

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 72/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced722025>

OTROS ESTUDIOS

La Unión Europea y su aproximación estratégica al espacio postsoviético: el camino a la adhesión de Moldavia y el secesionismo de Transnistria

The European Union and its strategic approach to the post-Soviet space: the path to the accession of Moldova and the secessionism of Transnistria

José Ángel López Jiménez

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3250>

Recibido el 5 de noviembre de 2024 • Aceptado el 5 de febrero de 2025 • Publicado en línea: marzo de 2025

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

La Unión Europea y su aproximación estratégica al espacio postsoviético: el camino a la adhesión de Moldavia y el secesionismo de Transnistria

The European Union and its strategic approach to the post-Soviet space: the path to the accession of Moldova and the secessionism of Transnistria

José Ángel López Jiménez
Universidad Pontificia Comillas (ICADE)
jalopez@comillas.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3250>

Recibido el 5 de noviembre de 2024

Aceptado el 5 de febrero de 2025

Publicado en línea: marzo de 2025

Sumario: I. Introducción.—II. La estrategia de aproximación de la UE a Moldavia. 1. La Política Europea de Vecindad y Moldavia. 2. La Misión de Asistencia Fronteriza de la UE a Moldavia y Ucrania (EUBAM). 3. Otros mecanismos e instrumentos de cooperación UE-Moldavia.—III. Del Acuerdo de Asociación UE-Moldavia al estatus de candidato a la adhesión: las consecuencias de la agresión rusa a Ucrania.—IV. Transnistria, la UE y la solución pacífica de controversias.—V. El año 2024, clave para la hoja de ruta a la adhesión en la UE.—VI. Conclusiones.

Resumen: La agresión de Rusia a Ucrania ha acelerado la concesión del estatus de Estado candidato a la adhesión a la Unión Europea (UE) de Moldavia, además de a la propia Ucrania. El debate propiciado por la oportunidad del momento, así como por los múltiples desafíos internos y externos derivados de esta apuesta comunitaria por la ampliación hacia Estados vecinos de Rusia, con la que comparthen convulsas relaciones bilaterales, plantea numerosas cuestiones. Entre ellas se encuentra conocer si la estrategia desarrollada por la UE durante estas últimas tres décadas —desde la disolución de la Unión Soviética— para extender su proyecto de cooperación e integración regional hacia las repúblicas occidentales del antiguo espacio soviético ha sido efectiva. El objetivo del presente artículo se centra en el análisis del caso de Moldavia, con un conflicto secesionista congelado que desembocó en un Estado *de facto* en Transnistria, y en la evaluación de la efectividad de los instrumentos desplegados en las relaciones bilaterales entre la UE y esta república. Las potenciales adhesiones —además de la mencionada Moldavia— de Ucrania y Georgia situarían a la UE ante el desafío de integrar en su territorio Estados *de facto* adicionales, con sus implicaciones para la seguridad regional e internacional.

Palabras clave: UE, Moldavia, Transnistria, Rusia, Estado *de facto*, espacio post-soviético.

Abstract: *Moldova and Ukraine have seen their candidacy for EU membership greatly favored due to Russia's aggression against Kyiv. The opportunity of the moment and the internal and external challenges that this enlargement entails in the framework of bilateral relations with Russia raises several questions. Particularly regarding the effectiveness of the EU strategy in extending its cooperation and eventual integration of the Western republics of the post-soviet space. This article focuses on the analysis of the case of the Republic of Moldova. The secessionist conflict developed in Transnistria and its freezing created a de facto State. The evaluation of the effectiveness of the instruments deployed in the bilateral relations between the EU and this republic provides a key vision in terms of the regional strategy. The potential accessions of Ukraine and Georgia would place the EU before the challenge of integrating additional de facto States into its territory, with the implications for regional and international security.*

Keywords: *EU, Moldova, Transnistria, Russia, De facto state, post-soviet space.*

I. Introducción

La agresión de Rusia a Ucrania ha acelerado un proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) —cuyo calendario aún no está definido— que se traducirá en la adhesión de esta república y de Moldavia, así como de los Balcanes occidentales, cuyas candidaturas están en diferentes fases de negociación y capítulos de adhesión en curso. Esta macroampliación de la organización regional supondrá una profunda reforma en su estructura, instituciones y sistema de adopción de decisiones. Pero, de forma rotunda, en su proyección geopolítica y en su papel en la seguridad regional y global. La UE no ha tenido un papel muy activo en los intentos de solución política o diplomática de los conflictos que se han desarrollado en el espacio postsoviético desde la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Más allá de las dificultades intrínsecas, de los instrumentos de intervención y de su potencial impacto, la UE parece que no ha tenido la voluntad de participar activamente en los procesos de resolución¹ o, eventualmente, en el envío de operaciones de mantenimiento de paz, que han sido monopolizadas por Moscú al margen de Naciones Unidas². Los convulsos procesos de construcción de las nuevas estatalidades independientes se han caracterizado por la continuidad de algunos movimientos secesionistas que habían aparecido durante los últimos años de la crisis sistémica del soviétismo. Sin embargo, la aproximación estratégica que la UE ha tenido hacia estos nuevos estados se ha nutrido de la experiencia de su inacción en los conflictos balcánicos durante la última década del pasado siglo XX³. Además, la presencia en este espacio compartido de una potencia regional como Rusia ha condicionado los instrumentos que la organización ha podido desplegar, teniendo presente los numerosos escenarios que afectan a la seguridad regional e internacional⁴.

A partir del inicio del presente siglo XXI se dieron varias circunstancias que propiciaron un cambio estratégico de la UE con respecto a este tipo de

¹ Nicu Popescu, «EU and the Eastern Neighbourhood: reluctant involvement in conflict resolutions», *European Foreign Affairs Review* 14, n.º 4 (2009): 457-477.

² Alexander Nikitin, «The Russian Federation», en Alex J. Bellamy y Paul D. Williams (eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, (Oxford, Oxford University Press, 2013): 158-180.

³ Tomáš Weiss, Nona Mikhelidze e Ivo Šlosarčík., «Multilateralism as Envisaged?: Assessing European Union's engagement in conflict resolution in the neighbourhood», en Caroline Bouchard, John Peterson y Natalie Tocci (eds.), *Multilateralism in the 21st Century*, (Londres, Routledge, 2013): 157-177.

⁴ Julija Brsakoska Bazerkoska, «The European Union and (frozen) conflicts in its neighbourhood: the SAP and the ENP compared», en Sieglinde Gstöhl (ed.), *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective. Models, Challenges, Lessons*, (Londres, Routledge, 2016): 235-256.

conflictos. En primer término, la política de ampliación hacia Europa central y oriental que extendió las fronteras comunitarias hasta el antiguo espacio soviético. Este factor ponía en contacto al territorio UE con un potencial escenario desestabilizador y conflictivo en su ámbito securitario. Solo la creación de seguridad en los Estados vecinos garantizaría la propia seguridad del conjunto continental; ese era uno de los objetivos prioritarios de la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada por el Consejo el 12 de diciembre de 2003⁵.

En segundo lugar, las relaciones entre Rusia y la UE empezaron a convertirse —cada vez más— en una confrontación de modelos de integración muy diferentes en sus objetivos, principios e intereses que en un sistema de cooperación multisectorial entre los dos principales actores regionales. Ante esta competencia, las nuevas repúblicas independientes comenzaron a optar entre Bruselas y Moscú; con el resultado que se fue mostrando: Moldavia, Georgia y Ucrania —cuando sus factores políticos domésticos lo permitieron— fueron inclinándose hacia la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Con lo que los conflictos secesionistas existentes (Transnistria, Abjasia y Osetia del sur) y potenciales, que se concretaron a partir del año 2014 (Crimea, Donetsk y Lugansk) pasaron a constituir un desafío para el anillo de seguridad comunitario⁶.

Una tercera derivada fue la paulatina asertividad mostrada por el Kremlin en su extranjero próximo⁷, considerado como una esfera fundamental de interés estratégico y un área geopolítica cuyo control se plasmaba abiertamente como un objetivo irrenunciable⁸. El cambio expresado por Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich del año 2007 llegó acompañado, meses después, de la intervención en los secesionismos georgianos de Abjasia y Osetia del sur durante el mes de agosto de 2008. Además, los sucesivos documentos estratégicos aprobados por el Kremlin⁹ han manifestado una clara contradicción entre dos objetivos simultáneos: las relaciones de

⁵ Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>

⁶ Agnieszka Legucka, «Frozen and freezing conflicts in Eastern Europe and South Caucasus: implications for regional security», *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej* 15, n.º 2 (2017): 79-97.

⁷ Fredrick Wesslau y Andrew Wilson, *Russia 2030: A Story of Great Power Dreams and Small Victorious Wars*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ECFR), 2016. Disponible en: [https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR-176_-_RUSSIA_2030_-_A_STORY_OF_GREAT_POWER_DREAMS_AND_SMALL_VICTORIOUS_WARS_\(WEB\).pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR-176_-_RUSSIA_2030_-_A_STORY_OF_GREAT_POWER_DREAMS_AND_SMALL_VICTORIOUS_WARS_(WEB).pdf)

⁸ Gerard Toal, *Near abroad: Putin, the West and the contest over Ukraine and the Caucasus*, (Oxford, Oxford University Press, 2017).

⁹ Véanse al respecto los sucesivos Conceptos de Política Exterior de Rusia (2000, 2008, 2013, 2016 y 2023). El último está disponible en: <https://russiaeu.ru/en/news/concept-foreign-policy-russian-federation>

buena vecindad con las ex repúblicas soviéticas y la protección de la minoría rusa (utilizada como uno de los principales argumentos del intervencionismo en los conflictos separatistas de los nuevos estados)¹⁰. Hay que recordar que en el momento de la disolución de la URSS los 25 millones de rusos residentes en los nuevos estados independientes pasaron a convertirse en la minoría nacional más extensa en el conjunto del continente europeo, con los riesgos inherentes de una potencial conflictividad interétnica¹¹. Cuestión que se convirtió en una herramienta esencial para Rusia en su política exterior y en sus ambiciones geopolíticas en su vecindario común con la UE¹², así como en la creación de varios Estados *de facto* que interfirieron los procesos de construcción estatal de las repúblicas afectadas¹³.

Las relaciones entre la UE y Rusia han estado marcadas —especialmente durante el presente siglo— por la persistencia del conflicto y la necesidad de la cooperación, es decir, una especie de geopolítica híbrida¹⁴. Para la UE, la implicación directa en los intentos de resolución de los conflictos postsoviéticos suponía una erosión de las oscilantes y complejas vías de colaboración con Moscú, cuyo potencial beneficio no compensaba el desafío de quebrar la potencial relación bilateral¹⁵ con un excesivo coste.

La adhesión de Rumanía a la UE en el año 2007 amplió las fronteras del territorio de la organización regional europea, de tal forma que Moldavia pasó a formar parte del vecindario común compartido con Rusia. Aunque Ucrania es su Estado vecino en la frontera oriental, la agresión de Moscú a esta república el 24 de febrero de 2022 y la ocupación territorial de parte del sur de su territorio —además de la anexión ilegal de Crimea en el año 2014— han recuperado el foco geopolítico en el conflicto de Transnistria desarrollado en Moldavia desde hace más de treinta años. Lo que conecta con un último vector que ha concitado el

¹⁰ Anna Batta, *The Russian minorities in the former Soviet republics: secession, integration, and homeland*, (Londres, Routledge, 2021).

¹¹ Jeff Chinn y Robert Kaiser, *Russians as the new minority: Ethnicity and nationalism in the Soviet successor states*, (Londres, Routledge, 2019).

¹² Peter Rutland, «Thirty Years of Nation-Building in the Post-Soviet States», *Nationalities Papers* 51, n.º 1 (2023): 14-32.

¹³ Paul J. Goode, «Russia's ministry of ambivalence: The failure of civic nation-building in post-Soviet Russia», *Post-Soviet Affairs* 35, n.º 2 (2019): 140-160.

¹⁴ Cristian Nitoiu Florin Pasatoiu, «Hybrid Geopolitics in EU-Russia Relations: Understanding the Persistence of Conflict and Cooperation», en Magdalena Dembińska y Frédéric Mérand (eds.), *Cooperation and Conflict between Europe and Russia*, (Londres, Routledge, 2022): 499-514.

¹⁵ Filon Morar, «The Myth of “Frozen Conflicts”», *Per Concordiam. Journal of European and Defense Issues* 1, n.º 2 (2010): 13.

interés de la UE por diseñar y ejecutar una mayor implicación en estos estados.

El discurso de Putin y la retórica argumental de su ilegal y, en absoluto, justificable uso de la fuerza contra un estado independiente y soberano como su vecina Ucrania¹⁶ ha abierto un nuevo escenario en la in (seguridad) regional. El conflicto se ha planteado desde el Kremlin como un desafío hacia Occidente a través de un estado interpuesto. De tal forma que la ofensiva neoimperial rusa colisiona frontalmente con lo que considera que desde la OTAN y la UE constituye una vis expansiva intolerable hacia su espacio de influencia histórico¹⁷.

El concepto de «conflicto congelado» ha adquirido vigencia en el espacio postsoviético, aunque no tiene su origen en este contexto histórico. El marco politológico de las relaciones internacionales se ha preocupado más que el estrictamente jurídico por establecer su definición. Las características compartidas por este tipo de conflictos son las siguientes: «unas hostilidades armadas entre grupos separatistas y el estado al que pertenecen; un cambio en el control efectivo del territorio; el establecimiento de unas «líneas fronterizas» entre ambos territorios; el establecimiento de «líneas de separación jurídicas»; la reclamación del ejercicio de derecho de autodeterminación por parte de los separatistas; escaso o nulo reconocimiento al Estado *de facto* que opera en el territorio secesionista; la existencia de sucesivos procedimientos de resolución con la participación de actores externos sin resultados concluyentes»¹⁸.

En el caso de Transnistria, Osetia del sur, Abjasia, Crimea, la región del Donbás y Nagorno-Karabaj —en menor medida— resulta fundamental la participación de un «estado patrón», como Rusia, que claramente opera como un Estado de parte con intereses evidentes en mantener a estos conflictos en situación de prolongación indeterminada¹⁹.

¹⁶ Una interesante reflexión, así como el texto del ensayo de Putin, la aporta Peter Dickinson, «Putin's new Ukraine essay reveals imperial ambitions», *Atlantic Council*, 15 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putins-new-ukraine-essay-reflects-imperial-ambitions/>

¹⁷ Desde una perspectiva neorrealista, John Mearsheimer, «Why the Ukraine Crisis is the West's Fault», *Foreign Affairs* 93 (2014): 77-88.

¹⁸ Thomas D. Grant, «Frozen Conflicts and International Law», *Cornell International Law Journal* 50, n.º 3 (2018): 390.

¹⁹ Eduard Baidaus, *An Unsettled Nation: Moldova in the Geopolitics of Russia, Romania and Ukraine*, (Hannover, *Ibidem*, 2023).

Una de las aplicaciones más contundentes al conflicto de Transnistria como una controversia congelada es la transición a este estadio desde a una contienda militar que se «enfría» y que se convierte en irresoluble por la incapacidad de las partes implicadas para encontrar una fórmula política o una solución negociada para desbloquearlo²⁰.

Transnistria funciona en el ámbito doméstico de Moldavia como un Estado *de facto*, producto de una secesión de su Estado matriz del que se ha segregado una parte de su territorio y de su población, sin su consentimiento. La efectividad de su existencia al margen de la República moldava depende directamente del apoyo global brindado desde Moscú. La ausencia del requisito de legalidad impide su consideración como Estado *de iure*: fuera del marco del derecho de autodeterminación aplicado a los supuestos de dominación colonial, no ha obtenido el reconocimiento internacional de Naciones Unidas, ni de la UE²¹, ni de la propia Rusia, aunque mantiene relaciones consulares con el enclave territorial. El referéndum que consolidó la independencia de Transnistria el 17 de diciembre del año 2006 no alteró la posición rusa sobre su reconocimiento, a diferencia de la práctica realizada con Osetia del Sur y con Abjasia, en Georgia. La celebración de acuerdos «internacionales» en diversos ámbitos entre Rusia y Transnistria (con la denominación de Memorándums) no altera su status jurídico y evidencia esta anomalía de una secesión completa pero no aceptada²².

El proceso de integración de Moldavia en la UE puede convertirse en una herramienta catalizadora para la recuperación de la integridad territorial de la república con la reintegración de Transnistria que, desde la disolución de la Unión Soviética, protagoniza un secesionismo patrocinado y sostenido por Rusia. La pérdida de población de este estado ha sido muy notable —más del 30% desde su independencia— cerca de un millón y medio de habitantes. Su destino ha sido mayoritariamente estados de la UE, en especial Rumanía, cuya nacionalidad ha sido adoptada por buena parte de los moldavos que han recalado en la vecina república con la que comparten numerosos lazos históricos, políticos y culturales. Sin embargo, como destacan parte de los análisis realizados hasta el ini-

²⁰ Christopher J. Borgen, «Imagining Sovereignty, Managing Secession: The Legal Geography of Eurasia's "Frozen Conflicts"», *Oregon Review of International Law* 9 (2007): 478. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1345846

²¹ Juan Jorge Piernas López, «La Posición de la Unión Europea frente a los Conflictos Territoriales en Europa del Este y el Cáucaso Sur», *Revista Española de Derecho Europeo* 54 (2015): 55-85.

²² Ana Gemma López Martín y José Antonio Perea Unceta, *Creación de Estados, Secesión y Reconocimiento*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018): 108.

cio del conflicto militar en Ucrania, Transnistria y su consolidación como Estado *de facto*²³ ha constituido una evidente ventaja estratégica del Kremlin para prevenir su adhesión a la UE²⁴.

El Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE —Josep Borrell— confirmó recientemente la posición de la organización regional con respecto al conflicto de Transnistria: «la integración de Moldavia a la UE no puede estar condicionada a la resolución del mismo»²⁵, reconociendo la dificultad de una controversia enquistada desde hace más de tres décadas y cuya solución definitiva de tipo político-diplomático podría aparcar *sine die* una eventual adhesión de esta república. La evidencia de tratarse de dos procesos diferentes que se mueven a velocidades dispares, y en especial, que uno de ellos se encuentra estrechamente ligado a una potencia regional como Rusia —embarcada en un conflicto bélico como la agresión a Ucrania— parece dibujar el complejo escenario actual poco favorable a una resolución a medio plazo del secesionismo transnistriano.

Los objetivos del presente trabajo se enmarcan en el análisis de los instrumentos de cooperación que la UE ha desarrollado con Moldavia, así como el impacto que han tenido en la contribución para desbloquear el conflicto enquistado, congelado o prolongado de Transnistria. La originalidad del mismo deriva de la evaluación de su efectividad en un momento en el que la relación de la organización regional con tres repúblicas que albergan Estados *de facto* pretende desembocar en la adhesión a la UE. Por ello, el análisis específico de Transnistria, permitirá establecer la idoneidad o el pragmatismo con el que la UE aborda una relación compleja, que afecta a un actor regional tan potente como Rusia, con la que mantiene unas tensiones que se han acentuado con el conflicto en Ucrania. Además, nos permitirá establecer si la estrategia desarrollada hasta el momento puede desembocar en la resolución definitiva del conflicto. La forma en la que la intervención de Rusia y su asertividad geopolítica (*hard power*) en el antiguo espacio soviético ha condicionado un despliegue normativo de la UE (*soft power*) con el propósito de construir y fortalecer la resiliencia de las instituciones democráticas moldavas que tienen

²³ Nikita Turov, Mikhail Klyuchnikov y Simon Pavlyuk, «Transnistria. The Everyday of a De Facto Border», en Sabine von Löwis y Beate Eschment (eds.), *Post-Soviet Borders*, (Londres, Routledge, 2022): 96-112.

²⁴ Marcin Kosienkowski, «The Patron-Client relationship between Russia and Transnistria », en Tomáš Hoch Vincenc Kopeček (eds.), *De Facto States in Eurasia*, (Londres: Routledge, 2020): 188.

²⁵ Catalina Mihai, «EU Integration Process Key to Solving Transnistria Conflict, Moldovan Official», *Euractiv*, 7 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-integration-process-key-to-solving-transnistria-conflict-moldovan-official/>

que enfrentarse con el desafío permanente de un Estado *de facto* sostenido por el Kremlin.

No se pretende realizar un análisis exhaustivo —que ya tienen un desarrollo importante en numerosas publicaciones— de los instrumentos que la UE ha desplegado en su táctica de aproximación/inclusión de Moldavia desde la esfera de la vecindad compartida con un actor regional tan intrusivo como Rusia sino, más bien, valorar la eficacia en la resolución de un conflicto como el de Transnistria, que afecta a la independencia y soberanía territorial de un estado que aspira a formar parte de la UE como miembro de pleno derecho. Para ello se utilizará una metodología cualitativa con algunos apuntes cuantitativos que apoyen, confirmen o invaliden los esfuerzos realizados por la organización regional y su capacidad de atracción a su proyecto en un entorno geopolítico muy complejo. De hecho, trabajos muy recientes trabajan en el marco teórico de la denominada *scarcity*²⁶ en el despliegue de la seguridad regional de la UE. Este concepto alude a la escasez de sus instrumentos —hasta hablar de «pobreza securitaria»— con el objeto de calificar su incapacidad para estabilizar y contribuir a la resolución del secesionismo transnistrio. Por eso se requiere un análisis de la efectividad estratégica de la UE en un periodo en el que Moldavia se ha convertido en Estado candidato a la adhesión comunitaria.

II. La estrategia de aproximación de la UE a Moldavia

La preocupación que en la UE suscitaron las fronteras exteriores, ampliada tras la última oleada de adhesiones, se plasmó en la publicación de *Wider Europe*²⁷ en el que la Comisión anticipaba la Política Europea de Vecindad. La creación de un marco de relaciones con sus nuevos Estados vecinos situaba a la UE ante algunos conflictos que no habían formado parte de su agenda estratégica hasta ese momento. El secesionismo de Transnistria, a diferencia de otros desarrollados en el espacio postsoviético, era eminentemente de carácter político-ideológico y no derivado de una conflictividad interétnica, como reconocía el propio Parlamento Europeo en un Estudio sobre los conflictos congelados y su impacto en los

²⁶ Roxana Niknami, «Scarcity & the EU Resilience-Building Capacity in Moldova by Stabilizing the Transnistrian Conflict», *Journal of World Sociopolitical Studies* 6, n.º 3 (2022): 567-603.

²⁷ Report on «Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours» (COM (2003) 104-2003/2018(INI), 5 de noviembre de 2003. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0378_EN.html

derechos humanos²⁸. Elemento diferencial que condicionará la aproximación que la UE va a desarrollar hacia Moldavia.

1. *La Política Europea de Vecindad y Moldavia*

Para algunos autores, este instrumento comunitario que comprende una compleja y variada propuesta de planes para concretar una cooperación más estrecha con un conjunto de estados, se resume en «un proceso de difusión normativa en el «extranjero próximo» europeo, muy influido por las preocupaciones de seguridad y realizado bajo las restricciones de la «fatiga de la ampliación»²⁹.

La aproximación de la UE hacia los conflictos congelados —no solo en el antiguo espacio soviético— elude aportar propuestas para su solución porque su compromiso o alternativa sobre el terreno adopta fórmulas específicas de *soft power*, como la armonización legislativa o la prevención de conflictos³⁰. Es decir, la UE opone un neoliberalismo de carácter institucional al neorrealismo ofensivo que el Kremlin representa en su aproximación a sus vecinos postsoviéticos³¹.

Para conseguir alcanzar los objetivos planteados por la PEV (estabilidad, seguridad en las fronteras de la UE y prosperidad)³² las relaciones bilaterales con los estados implicados se establecen con el compromiso de una asunción paulatina de los valores de la Unión. Su herramienta financiera esencial es el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV). Sirve para articular planes de acción de carácter bilateral para realizar reformas de contenido político y económico que diseñan los estados y las sociedades civiles con la UE, con la intervención del Parlamento Europeo (Diálogo Estratégico).

²⁸ Andras Racz, «The Frozen Conflicts of the EU's Eastern Neighbourhood and their Impact on the Respect of Human Rights», (Bruselas, Directorate-General for External Policies-European Parliament, 2016): 16. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578001/EXPO_STU\(2016\)578001_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578001/EXPO_STU(2016)578001_EN.pdf)

²⁹ Florent Parmentier, «The Reception of EU Neighbourhood Policy», en Zai Lai (ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative Power and Social Preferences*, Routledge, Londres, 2008, p. 103.

³⁰ Petr Kratochvil, «Constructing the EU's External Roles: Friend in the South, Teacher in the East?», en Laure Delcour y Elsa Tulmets (eds.), *Pionner Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden, 2008): 224.

³¹ Liz Arnanz, «En Busca de Coherencia y Resultados: La Política Europea de Vecindad en Moldavia y Georgia», *Comillas Journal of International Relations* 3 (2015): 116-138.

³² Laure Delcour, «The European Union, a Security Provider in the Eastern Neighbourhood?», *European Security* 19, n.º 4 (2010): 535-549.

Las asignaciones bilaterales de la PEV Oriental durante el periodo 2011-13 fueron las siguientes:

Estado	2011-2013 mill. euros	Crecimiento respecto a 2007-2010%	Población en millones habitantes	Importe por habitante en euros
Vecindad	3.789,9	24,6%	264,5 con Rusia	4,7
Asociación Oriental	1.282,1	57,9%	66	6
Ucrania	470,1	26,8%	46	3,4
Moldavia	273	73,5%	4	22,7
Georgia	180	99,3%	4	15
Armenia	157	213%	3	17,4
Azerbaiyán	122	76,8%	9	4,5
Bielorrusia	80	533,3%	9	2,6

Fuente: Elaboración propia con los datos ofrecidos por la Comisión Europea³³.

Financiación de la PEV/Moldavia

Periodo	Política Europea Vecindad	Moldavia
2014-2020	18.182 millones euros	518,150 millones euros
2021-2027	22.000 millones euros como mínimo	En definición

Fuente: Elaboración propia con datos recogidos en la Decisión (UE) 2023/1165 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2023.

El marco financiero plurianual (MFP) 2021-27 se presentó con el título de «Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad» y unificó los programas de la acción exterior de la UE incluyendo los instrumentos de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional³⁴ (IVCDCI), aprobado definitivamente mediante el Reglamento (UE) 2021/947, de 9 de junio de 2021³⁵.

³³ Comisión Europea, «EU strengthens the European Neighbourhood Policy with increased funding for the period 2011-2013», 2 de marzo de 2010. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_221

³⁴ Propuesta de Reglamento 2018/0243 (COD), de 14 de junio de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0460&from=IT>

³⁵ DOUE 14 de junio de 2021, L-209/1-78. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>

El cambio desde el IEV al IVCDCI («Europa Global») cuenta con un presupuesto global de 79.500 millones de euros mediante subvenciones y financiaciones mediante préstamos de instituciones financieras e internacionales y establece un diálogo geopolítico entre el Parlamento Europeo y la Comisión³⁶.

Otros instrumentos financieros

Programa de Ayuda Macrofinanciera	295 millones euros (Total)
2022	150 millones euros
2023	145 millones euros
Subvenciones y préstamos para paliar las consecuencias de la guerra en Ucrania	1.090 millones de euros desde noviembre de 2021
Otros programas (COVID 19, Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible)	+ 100 millones euros

Fuente: Elaboración propia con datos recogidos en la información del Parlamento Europeo, *Tres Vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia*³⁷.

Las ayudas macrofinancieras de la UE se otorgan con el objetivo de ayudar a resolver los desequilibrios de la balanza de pagos. A Moldavia, como a otras repúblicas, la concesión de este tipo de créditos se condiciona a que, en paralelo, se adopte un programa del Fondo Monetario Internacional (FMI) que le ha proporcionado una línea de crédito de 564.000.000 de dólares³⁸.

2. La Misión de Asistencia Fronteriza de la UE a Moldavia y Ucrania (EUBAM)

El Memorando de Entendimiento firmado entre la Comisión Europea y los Gobiernos de Moldavia y Ucrania el 7 de octubre del año 2005³⁹ creó esta herramienta fundamental —en el contexto del Instrumento Europeo de

³⁶ Parlamento Europeo, *La Política Europea de Vecindad*, octubre de 2023. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>

³⁷ Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/171/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-ucrania-moldavia-y-bielorrusia>

³⁸ Decisión (UE) 2023/1165 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2023, DOUE, 6 de junio de 2023. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1165>

³⁹ El texto del Acto está disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ps0002>

Vecindad y Asociación— con dos de los Estados participantes de la Asociación Oriental. Fue producto de una solicitud de ambos gobiernos a la UE con el objetivo fundamental de establecer un sistema de vigilancia y de control aduanero de la frontera común con la región secesionista de Transnistria. Esta solicitud fue respondida de inmediato con la aprobación de la Misión por el Comité Político y de Seguridad (CPS) y su lanzamiento definitivo el 30 de noviembre de 2005. Además, el Consejo aprobó el nombramiento de un Representante Especial de la UE para Moldavia, con un mandato que incluía tanto el refuerzo del control fronterizo como la participación en la resolución del conflicto en esta región. Esta figura se extendió hasta el año 2011, cuando las competencias fueron asumidas por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El marco inicial de las tareas y objetivos que la Misión EUBAM debería de abordar tenía una perspectiva holística: la construcción de confianza entre las partes en conflicto —en el caso de Moldavia— fomentar una interdependencia económica y comercial, en especial, intentar cambiar las respectivas percepciones entorno al conflicto⁴⁰. Las funciones más específicas derivadas del mandato se centraban en estar presente en los controles aduaneros y fronterizos asesorando en el examen de la documentación y los registros de control fronterizos; la asistencia para prevenir el contrabando de personas y mercancías; el reexamen y la reevaluación de cualquier mercancía; las visitas no programadas de puestos de aduanas, oficinas de tránsito, unidades fronterizas, comisarías de policía, oficinas de contabilidad de ingresos o rutas de tránsito a lo largo de toda la frontera compartida y, en definitiva, la libertad de movimientos en todo este espacio para el desarrollo de las funciones propias del mandato⁴¹. La renovación del mismo se ha producido el pasado 30 de noviembre de 2023.

Tanto la UE como la OTAN habían renovado sus esfuerzos desde el año 2003 por involucrarse en la resolución del conflicto congelado en Transnistria a través de un suave equilibrio como estrategia lógica⁴² frente a un actor tan potente como Rusia, que está muy presente en el conflicto desde sus orígenes. Sin embargo, consiguieron objetivos muy limitados frente a la agresividad de las posiciones del Kremlin.

⁴⁰ Vanda Amaro Dias, «The EU's Post-Liberal Approach to Peace: Framing EUBAM's Contribution to the Moldova-Transnistria Conflict Transformation», *European Security* 22, n.º 3 (2013): 338-354.

⁴¹ Mandato de la Misión EUBAM recogido en su web dependiente del SEAE. Disponible en: <https://eubam.org/who-we-are/>

⁴² Ryan Kennedy, «The Limits of Soft Balancing: The Frozen Conflict in Transnistria and the Challenge to EU and NATO Strategy», *Small Wars&Insurgencies* 27, n.º 3 (2016): 512-537.

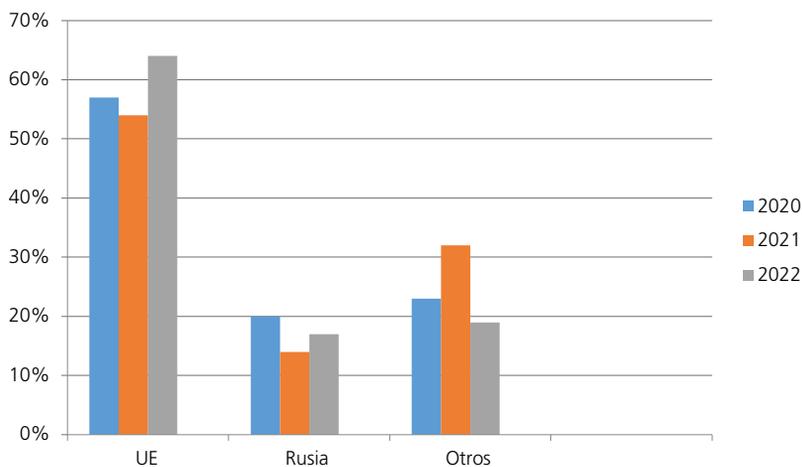


Gráfico 1

Evolución de las exportaciones de Moldavia.

Fuente: Elaboración propia con información del Servicio de Aduanas de la República de Moldavia.

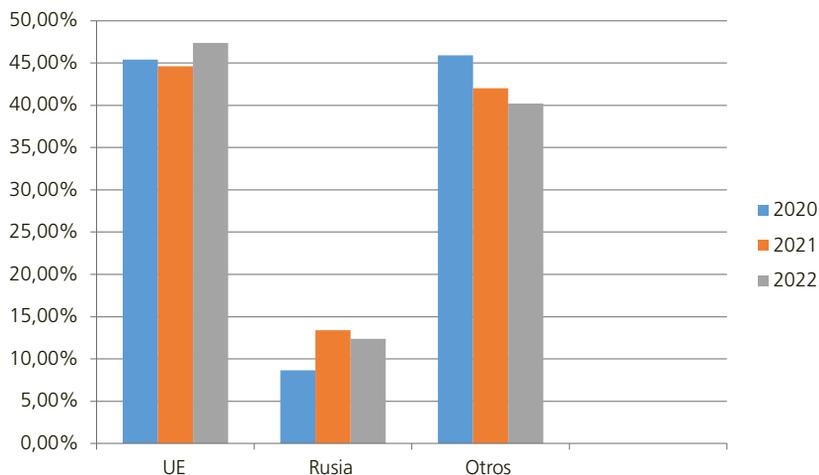


Gráfico 2

Evolución de las importaciones de Moldavia.

Fuente: Elaboración propia con los datos de *The Observatory of Economic Complexity* (OEC).

El impacto de la agresión rusa a Ucrania no se ha traducido en una reducción del nivel de exportaciones de Transnistria hacia la UE; todo lo contrario, a pesar del estancamiento que provocó en el formato negociador 5+2 del conflicto de Transnistria, en el que participa la UE como observadora. Sin embargo, el bloqueo de puertos ucranianos, el cierre fronterizo de Ucrania con Rusia y Bielorrusia y la suspensión temporal de actividad en los puntos de cruce fronterizos en la parte central de la frontera entre Moldavia y Ucrania ha propiciado la creación de rutas alternativas, tanto comerciales como de personas, entre Transnistria y Moldavia, controladas también por los miembros de la Misión EUBAM⁴³. La lucha contra el tráfico de personas, el contrabando de mercancías y armas, así como la corrupción son los objetivos de la Misión que, en un entorno bélico, suponen un desafío añadido⁴⁴.

La principal implicación de la Misión en la resolución del conflicto de Transnistria se ha centrado en la construcción paulatina de medidas de confianza en numerosos ámbitos: el soporte técnico a los operadores del enclave separatista en cinco sectores específicos (económico, transporte por carretera, transporte ferroviario, aduanas y sanitario) especialmente afectados por el conflicto militar en Ucrania; el control de aduanas y rutas comerciales de exportación e importación de bienes de Transnistria a través de Moldavia; la verificación y el control del cumplimiento de las normas de calidad de los bienes; la participación de las autoridades moldavas en el procedimiento de verificación del origen de las importaciones de Transnistria desde la UE y, en definitiva, el cumplimiento de los aranceles en este territorio derivados de los compromisos derivados de la zona de libre comercio profunda e integral (DFCTA)⁴⁵ establecida como consecuencia del acuerdo firmado entre la UE y Moldavia, en el marco del Acuerdo de Asociación. La acción de la UE en la construcción de confianza entre las partes en conflicto se complementa con la que realiza en el mismo ámbito el Consejo de Europa desde el año 2010⁴⁶.

⁴³ Informe Anual 2022 de la Misión EUBAM. Disponible en: <https://eubam.org/publications/eubam-annual-report-2022/>

⁴⁴ Martin y Jan Graf, «Russia as a Hybrid Threat to Moldova in the Context of the Russian-Ukrainian War», *International Politics*, 21 de octubre de 2023: 1-27. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-023-00536-7>

⁴⁵ El contenido del Acuerdo puede consultarse en EU-Moldova Deep and Comprehensive Free Trade Area. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-moldova-deep-and-comprehensive-free-trade-area>

⁴⁶ Confidence- Building Measures across the River Nistru/Dniester. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/chisinau/confidence-building-measures-across-the-river-nistru/dniester#%7B%2215221630%22%3A%7B%7D%7D>

La presión de la UE a las autoridades de Chisinau fue fundamental para conseguir la extensión de las medidas que se desprenden del acuerdo bilateral al territorio secesionista. La diplomacia normativa de la UE encontró objetivos comunes con las preocupaciones moldavas hacia Tiráspol. En primer lugar, las motivaciones humanitarias. La escasez y precariedad de suministros de primera necesidad entre la población residente en Transnistria. Una segunda cuestión se deriva de las preocupaciones en torno a la seguridad regional. Cada vez que se ha utilizado el bloqueo comercial por parte de Moldavia hacia esta región sus autoridades han incendiado el conflicto político-ideológico con el riesgo de precipitar nuevas acciones militares. En último término, el hundimiento de la economía regional también repercutiría negativamente en el conjunto de la república que intenta reintegrarla en su soberanía territorial⁴⁷.

Esta estrategia comunitaria, que permite desplegar diversos instrumentos en diferentes ámbitos y formatos para la construcción de confianza entre las partes en conflicto, también ofrece algunos efectos indeseados. Para algunos autores, constituye un colchón adicional al ofrecido por Rusia para la sostenibilidad económica⁴⁸ del Estado *de facto*, sin el cual demandaría un esfuerzo mucho más importante a Moscú, más allá del actual soporte energético. Precisamente esta circunstancia, en unión con otras herramientas e instrumentos (políticos, militares, culturales) ha posibilitado el funcionamiento institucional de un enclave sin reconocimiento internacional durante más de treinta años, con un régimen político y unas autoridades locales sostenidas por el Estado-patrón⁴⁹. Con una presencia militar en la zona anterior a la disolución de la Unión Soviética, con capacidad suficiente para desestabilizar la seguridad regional, como ha manifestado en diferentes periodos⁵⁰.

El Kremlin dispone todavía de amplios recursos e instrumentos para explotar las vulnerabilidades de Moldavia que, además, se han acentuado desde el inicio de la invasión militar de Ucrania a través de la intensifica-

⁴⁷ Brian Milakovsky, «Trade or Blockade? Economic Relations with Uncontrolled Territories in Moldova and Ukraine», *Kennan Cable*, n.º 48 (2020): 2.

⁴⁸ Ruslan Kermach, «The Sources of Stability of the Transnistrian de facto State», *UA: Ukraine Analytica* 3, n.º 9 (2017): 1-9. Disponible en: <https://ukraine-analytica.org/the-sources-of-sustainability-of-the-transnistrian-de-facto-state/>

⁴⁹ Agnieszka A. Miarka, «Para-States as an Instrument for Strengthening Russia's Position: The Case of Transnistria», *Journal of Strategic Security* 13, n.º 2 (2020): 1-18.

⁵⁰ Dimitru Minzarari, «Russian Military Developments in Transnistria Worry Moldovan Officials», *Eurasia Daily Monitor* 9, n.º 195 (2012). También del mismo autor, «The Kremlin Politically Fortifies its Military Presence in Transnistria», *Eurasia Daily Monitor* 9, n.º 114 (2012). Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-kremlin-politically-fortifies-its-military-presence-in-transnistria/>

ción de las amenazas híbridas y el peligro latente de extensión del conflicto hacia Transnistria⁵¹.

3. Otros mecanismos e instrumentos de cooperación UE-Moldavia

La extrema dependencia energética de Moldavia de las importaciones desde Rusia se ha convertido desde su independencia en uno de los frentes más vulnerables para la política intervencionista desplegada desde Moscú hacia esta república. Un riesgo compartido por otras repúblicas del antiguo espacio soviético que ha condicionado sus opciones de realizar una política exterior multilateral o bilateral, en la que Rusia mantuviese su capacidad de presión e injerencia en la política interna de estos estados de reciente independencia. De tal manera que tenemos ejemplos muy dispares, como los de Moldavia y Ucrania —dependiendo de la afinidad de sus gobiernos con el Kremlin— o el de Bielorrusia, con un alineamiento claro con Rusia⁵². En el ámbito energético, el apoyo de la UE no ha podido ser efectivo debido a su propia dependencia de suministros exteriores, y de Rusia en particular, en unas relaciones que se habían mostrado con perfiles de interdependencia y que —finalmente— ha acabado por convertirse en un dilema securitario⁵³.

En un escenario de una potencial adhesión de Moldavia a la UE la seguridad energética se coloca como uno de los pilares críticos en el conjunto de la seguridad nacional⁵⁴. La guerra en Ucrania ha terminado por redefinir las relaciones bilaterales entre Rusia y la UE entre las que las del ámbito energético se han visto impactadas por los respectivos intereses geopolíticos de ambos actores. De hecho, la búsqueda de socios comerciales alternativos por ambas partes, la recuperación creciente de la energía nuclear y la potenciación de las energías renovables⁵⁵ van a condicionar el nuevo marco

⁵¹ Martin Solik y Jan Graf, «Russia as a hybrid threat to Moldova in the context of the Russian-Ukrainian war», *International Politics* (2023): 1-27. Disponible en <https://doi.org/10.1057/s41311-023-00536-7>

⁵² Grzegorz Gromadzki, «Energy game: Ukraine, Moldova and Belarus between the EU and Russia», en Man-Hua Chen, Jakub Kulhánek y Michal Thim (eds.), en *Energy Security in Central and Eastern Europe*, (Association for International Affairs, Praga, 2008): 19-24.

⁵³ Andrej Krickovic, «When interdependence produces conflict: EU-Russia energy relations as a security dilemma», *Contemporary security policy* 36, n.º 1 (2015): 3-26.

⁵⁴ Nicolae Daniel Fita, et al., «Analysis of the energy security of the Republic of Moldova in the context of accession and integration to the European Union», *Studia Universitatis Babeş-Bolyai Engineering* 67, n.º 1 (2022): 45-57.

⁵⁵ Marco Siddi, «EU-Russia energy relations», en Michèle Knodt y Jörg Kemmerzell (eds.), *Handbook of Energy Governance in Europe*, (Cham, Springer International Publishing, 2022): 237-261.

energético de estados como Moldavia, Ucrania y Georgia, con Estados *de facto* afectando a su integridad territorial.

Moldavia tiene una doble dependencia energética: eléctrica de Transnistria, que suministra casi el 80% de las necesidades republicanas, y petrolífera y de gas natural, cuyo proveedor principal es Rusia. Las opciones alternativas que se están configurando utilizan el territorio de Rumanía para conectar sus redes eléctricas con suministro que provenga de la UE. En el caso del gas natural se trabaja en una línea similar, complementada con la conexión de Moldavia con el gasoducto Trans-Balcánico. En la financiación de la red eléctrica que conecta con Rumanía la UE ha participado a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en unión con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado para favorecer la transición a las economías de mercado de los estados de Europa oriental⁵⁶.

La Comisión Europea ha establecido un mecanismo de Diálogo Bilateral de Alto Nivel sobre Energía con Moldavia, cuya cuarta reunión tuvo lugar el pasado 23 de mayo de 2023 en Bruselas. El objetivo planteado es reforzar la cooperación energética y buscar opciones para acelerar la integración de Moldavia en el mercado energético de la UE, con la asistencia técnica y la financiación ofrecida por la organización regional. No se busca únicamente garantizar la seguridad energética moldava en un contexto geopolítico muy convulso, sino también fortalecer y diversificar su sistema a través de un conjunto de reformas y de alineamiento legislativo con el marco regulador comunitario⁵⁷.

Además de los mencionados apoyos financieros que provienen de los dos bancos europeos, otro instrumento que se aplica con respecto a Moldavia es el programa Mecanismo Para Conectar Europa (CEF), dividido en tres secciones: transporte, energía y digital, entre los que se buscan sinergias y que se extiende más allá de los estados miembros de la UE⁵⁸. No obstante, entre las medidas de corto plazo que la UE debe de afrontar está la ayuda financiera a Moldavia para afrontar el coste de acudir a los mercados internacionales para reducir su dependencia de Rusia (petróleo y gas) y electricidad (Transnistria). La acción combinada desde Moscú contra las

⁵⁶ International Trade Administration, Department of Commerce of United States, *Moldova Country Commercial Guide/Energy*, 2022. Disponible en: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/moldova-energy>

⁵⁷ European Commission, «EU-Moldova Energy Dialogue Reaffirms Close Cooperation», 2 de mayo de 2023. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/news/eu-moldova-energy-dialogue-reaffirms-close-cooperation-2023-05-23_en

⁵⁸ Para ver los diversos instrumentos que apoya el programa de infraestructuras de energía sostenibles consultar en CEF Energy. Disponible en: https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility/energy-infrastructure-connecting-europe-facility-0_en

autoridades de Chisinau por su apoyo a Ucrania redujo el suministro de gas más de un 30%, casi triplicando su precio. Esta situación bélica ha propiciado una «tregua» entre Transnistria y Moldavia. La primera facilita el suministro eléctrico a cambio de la concesión de licencias moldavas para exportar acero a la UE. El coste social para el conjunto de la república y la inestabilidad y el aislamiento de Transnistria pueden romper la paz de un frágil conflicto congelado⁵⁹.

En otra línea de actuación, y como consecuencia directa de la pandemia de la COVID-19, la Comisión Europea puso en marcha un Plan de Recuperación Económica para Moldavia en el mes de junio del año 2021⁶⁰. Con una duración de tres años movilizó una ayuda financiera de 600 millones de euros para inversiones en la república a cambio de la realización de un conjunto de reformas estructurales⁶¹.

En otros ámbitos cabe mencionar los siguientes programas y formatos: las ayudas a PYMES moldavas para acceder a mecanismos de financiación de la UE (más de 19.000 empresas), con la creación de diez de las denominadas incubadoras de empresas y de más de 33.000 nuevos empleos; la construcción de infraestructuras de potabilización de aguas; los programas Erasmus de los que se han beneficiado casi 4.000 estudiantes moldavos; fue la primera república ex soviética en recibir asistencia de vacunas —mediante el mecanismo Covax— y ha accedido a todo un conjunto de programas de reforma de infraestructuras con la asistencia de la UE⁶².

Hay que mencionar igualmente la cooperación que desde la UE se ha desplegado hacia Moldavia, Ucrania y Georgia en el desarrollo de sus sistemas de inteligencia para enfrentar las potentes herramientas de carácter híbrido a las que el Kremlin somete a estas repúblicas⁶³.

⁵⁹ Andrew Wilson, «Scape Routes: How the EU Can Help Moldova Ends its Dependence on Russian Gas», European Council on Foreign Relations, 13 de octubre de 2022. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/escape-routes-how-the-eu-can-help-moldova-end-its-dependence-on-russian-gas/>

⁶⁰ European Commission, «European Commission Announces an Economic Recovery Plan for the Republic of Moldova», 2 de junio de 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2712

⁶¹ Información disponible en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-12/coronavirus_support_eap_1.pdf

⁶² *EU Neighbours East*, 14 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://euneighbourseast.eu/news/publications/eu-moldova-relations-factsheet/>

⁶³ Mark Galeotti, «The Secret Battlefield: How the EU can help Georgia, Moldova, and Ukraine protect against Russian subversion», *European Council on Foreign Relations*, 15 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/the-secret-battlefield-how-the-eu-can-help-georgia-moldova-and-ukraine-protect-against-russian-subversion/>

III. Del Acuerdo de Asociación UE-Moldavia al estatus de candidato a la adhesión: las consecuencias de la agresión rusa a Ucrania

A partir del año 2014, basado en tres Decisiones, se concretó el Acuerdo de Asociación entre ambos sujetos —organización regional y estado—⁶⁴. Los ambiciosos objetivos que planteaba el Acuerdo alcanzaban ámbitos muy diversos y, en cierta medida, complementarios: la integración económica, el diálogo, la asociación política, la paz y estabilidad (regional e internacional), la aproximación legislativa a la UE, la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo, así como la cooperación en diferentes materias (libertad, justicia, seguridad, Estado de derecho y derechos humanos).

La promoción de la democracia en su vecindario oriental como mecanismo de estabilidad y seguridad regional encuentra un marco ampliado con este tipo de Acuerdos que escenifican el poder de transformación de la UE más allá de la política de sucesivas ampliaciones y adhesiones de estados⁶⁵. El tejido desarrollado por los «organismos de asociación» permite el seguimiento y el cumplimiento de los objetivos y familiariza a los terceros estados con la organización y con el marco institucional de la UE⁶⁶.

La liberalización del régimen de visados que entró en vigor el 28 de abril de 2014 ha facilitado la movilidad de la población moldava en el territorio de la UE. Moldavia ha perdido paulatinamente casi un tercio de sus residentes desde su independencia en 1991 —algo más de un millón y medio de habitantes—⁶⁷, proceso que se ha acelerado desde su aproximación a la UE. Este régimen no afectó a la población de Transnistria, ya que sus documentos de identidad y pasaportes, al igual que su moneda propia, no son reconocidos por la comunidad internacional.

La reacción defensiva adoptada tras el inicio de la agresión rusa a Ucrania fue la solicitud formal de adhesión a la UE el 3 de marzo de 2022, una semana después de la misma. La concesión del estatus de país candidato fue

⁶⁴ Decisión 2014/492/UE, de 16 de junio de 2014; Decisión 2014/493/UE, de 16 de junio de 2014 y Decisión (UE) 2016/839, de 23 de mayo de 2016. Disponibles en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/association-agreement-with-moldova.html>

⁶⁵ Tanja A. Börzel y Bidzina Lebanidze, «The “Transformative Power of Europe” beyond Enlargement: The EU Performance in Promoting Democracy in its Neighbourhood», *East European Politics* 33, n.º 1 (2017): 17-35.

⁶⁶ Andriy Tyushka, «The Power and Performance of “Association Bodies” under the EU’s Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine», *Journal of Common Market Studies* 60, n.º 4 (2022): 1165-1189.

⁶⁷ Información disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/moldavia>. También en : <https://www.ceicdata.com/en/indicator/moldova/population>

formulada por el Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de junio de 2022⁶⁸. La primera revisión anual de los progresos realizados por Moldavia durante el segundo semestre del año concluyó con una serie de recomendaciones alrededor del programa de reformas y en la aplicación reforzada de la zona de libre comercio⁶⁹. Los sucesivos Consejos Europeos celebrados durante el año 2023 han ido ampliando y consolidando las medidas de apoyo a Moldavia orientadas a fortalecer su nueva condición de candidata adherente a la UE y como consecuencia directa de la vecindad del conflicto en Ucrania. En esta línea, cabe mencionar varios instrumentos:

Apoyo de la UE a Moldavia tras el inicio de la agresión a Ucrania

Instrumento	Ámbito	Importe
Ayuda Humanitaria	Población civil	13 millones de euros
Misión Civil	MCUE/PCSD	Sin evaluar
Mecanismo de Protección Civil	Ayuda material de los Estados UE	Sin evaluar
Acuerdo de Frontex	Gestión de fronteras/refugiados	Sin evaluar
Ayuda Macrofinanciera	Estabilidad económica y financiera	150+150 millones de euros
Medidas Temporales de Liberalización del Comercio	Productos agrícolas	Sin evaluar

Fuente: Elaboración propia con información de la Asociación Oriental de la UE⁷⁰.

El 7 de febrero de 2023 se celebró la séptima reunión del Consejo de Asociación UE-República de Moldavia⁷¹, el primero desde que fue aceptada como Estado candidato a la adhesión, con lo que el nuevo estatus pro-

⁶⁸ Las Conclusiones de este Consejo Europeo están disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>

⁶⁹ Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación, celebrado el 13 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/13/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>

⁷⁰ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/moldova/>

⁷¹ Los principales elementos de discusión en la reunión están disponibles en el Comunicado de Prensa: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/02/07/joint-press-statement-following-the-seventh-association-council-meeting-between-the-european-union-and-the-republic-of-moldova/>

picado por la agresión rusa a Ucrania concede a esta nueva fase en las relaciones bilaterales un carácter estratégico con un escenario diferente en torno al conflicto de Transnistria y un potencial contagio bélico. El compromiso firme con la integridad territorial de Moldavia y con la resolución político-diplomática del secesionismo, con un estatus jurídico-territorial diferenciado en el seno de la República de Moldavia, quedó nuevamente constatado por parte de la UE⁷² complementado por todo un conjunto de acciones orientadas a su futura membresía en la UE⁷³.

El Acuerdo ha sido completado y desarrollado con medidas temporales de liberalización del comercio que completan las concesiones comerciales aplicables a los productos de la República de Moldavia, como consecuencia directa de la guerra en Ucrania y, de las cuales, también se puede ver favorecida Transnistria⁷⁴. Otra de las medidas esenciales adoptadas desde la UE como consecuencia del inicio del ataque ruso a Ucrania fue la sincronización de las redes eléctricas de Moldavia y Ucrania con la red continental europea, en una rápida decisión adoptada en el Consejo de Energía del 28 de febrero de 2022⁷⁵ con el fin de garantizar cierto nivel de seguridad energética en ambas repúblicas.

Tanto Moldavia como Ucrania han mostrado una evolución similar en el alineamiento con la política de sanciones aplicadas por la UE, aunque hasta el año 2019 Moldavia no mostró tanto asertividad en su aplicación a Rusia⁷⁶.

IV. Transnistria, la UE y la solución pacífica de controversias

El conflicto separatista tuvo su origen en 1990 en el contexto de emergencia de los movimientos nacionalistas que contribuyeron a la disolución de la Unión Soviética. La conversión de un conflicto bélico —desarrollado entre los meses de marzo y julio de 1992— en un conflicto congelado y en

⁷² Joint Press Statement following the Seventh Association Council Meeting between the European Union and the Republic of Moldova, 7 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/07/joint-press-statement-following-the-seventh-association-council-meeting-between-the-european-union-and-the-republic-of-moldova/>

⁷³ Parlamento Europeo, *Moldova on the Path to EU Membership*, mayo de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747912/EPRS_ATA\(2023\)747912_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747912/EPRS_ATA(2023)747912_EN.pdf)

⁷⁴ Reglamento (UE) 2023/1524, de 20 de julio de 2023. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32023R1524>

⁷⁵ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/tte/2022/02/28/>

⁷⁶ Paul James Cardwell y Erica Moret, «The EU, Sanctions and Regional Leadership», *European Security* 32, n.º 1 (2023): 10.

un Estado *de facto* fue producto de un complejo entramado de causas (político-ideológicas, etnolingüísticas, histórico-culturales y socioeconómicas), así como de elementos domésticos e internacionales (la intervención de Rusia)⁷⁷, aunque su análisis pormenorizado —suficientemente elaborado por la literatura científica⁷⁸— no es el objeto de este trabajo.

La estrategia seguida por Rusia para crear el conflicto separatista en la región del Dniester antes de la disolución de la Unión Soviética, agitando una conflictividad interétnica poco desarrollada en este territorio⁷⁹, se ha repetido en otros estados de su vecindario próximo y también en Ucrania⁸⁰. Hay autores que resaltan la influencia que ha tenido en la aproximación de la UE hacia el conflicto de Transnistria la ausencia de una percepción de amenaza para la seguridad regional, a diferencia de lo acontecido en los casos de Georgia (Osetia del Sur y Abjasia) o Ucrania (Crimea y el Donbás)⁸¹.

El ejercicio de la autodeterminación interna y la posibilidad de obtener un estatuto territorial jurídicamente diferenciado para Transnistria —como sucede con Gagauzia, en el sur de la república— están garantizados constitucionalmente en Moldavia, lo que no ha influido en la posición de las autoridades secesionistas ni en la del Kremlin⁸².

La UE comenzó a valorar su participación en el formato de la OSCE de resolución del conflicto de Transnistria como consecuencia directa de la propuesta del denominado Memorándum Kozak⁸³. Este proyecto, auspiciado por Moscú, diseñaba para Moldavia una federación asimétrica en la que, tanto Transnistria como Gagauzia, gozarían de un estatus territo-

⁷⁷ Kamala Valiyeva, «Moldova's Breakaway Transnistria. The Origins, Nature, and Current Dynamics», en Ali Askerov, Stefan Brooks y Lasha Tchantouridzé (eds.), *Post-Soviet Conflicts. The Thirty Years' Crisis* (Londres, Lexington Books, 2020): 279.

⁷⁸ Un ejemplo al respecto es José Ángel López Jiménez, «The dissolution of the Soviet Union and Complex State Construction Processes. Two Differentiated Secession Models in the Republic of Moldova: Gagauzia and Transnistria», *Spanish Yearbook of International Law* 22 (2018): 403-414.

⁷⁹ José Ángel López Jiménez, «Transnistria: Orígenes, Evolución, Consecuencias y Escenarios Futuros de un Estado *de facto*», *Política y Sociedad* 60, n.º 3 (2023): 1-14. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/84412/4564456567810>

⁸⁰ Jan Zofka, «Agents of Separatism: Social Background to the Pro-Russian Movements in Crimea and the Moldovan Dniester Valley in Comparison (1989-95)», *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society* 8, n.º 1 (2022): 73-110.

⁸¹ Nina Lutterjohann, «The EU and Pan-European IOs and "Symbolic" Successes and Failures in the Protacted Conflicts in Moldova and Georgia», en Rick Fawn (ed.), *Managing Security Threats along the EU Eastern Flanks*, (Londres, Palgrave Macmillan, 2019): 99-129.

⁸² José Ángel López Jiménez, «Transnistria: Orígenes, evolución, consecuencias y escenarios futuros de un Estado *de facto*», *Política y Sociedad* 60, n.º 3 (2023). DOI: <https://doi.org/10.5209/poso.84412>

⁸³ El texto del Memorándum Kozak está disponible en: <https://www.stefanwolff.com/files/Kozak-Memorandum.pdf>

rial cuasi estatal con una capacidad de veto sobre las decisiones fundamentales del conjunto de la república, lo que haría inviable su estatalidad independiente. Particularmente por la posibilidad que se reservaba a Transnistria y a Gagauzia —aunque esta entidad territorial en el sur de Moldavia ya había encontrado su encaje autonómico en el año 1995— de declarar su independencia unilateralmente en el caso en el que la nueva federación estatal decidiera unirse a otro estado o cediese parcialmente competencias soberanas.

La oposición de la sociedad civil moldava y de los grupos de oposición política al gobierno prorruso del presidente Voronin, así como las presiones de la OSCE, promovieron la presencia de la UE —con el rechazo de Javier Solana al contenido del Memorándum— y de Estados Unidos situado igualmente en el frente opositor a la firma de este acuerdo, cuando estaba preparada a la visita de Putin a Moldavia el 25 de noviembre de 2003 para la escenificación de la resolución del conflicto favorable a sus intereses. No estaba solo en juego la fragmentación definitiva del territorio moldavo, sino su imposibilidad futura de potencial adhesión a la UE o a la OTAN⁸⁴. Además, la posición rusa como mediadora de parte en todo el proceso estaba reduciendo a la OSCE a un papel casi irrelevante, por lo que la presencia de dos actores importantes como observadores en el nuevo formato 5+2 podía equilibrar el notable peso de Rusia.

El fracaso del proyecto Kozak intensificó la atención de la UE hacia el conflicto, que pasaba a situarse en su frontera oriental y que solo había sido objeto de un interés difuso⁸⁵. El nombramiento de un Representante Especial de la UE en 2005⁸⁶ fue un instrumento adicional de implicación en la búsqueda de una resolución definitiva o, al menos, de un desbloqueo de la situación de parálisis que ofrecía desde 1992. En paralelo, la UE adoptó un conjunto de sanciones contra los dirigentes políticos del enclave secesionista por su política de obstrucción hacia la resolución diplomática del conflicto, así como por el cierre de colegios en Transnistria en los que la docencia se realizaba en moldavo con alfabeto latino —como se instauró en la república desde el año 1989, cuando aún formaba parte de la Unión Soviética— Por vez primera la UE mostraba cierta asertividad en la defensa de la integridad territorial de Moldavia⁸⁷, desarrollando a partir de ese mo-

⁸⁴ Steven D. Roper, «Federalization and Constitution-making as an Instrument of Conflict Resolution», *Demokratizatsiya* 12, n.º 4 (2004): 537.

⁸⁵ Nina Shevchuk, «Features of EU Involvement in the Negotiation Process on the Transnistrian Settlement (1994–2005)», *Contemporary Europe* 3 (2021): 106–116.

⁸⁶ Council Joint Action 2005/265/CFSP, de 23 de marzo de 2005.

⁸⁷ Hay dos paquetes de medidas sancionadoras una Declaración de la Presidencia de la UE: Moldova, Council adopts restrictive measures against the Transnistrian leadership,

mento todo un conjunto de instrumentos herramientas que englobaron acciones diplomáticas, medidas relacionadas con la intensificación de los lazos comerciales entre la UE y Moldavia, participación en diversas negociaciones entre las partes (como una reforma constitucional que propiciase un encaje político de Transnistria), el establecimiento de un diálogo político con Ucrania y Moldavia, la participación mediante la misión del control de fronteras con ambas repúblicas, la política de sanciones contra los líderes transnistrianos y la fallida participación de la UE en una operación de mantenimiento de paz en el enclave —por la oposición de Rusia—⁸⁸.

El formato negociador 5+2 tampoco se ha traducido en ningún avance sustancial. A pesar de los esperanzadores inicios⁸⁹, las sucesivas interrupciones del proceso entre los años 2006 y 2012 y desde 2022, como consecuencia del intervencionismo ruso en Georgia y en Ucrania solo consiguieron obtener un acuerdo de mínimos en el denominado «Paquete de ocho»⁹⁰ —que había arrancado en Berlín en junio de 2016⁹¹—, con otros tantos compromisos entre las partes de los que cabe destacar la restauración de las telecomunicaciones conjuntas entre ambos territorios (estatal y secesionista), la recuperación de la enseñanza en algunas escuelas de Transnistria en alfabeto latino y el acuerdo para la matrículas de coches de Transnistria, así como la homologación de los títulos de enseñanza. Sin embargo, la UE también contribuyó a convertir un conflicto congelado en un acuerdo congelado⁹².

Los múltiples esfuerzos realizados por la UE para abordar la resolución del conflicto de Transnistria mediante una estrategia de aproximación in-

Brussels, 27 February 2003, 6679/03 (Presse 56), Annex 1 'Joint Statement of the European Union and the United States on Sanctions against the Transnistrian leadership; Moldova: Council adopts restrictive measures against the Transnistrian leadership, Brussels, 6679/03 (Presse 56); Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the continuing deterioration of the situation in Moldova, 26 August 2004.

⁸⁸ Nicolae Popescu, «The EU and Transnistria», Central European University, Center for Policy Studies, 2006. Disponible en: <http://pdc.ceu.hu/archive/00002858/01/popescu.pdf>

⁸⁹ Stefan Wolf, «A resolvable frozen conflict? Designing a settlement for Transnistria», *Nationalities Papers* 39, n.º 6 (2011): 863-870.

⁹⁰ Contenido disponible en la información de la Misión en Moldavia de la OSCE: https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/425141_2.pdf

⁹¹ Protocol of the official meeting of the permanent conference for political questions in the framework of the negotiating process on the Transdniestrian settlement, Berlin, 2-3 June 2016. Disponible en: <https://www.osce.org/moldova/244656>

⁹² Steven D. Roper, «From Frozen Conflict to Frozen Agreement: The Unrecognized State of Transnistria», en Tozun Bahcheli, Barry Bartmann y Henry Srebnik (eds.), *De Facto States. The Quest for Sovereignty*, (Londres, Routledge, 200): 115.

directa, no entrando en negociaciones directas con Rusia como Estado patrocinador interesado en el mantenimiento del *statu quo*, no ha conseguido evitar la consolidación de un Estado *de facto* mediante una construcción nacional artificial que legitimó la causa separatista. Escenario que se ha visto muy agravado con el intervencionismo del Kremlin en Ucrania y las potenciales consecuencias en los conflictos congelados en las repúblicas vecinas⁹³.

Es cierto que la percepción mayoritaria de la sociedad civil moldava es muy favorable a la integración en la UE, especialmente tras la experiencia de cooperación bilateral desde el año 2014, y la aceleración que ha supuesto su candidatura a la adhesión. El conflicto bélico en Ucrania ha mostrado las vulnerabilidades de la república y su extrema dependencia de Rusia, pero sobre todo, ha evidenciado la urgencia del actual momento geopolítico regional y las perspectivas en el desarrollo regional con la necesidad de valorar y decidir el alineamiento del Estado moldavo. Aunque ello no implique de forma automática la resolución del conflicto transnistriano⁹⁴. De hecho, ni la UE ni la OSCE han conseguido romper el bucle en el que Rusia ha convertido cualquier potencial resolución definitiva: el mediador con mayor peso específico (Rusia) es la parte más interesada en la pervivencia del mismo, patrocina a los rebeldes, anticipa sus intereses en materia de política exterior a una hipotética resolución e interfiere en los asuntos internos del estado matriz del enclave secesionista, otorgando un sesgo estructural y una mediación polarizada a todo el proceso⁹⁵.

La UE ha intensificado de manera muy notable los lazos económicos con Moldavia, de los que Transnistria también se ha beneficiado. Sin embargo, las dinámicas divergentes se han consolidado durante estas tres décadas de evolución diferenciada en numerosos ámbitos: político, institucional, cultural, en las relaciones exteriores y en la propia dimensión jurídica.

⁹³ Kimitaka Matsuzato, «Federalization, Land-for-Peace or a War once More: Secession Conflicts in Post-Soviet Countries», *Nationalities Papers* (2023): 1-21. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/nationalities-papers/article/federalization-landforpeace-or-a-war-once-more-secession-conflicts-in-postsoviet-countries/3DA56BBE8132290F69127D-C18608E8C7>

⁹⁴ Loredana Maria Simionov, «Shifting Attitudes Towards Identity, Borders and Geopolitical Choices: The Case of Moldova», *Regional Science. Policy & Practice* 15, n.º 1 (2023): 200-221. Disponible en: https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rsp3.12613?casa_token=bpUpJpJuS6mqAAAAAA%3AfV6zMkKZvPOaa_-UGi-Qmv0jqAE-VEndJU-vwGNwPCsAkFl89olyOVjdOvZbwVFBZo6qffoKryiO3e8Y

⁹⁵ Ion Marandici, «Structural Bias, Polarized Mediation and Conflict Resolution Failure: A Comparative Examination of the Disputes in Transnistria and Donbas», *Southeast European and Black Sea Studies* 23, n.º 1 (2023): 89-113.

Mientras Moldavia ha ido consolidando las prácticas comunitarias encaminadas a fortalecer el estado democrático Transnistria ha incluido normas jurídicas importadas de Rusia. Las respectivas sociedades civiles —al margen de las élites políticas de ambas entidades territoriales— han experimentado realidades más inclinadas hacia Europa Occidental o hacia Moscú. Hasta el punto que, en el escenario actual, la población moldava atrapada en la disyuntiva de optar por la UE o por alcanzar una solución definitiva al secesionismo de Transnistria prefieren una Moldavia europeísta, aunque fragmentada, a una república integrada territorialmente, pero bajo el control del Kremlin⁹⁶. En términos de adquisición del *acquis comunitario* Moldavia ha sido la república que ha dado pasos más firmes, en relación con Ucrania y Georgia⁹⁷.

La práctica comunitaria con respecto a su política de no reconocimiento internacional de las entidades separatistas que amenazaban el principio de integridad territorial de los estados ha sido bastante homogénea en Europa. Además, se ha trasladado tanto en los acuerdos relativos al cese de las hostilidades, como en los acuerdos comerciales con los estados reconocidos y en los procesos de negociación política y diplomática tendentes a la resolución definitiva de los conflictos secesionistas y a la disolución de los correspondientes estados *de facto*⁹⁸.

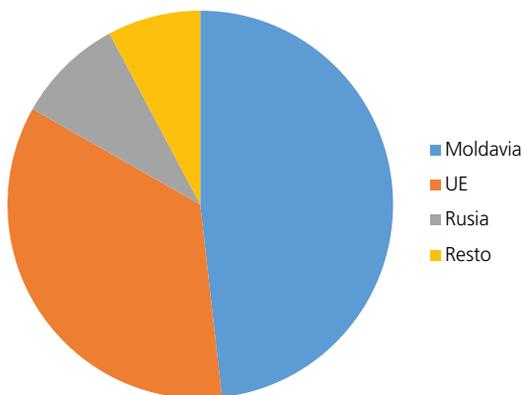
Desde el año 2016⁹⁹ se empezó a constatar una progresiva reorientación comercial de Transnistria de Rusia hacia la UE, cuya consolidación unos años después se constata en los siguiente gráficos.

⁹⁶ Ion Marandici, «The Perils of Biased Power Mediation: Insights from the Secessionist Conflicts in Moldova and Ukraine», *Georgetown Journal of International Affairs* 23, n.º 1 (2022): 12.

⁹⁷ Fabian Schöppner, «The European Union and External Governance Conflict Management in the Post-Soviet Space. The Examples of Georgia, Moldova and Ukraine», en Wolfram Hinz, Shushanik Minasyan y Maciej Raś (eds.), *Ambiguities of Europe's Eastern Neighbourhood*, (Wiesbaden, Springer VS, 2020): 109-123.

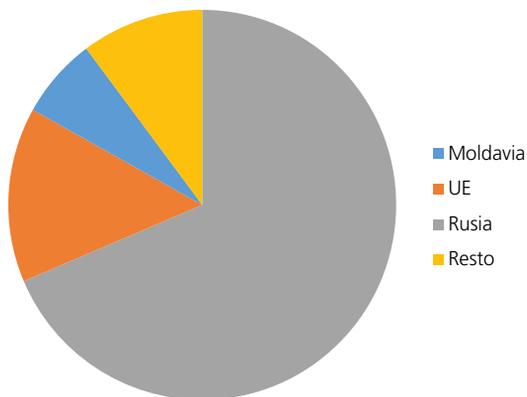
⁹⁸ Bruno Coppieters, «Abkhazia, Transnistria and North Cyprus: Recognition and Non-Recognition in Ceasefire and Trade Agreements», en Mikhail Minakov, Gwendolyn Sasse y Daria Isachenko (eds.), *Post-Soviet Secessionism. Nation-Building and State-Failure after Communism*, (Stuttgart, Ibídem-Verlag, 2021): 15-58.

⁹⁹ Eurasianet, «Moldova: Separatist Transnistria Region Reorienting Trade from Russia to EU», 4 de mayo de 2016. Disponible en: <https://eurasianet.org/moldova-separatist-transnistria-region-reorienting-trade-from-russia-to-eu>



Exportaciones de Transnistria 2022

Fuente: Elaboración propia con información del Guvernul Republicii Moldova. Disponible en: <https://gov.md/ro/content/671-din-exporturi-si-501-din-importuri-efectuate-de-catre-companiile-din-regiunea>



Importaciones de Transnistria 2022

Fuente: Elaboración propia con información del Guvernul Republicii Moldova. Disponible en: <https://gov.md/ro/content/671-din-exporturi-si-501-din-importuri-efectuate-de-catre-companiile-din-regiunea>

El desequilibrio mostrado entre las exportaciones y las importaciones de Transnistria se fundamenta en las necesidades y la dependencia energética que, como el conjunto de la República de Moldavia, muestra su vulnerabilidad hacia Rusia provocando su inseguridad energética. El 68,6%

de las importaciones tienen su origen en el Estado-patrón de la región separatista, aunque solo es el destino del 9% de sus exportaciones. Del resto de Moldavia importa apenas un 6,7%, mientras que es el destino del 48,2% de sus exportaciones, especialmente debido al suministro eléctrico. Por último, la UE es la destinataria del 35% de sus exportaciones, mientras que solo importa de ella el 14,5% del total. Sin embargo, la creciente corriente de lazos comerciales entre Transnistria y la UE¹⁰⁰ ofrece a este territorio la posibilidad de un alineamiento dual que aminore su posición dependiente de Rusia y mejore la situación económica y social de su población, enquistando todavía más la resolución del conflicto con la colaboración indirecta de la UE¹⁰¹.

La Comisión Europea publicó el 18 de marzo de 2020 el documento *Política de la Asociación Oriental más allá de 2020. Reforzar la resiliencia: Una Asociación Oriental eficaz para todos*¹⁰². El análisis diferenciado de los objetivos perseguidos y sus consecuencias resalta algunos déficits en la gobernanza, pero destaca la evolución de las relaciones bilaterales de la UE con las tres repúblicas que padecen conflictos separatistas en su territorio (Ucrania, Moldavia y Georgia), cuyas relaciones se enmarcan en los respectivos Acuerdos de Asociación y Zonas de Libre Comercio de Alcance Amplio Profundo (ZLCAP). No obstante, a pesar del detalle con el que se abordan un amplio abanico de cuestiones, no se recoge nada con respecto al abordaje ni a la participación de la UE en la resolución política y/o diplomática de estos procesos secesionistas auspiciados, mantenidos y participados por Rusia¹⁰³. Como tampoco ha existido un planteamiento de soluciones alternativas para acabar con la relación clientelar que mantienen estas entidades, en particular las autoridades de Transnistria y el conglomerado empresarial Sheriff con el Kremlin¹⁰⁴, intentando resolver la conflictividad interétnica¹⁰⁵ como herramienta agitadora que justifica el secesionismo. Todo ello, a pesar de la

¹⁰⁰ Infotag, 8 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.infotag.md/economics-en/304771/>

¹⁰¹ Magdalena Dembińska y Frédéric Merand, «The Role of International Brokers in Frozen Conflicts: The Case of Transnistria», *Asia Europe Journal* 17 (2019): 15-30.

¹⁰² Comisión Europea, JOIN (2020) 7 final, 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52020JC0007>

¹⁰³ Vasile Rotaru, «Change or Continuity in Russia's Strategy towards Secessionist Regions in the "Near Abroad"», *The International Spectator* 57, n.º 4 (2022): 86-103.

¹⁰⁴ Will Baumgardner, «What Russia's Failed Coercion of Transnistria Means for the Annexation of Occupied Territory in Ukraine», *American Enterprise Institute*, 20 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.aei.org/articles/what-russias-failed-coercion-of-transnistria-means-for-the-annexation-of-occupied-territory-in-ukraine/>

¹⁰⁵ Magdalena Dembińska, «Legitimizing the Separatist Cause: Nation-Building in the Eurasian *de facto* States», *Nationalities Papers* 51, n.º 1 (2023): 80-97.

presión ejercida por parte de la denominada «diplomacia de red» y las organizaciones no gubernamentales¹⁰⁶.

Paliar los efectos colaterales de la agresión rusa a Ucrania fue el principal objetivo de la ayuda macrofinanciera otorgada por la UE pocas semanas después de su inicio¹⁰⁷. Pero la resiliencia económica no fue el único objetivo inmediato respecto a Moldavia; la seguridad energética ya apuntada y la resiliencia del sector securitario en varios ámbitos (gestión de crisis y amenazas híbridas —ciberseguridad y lucha contra la manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros—) propiciaron la Misión de Cooperación de la UE en la República de Moldavia, con un mandato inicial de dos años y sobre la que no se puede realizar todavía un balance, dado su reciente creación hace unos meses¹⁰⁸.

Por último, la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de abril de 2023¹⁰⁹ sobre los desafíos a los que se enfrenta la República de Moldavia constituye un excelente resumen y una aproximación muy realista al escenario en el que el conjunto de la república, incluida Transnistria, se encuentra ante un potencial proceso de adhesión a la UE: una integridad territorial fragmentada, un aluvión de refugiados ucranianos cercano al millón de personas —casi un tercio de su población—, una fragilidad financiera y energética muy notable, así como una eventual extensión del conflicto a su territorio o, como mínimo, una alteración de la prolongada fase de congelación del conflicto de Transnistria en una eventual etapa bélica. De hecho, durante el inicio de la agresión rusa a Ucrania existió una posibilidad real de extensión de la guerra hasta Moldavia por la potencial intención del Kremlin¹¹⁰ de incorporar al enclave secesionista a una suerte de recreación putinista del proyecto imperial de *Novorossiya*, protagonizado por Catalina II durante el último tercio del siglo XVIII. Lo que activó diferentes mecanismos de alerta en el seno de la UE, para tratar de no repetir errores cometidos en Georgia (2008) y en Ucrania (2014 y 2022)¹¹¹.

¹⁰⁶ Vladimir M. Morozov, «Network Diplomacy and “Forgotten” Conflicts. Can We Resolve Them?», en *Network Diplomacy. Contributing to Peace in the 21st Century*, (Londres, Palgrave Macmillan, 2022): 185-197.

¹⁰⁷ Decisión (UE) 2022/563, de 6 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80559>

¹⁰⁸ EU Partnership Mission in the Republic of Moldova (EUPM). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova_en?s=410318

¹⁰⁹ 2023/2595(RSP). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0112_ES.html

¹¹⁰ José Ángel López Jiménez, «Instrumentos de la agresión rusa a Ucrania: Derivadas político-ideológicas e interpretación creativa del Derecho Internacional», en Raquel Regueiro Dubra (Coord.), *La agresión de Rusia contra Ucrania. Neoliberalismo de Putin vs ordenamiento internacional*, (Valencia, Tirant lo Blanch, 2023): 17-90.

¹¹¹ Gustav Gressel, «Moldova next? How Europe should react to Russia’s implicit threat», *European Council on Foreign Relations*, 4 de mayo de 2022. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/moldova-next-how-europe-should-react-to-russias-implicit-threat/>

Intentos de resolución política/diplomática del conflicto de Transnistria

Proceso	Actores	Participación UE
Acuerdo de Estambul 1992	Moldavia, Transnistria, Rusia	
Misión CSCE 1993	CSCE, Moldavia	
Comisión Conjunta de Control 1994	Moldavia, Rusia, Transnistria	
Acuerdo de Moscú 1997	OSCE, Moldavia, Rusia, Ucrania, Transnistria	
Acuerdo de Odesa 1998	Moldavia, Rusia, Transnistria	
Declaración Conjunta de Kiev 1999	OSCE, Moldavia, Rusia, Ucrania, Transnistria	
Acuerdo de Estambul 1999	OSCE, Moldavia, Rusia	
Memorándum Kozak 2003	Moldavia, Rusia, Transnistria	
Acuerdo de Cooperación OSCE/ Comisión Conjunta de Control 2004	OSCE, Moldavia, Rusia, Transnistria	
Formato 5+2 2005-hasta hoy.	OSCE, Moldavia, Rusia, Ucrania, Transnistria (mediadores); UE y USA (como observadores)	X

Fuente: Elaboración propia.

La incorporación de la UE al formato 5+2 supuso un apoyo incondicional a la OSCE y una apuesta indudable por la integridad territorial de Moldavia, con la reintegración de Transnistria. La atracción de Moldavia a la UE favorece y pretende incrementar también el atractivo de Transnistria por pertenecer a una Moldavia europeísta, al menos desde el punto de vista económico y comercial. Sin embargo, el proceso negociador se paralizó entre los años 2006 y 2012, así como en 2014 —con la anexión rusa de Crimea— desde el mes de febrero de 2022 hasta la actualidad.

En la actual coyuntura, la UE ha optado por doblar la apuesta con la transición de Moldavia desde un Acuerdo de Asociación a ser un país candidato a la adhesión. La posibilidad de una adhesión conjunta (Moldavia y Ucrania) con una posterior de Georgia, o bien diferenciada por etapas y estados, parece estar muy conectada al inicio y posterior desenlace del con-

flicto en Ucrania. La seguridad regional¹¹² y los aspectos geopolíticos han pasado a constituir elementos esenciales en la nueva estrategia de la UE hacia estos estados. De tal manera que la disyuntiva de la UE en el actual escenario se plantea entre dos prioridades regionales: ¿la resolución de los conflictos territoriales debe de preceder a la integración en la UE, o el proceso tiene que ser el inverso?¹¹³.

La agenda reformista en la que la UE basa sus planes de acción en el marco de la PEV se muestra poco eficaz en estados —como Moldavia— con un alto grado de inestabilidad política, en la que la consecución de cambios tangibles en su calidad democrática se torna en un objetivo complejo que favorece el estancamiento y la fatiga europeísta¹¹⁴.

La apuesta de la UE es firme con un estado como el moldavo, en el que el desarrollo consistente en el tiempo de un Estado *de facto* —como Transnistria— sigue cuestionando su integridad territorial. La ausencia de avances mínimos en la resolución política-diplomática del conflicto se ha visto reforzada con el uso de la fuerza de Rusia contra Ucrania, con lo que la percepción estratégica de la UE se ha apuntalado: su despliegue refuerza la consistencia instrumental iniciada en el año 2014, con el Acuerdo de Asociación posterior a la anexión de Crimea, y se dobla la apuesta con la admisión de la candidatura moldava a la membresía en la organización regional. Sin embargo, reconoce en su resumen sobre las cifras y hechos más significativos en las relaciones bilaterales¹¹⁵, los nulos avances en la reintegración de Transnistria a la soberanía territorial moldava —con la elaboración de un estatuto especial para este territorio—, más allá de los progresos realizados en el establecimiento de medidas de confianza mutuas entre las respectivas autoridades y sociedades civiles de Chisinau y Tiráspol.

Maia Sandu —presidenta de Moldavia— declaraba durante la segunda reunión de la Comunidad Política Europea —celebrada en Moldavia el 1 de junio de 2023¹¹⁶— que el cumplimiento de las condiciones requeridas por

¹¹² Madalina Dobrescu, «Explaining third-country participation in CSDP missions: the case of the association trio- Ukraine, Georgia and Moldova», *European Security* 32, n.º 4 (2023): 539-557.

¹¹³ Cornel Ciurea, «Moldova between West and East: Which comes First, Euro-Integration or Conflict Settlement?», *International Issues&Slovak Foreign Policy Affairs* 22, n.º 4 (2013): 71-83.

¹¹⁴ Tanja A. Börzel y Vera van Hüllen, «One Voice, One Message, but Conflicting Goals: Cohesiveness and Consistency in the European Neighbourhood Policy», *Journal of European Public Policy* 21, n.º 7 (2014): 1033-1049.

¹¹⁵ Consejo de la UE, *Facts and Figures about EU-Moldova Relations*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/44401/685-annex-5-e-moldova-factsheet.pdf>

¹¹⁶ Anna Vypritskikh, «Sandu: Moldova does not abandon Transnistria on the path to joining the EU», *NewsMaker*, 1 de junio de 2023. Disponible en: <https://newsmaker.md/rus/novosti/sandu-moldova-ne-otkazyvaetsya-ot-pridnestrovyya-na-puti-vstupleniya-v-es/>

la Comisión Europea para la adhesión a la UE no significaba que se abandonase la resolución del conflicto de Transnistria sino, más bien, lo contrario. El aumento creciente de la seguridad regional y la mejora de la calidad de vida ejercerán, a juicio de la presidenta de Moldavia, un poder de atracción favorable a la reintegración del enclave. Al igual que, como ha señalado el Alto Representante para la Política Exterior de la UE (Josep Borrell), el ejemplo de un estado de la UE como Chipre muestra como los problemas territoriales no condicionan la pertenencia a la organización regional. Para ello, aspectos como la ciberresiliencia, la fortaleza de la sociedad civil y de las todavía precarias instituciones de Moldavia, y la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho en un entorno bélico tan próximo resultan fundamentales para el desarrollo de la candidatura moldava a la adhesión a la UE. Escenario que va estar vinculado muy estrechamente al desenlace del conflicto bélico en Ucrania y a la posición geopolítica en la que, tanto Ucrania como la Rusia de Putin, consigan situarse, teniendo en cuenta —además— el enorme esfuerzo que va a requerir la reconstrucción de una república asolada por la guerra. No se intuye, en estos momentos, un criterio diferenciado para su adhesión a la UE entre Moldavia y Ucrania (y una todavía no candidata como Georgia).

Puede darse un efecto paradójico en los beneficios que para Transnistria se puedan derivar de la ampliación de sus relaciones con la UE. La élite político-empresarial que dirige el enclave separatista puede desarrollar una suerte de política exterior multivectorial, que comparta simultáneamente la seguridad que le aporta el estado-patrón ruso (militar, energética, financiera o política) sin renunciar al evidente interés que le reportan los intercambios comerciales con la UE. Todo ello sin olvidar que la desaparición de su estructura estatal *de facto* acabaría con su liderazgo político, que se diluiría en la estatalidad moldava una vez consumada la hipotética reintegración territorial. Lo que favorece el enquistamiento *sine die* del conflicto, a pesar de la estrategia comunitaria hacia Moldavia, sin enfrentarse (Transnistria) al dilema de la elección entre una de las dos opciones disponibles (UE o Rusia).

En definitiva, Moscú ha utilizado la estrategia de la fragmentación territorial de su vecindario compartido con la UE como una herramienta geopolítica que obstaculiza notablemente sus posibilidades de adherirse a las organizaciones regionales occidentales¹¹⁷, al menos hasta el momento presente. Las potenciales adhesiones de Moldavia, Ucrania y Georgia supondrían una ruptura de esta dinámica y la apertura de un escenario inédito desde la disolución de la Unión Soviética. Pero, al mismo tiempo que la extensión de las relaciones comerciales entre la UE y Moldavia a Transnistria

¹¹⁷ Agnieszka A. Miarka, «Para-states as an instrument for strengthening Russia's position. The case of Transnistria», *Journal of Strategic Security* 13, n.º 2 (2020): 1-18.

profundiza en las medidas de confianza y disminuye el riesgo potencial de rebrote militar del conflicto, pero favorece el bloqueo de la resolución político-diplomática y enquistada las malas prácticas de gobernanza¹¹⁸.

V. El año 2024, clave para la hoja de ruta a la adhesión en la UE

La sensación de «inevitabilidad» de las adhesiones —al menos de Ucrania y de Moldavia— se ha acentuado. Sin embargo, mientras que desde la UE se anticipa una ralentización del proceso, para las autoridades ucranianas y moldavas el año 2030 se empieza a marcar como una fecha plausible para las adhesiones a la UE y a la OTAN¹¹⁹. Pero las relaciones de Ucrania con Polonia y Hungría no presagian un camino sencillo en su caso, especialmente mientras Sikorski —actual ministro de Exteriores polaco— represente a una mayoría gubernamental que apuesta por sustituir a Zelenski por Poroshenko en la Presidencia de Ucrania, aunque las elecciones del año 2025 no se produzcan si el conflicto con Rusia persiste.

En el caso de Moldavia la situación previa a la celebración de las elecciones presidenciales y del referéndum sobre la adhesión a la UE fue de enorme prevención ante las potenciales injerencias de Rusia. El Departamento de Estado de Estados Unidos (con el Reino Unido y Canadá) emitió una nota conjunta de apoyo a Moldavia en el mes de junio de 2024 sobre el intervencionismo de Rusia, mediante la desinformación y otros instrumentos híbridos, con el objetivo de socavar las instituciones democráticas y favorecer a los candidatos afines al Kremlin¹²⁰.

El bloqueo de sitios web rusos realizado por el Servicio de Inteligencia y Seguridad de Moldavia (SIS) se ha sumado a otros que propugnan el no a la adhesión a la UE como el impulsado por el ex ministro de Economía, Octavian Calmic. En algunos casos se incitaba a las protestas a partir del día 21 de octubre, después de las elecciones¹²¹.

¹¹⁸ Nino Kemoklidze Stefan Wolff, «Trade as a confidence-building measure in protracted conflicts: the cases of Georgia and Moldova compared», *Eurasian Geography and Economics* 61, n.º 3 (2020): 324.

¹¹⁹ Declaraciones de la ministra ucraniana de Integración Europea y Euroatlántica, Olha Stefanishyna. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/wider-europe-briefing-kyiv-zelenskiy-victory-plan-sikorski/33131261.html>

¹²⁰ Declaración conjunta realizada el 13 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.state.gov/joint-statement-exposing-russias-subversive-activity-and-electoral-interference-targeting-moldova/>

¹²¹ Los sitios web afectados se recogen en *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 26 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/moldova-eu-referendum-election-russia-influence/33136220.html>

La destitución del máximo responsable militar de las fuerzas armadas de Moldavia (Eduard Ohladciuc) pocas semanas antes de los comicios confirmaba la reestructuración de la cúpula militar. Acababa de sustituir a su predecesor (Igor Gorgan), acusado de espionaje a favor del Kremlin¹²². La desestabilización y los actos de vandalismo en edificios públicos como Ministerios, Tribunal Supremo y Televisión Estatal de Moldavia, crearon un clima de inestabilidad que llevaba la firma de Moscú¹²³.

La compra masiva de votos a través de la financiación del oligarca huido a Rusia, que realizó el fraude bancario de mil millones de dólares (Ihan Shor), fue desvelada por la Fiscalía Anticorrupción de Moldavia dos semanas antes de la celebración de las elecciones¹²⁴. Todo este tipo de actuaciones evidencian la debilidad institucional, social y económica de esta república, que la hace un objetivo fácil de las políticas de injerencia del Kremlin cuyo objetivo es dificultar el proceso de adhesión a la UE. Similar a lo acontecido en Ucrania, que acabó por desembocar en la Revolución del Maidán.

El Consejo de la UE aprobó el pasado 14 de octubre de 2024 un nuevo paquete de sanciones contra aquellos responsables de actividades desestabilizadoras contra la UE, sus Estados miembros y también terceros estados que, como Moldavia, se encuentren inmersos en procesos de adhesión a la UE¹²⁵. La defensa frente a un conjunto de amenazas híbridas se encuentra en el objetivo de estas medidas que contemplan la inmovilización de bienes y las restricciones al movimiento por el territorio UE. No solo está Rusia en el objetivo; también todas aquellas personas físicas y jurídicas que operen a favor de sus intereses realizando acciones como: «menoscabar procesos electorales y el funcionamiento de instituciones democráticas; las amenazas dirigidas contra actividades económicas, servicios de interés público o infraestructuras críticas y su sabotaje; el recurso coordinado a la desinformación, la manipulación de información e inje-

¹²² *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 27 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/moldovan-president-fires-army-chief-ahead-of-crucial-elections-referendum-on-eu/33137631.html>

¹²³ *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 28 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/moldova-vandalism-russia-trained/33138585.html>

¹²⁴ *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 3 de octubre de 2024. Disponible en: <https://moldova.europalibera.org/a/politia-si-pa-sustin-ca-au-demantelat-o-retea-finantata-din-rusia-pen-tru-coruperea-alegatorilor/33144956.html>

¹²⁵ Decisión (PESC) 2024/2701 del Consejo de 14 de octubre de 2024 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2023/891 relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402701

rencia por parte de agentes extranjeros; las actividades informáticas malintencionadas, la instrumentalización de los migrantes y otras actividades desestabilizadoras»¹²⁶.

La profundización en este tipo de medidas tenía, entre otros muchos objetivos, intentar preservar de injerencias rusas —en la medida de lo posible— los inminentes procesos electorales que se iban a celebrar tanto en Moldavia como en Georgia, así como la celebración del referéndum sobre la adhesión a la UE en la primera de las repúblicas.

El amplio informe presentado por la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo UE y a los Comités Económico y Social y de las Regiones el pasado 30 de octubre de 2024 confirma a la candidatura de Moldavia como la más solvente de las tres (Ucrania y Georgia), por el grado de implementación de las reformas (Estado de derecho, justicia, derechos fundamentales, sector económico y financiero, administración pública) y por la resiliencia de este Estado a los múltiples desafíos que enfrenta, tanto domésticos como exteriores¹²⁷. Cuestiones que ya fueron constatadas en la Revisión anual de los progresos de Moldavia, realizada a finales del año 2023.

Además, en las Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de octubre de 2024 se expresó el firme apoyo de la UE a Moldavia en los esfuerzos que está realizando por convertirse en Estado miembro de la organización. Los Estados reiteraron el apoyo a la integridad territorial, la adopción de sanciones a personas y entidades que intentan desestabilizar a la república y, especialmente, a Rusia y sus prácticas de desinformación e injerencia interna en Moldavia y en sus procesos electorales en curso en aquellos días¹²⁸.

Finalmente, los resultados del referéndum arrojaron un balance positivo a la inclusión de la adhesión a la UE en la Constitución moldava de 1994. El margen escaso de votos favorables (50,46%) frente a los opositores (49,54%) y el escaso alineamiento con respecto a los votos que en la segunda vuelta (55,3%) consiguió la presidenta prooccidental y artífice del referéndum (Maia Sandu) hace plausible la injerencia de Rusia y las denuncias sobre la compra de votos en el referéndum. En Transnistria, el voto fa-

¹²⁶ Comunicado de prensa del Consejo de la UE del 8 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/10/08/russia-eu-sets-up-new-framework-for-restrictive-measures-against-those-responsible-for-destabilising-activities-against-the-eu-and-its-member-states/>

¹²⁷ Comisión Europea, *Republic of Moldova 2024 Report*, Bruselas, 30 de octubre de 2024. Disponible en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf

¹²⁸ Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/17/european-council-conclusions-17-october-2024/>

vorable a continuar en la senda de la adhesión fue el 3,44%, mientras que en Gagauzia solo alcanzó el 5,16%¹²⁹.

El mapa interactivo del voto por distritos que ofreció la Comisión Electoral Central¹³⁰ evidenciaba la amplia victoria del candidato prorruso (Alexandr Stoianoglo) —que consiguió el 44,7% del voto en el conjunto de la república— en Transnistria y Gagauzia (sur) y en algunos distritos del norte, mientras que Sandu consiguió el voto mayoritario en la capital (Chisinau) y en el voto exterior.

El grado de polarización que ha tenido la política interna moldava desde 1992 se mantiene vigente en estos momentos, después de los comicios presidenciales y de la celebración del referéndum. La oscilación pendular entre Rusia y Occidente está condicionada por el secesionismo de Transnistria y por la larga experiencia de medio siglo de pertenencia de Moldavia a la Unión Soviética. Por ello, el desafío que supone la adhesión a la UE va a depender de la propia evolución política interna del Estado moldavo (con elecciones parlamentarias en 2025), de la evolución del conflicto en Ucrania y la posición de Rusia en el conjunto del espacio postsoviético cuando este finalice —y cual sea la conclusión del mismo— y de las propias dinámicas internas de la UE y su política respecto a las futuras ampliaciones, especialmente en los calendarios y estados incluidos. Todo ello mientras los resultados de las elecciones parlamentarias en Georgia, celebradas el 26 de octubre de 2024 con el discutido triunfo de la opción prorrusa de «Sueño Georgiano», hacen más compleja su candidatura a la adhesión a la UE.

VI. Conclusiones

La UE ha desarrollado hacia el conflicto de Transnistria una aproximación indirecta, carente de una implicación clara en las diversas fórmulas o procesos negociadores para alcanzar una resolución político-diplomática de carácter definitivo. De hecho, la organización regional ha actuado con diferentes instrumentos, técnicas y estrategias que, teniendo muy presente la importancia que este conflicto congelado existente tiene para la seguri-

¹²⁹ Véase el mapa interactivo de la Comisión Electoral Central recogido en Florent Parmentier, «Moldavia: Tras una ajustada victoria en el referéndum sobre la Unión, el espectro del “síndrome Gorbachov”», *Le Grand Continent*, 22 de octubre de 2024. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2024/10/22/moldavia-tras-una-ajustada-victoria-en-el-referendum-sobre-la-union-el-espectro-del-sindrome-de-gorbachov/>

¹³⁰ Comisión Electoral de la República de Moldavia, 4 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://pv.cec.md/cec-presidential-results-tour2.html>

dad regional en el vecindario común compartido con un actor tan complejo como Rusia, han parecido obviar su existencia real. Es decir, ha optado por evitar la confrontación o el desgaste negociador que otras organizaciones como la OSCE han padecido, con la obtención de nulos resultados.

Probablemente la capacidad de atracción ejercida por la UE hacia las autoridades políticas de Moldavia, especialmente desde las elecciones del año 2019, buscaba que las medidas tuviesen un efecto de contagio hacia la sociedad civil y para las compañías del enclave secesionista. Los beneficios económicos y comerciales derivados del Reglamento (UE) 2023/1524, que introdujo medidas liberalizadoras de carácter temporal del comercio, permiten a Moldavia exportar todos sus productos hacia la UE y, por tanto, aquellos que procedan de Transnistria y sean etiquetados en Moldavia. Las ayudas económicas y financieras han sido consistentes y sostenidas en el tiempo, cuya eficacia para resolver el conflicto han sido discutibles. Sin embargo, han consolidado el inestable proceso de construcción estatal de Moldavia contribuyendo a su fortalecimiento democrático y a la resiliencia institucional y securitaria, lo que puede permitir coadyuvar a la recuperación de su integridad territorial.

La posibilidad de extender la política de visados de la que ya disfruta el resto de Moldavia podría tener un efecto positivo en la sociedad civil del enclave separatista que mostraría una mayor predisposición europea y, por consiguiente, una presión adicional frente a las autoridades de Tiráspol en la búsqueda de un marco jurídico territorial en el conjunto de Moldavia.

Hay que valorar la existencia de un riesgo cierto de conversión de la contienda bélica en Ucrania en un nuevo conflicto congelado en la región. La incapacidad rusa de ganar la guerra y, por consiguiente, de hacerse con el control directo o indirecto del conjunto de Ucrania es tan improbable como asistir a una derrota y retirada completa de sus tropas, propiciando la recuperación de la integridad territorial del conjunto del Estado ucraniano. Este escenario amenazaría con perpetuar el secesionismo de Transnistria y, en cierta medida, la UE tendría que valorar el potencial desafío de integrar a dos estados candidatos como Ucrania y Moldavia, y un tercero pendiente de concretar su candidatura —como Georgia— con Estados *de facto* operando en su territorio. El ejemplo de Chipre quedaría dimensionalmente reducido ante el reto de estos tres ejemplos en los que, por añadidura, el estado que les ofrece el soporte es la Federación de Rusia, auténtico constructor de estatalidades *de facto*. Las consecuencias derivadas de una eventual política de ampliación de la UE hacia estas tres repúblicas se extenderían a ámbitos económicos y políticos, pero en especial, al de la seguridad regional e internacional, como estamos experimentando en el conflicto en Ucrania desde el 22 de febrero del año 2022. Sin olvidar las negociaciones abiertas para la progresiva incorporación de los Balcanes Occidentales.

Un posible escenario de resolución del conflicto puede centrarse en los beneficios económicos, sociales y políticos que la reintegración de Transnistria a una Moldavia adherida —o en un muy desarrollado ya proceso de adhesión a la UE— podría ofrecer a la población del enclave secesionista, pero también a sus líderes políticos cuya situación privilegiada podría quedar cuestionada dependiendo de la conclusión del conflicto en Ucrania y los términos del mismo. Este acuerdo negociado podría incluir un compromiso de neutralidad permanente del conjunto de la república que garantizase su estatus de neutralidad, con el objetivo de facilitar la retirada de las fuerzas armadas rusas del territorio secesionista y confirmar la no integración de Moldavia en la OTAN, ni en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) liderada por Rusia. No obstante, la evolución del conflicto militar en Ucrania y la manera en la que su posible finalización defina la estrategia del Kremlin en el espacio postsoviético condicionarán notablemente las opciones de resolución de este conflicto que, desde hace más de tres décadas, permanece congelado.

Los resultados de las recientes elecciones presidenciales en Moldavia y, particularmente, el ajustadísimo voto favorable en el referéndum sobre la introducción en la Constitución de 1994 del objetivo de la adhesión a la UE, dibujan una fractura social muy evidente en la sociedad moldava. La pulsión prorrusa (como mecanismo defensivo o en virtud de la experiencia soviética) tiene una evidente fortaleza en Transnistria, Gagauzia y el norte de la república. La orientación abiertamente prooccidental se centra en la capital y entre la importante diáspora de moldavos en estados de la UE. Esta situación explica la evolución pendular que ha experimentado la política interior de Moldavia entre estas dos tendencias. Una lectura apresurada de las pasadas elecciones y del referéndum (con la evidente injerencia rusa) podría aventurar que el camino de la adhesión a la UE está expedito. Nada más lejos de la realidad. La UE ha realizado una aproximación inteligente hacia esta república, en la medida de sus posibilidades, lo que ha incidido en estos resultados. Sin embargo, las próximas elecciones parlamentarias en Moldavia en el año 2025 pueden hacer descarrilar el proceso.

En cualquier escenario parece evidente que, ante la posibilidad de adhesión de Moldavia, de Ucrania y una cada vez más dudosa y/o tardía de Georgia, la UE tendrá que desplegar estrategias innovadoras para relacionarse con diversas entidades secesionistas (Estados *de facto*) y sus novedosos desafíos, para los que la experiencia de Chipre probablemente no será de utilidad. En particular en el caso del conflicto de Transnistria, que probablemente, seguirá congelado. Además, una república como Moldavia —como Estado miembro de la UE— puede convertirse, en virtud de su inestabilidad política, en un nuevo Caballo de Troya que se una a los ya existentes en el seno de la organización regional. El tiempo irá perfilando un escenario plagado de incertidumbres.

Sobre el autor

José Ángel López Jiménez es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Estudios Internacionales) y en Geografía e Historia (Historia Contemporánea) por la Universidad Complutense. Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, desde el año 1998. Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y en Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales desde 1999, primero en la Universidad Carlos III, y desde 2013 en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Especializado en Europa oriental y en el antiguo espacio soviético, sus investigaciones se han traducido en numerosas publicaciones sobre temas como el papel de la OSCE, los conflictos en el vecindario común UE-Rusia, el papel de la CPI en Ucrania y Georgia y la política exterior de Rusia y los conflictos en su «extranjero próximo»; disponibles en: <https://orcid.org/0000-0002-5787-5532> y en: <https://web.comillas.edu/profesor/jalopez>

About the author

José Ángel López Jiménez holds a Degree in Political Science and Sociology (International Studies) and in Geography and History (Contemporary History) from the Complutense University. Doctor in Public International Law and International Relations since 1998. Diploma in Constitutional Law and Political Science from the Center for Political and Constitutional Studies, and International Studies from the Society for International Studies. Professor of Public International Law and International Relations since 1999, first at Universidad Carlos III, and since 2013 at Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Specialized in Eastern Europe and the former Soviet space, his research has resulted in numerous publications on topics such as the role of the OSCE, conflicts on the common EU-Russia neighborhood, the role of the ICC in Ukraine and Georgia, and Russia's foreign policy and conflicts in its near abroad; available in: <https://orcid.org/0000-0002-5787-5532> y en <https://web.comillas.edu/profesor/jalopez>