la independencia del poder judicial, a la búsqueda de medidas contra la corrupción y a la elaboración de decálogos particulares sobre derechos humanos y de minorías, así como también a la introducción de derechos económicos, sociales y culturales, como aquellos relacionados con el tráfico de mujeres y niños, igualdad de género y el estado de las prisiones. Estas adiciones fueron hechas en 1997, una vez que el proceso de adhesión comenzó a ponerse en práctica, y las primeras negociaciones empezaron a principios del año 1998. Entonces, una consecuencia del inicio de las conversaciones fue una creciente preocupación acerca de la capacidad administrativa de los países candidatos a la CEE para llevar a cabo la empresa. El motivo principal de la Comisión en este caso fue contener el mayor déficit de puesta en marcha previsto tras la ampliación.

Tercero, la condicionalidad política fue acordada como una nueva prioridad, ya que su cumplimiento satisfac-

⁸ J. Smith (2003), 'The evolution and application of EU membership conditionality', en M. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 113; U. Sedelmeier (2005), 'Eastern enlargement: risk, rationality and role compliance', en F. Schimmelfennig y U. Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, Londres: Routledge, 2005, p. 130.

torio quedó unido al proceso de adhesión. Una característica del nuevo enfoque de condicionalidad de la Comisión en los años noventa fue insistir en que los estándares democráticos debían ser cumplidos antes de que la adhesión se hiciera efectiva (lo que contrasta con el enfoque más relajado de ampliaciones previas, especialmente hacia Europa del Sur) y que los criterios de Copenhague originales fueran cumplidos antes de que se abrieran las negociaciones para la pertenencia. La introducción de este requerimiento más estricto fue influida de nuevo por la preocupación de los Estados miembros acerca de los efectos futuros de la ampliación sobre la capacidad y la cohesión de la propia UE.⁹ En esta decisiva fase de adhesión, se puso un énfasis especial en las condiciones políticas por encima de las demás; y esto, por supuesto, presionó fuertemente a los países candidatos para mejorar su respuesta a éstas. Una vez que las negociaciones comenzaron, las condiciones políticas, junto con las demás, fueron revisadas anualmente durante las negociaciones, entendiendo que el progreso continuo en su cumplimiento era necesario para la eventual entrada en la UE.

La principal excepción a esta nueva prioridad, dadas las condiciones políticas de la UE, vino de otras consideraciones que afectaban a las decisiones de la UE sobre la ampliación. Éstas podían incluir otros criterios de pertenencia, como la política de alto nivel o las consideraciones geopolíticas, y también presiones por parte de algunos Estados miembros particulares. Un caso muy citado es la decisión en la Cumbre de Helsinki en diciembre de 1999 de incluir a Bulgaria y Rumanía entre los invitados para negociar su pertenencia desde principios de 2000, a pesar de sus fracasos, especialmente en el caso de Rumanía, a la hora de satisfacer adecuadamente las condiciones políticas y económicas.¹⁰ Un asunto al que también debe hacerse referencia es el de las limitaciones de la condicionalidad política de la UE relacionadas con el enfoque burocrático de la Comisión y expresado en su resistencia a comprometerse con actores políticos, como los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, por no mencionar el relativamente breve período en el que trató de promocionar el cambio en los países candidatos.

En cuarto lugar, se introdujeron procedimientos mucho más elaborados en la condicionalidad política de la UE. Esto fue así porque la principal responsabilidad en asuntos de adhesión y condicionalidad estuvo concentrada en la Comisión, que favoreció métodos burocráticos. El control rutinario de la Comisión sobre la ampliación fue ejercido a través de negociaciones con cada uno de los países candidatos y de su responsabilidad para con el Informe Regular anual sobre éstos que analizaba las diferentes condiciones en detalle y que proveía la base para las decisiones sobre la ampliación por parte de las demás instituciones ejecutivas de la UE.

En resumen, estos cuatro cambios en la condicionalidad política de la UE durante el proceso de ampliación de 2004 llevaron a un considerable desarrollo, en comparación con el periodo anterior; y tendieron a reforzar la influencia de la UE sobre los países que aspiraban a ser miembros. Con todo, esta política dio prioridad a la condicionalidad positiva – a la presión a través de una estricta observación combinada con mecanismos de soporte como Asociaciones de Adhesión y proyectos de Programas de Democratización – sobre la condicionalidad negativa. La última funcionaba a través del poder de negación de la UE (opuesto al poder de abrir negociaciones) y su derecho formal para negar la pertenencia en el caso de infracciones serias y persistentes de las condiciones en el estadio final. Durante el proceso de ampliación de 2004 no existía un procedimiento sencillo para parar las negociaciones; hubiese sido una tarea lenta e incómoda, y probablemente habría requerido una decisión por parte del Consejo de Europa.¹¹ De hecho, nunca se planteó la interrupción de las negociaciones. Sin embargo, la adhesión de Rumanía estuvo cerca de esta posibilidad en ciertos momentos, inicialmente por la falta de reforma en relación con los niños confinados en instituciones públicas (y en este

⁹ H. Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, p. 29.

¹⁰ European Commission, *1999 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, Bruselas, 1999.

¹¹ G. Pridham, 'EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality', *Journal of Common Market Studies*, 40: 3, 2002, p. 958.

caso más a instancias del Parlamento Europeo que de la Comisión) y más tarde, durante 2004-2005, en la recta final de las negociaciones, por el progreso insatisfactorio en asuntos como la reforma judicial y la lucha contra la corrupción.

Considerando esta experiencia, el tratado de adhesión de 2005 con Rumanía y Bulgaria contenía la nueva idea de una 'cláusula de salvaguardia' que permitía un retraso de un año en el caso de que las obligaciones no fueran cumplidas. De esta manera, Rumanía quedó sujeta – como también Bulgaria – a un criterio de condicionalidad más estricto, que siguió a la constitución de la nueva Comisión Europea bajo el Presidente Barroso a finales de 2004 y la sustitución de Günter Verheugen por Olli Rehn como Comisario de Ampliación. Este criterio incluía provisiones más ajustadas para establecer un punto de referencia y un procedimiento bastante más fácil para interrumpir las negociaciones, como también ha sido introducido en las estructuras de negociación con Croacia y Turquía. Este cambio hacia una condicionalidad más negativa fue ocasionado parcialmente por la emergencia de una 'fatiga de ampliación' (realizada por la crisis sobre la Constitución de la UE de 2005) y parcialmente por lecciones aprendidas en la experiencia de la ampliación de 2004. Se tenía la sensación en la nueva Comisión de que el predecesor se había relajado demasiado sobre el cumplimiento de las condiciones, como fue indicado por un discurso del Comisario Rehn justo después de asumir su puesto.¹² Principalmente, se adoptó el punto de vista de que Rumanía en particular había sido tratada con demasiada indulgencia. Además, había indicadores desde dentro de la Dirección General (DG) para la Ampliación de que Rehn deseaba seguir una línea más dura especialmente con Rumanía para diferenciarse de su predecesor Verheugen.¹³ De esta manera, el resultado fue la adopción de una nueva firmeza hacia Rumanía sobre la condicionalidad en el estadio final del proceso de adhesión.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2004, Barroso y Rehn se opusieron al final programado de las nego-

ciaciones por considerarlo prematuro en vista de la continua inquietud sobre las condiciones políticas (especialmente la corrupción pero también algunas prácticas autoritarias) y la insatisfacción para con los compromisos de Bucarest de reformar en particular las ayudas del Estado.¹⁴ A continuación se produjeron discusiones encendidas entre la Presidencia del Consejo (llevada por Holanda), que quería finalizar las negociaciones, y la Comisión. En este punto, Finlandia comenzó a romper filas entre los Estados miembros debido a su dura posición en relación al capítulo sobre justicia y asuntos domésticos, argumentando que terminar las negociaciones sobre la única base de compromisos no era aceptable.¹⁵ La solución a este conflicto fue un acuerdo para poner en funcionamiento una 'cláusula de salvaguardia' de once puntos a través de la que Rumanía continuaría siendo examinada durante el próximo año y medio. De este modo, las negociaciones fueron finalmente concluidas.

Esta 'cláusula de salvaguardia' llevaba a la condicionalidad a una extensión sin precedentes, más allá de las negociaciones, ya que en el pasado había cesado una vez éstas hubiesen concluido. De acuerdo con el Embajador de la UE en Rumanía, la 'cláusula de salvaguardia' tuvo 'la intención de preservar la influencia' de la UE porque se pensaba que 'necesitamos encontrar algún instrumento que mantenga la presión después de que se firme el Tratado'.¹⁶ Aunque se aplicó también una 'cláusula de salvaguardia' a Bulgaria – que proveía de manera similar una entrada con posible retraso de un año hasta 2008 –, la que fue aplicada a Rumanía fue mucho más dura. Muchas condiciones fueron impuestas a Rumanía; pero además, de haberse activado la cláusula contra Rumanía, la decisión hubiese sido tomada por mayoría cualificada, mientras que para Bulgaria tendría que haber sido decidida por unanimidad. La cláusula proveía un retraso de un año en la entrada 'si hubieran sido observadas serias defi-

¹⁴ *Financial Times*, 2 de diciembre de 2004.

¹⁵ J. Scheele, Embajador de la UE en Rumanía, entrevista con el autor realizada el 5 de noviembre de 2005, Bucarest; D. Phinnemore, 'And we'd like to thank...: Romania's integration into the European Union, 1989-2007', Documento de Trabajo de University Association for Contemporary European Studies (UACES), 34ª Conferencia Anual, Zagreb, septiembre 2005, pp 14-16.

¹⁶ Scheele (2005), op. cit.

¹² *Die Welt*, 10 de diciembre de 2004.

¹³ Entrevistas realizadas por el autor, octubre de 2005, Bruselas.

ciencias en el cumplimiento por parte de Rumanía de uno o más compromisos y requerimientos' relacionados a cuatro asuntos específicos del capítulo sobre competencia y siete del capítulo de justicia y asuntos domésticos (incluida 'la aceleración de la lucha contra la corrupción de alto nivel', que había sido incluida mientras tanto como asunto para reforzar su poder legal).¹⁷

Esta extensión de la condicionalidad incrementó la incertidumbre sobre la fecha de la eventual adhesión, y afectaba al prestigio nacional rumano. Esto se supone que tiene el efecto de aumentar el incentivo externo de un Estado que pretende la adhesión.¹⁸ En diciembre de 2005, el Parlamento Europeo realizó informes sobre el progreso en las condiciones en ambos países balcánicos. Luego, en mayo de 2006, la Comisión publicó informes de seguimiento; pero una decisión sobre la fecha de entrada (o bien 2007 o bien 2008) fue pospuesta hasta septiembre, cuando se publicaron más informes de seguimiento y fue elegida en enero de 2007 como fecha después de todo. Se realizó el progreso a la hora de satisfacer las condiciones – en el caso de Rumanía, respecto de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción – aunque persistían las preocupaciones sobre estos asuntos. Por esta razón, se decidió mantener la presión incluso después de la entrada en la UE con un nuevo programa de puntos de referencia y sanciones (incluido el congelamiento de las ayudas de la UE y el no reconocimiento de las decisiones de la Corte rumana por otros Estados miembros) en el caso de reincidencias.

Este contexto sugiere que en Rumanía el acatamiento de la condicionalidad democrática después de la adhesión sigue siendo un asunto importante. El trabajo académico ofrece dos perspectivas contrarias al respecto. Una explicación ('racionalista') predice problemas con su cumplimiento hasta el punto en que los incentivos condicionales dejaran de ser aplicables – el nuevo régimen de referencias y sanciones para Rumanía y Bulgaria puede ser visto como un intento de remplazar, hasta cierto punto, aquellos incentivos condicionales.

Una hipótesis ('constructivista') más optimista predice que el hábito y el 'aprendizaje social' pueden dar la vuelta al cumplimiento instrumental de la condicionalidad durante la adhesión y convertirse en una convicción basada en valores políticos europeos. El punto clave es si una persuasión e identificación de esas características, marginada y suplantada por incentivos condicionales, puede tener éxito y 'adquirir un impacto causal en el cumplimiento' por medio del cual los instrumentos 'sociales', como los efectos de la socialización y la humillación ante el grupo, lleguen a ser influyentes entre los nuevos Estados miembros.¹⁹

Más concretamente, se pueden perfilar cuatro dinámicas post-adhesión (no necesariamente mutuamente excluyentes):

(i) *Rutinización y prejuicio sobre el status quo*: Ésta es una cuestión de continuidad establecida a través del hábito que se extiende más allá de la entrada en la UE y apunta a la posible duración de la condicionalidad política. Argumenta que las reglas llegan a asentarse y el comportamiento político se convierte en rutina a través de la práctica de la adaptación creada durante el período de adhesión; y ese cambio inducido por la condicionalidad adquiere una cualidad dinámica, de manera que se dificulta (quizás crecientemente) la revocación en el cumplimiento de las condiciones.

(ii) *Presiones para la revocación*: Esta hipótesis considera que la 'europeización impositiva'²⁰ tiene sus propias limitaciones y riesgos, hasta el punto en que la condicionalidad política de arriba-abajo ejercida por Bruselas durante la adhesión ha dejado poco espacio y, del mismo modo, poco tiempo para el surgimiento del compromiso con los valores. Nuevos Estados miembros, sin haber sido implicados o consultados sobre asuntos de condicionalidad, ya no se limitan a 'transferir' reglas de la UE y, de ahí, cabe la posibilidad de que estén buscando superar al menos las condiciones menos favorables. Se asume que la constelación de jugadores con poder de veto cambia de alguna manera

¹⁷ European Commission, Press Information, *The Conditions to apply to the Postponement Clause: Romanian Case*, Bruselas, 2005.

¹⁸ Para más información ver Schimmelfennig y Sedelmeier (2005), op. cit., Introduction and Conclusion.

¹⁹ Sedelmeier (2006), op. cit., pp. 147 y 160.

²⁰ Goetz, 2005, p. 255.

después de la entrada en la UE y que no es simplemente un problema de que los gobiernos nacionales hagan elecciones estratégicas diferentes.

(iii) *Presiones externas post-monitoreo*: Esto sugiere alguna continuidad, pero con una situación más difusa y menos coercitiva por la ausencia del incentivo a la pertenencia. Es más difusa en el sentido de que otras medidas de presión diferentes al monitoreo de las condiciones políticas adquieren importancia tras la entrada en la UE. Éstas pueden incluir restricciones formales, como en el Tratado de Ámsterdam (1997), que dio una fuerza contractual a los estándares políticos europeos y creó un nuevo procedimiento para tratar con un incumplimiento 'serio y persistente' de éstos por parte de los Estados miembros; pero también las sanciones escritas en los tratados de adhesión, que permiten una forma de monitoreo post-adhesión por un período restringido (como en el caso de Bulgaria y Rumanía), son otro ejemplo. Se puede añadir aquí que algunas organizaciones internacionales continúan la vigilancia a nuevos Estados miembros por un período de tiempo determinado en relación a algunas de las condiciones políticas, como la del Consejo de Europa sobre derechos humanos y de minorías.

(iv) *Aprendizaje social*: Esta es una cuestión no tanto de continuidad como de fortalecimiento e incluso profundización del progreso en la condicionalidad política en la etapa post-adhesión. Pueden ocurrir cambios en las normas y creencias con un desplazamiento desde un comportamiento instrumental a uno basado en la convicción por parte de las élites políticas; y, posiblemente, también implicaría a otros actores relevantes de una manera o de otra en el cumplimiento de asuntos de condicionalidad y sus efectos. Además, las influencias transnacionales socializantes de pertenencia temprana a la UE a través del trabajo constante e intenso en todas las instituciones de la UE y a través de la creciente participación en las redes de políticas europeas, pueden inspirar una nueva confianza, junto a un creciente conocimiento y una comprensión de la integración europea, que favorece el hábito de transferencia de políticas y que directa o indirectamente refuerza la condicionalidad política.

El cumplimiento de Rumanía durante la adhesión

En el momento en que la condicionalidad política comenzó a tener un impacto en Rumanía, el país había atravesado un relativamente oscuro cambio de régimen post-comunista. La clase gobernante hasta 1996 estaba formada por antiguos comunistas parcialmente reconstruidos. Personificada por el Presidente Iliescu, buscaban la democratización pero con algunas reservas (por ejemplo sobre la transformación económica), y mostraban alguna resistencia a adoptar una política pluralista. Esto significaba que algunos aspectos de la transición continuaban sin resolver cuando comenzaron las relaciones más estrechas con la UE.

Los sucesivos Informes Regulares de la Comisión Europea sobre Rumanía desde 1997 hasta 2004, siguieron los estándares democráticos del país durante el proceso de adhesión y permitieron la identificación de patrones. Mientras que algunas dificultades con la condicionalidad eran comunes en todos los países candidatos CEE, sobre todo con la reforma judicial y la lucha contra la corrupción, Rumanía tenía algunos problemas particulares. Éstos eran o bien de grado (por ejemplo, Rumanía era continuamente considerada por Transparencia Internacional como el país más corrupto de Europa) o problemas más bien únicos. Éstos incluían una marcada lentitud en la reforma económica (que también tenía un significado político al reflejar posibles reservas sobre el cambio de régimen), una deficiente capacidad estatal y un ambiente débil para la decisión política, así como la cuestión especial de los niños recluidos en instituciones públicas, que fue tratada en círculos europeos como reflejo del estado de los derechos humanos. Sin embargo, la imagen transmitida fue de reiterada crítica en vez de mejora cualitativa. Hasta cierto punto, esta tendencia era residual de la función de los Informes Regulares que insistían

continuamente a los países candidatos que debían “hacer antes los deberes” para que se pudiese realizar la adhesión. De todas formas, había razones sustantivas para quejarse, en el caso de Rumanía, sobre todo en relación a la lentitud del país para cumplir los estándares políticos europeos.

Las dificultades de este país con la capacidad del Estado se convirtieron en un área creciente de preocupación en Bruselas durante el proceso de adhesión. Mientras que las dificultades con la reforma administrativa también eran comunes en otros países del CEE, las de Rumanía eran más pronunciadas. El aviso de la Comisión Europea en 1997 identificaba ahí el principal obstáculo, y lo reflejaba en el estado de las élites burocráticas del país:

La administración central tiene demasiado personal. Sin embargo, algunos ministerios sufren escasez, particularmente en el área de personal cualificado [...]. La efectividad del funcionariado también está impedida por una falta de voluntad de asumir la responsabilidad personal por las decisiones tomadas, con el resultado de que éstas ascienden demasiado en la cadena jerárquica causando una sobrecarga de trabajo en los funcionarios más cualificados, y retraso.²¹

Algunos problemas que persistían a lo largo de gran parte del proceso de adhesión, implicaban dificultades de coordinación entre los ministerios (un factor vital a la hora de gestionar las cuestiones de la adhesión), un hábito de constante reorganización administrativa (esto se debía a la interferencia política y en parte también porque era necesario según los requerimientos de la adhesión, aunque generalmente impedía la gestión eficiente) y una marcada falta de continuidad en el personal, más que en cualquier otro de los países candidatos CEE (un problema especial dado el esfuerzo que requiere llegar a dominar los asuntos de la UE).

²¹ European Commission, *Agenda 2000: Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union*, Bruselas, 1997, p. 73.

La hostilidad hacia la reforma fue particularmente fuerte en una burocracia nacional enemiga de los métodos de administración modernos. El tema ‘estado viejo, reglas nuevas’ era especialmente válido en el caso rumano. Esto presentaba obstáculos serios al cumplimiento de la ‘tercera condición’ de la propia UE sobre la capacidad administrativa o la habilidad de sobrellevar las exigencias de pertenencia a la UE. El progreso de la reforma administrativa era, en el mejor de los casos lento y más bien gradual, y así lo señaló el Informe Regular de la Comisión sobre Rumanía, publicado en octubre de 2005.²² Aparte del conservadurismo burocrático inherente, la necesaria reforma no obtuvo el apoyo necesario debido a la resistencia del Partido Socialdemócrata (PSD) – en el gobierno durante la mayor parte del período de negociaciones (2000-2004) – a abandonar su esfuerzo de reforzar el control político sobre la maquinaria estatal. Fue esta politización, basada en los antiguos hábitos comunistas, la que finalmente aseguró la profesionalización administrativa – a pesar de estrategias bien sonantes para la reforma administrativa, como las leyes sobre el funcionariado, que se produjeron para agradar a Bruselas.

Finalmente y típico de estos procesos, fue la presión ejercida por el contacto directo y regular con la UE acerca de las negociaciones, y otros asuntos de la adhesión, la que trajo consigo un cambio, si bien limitado. En última instancia, la coordinación interministerial mejoró, aunque sólo en el nivel más alto y no en niveles intermedios, a la manera que ‘todo sube, luego se expande’.²³ En particular, se produjo una notable mejora en los métodos de trabajo de aquellos sectores de la administración – específicamente en los departamentos de integración europea de los diferentes ministerios – que estaban en contacto habitual con Bruselas. En el caso del Ministerio de Justicia, el departamento de integración llegó a acostumbrarse a responder rápidamente a apretados calendarios de trabajo impuestos por la

²² European Commission, *Romania: 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Bruselas, 2005, pp. 10 y 21.

²³ M. Profiriou, Ex Secretario de Estado del Ministerio de Administración Pública e Interior, entrevista con el autor, noviembre 2005, Bucarest.

Comisión, y a trabajar frecuentemente hasta tarde 'de manera que Bruselas pudiera tenerlo temprano en la mañana'. Esto se debe a que este personal estaba acostumbrado a confiar en los ordenadores (a diferencia del resto del ministerio) y a comunicarse en francés e inglés.²⁴ Desarrollos de este tipo llevaron al fenómeno llamado 'islas de excelencia', aunque algunos las consideraban dentro de un 'archipiélago de incompetencia'.²⁵ Estos cambios fueron hechos para mejorar la gestión de las negociaciones, pero no preveían los efectos más amplios de una gobernanza mejorada.

Aún está por ver si las presiones diarias que implican ser un Estado miembro de la UE traerán consigo eventualmente el cambio necesario en Rumanía. Sin embargo, un experto en reforma administrativa, empleado previamente como secretario de estado por el Gobierno del PSD, dijo que era probable que Rumanía encarase una crisis de la administración dentro de la UE, comparable a la experimentada por Grecia en su primera década de pertenencia.²⁶

Estas limitadas mejoras en la capacidad del Estado eran relevantes para el cumplimiento de las condiciones políticas de la UE, ya que inicialmente éste era un asunto de respuesta o iniciativa del gobierno y de la legislación. Pero el problema principal ha sido poner estas condiciones en práctica. Aquí las diferentes condiciones varían con respecto a los factores – o, en este sentido, los actores – que son responsables. Mientras que algunas condiciones son esencialmente dependientes de una acción institucional, como la de la estabilidad y la responsabilidad de las instituciones democráticas (o, cambios como la descentralización, en lo que Rumanía ha sido más bien lenta), otras condiciones dependen tanto de la acción ejecutiva como de la adaptación de la conducta o cultural.

Durante todo el período de adhesión, los dos ejercicios más difíciles para Rumanía en relación a la condicionalidad democrática de la UE fueron la reforma judi-

cial y la corrupción. Aunque se produjeron algunas mejoras tardías en ambos frentes, aún eran citados como un área para la inspección continua y sujetos a la posibilidad de sanciones por parte de Bruselas después de la entrada en la UE en 2007. Ambas condiciones eran inherentemente complejas. La reforma judicial implicaba no sólo el cambio de las estructuras profesionales, sino también encargarse de una magistratura ampliamente designada por el sistema comunista y todavía sujeta a la influencia política de la democracia post-comunista. Las élites judiciales no sólo eran naturalmente conservadoras, sino también inhibidas por un modelo pasado de servilismo político.

La corrupción fue un asunto incluso más difícil de afrontar eficazmente dado que afectaba a diferentes niveles de la vida pública en las sociedades post-comunistas en las que las élites políticas veían al Estado y a la economía como una reserva desde donde promover sus intereses personales y partidarios. Por encima de todo, este problema tenía que ver con el respeto al Estado de derecho, pero también concernía a otros asuntos de la reforma, especialmente a la reforma administrativa y judicial, el funcionamiento profesional de los servicios públicos (sobre todo el sector de la salud), la gestión adecuada de la transformación económica post-comunista y, en particular, a la sinceridad de la élite política (especialmente del PSD en el gobierno durante los años de las negociaciones con la UE) para adoptar las reformas ahí donde desafiaban a los intereses partidarios subyacentes de diversas maneras. Así, la evolución del gobierno del PSD en la lucha contra la corrupción fue la historia de una eterna demora.

El Gobierno de Nastase redactó los planes y estrategias necesarios para luchar contra la corrupción por la insistencia de Bruselas. Por otra parte, reveló repetidamente una falta de voluntad en forzarlo a través del cambio, no menos porque los intereses de patronazgo del propio partido gobernante estaban en peligro. El asunto tuvo que afrontar complicaciones domésticas: la Agencia Contra la Corrupción – creada bajo presión de la Comisión Europea y de algunos Estados miembros de la UE – se probó como ineficiente y costosa en

²⁴ S. Teodorou, Secretario de Estado para Asuntos de la UE, Ministerio de Justicia, entrevista con el autor, octubre 2003, Bucharest.

²⁵ Pridham (2005), op. cit., pp. 120-21.

²⁶ Profiriou (2005), op. cit.

su funcionamiento, y fue finalmente declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional rumano, más que probablemente porque desafiaba a algunos políticos de alto rango.²⁷ Sin embargo, con el transcurso del tiempo y al acercarse las elecciones de 2004, con un aumento de los escándalos y una creciente sensibilidad pública en este asunto, la presión de la UE sobre la corrupción comenzó a tener un mayor efecto. De todas formas, a comienzos de 2006, el Parlamento rumano se opuso a la aprobación de la legislación contra la corrupción, poniendo al gobierno de centro-derecha reformista en una posición embarazosa para con Bruselas que expresó su indignación por esta evidente acción de irresponsabilidad parlamentaria.

La puesta en marcha fue fuente de una constante preocupación por parte de la UE después del comienzo de las negociaciones en 2000, y fue creciendo mientras la posible adhesión de Rumanía se fue acercando. No es ninguna sorpresa que la Comisión haya tendido a ser particularmente intervencionista sobre las condiciones políticas en relación a Rumanía. En la primavera de 2004, la Delegación de la UE en Bucarest, junto con el Ministerio de Justicia, se convirtieron en autores de un ingente paquete de reformas judiciales que fue inspirado por las ideas sobre la organización judicial de Europa Occidental, incluyendo el final de los nombramientos políticos de los jueces.²⁸ El Parlamento Europeo fue políticamente más decidido que la Comisión en su manera de hacerse cargo de los asuntos relacionados con la condicionalidad, reflejando su diferente papel como institución. En febrero de 2004, el informe del Parlamento Europeo fue duro en sus críticas de la evolución rumana en torno a las condiciones políticas. Se ponía en duda la seriedad del gobierno y, una vez más, añadía presión para suspender las negociaciones. Varias medidas fueron enumeradas como necesarias, incluyendo la lucha contra la corrupción en el nivel político, cumplir con la independencia del sistema judicial, reforzar la libertad de los medios de

comunicación, terminar con el maltrato en los cuarteles de la policía, y la acción sobre la moratoria de las adopciones. Sobre la corrupción, el Parlamento pidió que 'primero y principalmente debía haber voluntad política para erradicar la corrupción, ya que sólo esto llevaría a un cambio de actitudes'.²⁹

En noviembre de 2004, estalló un escándalo clamoroso cuando se filtraron a la prensa las transcripciones completas de una reunión ejecutiva del PSD. Éstas revelaron abiertas discusiones de varios líderes del partido, incluyendo alguno del gobierno, sobre maneras de manipular el sistema judicial y sobornar a periodistas en relación a este asunto. Parte del crudo lenguaje usado para hablar de maniobras políticas recordaba el de las cintas del *Watergate*. Una diferencia clara entre las principales fuerzas políticas era la lucha contra la corrupción, que al final de la adhesión de Rumanía emergió como la condición más difícil de cumplir. En ambas ocasiones, al llegar al poder en 1996 y 2004, los partidos de centro-derecha convirtieron la corrupción en un asunto mayor. En las elecciones de diciembre de 2004, cuando el centro-derecha logró reemplazar al PSD en el poder, había sido el tema principal de preocupación debido a la actitud indiferente del PSD en torno a la lucha contra la corrupción durante los cuatro años anteriores. Al final de la campaña, Basescu (el alcalde de centro-derecha de Bucarest, antes de ser elegido presidente) dijo de manera provocativa en un debate en televisión, 'Pedimos a los votantes darnos una oportunidad para sacar a Rumanía de las manos de la mafia; ha llegado el momento del cambio en Rumanía'.³⁰

Claramente, el centro-derecha vio la ventaja política y electoral de explotar este asunto – un caso en el que intereses partisanos coincidían con una demanda política de la UE – aunque también estuvieron presentes elementos de convicción en su posición. Como comentó el consejero de política exterior de Basescu sobre el asunto de la corrupción, su 'motivación aquí es intrín-

²⁷ A. Mungiu-Pippidi (2005), 'EU enlargement and democracy progress' in M. Emerson (ed.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2005, p. 26.

²⁸ S. Moisa, Asesor Político, Delegación de la UE en Rumanía, entrevista con el autor, noviembre 2005, Bucarest.

²⁹ European Parliament, *Report on Romania's Progress towards Accession*, 24 de febrero de 2004, pp. 5-7 y 16.

³⁰ *The Times*, 29 de noviembre de 2004.

seca; pero el factor de la UE la fortalece'.³¹ El nuevo gobierno de Tariceanu realizó esfuerzos decisivos en relación a varias de las condiciones políticas en esta etapa tardía para cumplir los requerimientos de Bruselas y concluir las negociaciones. Sin embargo, se debería destacar que la llegada del nuevo gobierno de centro-derecha coincidió con la imposición de la 'cláusula de salvaguardia' sobre Rumanía y Bulgaria a finales de 2004 – esto tuvo una influencia decisiva en Bucarest.

Al principio, hubo algunas reservas en Bucarest sobre la 'cláusula de salvaguardia' al entender que Rumanía estaba probablemente siendo objeto de un tratamiento especial, aunque la línea oficial fue la de enfatizar la 'cláusula de salvaguardia' como basada en el 'realismo y pragmatismo'.³² Algunas personas de los círculos de gobierno, principalmente del Ministerio de Integración Europea, vieron las ventajas de mantener la disciplina de la adhesión hasta el último momento. Por ejemplo, el Jefe Negociador, Leonard Orban, perteneciente a ese ministerio, comentó que la 'cláusula de salvaguardia' era 'un instrumento útil para ejercer presión sobre otros ministerios; es una cuestión de mantener el ritmo de la reforma'.³³ Este punto de vista reflejaba una postura presente entre los decisores políticos rumanos más implicados en los asuntos de la adhesión, que consideraba que las presiones europeas ayudaban a contrarrestar una maquinaria estatal ineficiente, reduciendo así un obstáculo doméstico para conseguir la pertenencia.

Para complicar el asunto, la cuestión de la 'cláusula de salvaguardia' llegó a estar vinculada de alguna manera al orgullo nacional y, lo que es más importante, expuesta a la cobertura mediática. Las entrevistas del autor con la élite de Bucarest en noviembre y diciembre de 2005 recogieron una respuesta decididamente negativa a la idea de un retraso de un año en la entrada a la UE. El Jefe Negociador insistió en que había '25 argumentos' en contra de la propuesta. Afirmó que

causaría 'ingentes problemas' para Rumanía y sería 'muy peligroso' porque desestabilizaría al gobierno, bloqueando su actividad y, de hecho, frenando las preparaciones para la entrada en la UE. También sintió que Rumanía podía estar pagando el precio de la crisis dentro de la propia UE después del fracaso de la constitución europea.³⁴

Como suele ocurrir, la 'cláusula de salvaguardia' aceleró los esfuerzos de reforma en algunas áreas que hacían recordar previas reacciones rumanas en momentos en los que el país fue realmente puesto bajo una presión amenazante. Esto fue más evidente en el área de la reforma judicial, donde el progreso se había paralizado durante algunos años hasta que la UE la vinculó directamente a la 'cláusula de salvaguardia' en 2004.³⁵ El nuevo rumbo de la reforma judicial le debió mucho al activismo comprometido de la Ministra de Justicia, Mónica Macovei, una antigua líder de una organización no gubernamental (ONG) y abogada especializada en derechos humanos, ahora convertida en política. Al hacerse cargo de la reforma, que también tuvo implicaciones para la lucha contra la corrupción, adoptó una posición nada jerárquica al considerar que nadie podría estar por encima de las investigaciones. Este enfoque implacable chocó con el rencor de ciertos círculos del *establishment*, pero tenía la aprobación aliviada de Bruselas que reforzaba así este empuje de último minuto para hacer varios cambios significativos en el sistema judicial.³⁶ Entre otras cosas, el Ministerio de Justicia adoptó una estrategia revisada para la reforma judicial en respuesta a la 'cláusula de salvaguardia'. Ésta incluía medidas más efectivas y fechas límite más ajustadas, con el énfasis puesto en la eficiencia y la responsabilidad, que resultaron en una mejor coordinación del ministerio con la delegación de la UE.³⁷ Finalmente, Rumanía se encontró a sí misma exonerada de la reforma judicial.

³⁴ Orban (2005), op. cit.

³⁵ S. Parvulescu y B. Vetrici-Soimu, *Evaluating EU Democratic Rule of Law Promotion: Country Report – Romania*, Bucarest: National Association of the Romanian Bars, junio 2005.

³⁶ *European Voice*, 27 de abril-3 de mayo 2006.

³⁷ I. Codescu, Secretario de Estado para la Integración Europea, Ministerio de Justicia, entrevista con el autor, noviembre 2005, Bucarest.

³¹ A. Ilinoiu, Asesor de Política Exterior del Presidente Basescu, entrevista con el autor, noviembre 2005, Bucarest.

³² L. Comanescu, Embajador de Rumanía ante la UE, entrevista con el autor, octubre 2005, Bruselas.

³³ Leonard Orban, Negociador Jefe de Rumanía 2004-5, entrevista con el autor, noviembre 2005, Bucarest.

Pero la lucha contra la corrupción continuó siendo un asunto complejo de resolver. Las acciones tomadas en relación a la corrupción fueron interpretadas por la Comisión como una 'evidencia seria de que la corrupción de alto nivel [estaba] siendo abordada' dado que unos pocos casos notables a nivel gubernamental o parlamentario (conocidos en Bucarest como 'peces gordos') estaba 'en camino a prisión', lo cual también sería una señal de advertencia para la opinión pública.³⁸ Pero, como señaló el consejero legal del Presidente rumano, detener a estos 'peces gordos' fue una operación más bien política que legal, ya que los procedimientos judiciales normales requieren una prueba vigente, la cual, en cualquier caso, es difícil de obtener en delitos de corrupción. Además, este tipo de procesos, tienden a durar mucho – bastante más que el calendario de trabajo de la 'cláusula de salvaguardia'.³⁹

Visto en el contexto de la UE, Rumanía presentaba generalmente un ambiente complicado en relación a las decisiones políticas durante la adhesión. Está claro que la ampliación de la UE no es tan sencilla como sugirieron aquellos que destacan este proceso como asimétrico y de arriba-abajo. Esta suposición suele ser cierta pero, con respecto al cumplimiento de la condicionalidad, no toma suficientemente en cuenta los factores domésticos de los países candidatos. En el caso de Rumanía, especialmente los intereses políticos y partidarios pasaron a primera plana e impidieron el cumplimiento de algunas de las condiciones, que en los casos más difíciles incluían cambiar los patrones de conducta de otras élites, sobre todo las económicas y judiciales. Al final, las presiones de la UE y su persistencia, combinada con una situación interna cambiante, propulsaron ciertos cambios en una etapa tardía.

¿Qué lecciones se pueden extraer de este estudio de caso sobre la condicionalidad política? Por encima de todo, las posibilidades de la condicionalidad dependían de manera crucial de las dinámicas de la adhesión. La

presión sobre los países candidatos para satisfacer éstas y otras condiciones es implacable y aprovecha la influencia que ejerce Bruselas sobre ellos para prometerles la pertenencia en la etapa final. Pero, a pesar de la influencia, se dio un intercambio bien entendido (y a veces expresado) entre la credibilidad de la UE en este asunto y la buena disposición de los posibles Estados miembros al cambio. En el caso de Rumanía, este equilibrio entre ambos funcionó más o menos. Sin embargo, la mano de Bruselas se fortaleció por la extensión de la condicionalidad más allá del punto adoptado en el caso de la ampliación de 2004.

En otras palabras, la presión persistente y a ratos intervencionista de la UE – más en este caso que en el de los EU-8, que se unieron en 2004⁴⁰ – fue el factor decisivo a la hora de explicar la conformidad rumana con, y el parcial cumplimiento de, la condicionalidad. Rumanía fue por definición un caso de adhesión difícil; pero esto fue reconocido desde el primer momento e influyó en la política de la UE hacia ese país. En conjunto, es posible también ver en el caso rumano algunas preguntas vitales para el futuro. ¿Qué pasará ahora que Rumanía ha alcanzado su objetivo primordial de lograr la pertenencia a la UE? ¿Funcionará el nuevo régimen de sanciones; o, se relajarán de alguna manera las élites gobernantes rumanas en comparación con el esfuerzo de los años de adhesión?

³⁸ O. Simons, Consejero de la Delegación de la UE en Rumanía, entrevista con el autor, noviembre 2005, Bucarest.

³⁹ R. Vining, Asesor de Alto Rango de la Presidencia Rumana sobre anticorrupción, entrevista con el autor, noviembre 2005, Bucarest.

⁴⁰ República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

Cumplimiento post-adhesión desde 2004

Los indicadores de los nuevos Estados miembros que se unieron a la UE en 2004 presentan un cuadro más bien mixto en relación al seguimiento de la condicionalidad política en el periodo post-adhesión. Hasta cierto punto, existe una diferencia transnacional; pero también hay una divergencia significativa de acuerdo con las diferentes condiciones políticas. En total, la evidencia de una dinámica post-adhesión desarrollada en relación a asuntos de condicionalidad, que derivan de avances hechos durante la adhesión, no es abrumadora; una visión clara sobre el aprendizaje social desde la experiencia de la condicionalidad durante la adhesión aún tiene que constituirse. Sin embargo, sobre algunos de los asuntos de condicionalidad otros actores, notablemente las ONGs, han asumido un rol de agentes de presión. Además, no existe un patrón general de retroceso a parte de casos nacionales específicos como los de Polonia y Eslovaquia sobre el control político de sus servicios civiles, que hicieron surgir la preocupación de que ambos países estuvieran ‘hundándose en prácticas pasadas’.⁴¹

El historial de conformidad después de la adhesión de los dos nuevos Estados miembros – Eslovaquia y Letonia – nos provee de una útil perspectiva comparativa. Ninguno de los dos países tuvo una adhesión fácil y ambos experimentaron más bien caminos complicados hacia la democratización, aunque por razones distintas, en comparación con Rumanía. Si usamos comparaciones bilaterales de estos dos países, podemos obtener conclusiones con respecto a las cuatro dinámicas post-adhesión presentadas más arriba. La discusión se concentra en aquellas dos difíciles condiciones políticas de la UE (reforma judicial y lucha contra la corrupción) donde Rumanía no dio la talla durante la mayor parte del periodo de adhesión.

(i) *Reforma judicial*: Mientras que la presión externa fue provista por los Informes Regulares de la Comisión hasta 2002, la voluntad esencial para la reforma vino de las élites gobernantes en los países candidatos. En *Eslovaquia*, el empuje principal para la reforma vino de los dos ministros de justicia de los sucesivos gobiernos reformistas de Dzurinda desde 1998-2006, Jan Carnogursky y Daniel Lipsic. Se puede hacer una comparación obvia con la Ministra de Justicia rumana, Mónica Macovei, aunque en el caso eslovaco los ministros reformistas estuvieron en su cargo más tiempo. Ambos eran reformistas comprometidos y se beneficiaron de la determinación de su propio partido (el Movimiento Cristiano Democrático, KDH) para luchar contra la corrupción y hacer transparente el sistema judicial. En principio frenado por algunas reservas internas de la coalición, este factor de compromiso fue eventualmente decisivo para llevar a cabo la reforma judicial incluso después de que la Comisión parara las inspecciones a finales de 2002.⁴²

De esta manera, aunque la UE fue importante a la hora de establecer la agenda y proveer la presión burocrática, el impulso sostenido para esta reforma se obtuvo principalmente desde dentro de Eslovaquia. Como resultado, la independencia judicial se instituyó a través de una enmienda constitucional en 2001 con un nuevo Consejo Judicial; Se crearon Cortes Especiales para juzgar casos de corrupción mayor y crimen organizado; y se re-codificó un nuevo sistema en la administración de la justicia y la ley criminal. Más allá de esto, cada año se hicieron nuevos nombramientos judiciales que redujeron gradualmente la proporción de jueces de la era comunista.⁴³ En total, se progresó mucho en la primera mitad de los años 2000; pero la ‘purificación’ del sistema judicial siguió estando incompleta en el momento de la entrada en la UE. Los diversos logros aún necesitaban ser consolidados para centrarse en cambios sistemáticos y desarrollar

⁴² K. Staronova, Slovak Governance Institute, entrevista con el autor, mayo 2005, Bratislava.

⁴³ R. Prochazka et al. (2005), ‘Rule of Law, Legislation and Application of Law’, en G. Meseznikov y M. Kollar (eds.), *Slovakia 2004: A Global Report on the State of Society*, Bratislava: Institute for Public Affairs, 2005; Daniel Lipsic, Ex Ministro de Justicia eslovaco, entrevista con el autor, septiembre 2006, Bratislava.

⁴¹ *The Economist*, 2 de diciembre de 2006.

recursos humanos.⁴⁴ El nuevo Gobierno de Fico, elegido en 2006, mostró una simpatía menor que el predecesor hacia la reforma judicial. Su Ministro de Justicia, Harabin, fue, como figura superior del sistema judicial, hostil a la reforma. Una de las primeras iniciativas fue proponer la abolición de las Cortes Especiales, aunque esto originó controversias dentro de la coalición.

En *Letonia* hubo una marcada lentitud a la hora de tratar la reforma judicial. Sin embargo, en 2004 las nuevas cortes administrativas comenzaron a funcionar con la meta de mitigar y acelerar el trabajo de otras cortes.⁴⁵ Éstas introdujeron un nuevo cuadro de jueces que fueron contratados a través de un proceso competitivo, eran frecuentemente jóvenes y libres así de la experiencia comunista.⁴⁶ La independencia judicial se basó en el artículo 83 de la Constitución y en una ley sobre el poder judicial, así como en varios tratados internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, sigue habiendo puntos débiles en relación a la financiación de las cortes (aún bajo el Ministerio de Justicia), la selección general de los jueces y la calidad de los nombrados de por vida, sin mencionar los intentos periódicos del ejecutivo de influir en el sistema judicial en casos específicos. Una administración de la corte fue creada en 2004 para fomentar el autogobierno del sistema judicial, pero permaneció bajo la supervisión del Ministro de Justicia. De esta manera, una separación completa del poder judicial del ejecutivo no se ha realizado todavía.⁴⁷

Una voluntad política continua estuvo menos presente, en comparación con Eslovaquia. Hubo un Ministro de Justicia reformista en el gobierno de 2002-2004, del partido Nueva Era, que apoyó esta reforma y también

⁴⁴ R. Prochazka et al. (2005), op. cit., en Meseznikov and Kollar (2005), op. cit., p. 144.

⁴⁵ A. Kucs y G. Feldhune (2005), 'The Rule of Law and Access to Justice', en Commission of Strategic Analysis and Advanced Social and Political Research Institute, Universidad de Letonia, *How Democratic is Latvia: Audit of Democracy*, Riga: Universidad de Letonia, 2005.

⁴⁶ V. Terauda, Providus Centre for Public Policy, Commission of Strategic Analysis and Advanced Social and Political Research Institute, julio 2005, Riga.

⁴⁷ Kucs y Feldhune (2005), op. cit., en Commission of Strategic Analysis and Advanced Social and Political Research Institute, Universidad de Letonia (2005), op. cit., pp. 37-38.

la lucha contra la corrupción. Este cambio de gobierno, junto al persistente empuje al cambio de la UE, finalmente dio frutos, aunque principalmente después de que la adhesión de Letonia fuera decidida a finales de 2002. Las reformas incluyeron un nuevo código criminal y nuevos procedimientos en 2005, una ley sobre salarios y pensiones judiciales en 2006, con un especial esfuerzo en acortar los procesos en las cortes y mejorar el acceso a ellas, tanto como provisiones para la asistencia legal y la formación judicial.⁴⁸ En otras palabras, la reforma judicial no frenó la entrada en la UE. El proceso de adhesión creó una cierta dinámica pero, esencialmente, el empuje para la reforma vino de un compromiso ministerial individual y fue facilitado por una campaña sobre este asunto por el comprometido periódico de calidad, *Diena*.⁴⁹ En relación a Eslovaquia, aún está por ver cómo un mayor progreso consolidará los cambios y hará superar los defectos que aún permanecen de esta reforma.

(ii) *La lucha contra la corrupción*: Eslovaquia y Letonia recibieron severas puntuaciones por parte de Transparencia Internacional, junto con Rumanía, durante el periodo de adhesión. La organización identificó a estos tres países (junto con Turquía) como los más corruptos de Europa. Un problema persistente que afectaba a la voluntad política para el cambio y que corrompía directa y frecuentemente los vínculos entre la clase política y los intereses económicos. Esto cambió de alguna manera de forma transnacional dentro de la CEE; y, como ha sido mencionado más arriba, fue especialmente pronunciado en Rumanía.

En *Eslovaquia*, la influencia de la UE fue transmitida a través de nuevas políticas y con el establecimiento de nuevas agencias. El empuje reformista del segundo gobierno de Dzuringa (2002-06) produjo algunos resultados de dos maneras: una serie de medidas directas para luchar contra la corrupción; y, sobre todo, efectos positivos indirectos de las reformas de las finanzas públicas (que llevaban a una disminución de la

⁴⁸ I. Juhansone, Vicesecretario de Estado en el Ministerio de Justicia, entrevista con el autor, julio 2006, Riga.

⁴⁹ Juhansone (2006), op. cit.; A. Ozolins, columnista de *Diena*, entrevista con el autor, julio 2006, Riga.

corrupción en el sistema bancario, por ejemplo), del sistema judicial y del sistema de salud pública.⁵⁰ Consecuentemente, la puntuación de Eslovaquia en temas de corrupción ha mejorado en los últimos años. Pero, desde la adhesión del país, la lucha contra la corrupción ya no tiene la excusa de la posibilidad de adhesión a la UE. De acuerdo con el director de Transparencia Internacional Eslovaquia, esto ha cambiado realmente su trabajo, ya que es evidente en Bratislava una nueva actitud, que incluye a políticos de alto rango, de relajamiento sobre la cuestión.⁵¹ Desde la entrada en la UE, ha sido evidente la falta de urgencia, y la mayoría de los ministerios han reducido su actividad en esta dirección. De acuerdo con esto, algunas reformas prometidas han perecido a favor del conflicto de intereses; mientras que algunas áreas como la corrupción en los partidos políticos han permanecido ampliamente intactas.⁵² Aunque los medios de comunicación han venido a jugar un papel relevante en hacer públicos casos concretos de corrupción, el pronóstico después de tres años de pertenencia a la UE permanece hasta cierto punto incierto, ya que los resultados han sido hasta ahora mixtos.

En *Letonia*, el cuadro es de alguna manera diferente. Mientras que la clase política ha estado aparentemente más implicada que en Eslovaquia en prácticas corruptas, la agencia contra la corrupción, establecida bajo la UE y otras presiones externas, se ha convertido en un actor independiente y ha llegado a ser más enérgico que su equivalente eslovaco. La UE actuó de manera decidida tanto al poner la corrupción en la agenda política letona desde 1997,⁵³ como también en presionar para la creación de la Oficina para la Prevención y la Lucha contra la Corrupción (KNAB). De acuerdo con uno de los altos funcionarios de la

KNAB, 'si no hubiera habido adhesión a la UE, no creo que los políticos y el gobierno hubieran sido tan entusiastas a la hora de actuar'.⁵⁴ De todas formas, esta agencia tardó mucho en constituirse. No se actuó suficientemente antes de las elecciones de septiembre de 2002, cuando los diferentes partidos adoptaron tácticas retardantes. Fue el nuevo gobierno de Repse (2002-04), dirigido por un partido completamente nuevo y comprometido con el problema de la corrupción, el que finalmente hizo un esfuerzo real. De esta manera, desde febrero de 2003 la nueva agencia comenzó a ser totalmente operativa.⁵⁵ En resumen, durante el proceso de adhesión la presión de la UE fijó la agenda política, pero no trajo mucho cambio real *de facto*, excepto la creación de la agencia. En palabras de un letón experto en corrupción, los políticos en ese país 'siguieron con legalidad la presión de la UE, también a nivel institucional, pero no políticamente'.⁵⁶

Sin embargo, el establecimiento de la KNAB al final del período de adhesión, terminó siendo el verdadero comienzo para el cambio y llevó a algunos resultados importantes en casos de corrupción, en relación a la creación de nuevas leyes y marcos de acción.⁵⁷ Se desarrolló un cierto ímpetu debido al activismo de la KNAB, al papel complementario de *Delna* (Transparencia Internacional Letonia), al compromiso del partido de Repse, Nueva Era en el gobierno hasta 2004, a la presión pública a través de discursos del Presidente del Estado, Vike-Freiberga, y al papel de fuente de revelación de los medios de comunicación.⁵⁸ Los medios ayudaron a aumentar el perfil independiente de la KNAB y a mantener la corrupción en la agenda política.⁵⁹ Por ejemplo, el periódico diario *Diena* presionó mucho por cambios como el nombramiento de un Fiscal General.⁶⁰

⁵⁰ E. Sicakova-Beblava (2006), 'Transparency and Corruption', en M. Butora et al. (eds.), *Slovakia 2005: A Global Report on the State of Society*, Bratislava: Institute for Public Affairs, 2006, p. 611; E. Sicakova-Beblava, Presidente de Transparency International Slovakia, entrevista con el autor, septiembre 2006, Bratislava.

⁵¹ Sicakova-Beblava, entrevista con el autor, septiembre 2006, Bratislava.

⁵² Sicakova-Beblava (2006), op. cit., en Butora et al. (2006), op. cit., pp. 623-24.

⁵³ R. Karklina, experto en corrupción, entrevista con el autor, noviembre 2006, Riga.

⁵⁴ D. Kurpniece, Jefe de Relaciones Públicas, Buró para la Prevención y Lucha contra la Corrupción (KNAB), entrevista con el autor, julio 2006, Riga.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Karklina (2006), op. cit.

⁵⁷ L. Cigane y R. Karklina (2005), 'Minimizing Corruption', en Commission of Strategic Analysis and Advanced Social and Political Research Institute, Universidad de Letonia (2005), op. cit., p. 125.

⁵⁸ Kurpniece (2006), op. cit.; Karklina (2006), op. cit.

⁵⁹ Kurpniece (2006), op. cit.

⁶⁰ Ozolins (2006), op. cit.

Al tomar los primeros tres años de pertenencia a la UE, los casos de Eslovaquia y Letonia muestran que no ha habido un patrón uniforme. El progreso en temas de condicionalidad ha sido más bien variable en estos Estados, así como también en los diferentes asuntos. Ha habido similitudes entre ambos países, tales como en la dificultad para acabar con la corrupción incluso bajo la persistente presión externa. Pero también ha habido algunas diferencias entre Eslovaquia y Letonia, como en el progreso de la reforma judicial, debido en gran medida a los distintos momentos en que se alcanzó el compromiso reformista. Con todo, este análisis confirma, en retrospectiva, la importancia global del impacto de la condicionalidad de la UE durante el proceso de adhesión, a pesar de sus defectos. En particular, parece que es la naturaleza de las interacciones europeas/nacionales la que cuenta para que los líderes políticos aprovechen o no la oportunidad de presionar para el cambio con respaldo europeo. Incluso cuando el mayor éxito de la UE en apoyar las condiciones con la creación de nuevas estructuras y un libro de estatutos ampliado para apoyar las condiciones haya sido sólo formal, esto podría ser importante como marco para posteriores acciones tras la adhesión.

Llaman la atención varios ejemplos donde el progreso real sólo comenzó al final del proceso de adhesión porque a veces los factores domésticos influían en la ralentización del cambio. Esto es cierto en el ejemplo de la reforma judicial en Eslovaquia y en la confrontación de la corrupción en Letonia, aunque en el caso letón hubo algunas señales que apuntaban hacia un posible retroceso aún después de la adhesión.

En conjunto, los miedos de los racionalistas sobre las condiciones desfavorables en relación al acuerdo post-adhesión no han sido justificados hasta ahora. Al mismo tiempo, las esperanzas de los constructivistas no pueden ser todavía apoyadas. Las dinámicas del proceso de adhesión, que hicieron mucho para transferir al siguiente período la condicionalidad, obviamente han desaparecido. Lo que ha seguido en su lugar es una situación más difusa con respecto a las presiones para el cambio. Desde esta perspectiva mixta, es apropiado comentar lo siguiente sobre los

casos eslovaco y letón, desde la perspectiva de las cuatro hipótesis:

(i) *La rutinización de la tendencia al status quo*: Hay un claro factor de *status quo*. Las nuevas estructuras y agencias creadas para satisfacer a Bruselas durante la adhesión han permanecido en su lugar y, dependiendo de su rendimiento, pueden continuar ejerciendo presión para la acción en torno a las condiciones políticas. Esto también ocurre con la legislación realizada con el mismo propósito. Además, hay alguna evidencia de que las iniciativas de la UE fueron únicamente fructíferas después de la entrada en la UE. Se podría añadir que el ser un Estado miembro expone frecuentemente a un país a la intensa mirada de los medios de comunicación, tanto de otros Estados miembros como de los propios.

(ii) *Presiones para la revocación*: No ha habido ninguna pauta general de acontecimientos sobre la condicionalidad. Sólo se han dado hasta ahora algunos ejemplos *ad hoc* donde las presiones domésticas han disfrutado de más espacio político después de la entrada en la UE. Las intenciones anti-reforma del nuevo Ministro de Justicia eslovaco en 2006 son un claro ejemplo. Episodios de este tipo son preocupantes, pero es necesario más tiempo para establecer si representan una pauta real dirigida a la revocación.

(iii) *Post-monitoreo de presiones externas*: Aquí las presiones se han vuelto más difusas. Algunos actores internacionales han continuado la supervisión de ciertas condiciones (los informes del Banco Mundial sobre la capacidad administrativa en los nuevos Estados miembros, por ejemplo); pero carecen del poder que tenía la UE en el período previo a la adhesión. Los efectos de las redes transnacionales como canal de presión, al nivel de las élites dentro de la UE, todavía están por surgir.

(iv) *Aprendizaje social*: En varios casos, hubo un elemento de compromiso político para introducir las reformas en un momento tardío de la adhesión o en la post-adhesión. Éstos incluían la reforma judicial en Eslovaquia y la lucha contra la corrupción en Letonia. Ejemplos como estos demostraron la importancia de

la existencia de ministros reformistas comprometidos, con el respaldo de la UE y alguna ayuda de los medios de comunicación. Sin embargo, el aprendizaje social a un nivel más profundo que el de las élites es probablemente necesario para completar el proceso de cambio buscado por la condicionalidad política de la UE. De todas formas, requiere mucho más tiempo.

En resumen, la ampliación de la UE es, en términos de sus efectos domésticos en países en vías de adhesión, un proceso continuo que se extiende más allá de la entrada en la UE. Como muestra la condicionalidad política, el cambio inducido por la adhesión logró, en total, un progreso suficiente sobre el que seguir avanzando. Pero la imagen post-adhesión ofrecida hasta ahora es más compleja que aquella imaginada tanto por racionalistas como por constructivistas. En ella, las presiones directas están disminuyendo y las presiones indirectas – procedentes de un compromiso total con la UE desde dentro – continúan creciendo.

Conclusión: Rumanía en el período post-adhesión

Si existe alguna incertidumbre acerca de los países que se adhirieron a la UE en 2004, es incluso más importante el caso rumano, uno de los dos países que se adhirieron en 2007. El cambio nacional y temático, manifiesto ya en el acuerdo post-adhesión, es probable que todavía vaya a ser demostrado por este país. Sin embargo, al utilizar las lecciones aprendidas de la comparación bilateral entre Eslovaquia y Letonia, y al considerar la evolución de Rumanía en asuntos de condicionalidad durante la adhesión, es posible proyectar diferentes escenarios de futuro aplicando otra vez las cuatro supuestas dinámicas sobre tendencias post-adhesión.

La UE empleó su influencia de manera extrema en el caso de Rumanía, incluyendo amenazas veladas de

interrumpir las negociaciones, seguidas de una extensión sin precedentes de la condicionalidad no sólo hasta el momento de la adhesión, sino también en el período posterior. Esto demostró que Rumanía fue el país más difícil en el proceso de adhesión, incluyendo aquellos de 2004, aunque Bulgaria se encontrase con más problemas relacionados con la condicionalidad en el último año previo a la adhesión. Esto sugiere que los incentivos externos fueron realmente cruciales para llegar al acuerdo sobre la condicionalidad. Dado que las sanciones preocupan a Bucarest, sobre todo en torno al acceso limitado a los fondos de la UE, se podría esperar cierta continuidad en el acatamiento de la condicionalidad debida a esta presión exterior.

Sin embargo, los desarrollos domésticos pueden, como ya ha sucedido en el pasado, complicar una hipótesis tan racional. La reciente crisis en relación a la formación de un nuevo gobierno y la suspensión del Presidente, después de un persistente conflicto entre Basescu y el Primer Ministro Popescu Tariceanu, ha preocupado a la UE. Indica inestabilidad, por supuesto; pero además, Basescu y la Ministra de Justicia Monica Macovei (ahora excluida del Gobierno) han sido figuras reformistas muy apreciadas en Bruselas.

Se pueden aprender algunas lecciones más extensas de los casos eslovaco, letón y rumano. Primero, hay dificultades inherentes en el cumplimiento de algunas de las condiciones políticas de la UE debido bien a reservas de la élite, o bien a problemas de ajuste conductual más amplios o profundos. Esto significa que el cumplimiento adecuado requiere, en el mejor de los casos y, por lo menos, más tiempo, de modo que continúe durante la primera etapa de pertenencia. La lucha contra la corrupción es el asunto más destacado de este problema. Segundo, la voluntad y la capacidad políticas son un factor central. Aquí, Rumanía ha sido más débil que los otros dos países que entraron en 2004 debido al restringido compromiso del gobierno del PSD y también por una capacidad estatal deficiente. Sin embargo, el cambio de poder en 2004 abrió el camino al surgimiento de un empuje reformista, particularmente en el tema de la reforma judicial. El compromiso ministerial de los reformistas es un factor

vital, pero la disposición de los intereses de partido pueden o bien impedir o facilitar esto. Tercero, existe un síndrome de punto de inflexión según el cual las presiones de la UE previas a la adhesión producen un cambio, en el marco estructural o legislativo por ejemplo, que crea un nuevo espacio de iniciativas para la realización de mayores esfuerzos fuera del ámbito de las élites políticas.

La segunda y tercera lección fueron resaltadas por el esencial informe de monitoreo de la Comisión Europea sobre Rumanía de septiembre de 2006, que sirvió de base para garantizar por fin la entrada en 2007. Se expresaron ciertas preocupaciones sobre la reforma judicial tanto como sobre la lucha contra la corrupción. Sobre la primera, se apuntó que 'no se ha asegurado aún completamente una interpretación y aplicación consistentes de la ley en todos los niveles de las cortes en todo el país [...] Son necesarios más esfuerzos para [...] crear certidumbre legal'; mientras que en temas de corrupción 'debe haber una clara voluntad política de todos los actores para demostrar la sostenibilidad y reversibilidad del reciente progreso positivo [...] Las reformas llevadas a cabo por el Ministro de Justicia y DNA [La Junta Directiva Nacional Contra la Corrupción] necesitan ser complementadas por esfuerzos sostenidos de todas las demás agencias ejecutivas, el sistema legislativo y el judicial'.⁶¹

De esta manera, con respecto a escenarios futuros para el cumplimiento post-adhesión en Rumanía:

(i) *La rutinización de la tendencia al status quo*: Es posible que ocurra a través de las condiciones menos complicadas, tales como la estabilidad de las instituciones democráticas, pero también se podría incluir la reforma judicial, dados los esfuerzos significativos hechos por Bucarest en el período final previo a la adhesión. Sin embargo, algunas cuestiones de importancia sobre la lucha contra la corrupción siguen sin respuesta debido a una falta evidente de consenso de la clase política y también porque las nuevas estructuras y la actividad de las ONGs en este área han sido más

débiles que en el caso de Letonia, por ejemplo. Además, a Rumanía le ha faltado el empuje reformista general y ejemplar de Eslovaquia, donde las reformas importantes en otros sectores tuvieron un impacto indirecto en reducir la corrupción.

(ii) *Presiones para la revocación*: Dada la sensación de 'europeísmo impuesto' en Bucarest, se puede esperar alguna tendencia en este sentido. Esto podría verse empeorado por la reticencia existente en los partidos políticos a incluir reformas genuinas, aunque hay diferencias entre los partidos principales a este respecto. Esto apunta especialmente al PSD, cuando gobernaba durante la adhesión, de manera que la cuestión de la revocación será más relevante si vuelve al poder. Cambios en el poder en algunos otros nuevos Estados miembros han abierto el camino a los esfuerzos de revocación, aunque es posible que algunas influencias contrarias vengan desde dentro de la UE. En el caso de Rumanía, los esfuerzos de cambio en relación a las condiciones particulares podrían presentar un problema serio y entraría en conflicto con los intereses del país, vulnerables a un régimen de sanciones.

(iii) *Presiones externas post-monitoreo*: El punto principal es que Rumanía (con Bulgaria) está sujeta a un mayor monitoreo bajo un nuevo régimen de sanciones. Éstas obviamente carecen de la fuerte influencia disfrutada por Bruselas cuando podía prometer la pertenencia, pero una condicionalidad extendida de esta manera podría ser significativa a la hora de obligar a un mayor progreso. Al ser el miembro más pobre, el bloqueo de los fondos de la UE sería para Rumanía una experiencia dolorosa.

(iv) *Aprendizaje social*: Existe poca evidencia sobre este tema, ya que se precisan más ejemplos como el del empuje reformista mostrado en la reforma judicial para contrarrestar el cinismo político prominente en Bucarest durante el proceso de adhesión. Mucho depende de la composición y del compromiso de los gobiernos actuales y sucesivos en los próximos años. En cualquier caso, este es el escenario más a largo plazo de los cuatro.

⁶¹ European Commission (2006), op. cit., pp. 34-35.

En conjunto, el caso de Rumanía sobre el acuerdo post-adhesión se inclina más hacia el argumento racionalista que hacia el constructivista, al indicar la continua importancia de la presión exterior en impulsar el cambio. Cualquier otro progreso derivado del régimen de sanciones probablemente confirmaría esta conclusión. En cualquier caso, cualquiera que sea el escenario resultante durante la pertenencia temprana, es muy probable que Rumanía – basándonos en experiencias pasadas – tarde más que otros Estados miembros de Europa del Centro y del Este en alcanzar un cumplimiento real de la condicionalidad política de la UE.

Referencias

Este artículo surge del proyecto realizado a partir de las becas de investigación ESRC (2002-07) Leverhulme (2002-04) que observaba el impacto de la condicionalidad en los países en vías de adhesión de la CEE. En total, además de las fuentes documentales, se llevaron a cabo aproximadamente cien entrevistas en Rumanía, objeto de este trabajo, en el transcurso de tres viajes de campo en mayo de 2001, octubre de 2003 y Noviembre/diciembre de 2005. El artículo también surge a partir de entrevistas en Letonia y Eslovaquia, en julio y septiembre de 2006, respectivamente, para el apartado sobre los acuerdos post-adhesión. Las categorías de los entrevistados incluían ministros de gobiernos, consejeros ministeriales y funcionarios superiores; presidentes o miembros de comités parlamentarios de relaciones exteriores europeos o extranjeros; líderes de partidos y secretarios internacionales de partidos; directores y miembros de delegaciones de la UE en los países en vías de adhesión; líderes de ONGs; colegas en institutos políticos; y periodistas que trabajaban en asuntos relacionados con la UE.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 36** ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, **Geoffrey Phidham**, Abril de 2007
- 35** Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, **Susanne Gratius**, Abril de 2007
- 34** Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, **Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati**, Marzo de 2007
- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, **Kristina Kausch**, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, **Richard Youngs (Editor)**, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, **Isabel Moreno y Mariano Aguirre**, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, **Mariano Aguirre y David Sogge**, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, **David Mathieson and Richard Youngs**, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, **Peter Burnell**, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda**, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke**, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel**, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral**, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, **David Sogge**, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke**, Abril de 2006
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs**, Marzo de 2006
- 20** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, **Ben Saul**, February 2006
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque**, February 2006
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist**, January 2006
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda **Martin Doornbos**, December 2005
- 16** The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Irene Aguirrezabal Quijera**, November 2005

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami**, November 2004

FRIDE

La ampliación es reconocida como el instrumento más influyente de la Unión Europea (UE) para la promoción de la democracia. Aunque el proceso de adhesión ha ayudado sin duda a empujar y dar entidad a los Estados del Centro y del Este de Europa (CEE) en su camino hacia la consolidación democrática, su éxito no ha sido incondicional. Todavía persisten las dudas sobre la profundidad de las normas democráticas en muchos de los Estados CEE. Esto se observa en el caso de Rumanía. Comúnmente vista como la "rezagada" de los países post-comunistas, no cumplió los requisitos para la adhesión en 2004 y estuvo sujeta a una aplicación más estricta de la condicionalidad política de la UE. En relación a esto último, las "cláusulas de salvaguardia" se dirigieron contra Rumanía (y Bulgaria) después de que las negociaciones para su entrada hubieran finalizado; y, entonces, como condición para permitir su entrada en 2007, se introdujo un nuevo régimen de sanciones que traía consigo una mayor extensión de la condicionalidad. A pesar de esta presión, Rumanía consiguió entrar en la UE a comienzos de 2007. Sin embargo, la adopción positiva y cognitiva de las normas democráticas (lo que los teóricos políticos llaman "aprendizaje social") ha sido hasta ahora limitada. De hecho, algunas de estas preocupaciones también están presentes en otros dos Estados que lograron la adhesión en 2004, Eslovaquia y Letonia. Este tipo de observaciones presentan retos decisivos sobre cómo podrá la UE continuar contribuyendo a la consolidación democrática en Estados CEE después de su integración. Se pueden obtener algunas lecciones importantes de esta exitosa política de la UE para la estrategia general de promoción de la democracia.

www.fride.org