

52
MARZO
2012

¿ASOCIACIÓN ORIENTAL? ALGO MÁS PARECIDO A UNA DEPENDENCIA MUTUA. El caso de la Unión Europea y la cooperación en asuntos interiores con Moldavia

Roderick Parkes, Jefe de la Oficina de Bruselas, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Elna Viilup, Investigadora Principal, CIDOB

Las señales de progreso político en Moldavia, a menudo presentes en las noticias durante el mes de Marzo, han sido muy bien recibidas en la UE. La Unión ha invertido intensamente en su pequeño vecino, tanto económica como financieramente, y parece que la inversión ya está dando sus frutos. Pero existe un ligero aroma de desasosiego en el tono de la UE, y un tono ligeramente inquietante en las evaluaciones de los analistas locales, ante el hecho de que los partidos políticos en Moldavia solamente estén cooperando debido a la presión de Bruselas. Existen buenos motivos para la preocupación. El objetivo declarado de la política de la UE para la región es construir asociaciones con países como Moldavia. Aún así, la UE y Moldavia no son socios robustos, capaces de fiarse el uno del otro, sino más bien actores débiles que dependen a regañadientes el uno

del otro. El ejemplo de la cooperación en asuntos interiores, un eje central de su "partenariado", subraya este estado de dependencia mutua. Los mecanismos de incentivo y condicionalidad empleados por la UE para empujar a Moldavia a la reforma de sus aparatos de seguridad son un claro indicador de las dificultades que plantea esta relación.

La UE ha invertido fuertemente en términos políticos y económicos en Moldavia, el país más pobre y uno de los más pequeños de la vecindad oriental de la Unión;

Dada la sensibilidad de la UE en cuestiones de seguridad y estabilidad, y vista la alta prioridad dada a la liberalización del visado por parte de Moldavia, la reforma de la gobernanza en asuntos de justicia e interior se ha convertido en elemento central de la asociación UE-Moldavia;

El mes de marzo de 2012 trajo signos de progreso largamente esperados en el proceso de reforma moldavo, pero no hay una sensación real de que Chisinau esté ocupando en asiento del conductor, y el país emite señales de estar "desarrollando dependencia" de la UE

Los analistas advierten que la UE tiene que aprender a controlar su potencia -ante una falta de insumo local y de apropiación de las reformas de gobernanza, se corre el riesgo de debilitar al gobierno moldavo, dejando que su legitimidad dependa de procesos políticos que tienen lugar fuera de sus fronteras;

Si la UE ha caído demasiado fácilmente en la transferencia legislativa y en la condicionalidad, ello es también señal de sus propias debilidades: la Unión no es suficientemente robusta como para tratar con socios verdaderos que tengan capacidad de determinar sus propias prioridades;

Una cooperación efectiva requiere aproximaciones más flexibles. Si bien los mecanismos de condicionalidad y de incentivación tienen un papel que jugar en este proceso, sobretodo dadas las situaciones políticas extremadamente difíciles en la vecindad oriental, éstos deben orientarse más a asegurar una mayor capacidad local para la acción independiente.

del otro. El ejemplo de la cooperación en asuntos interiores, un eje central de su "partenariado", subraya este estado de dependencia mutua. Los mecanismos de incentivo y condicionalidad empleados por la UE para empujar a Moldavia a la reforma de sus aparatos de seguridad son un claro indicador de las dificultades que plantea esta relación.

Asociación para una vecindad ordenada

A mediados de 2009, recién creada la Unión para el Mediterráneo con el Norte de África, la UE reconoció que debía implicarse más con sus nuevos vecinos del Este, incluso si ello acarrearía a una mayor tensión con Moscú. Habiendo dejado atrás la última ronda de ampliación, la UE inició la llamada Asociación Oriental con seis países surgidos de la ex Unión Soviética: Armenia, Azerbaiján, Bielorusia, Georgia, Molda-

via y Ucrania. La elección del término “asociación” fue objeto de cierto interés público, y una UE a 27 ha tenido desde el principio un gran empeño en subrayar que este enfoque viene motivado por algo más que un deseo de encontrar una alternativa a la ampliación (“asociación” en vez de “adhesión”).

Moldavia (de entre los socios orientales más pequeños, con una población residente estimada en 3,5 millones y ocupando, con la posición 111, la parte inferior entre las 187 del Índice de Desarrollo Humano) es quien ha reaccionado de manera más positiva. Entre una legión de países que se muestran a menudo seguros y satisfechos de apostar por Rusia frente a la UE, Moldavia, por su clara posición pro-europea, es la excepción: en las elecciones parlamentarias de mediados de 2009 los comunistas moldavos consiguieron de nuevo ser el partido más votado, en un parlamento de 101 escaños, si bien fueron sustituidos en el gobierno por una alianza de partidos centristas que cuenta con una ligera mayoría y con una fuerte orientación pro-UE. El gobierno saliente había sido sólo nominalmente “comunista”, claro está, utilizando símbolos del pasado, pero también había sido sólo nominalmente pro-eu-

A finales de 2011, una comunicación de la Comisión y unas conclusiones del Consejo de la Unión se dedicaron a la cuestión de la reforma de la gobernanza de los sectores de justicia y seguridad en el marco de la Asociación Oriental. Ello no debe sorprender. Los problemas de gobernanza en la vecindad oriental pueden tener un efecto muy directo en la UE.

ropeo, dudando entre Rusia y la UE. Al buscar la asociación con la UE, el país ahora se arriesga a importunar a Rusia, a pesar del hecho de que depende de Moscú para sus suministros de gas en aproximadamente un 60%, y de tener una diáspora ubicada mayoritariamente en Rusia.

Los Asuntos de Justicia e Interior (JHA en sus siglas en inglés) se han convertido en un campo clave de esta cooperación. A finales de 2011, una comunicación de la Comisión y unas conclusiones del Consejo de la Unión se dedicaron a la cuestión de la reforma de la gobernanza de los sectores de justicia y seguridad en el marco de la Asociación Oriental. Ello no debe sorprender. Los problemas de gobernanza en la vecindad oriental pueden tener un efecto muy directo en la UE. En 2009-2010 ciudadanos de Georgia (décimo lugar), Armenia (dieciseisavo) y Azerbaijan (veintiochoavo) figuraron entre los solicitantes de asilo en la UE más numerosos por país de origen. En lo que respecta al cruce ilegal de fronteras, a pesar de que la ruta oriental ha sido bastante eclipsada por las rutas mediterráneas, la UE registra numerosos incidentes de documentación deficiente en su frontera oriental, un posible indicador de la llamada “sobreampliación de visado”. Mientras tanto, las rutas criminales, que en principio se creía partían de los Balcanes orientales, han sido recientemente reconducidas hacia los socios orientales. En lo que respecta

a estos mismos socios, la UE tiene un gran interés de que reformen sus propias reglas JHA, en particular las regulaciones restrictivas de visados que impiden a sus ciudadanos entrar y salir de la UE.

En consecuencia, los JHA se sitúan entre las líneas mejor dotadas en el presupuesto de apoyo de la UE a Moldavia, resultando en más de 100 millones de euros, es decir, alrededor de 1/8 de todo el portafolio de la ayuda macro-financiera y programas transfronterizos disponibles para el país (parece que otros donantes extranjeros contribuyen sólo con alrededor de 10 millones de Euros). Según la delegación de la UE en Moldavia, casi dos tercios de la ayuda de la UE se destina a la reforma judicial (50 MEUR de soporte presupuestario y 10 MEUR de ayuda técnica) y el resto está dividido entre equipos de telecomunicaciones para guardias fronterizos y pasaportes biométricos (20 MEUR), proyectos relacionados con la inmigración (5 MEUR), anti-tortura (2 MEUR) y otros proyectos más pequeños (alrededor de 2 MEUR). Hay tres proyectos en fase de finalización en el área de asistencia judicial y de sistema penitenciario, y para la lucha contra la corrupción (7 MEUR).

A nivel político, dos proyectos emblemáticos pilotan las reformas. Primero, el programa de liberalización ha hecho que la UE suprima sus regulaciones en visados de corto plazo para moldavos a cambio de cuatro bloques de reformas (seguridad documentaria, gestión de migración y asilo, justicia criminal, derechos fundamentales y cooperación regional). En segundo lugar, una llamada

“Asociación de Movilidad” implica a miembros individuales de la UE en la oferta de acceso al mercado de trabajo a ciudadanos moldavos, a cambio de una mejora en la gestión moldava de la migración, a través de alrededor de 85 iniciativas.

La última semana de febrero de 2012 resaltó el sentido de compromiso entre ambas partes así como del grado de apertura de la UE a la asociación. Chisinau recibió una delegación de la Dirección de Asuntos Interiores de la Comisión Europea, invitada sobre todo a “escuchar” recomendaciones sobre cooperación en materia de migración y seguridad. Mientras tanto, delegaciones de por lo menos dos grandes países miembros se encontraban en la ciudad para discutir el acceso al mercado de trabajo de la UE que disfrutaban los moldavos, renovar los esfuerzos para combatir el tráfico de personas y, de manera más general, discutir el seguimiento del paquete de 85 medidas comprendido en la llamada “Asociación de Movilidad” UE-Moldavia, un acuerdo que amplía, a cambio de reformas domésticas, el margen para trabajar en la UE a los moldavos. También la comisaria de comercio de la UE, Karel De Gucht, estaba de visita para lanzar conversaciones sobre un acuerdo comercial diseñado en parte para ayudar a impulsar el mercado de trabajo local para que los flujos de migración moldavos no sean solamente hacia el exterior.

Frustración

A pesar de toda esta actividad, y aunque sea entre bambalinas, parece existir en ambas partes –Chisinau y Bruselas– una profunda frustración. Por una parte, funcionarios Moldavos se quejan sobre las dificultades que encuentran para implementar las reformas exigidas por la Unión Europea, especialmente considerando que ni siquiera está en el horizonte a largo plazo una perspectiva de pertenencia a la UE. Los funcionarios están, por ejemplo, haciendo avanzar leyes anti-discriminación ante la fuerte resistencia de la poderosa Iglesia Ortodoxa Moldava, así como de grupos parlamentarios de algunos de los mismos partidos gobernantes. Y están intentando mejorar la calidad de los documentos de seguridad expedidos en el país, a pesar de la existencia de la región díscola de Transnistria, que ni reconoce su autoridad para expedirlos, ni comparte archivos de aquellos individuos nacidos después de 1991-1992, momento en que se congeló el conflicto interno. En el fondo, a las autoridades moldavas se les pide que refuercen la supervisión del movimiento de mercancías y personas procedentes de Transnistria a pesar de que ello podría significar tanto como reconocer que existe una frontera entre dos partes del territorio de Moldavia.

Aún peor, Chisinau tiene muy poco que lucir frente a estos esfuerzos políticamente peligrosos. Al llevar a cabo las reformas de los sectores de justicia y de seguridad, Chisinau está motivada sobre todo por la cuestión de la “movilidad” –por obtener mayores oportunidades para que los ciudadanos moldavos viajen y trabajen en la UE, pero también para que puedan volver a casa por largos períodos de tiempo sin perder los derechos de residencia en la UE. Se ha acordado un plan de acción sobre la supresión de los requerimientos para la obtención de visados para viajes de corta duración a el área Schengen, pero está menos cerrado que el de las Hojas de Ruta equivalentes, que se ha ofrecido a los Balcanes Occidentales, y las autoridades no están del todo convencidas de que la UE cumplirá con lo acordado. Mientras tanto, un trato alcanzado en 2008 para hacer más fácil que los moldavos reciban un visado de turista o de negocios está siendo renegociado debido a las preocupaciones de seguridad de los llamados “pasaportes de servicio” para funcionarios –de los cuales Moldavia sólo ha expedido 279. Un Tratado de Cielos Abiertos que se suponía traería viajes baratos a Moldavia, que entraría en vigor por ambas partes, ha resultado aplazado debido a una vergonzosa falta de coordinación por parte de la UE, justo en el momento en que el cierre de la línea aérea de bandera húngara Malev encarece mucho el viaje a la región.

Desde el punto de vista de la UE, Moldavia es percibida con una frustración creciente, como si fuese una empollona de la clase bastante inconsciente. Chisinau se ha preocupado por mostrar lo bien que incorpora las reformas inspiradas por la UE pero, a la hora de implementarlas, ha resultado inconsis-

tente y bastante caótica. Los políticos moldavos se han dedicado a hacer promesas poco acertadas sobre qué va a cumplir la UE, y cuándo. Por ejemplo han sido poco claras sobre la naturaleza de las concesiones de movilidad obtenidas de la UE, presentando acuerdos sobre visados de negocios o turísticos de corta duración como si fuesen visados de migración por trabajo. Y también han resultado demasiado optimistas sobre la velocidad con que la UE entregará los beneficios (algunos estados de la UE están a favor de la liberalización de los visados con Rusia, pero se han mostrado escépticos sobre las relaciones con Ucrania y con Moldavia, mientras que otros tienen preferencias exactamente contrarias; y otros, finalmente, preferían tratar a estos terceros países como un bloque). Más recientemente, el primer ministro Vlad Filat prometió que el Tratado de Cielos Abiertos entraría en vigor en Abril 2012 y el ministro de exteriores adelantó que el país cumpliría los requisitos para la liberalización de los visados a finales de año, so pena de dimitir. Ninguna de estas promesas parece probable que se materialice (la firma del acuerdo Tratado de Cielos Abiertos se ha programado, por ejemplo, para Junio 2012).

Chisinau se ha preocupado por mostrar lo bien que incorpora las reformas inspiradas por la UE pero, a la hora de implementarlas, ha resultado inconsistente y bastante caótica. Los políticos moldavos se han dedicado a hacer promesas poco acertadas sobre qué va a cumplir la UE, y cuándo.

En el corazón de estos problemas de implementación se sitúan los déficit en la predisposición de Moldavia a comprometerse al inicio del proceso político. Funcionarios de la UE se quejan de que tienen pocas noticias del lado moldavo sobre las prioridades y las capacidades locales, y Chisinau está emergiendo como el clásico “receptor de políticas” –haciéndolo bien ante exigentes ejemplos de buena práctica bajo los esquemas de intercambio de conocimiento TAIEX de la UE, o bien participando en los comités conjuntos de política y de implementación establecidos para los socios orientales–, pero incapaces de determinar por ellos mismos qué modelo podría encajar en sus necesidades específicas; bueno en la transferencia legislativa, pero débil a la hora de establecer si tiene o no capacidad para implementar sus compromisos; bueno en abolir las instituciones corruptas en el sector de la justicia –por ejemplo los tribunales económicos establecidos para dirimir pleitos de negocios, donde las sentencias se dice que vienen ampliamente condicionadas por las propinas que circulan de mano en mano– pero débil a la hora de crear su sustituto; bueno incluso en pensar estratégicamente, pero los documentos producidos por el gobierno para el desarrollo a largo plazo –“Moldavia 2020”– se dice que contienen poca cosa en cuanto a la estrategia de comunicación y a otras reflexiones serias en cuanto a implementación.

Ha resultado una decepción para los funcionarios de la UE que tanta parte del esfuerzo de reforma del gobierno depen-

da de la existencia del incentivo de la liberalización del visado, antes que de una agenda hecha por ellos mismos. Pero aunque preferirían que Moldavia decidiese sobre los programas de asistencia de la UE y su implementación, las estructuras del Estado existentes no son suficientemente sólidas como para llevar a cabo la gestión descentralizada requerida. Dada la falta de perspectiva de adhesión a la UE, el gobierno de Moldavia no se muestra muy entusiasmado en reclamar un liderazgo más fuerte.

¿Es la condicionalidad un señal de fuerza o de debilidad?

La UE debe asumir su parte de responsabilidad por la situación creada. La unilateralidad de la relación entre Bruselas y Chisinau se refleja en la deriva conceptual del pensamiento de la UE desde la “asociación” hacia la “dominación” en los últimos años. En 2008, cuando la UE y Chisinau firmaron su “Asociación de Movilidad”, la conversación giraba en torno a objetivos y beneficios comunes sobre la base del compromi-

Ha resultado una decepción para los funcionarios de la UE que tanta parte del esfuerzo de reforma del gobierno dependa de la existencia del incentivo de la liberalización del visado, antes que de una agenda hecha por ellos mismos. Pero aunque preferirían que Moldavia decidiese sobre los programas de asistencia de la UE y su implementación, las estructuras del Estado existentes no son suficientemente sólidas como para llevar a cabo la gestión descentralizada requerida.

so mutuo. Esta iba a ser una asociación verdadera, diseñada sobre la base de los intereses comunes de la UE, de Moldavia y de los ciudadanos moldavos – una “triple ganancia” para promover la estabilidad y la prosperidad de la región. Al incrementar la movilidad laboral regional, la UE se beneficiaría económicamente de una mano de obra temporal; Moldavia a su vez se beneficiaría de las remesas y de la incorporación al país de experiencia adquirida por los trabajadores que hubieran estado en la UE: los ciudadanos moldavos incrementarían sus oportunidades de trabajar legalmente. Este intercambio constituiría la base para la prosperidad y la reforma de la región. Por contra, sin embargo, la “Asociación de Movilidad” se ha convertido en un modelo de “semi-ampliación”: a Moldavia se le ofrece un mayor acceso a uno de los bienes internos de la UE, en este caso el mercado de trabajo, a cambio de la implementación de ciertas normas, acordadas conjuntamente, pero en realidad fuertemente inspiradas por la UE.

Lo que ha emergido como consecuencia es una forma de “desarrollo dependiente”. La falta de insumo local y de apropiación en las reformas políticas corre el riesgo de debilitar al gobierno moldavo, haciendo que su legitimidad dependa de

procesos políticos que tienen lugar fuera del país, e intentando implementar reformas sensibles a las que no ha podido incorporar su particular visión a la hora de su formulación. Como en otros casos de *desarrollo dependiente*, el remedio es muy simple: la UE debe aprender a controlar su potencia. La Unión ha caído demasiado fácilmente en aplicar el patrón de transferencia legislativa y condicionalidad, que conoce desde el proceso de ampliación. En cuestiones sensibles de asuntos interiores, no se ha mostrado dispuesta a ceder en sus estándares y valores, por no hablar de su incapacidad para promover la apertura y la confianza mutua necesarias para una asociación real, mientras que sus funcionarios –más acostumbrados a ver los asuntos internos como una cuestión doméstica y no como una cuestión internacional- se han mostrado dubitativos a la hora de construir las capacidades locales necesarias que puedan implicar comprometerse o suscitar resistencias locales. Con consultores locales sugiriendo que la UE canalizará otros 100 MEUR correspondientes a apoyo monetario y no monetario al país para el periodo 2012-2015 en el sector JHA, la necesidad de la UE de aprender a abrir juego está clara.

Quizás pueda sorprender que la UE no haya aprendido hasta la fecha a controlar su peso. Después de todo, si la UE está actualmente haciendo frente a crisis de implementación por parte de sus propios países miembros en la zona Schengen de movilidad libre de pasaportes, ello se debe sobre todo a fallos en la metodología de la ampliación. Los países candidatos, sujetos a la condicionalidad de la UE, tienden a centrarse en la adopción de la legislación, punto intermedio del ciclo político. Este foco en la

transferencia legislativa crea verdaderos déficit al principio del ciclo político, en tareas como la evaluación de impacto o la estrategia de comunicaciones. Y ello a su vez puede tener un impacto negativo al final del ciclo político, desembocando en una falta de apropiación local y una falta de capacidades de implementación. Algunos países candidatos están incluso tentados de firmar la adhesión a normativas que no tienen la intención real de implementar. En el caso de los Socios Orientales, estas conocidas lagunas se ven exacerbadas por el hecho de que esto es sólo una “ampliación parcial”: en el modelo de ampliación clásico, los países candidatos pueden acabar calificando para convertirse en miembros de pleno derecho, pasando de hecho de receptores a ejecutores de políticas. En el modelo de ampliación parcial, se espera que los vecinos orientales continúen adoptando normativa inspirada en la UE para retener su acceso a bienes de la UE.

Es fácil ver por qué la UE podría utilizar su ascendencia de esta manera. En su vecindad oriental, está tratando con un grupo de estados en los que cualquier tipo de progreso político es una verdadera contienda cuesta arriba. Los gobiernos de estos estados tienen que demostrar resultados tangibles

para mantener a sus poblaciones a bordo para aceptar reformas por otro lado impopulares pero necesarias si es que quieren conseguir la aceptación de la comunidad internacional. Aún así, la incapacidad de la Unión Europea para avanzar sin retener incentivos plantea la pregunta de si lo que ha empujado el proceso hacia este modelo de condicionalidad ha sido la fuerza de la Unión, o a su debilidad.

La dependencia que la UE tiene de los incentivos y las sanciones a corto plazo desvela el fracaso de sus otros esfuerzos en política exterior –la construcción de capacidades a largo plazo y de diseño conjunto de políticas públicas, así como el de sus esfuerzos políticos frente a sus esfuerzos técnicos, y de su política más general de actuar como un polo magnético dentro de la región. El gran atractivo que tenía la UE se erosiona todavía más debido a la importante crisis económica que amenaza el estado del bienestar, así como los principios de la democracia liberal en muchos de sus países, perdiendo de esta manera el atractivo que tenía la Unión como modelo y el de las reformas que promocionaba a través de su política de vecindad. Por decirlo llanamente, la UE utiliza el modelo de condicionalidad porque carece de fuerza suficiente para perseguir la asociación y, como resultado, ha caído en la fórmula de política exterior más fatigosa, ofreciendo acceso a sus bienes internos para conseguir así algún tipo de fuerza externa. Con el objetivo de mantener a estos estados permanentemente al lado –pero fuera– de la Unión, la UE debe poner en marcha incentivos cada vez más intrusivos, elevando el riesgo de que al final acaben renegando.

La preferencia de la UE por la condicionalidad puede aparecer así como una estrategia reacia a asumir riesgos, resultando a menudo en transferencias “uno a uno” de estándares europeos a terceros países. En realidad se trata de una política arriesgada. Crea una situación de dependencia de terceros países y evita a la vez que la Unión busque la libre circulación en la región o la ampliación como fines en sí mismos. En otras palabras, aumenta el recurso de la UE a la incentivación y, de esta manera, disminuye su capacidad de conseguir un compromiso con su política exterior más normal o sostenible. Esto refuerza la situación de dependencia mutua que puede darse entre la UE y sus vecinos orientales.

Si la UE ha señalado a Moldavia como ejemplo de su historia de éxito, ello se debe sobre todo a que es un país pequeño, pobre, escaso en recursos energéticos y donde es improbable que se produzca un escándalo. El hecho de que Bruselas haya escogido como socio al país con menos probabilidades de asociarse da la medida de la propia debilidad de la UE en la región. Visto que la UE ha sido incapaz de establecer una presencia más robusta en su vecindad, sólo puede permitirse tener alrededor a estados débiles y maleables. La necesidad

de alimentar y sostener esta dependencia acabará aumentándola, dando lugar a una situación de dependencia mutua totalmente opuesta a lo que sería una asociación entre actores robustos.

Lecciones y perspectivas

Pero existen voces sensatas. La política actual de la UE no gusta en absoluto a los ministros de interior de la Unión, que están cansados de que se utilice el acceso al área Schengen o a los mercados de trabajo nacionales como sustituto de una verdadera política exterior. Los funcionarios de asuntos interiores que evalúan la adopción y aplicación de las reformas en el sector de la justicia argumentan que, por ejemplo, no pueden saltarse el protocolo de evaluación únicamente para evitar poner en crisis las relaciones de la UE con su vecindad. Aún así, precisamente esto es lo que implica si la liberalización de los visados se utiliza como sustituto de una verdadera política exterior: los estándares de política interior de la UE quedarán sometidos a los objetivos de política exterior. Sus

Los países candidatos, sujetos a la condicionalidad de la UE, tienden a centrarse en la adopción de la legislación, punto intermedio del ciclo político. Este foco en la transferencia legislativa crea verdaderos déficit al principio del ciclo político, en tareas como la evaluación de impacto o la estrategia de comunicaciones. Y ello a su vez puede tener un impacto negativo al final del ciclo político, desembocando en una falta de apropiación local y una falta de capacidades de implementación.

quejas pueden explicar los esfuerzos actuales de la UE para crear una “hoja de ruta” que coordine su política interior con sus objetivos de política exterior y de seguridad. Una tal hoja de ruta debería como mínimo permitir a la Unión manejar mejor las ramificaciones políticas e incluso geopolíticas de su asistencia técnica en áreas como asuntos interiores: como sus quince expertos de alto nivel operando en Moldavia en áreas de gran sensibilidad política como el encausamiento público, o como las sanciones comerciales que introdujo Rusia cuando en 2005 se creó una misión fronteriza de la EU a lo largo de la frontera entre Ucrania y Moldavia. Pero esto representa, en el mejor de los casos, una solución parcial.

Una hoja de ruta que coordine los asuntos interiores de la UE con la política exterior no funcionará hasta que no exista una política exterior propiamente dicha. Por desgracia, la creación de una política exterior clásica (bien dotada económicamente y robusta políticamente) llevará tiempo, y ha emergido como la piedra filosofal de la Unión. La tentación continuará siendo utilizar el acceso a Schengen y a los bienes interiores de la UE como fuente de condicionalidad. Pero ésta no es la única opción. Incluso en la ausencia de

una política exterior propiamente dicha, la UE puede trabajar para pasar de la dependencia mutua a la asociación. En vez de centrarse en incentivos y condicionalidad, sería útil centrarse en el objetivo, más bien modesto, de construir la capacidad de acción independiente en los países terceros, ayudándolos, por ejemplo, a controlar los primeros pasos del ciclo político. Esto ayudaría a crear socios regionales más fuertes y ahorrarles así las estructuras de incentivación de la UE. Mientras estos pasos se afianzan, la UE se verá presionada para casar el compromiso de los socios con el suyo propio.

En el caso de Moldavia, la necesidad de construir capacidad local y apropiación pronto se demostrará crítica. Siguiendo el emblemático Plan de Acción de Liberalización de Visados del 2010, Moldavia pasará en poco tiempo de la primera fase (transferencia legislativa) a la segunda (implementación) en cuanto a las reformas del sector de la justicia y la seguridad se refiere. En febrero del 2012, la UE publicó su Segundo Informe de Progreso (SWD (2012) 12 final) y, a excepción hecha de asuntos como la corrupción, dio a Moldavia un certificado de

Una hoja de ruta que coordine los asuntos interiores de la UE con la política exterior no funcionará hasta que no exista una política exterior propiamente dicha. Por desgracia, la creación de una política exterior clásica (bien dotada económicamente y robusta políticamente) llevará tiempo, y ha emergido como la piedra filosofal de la Unión. La tentación continuará siendo utilizar el acceso a Schengen y a los bienes interiores de la UE como fuente de condicionalidad.

salud sin tacha en general. Aún así, si bien están cambiando el acento hacia la implementación, los funcionarios de la UE están secretamente preocupados de que esta fase de implementación acabará desbordando a Chisinau. Se supone que Moldavia está acercándose al final del ciclo político, cuando en realidad aún no lo ha empezado.

Para ayudar a Moldavia a construir su capacidad de acción independiente, puede aprenderse mucho de los países miembros más recientes de la Unión Europea. Durante su proceso de adhesión a la Unión en 2004 y 2007, los 12 nuevos estados miembros también tuvieron que pasar de receptores a ejecutores de políticas, consiguiendo capacidad para designar sus prioridades, desarrollar estrategias de apropiación y de comunicación, llevando a cabo evaluaciones de impacto. Esto se consiguió sobre todo porque se vieron obligados a empezar a implementar activamente la amplia gama de compromisos que habían firmado antes de entrar en la UE. Chisinau y Bruselas pueden aprender mucho de los procesos de reforma que ayudaron a convertir a los nuevos estados miembros en socios más responsables y de pleno derecho.

Esto requiere sobre todo que los estados miembros de la UE y sus socios orientales cambien de mentalidad, justo tal y como ocurrió después de las adhesiones de 2004 y 2007. Los estados miembros deben dejar de ver a los socios orientales como simples alumnos: los orientales, a su vez, deben dejar de ver a los 27 como meros profesores. La estructura de incentivación y de condicionalidad de la UE tiene que reenfocarse hacia países terceros, aumentando su capacidad de incidencia en la primera fase de la formulación conjunta de políticas. En el caso de las ampliaciones de 2004 y 2007, el cambio de mentalidades ocurrió porque los nuevos estados miembros adquirieron el estatus formal de formuladores de políticas y simplemente se esperaba que actuaran como socios iguales y responsables. Ya no tenían excusa para fallos de implementación. Las conclusiones del Consejo de 2011, por ejemplo, piden a la Comisión que cree un mecanismo de recolección de información en el que los socios orientales puedan comunicar mejor sus prioridades. Esto no va suficientemente lejos: los socios orientales deberían proporcionar esta información *motu proprio*. Deberían saber que progresos en áreas como la liberalización de visados no se alcanzarán hasta que informen mejor, y reconocer

además que la creación de este mecanismo de información también anula cualquier validez de las excusas para la no-implementación.

Pero también queda claro que la cooperación operacional, más que la formulación de políticas, es a menudo la mejor herramienta para la asociación. En el período inmediatamente posterior a las ampliaciones de 2004 y 2007, se hizo evidente que algunos de los países de la adhesión habían adoptado formalmente el acervo de los JHA con poca o ninguna intención de

acabar aplicándolo. La falta de capacidad y de recursos implicó que la implementación no fuese una prioridad. Con el establecimiento y fortalecimiento de Frontex (la agencia de fronteras de la UE), de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y de Europol, el foco ha pasado desde la armonización legislativa formal hacia la cooperación operacional. A través de la cooperación operacional, los estados más débiles incrementan su capacidad de entender e implementar sus compromisos; los países más poderosos entienden las limitaciones pero también el *expertise* local de sus socios. Con la Misión de Asistencia Fronteriza EUBAM, la UE ha puesto en marcha en Moldavia una manera similar de trabajar. Los funcionarios de la UE en el país han desarrollado un acervo común con funcionarios moldavos y ucranianos que se beneficia del conocimiento local y ha proporcionado algo así como un plan regional.

También han ayudado a desarrollar enfoques hechos a medida de la región, como por ejemplo unidades móviles de aduanas que se centran especialmente en los pasos a Transnistria, sin dar la impresión de que se reconoce la existencia de una frontera entre ambos.

Incluso a este nivel tan elemental, queda mucho por hacer. Europol no parece dispuesta a firmar ningún acuerdo operacional adicional con países de la región hasta 2014, dejándolo todo pendiente de cooperación policíaca *ad hoc* entre los diversos estados miembros de la UE y los socios. Quizás de una manera más significativa, dada la preponderancia de instancias ejecutivas represivas en los países orientales y la falta de *expertise* en derechos humanos, todavía es prematura una función para la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA en sus siglas en inglés) en los países de la vecindad para antes de que tenga lugar la revisión de los instrumentos de vecindad, no prevista sino para después de 2013. Si bien la comunicación de la Comisión sobre cooperación JHA con los socios orientales menciona que darle una mayor relevancia al papel de la FRA es una prioridad, su regulación fundacional limita la cooperación a aquellos países que hayan firmado Acuerdos de Estabilización y Asociación con la UE. Negociaciones sobre un Acuerdo de este tipo han tenido lugar con Moldavia desde 2010, y el inminente rediseño de los instrumentos de ayuda de la UE se presenta como una oportunidad para mejorar el papel exterior de la FRA: en primer lugar como control de hasta qué punto las acciones de la UE y de sus estados miembros en cooperación JHA respetan los estándares de derechos humanos y, en segundo lugar, para asesorar al Servicio Europeo de Acción Exterior y a la Comisión sobre si los países de la vecindad oriental están observando las condiciones de respeto a los derechos humanos establecidas por la UE. Pero la función más importante será abrir una vía para el intercambio y la construcción de capacidades en los elementos prácticos de protección de los derechos humanos y compensar así las prioridades de Frontex y de Europol, que son más represivas.

En este contexto, son motivo de esperanza dos procesos políticos de mayor alcance sucedidos en Moldavia. En primer lugar, tras 30 meses en un limbo constitucional, el parlamento moldavo ha conseguido elegir como Presidente de Moldavia a Nicolae Vasile Timofti, un ex alto juez de 63 años. Ello ha levantado expectativas de que la coalición gobernante se va a concentrar en reformas de políticas internas, más que en luchas intestinas. En segundo lugar, la reciente elección de Yevgueny Shevchuk (un joven relativamente moderado, antiguo portavoz del “parlamento” transnistrio) como “presidente” de la Transnistria separatista puede impulsar la confianza en el diálogo entre Tiraspol y Chisinau. A partir de las conversaciones multilaterales de febrero en Dublín, calificadas de fluidas, y la suspensión por parte de Transnistria de aranceles impuestos a los productos del resto de Moldavia, las sensaciones son buenas.

Aún así, la marea aún no ha cambiado de manera definitiva. Los ciudadanos han estado saliendo a la calle, azuzados por los comunistas, descontentos ante el recalentamiento de los precios tras una engañosa y prolongada congelación, y desencantados ante la manera en que la coalición gubernamental y el Tribunal Constitucional han parecido doblegar el principio democrático durante el periodo de limbo presidencial simplemente para postergar la perspectiva de nuevas elecciones. Además, un nuevo asalto en las luchas intestinas podría dar comienzo: la elevación de Yimofti a la presidencia no lo libraría de las presiones políticas de las partes, aunque

tampoco habrá una recomposición del gabinete para compensar las distintas partes coaligadas. Mientras tanto, los mensajes que llegan de Transnistria son ambivalentes, con bastante continuidad en cuestiones clave como la del reconocimiento internacional. Hay mucho en juego en esta pequeña república oriental.