

notes

internacionals

CIDOB

52
MARÇ
2012

ASSOCIACIÓ ORIENTAL? QUELCOM MÉS SEMBLANT A UNA DEPENDÈNCIA MÚTUA. El cas de la Unió Europea i la cooperació en afers interiors amb Moldàvia

Roderick Parkes, Cap de l'Oficina de Brussel·les, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Elna Viilup, Investigadora Principal, CIDOB

Els senyals de progrés polític a Moldàvia, sovint presents a les notícies durant el mes de Març d'enguany, han estat molt ben rebudes en la UE. La Unió ha invertit intensament en el seu petit veí, tant econòmicament com financerament, i sembla que la inversió ja està donant els seus fruits. Però existeix una lleugera aroma de desassossec en el to de la UE, i un to lleugerament inquietant en les avaluacions dels analistes locals, davant el fet que els partits polítics a Moldàvia solament estiguin cooperant a causa de la pressió de Brussel·les. Hi ha bons motius per a la preocupació. L'objectiu declarat de la política de la UE per a la regió és construir associacions amb països com Moldàvia. Tot i amb això, la UE i Moldàvia no són socis robusts, capaços de fiar-se l'un de l'altre, sinó més aviat actors febles que depenen a contracor l'un de l'altre. L'exemple de la cooperació en afers interiors, un eix central del seu "partenariat", subratlla aquest estat de dependència mútua. Els mecanismes d'incentiu

i condicionalitat emprats per la UE per empènyer a Moldàvia a la reforma dels seus aparells de seguretat són un clar indicador de les dificultats que planteja aquesta relació.

La UE ha invertit intensament, en termes polítics i econòmics, a Moldàvia, el país més pobre i un dels més petits del veïnatge oriental de la Unió;

Donada la sensibilitat de la UE en qüestions de seguretat i estabilitat, i vista l'alta prioritat donada a la liberalització del visat per part de Moldàvia, la reforma de la governança en assumptes de justícia i interior s'ha convertit en element central de l'associació UE-Moldàvia;

El mes de març de 2012 va portar signes de progrés llargament esperats en el procés de reforma moldau, però no hi ha una sensació real que Chisinau estigui ocupant en seient del conductor, i el país emet senyals d'estar "desenvolupant dependència" de la UE

Els analistes adverteixen que la UE ha d'aprendre a controlar la seva potència –davant una falta d'input local i d'apropiació de les reformes de governança, es corre el risc d'afeblir el govern moldau, deixant que la seva legitimitat depengui de processos polítics que tenen lloc fora de les seves fronteres;

Si la UE ha caigut massa fàcilment en la transferència legislativa i en la condicionalitat, això és també senyal de les seves pròpies debilitats: la Unió no és suficientment robusta com per tractar amb socis veritables que tinguin capacitat de determinar les seves pròpies prioritats;

Una cooperació efectiva requereix aproximacions més flexibles. Si bé els mecanismes de condicionalitat i d'incentiu tenen un paper que jugar en aquest procés, sobretot donades les situacions polítiques extremadament difícils en el veïnatge oriental, aquests han d'orientar-se més a assegurar una major capacitat local per a l'acció independent.

Associació per a un veïnatge ordenat

A mitjan 2009, recentment creada la Unió per al Mediterrani amb el nord d'Àfrica, la UE va reconèixer que havia d'implantar-se més amb els seus nous veïns de l'Est, fins i tot si això implicava a una major tensió amb Moscou. Havent deixat enrere l'última ronda d'ampliació, la UE va iniciar l'anomenada Associació Oriental amb sis països sorgits de la ex Unió Soviètica: Armènia, Azerbaidjan, Bielorússia, Geòrgia, Moldàvia i Ucraïna. L'elecció del terme "associació" va ser objecte de cert interès públic, i una UE a 27 ha tingut, des del principi, una gran obstinació a subratllar que aquest enfocament ve motivat per alguna cosa més que

un desig de trobar una alternativa a l'ampliació ("associació" en comptes de "adhesió").

Moldàvia (d'entre els socis orientals més petits, amb una població resident estimada en 3,5 milions i ocupant, amb la posició 111, la part inferior entre les 187 de l'Índex de Desenvolupament Humà) és qui ha reaccionat de manera més positiva. Entre una llista de països que es mostren sovint segurs i satisfets d'apostar per Rússia abans que per la UE, Moldàvia, per la seva clara posició pro-europea, n'és l'excepció: en les eleccions parlamentàries de mitjan 2009, els comunistes moldaus van aconseguir novament ser el partit més votat, en un parlament de 101 escons, si bé van ser substituïts al govern per una aliança de partits centristes que compta amb una lleugera majoria i amb una forta orientació pro-UE. El govern sortint havia estat només nominalment "comunista", és clar, utilitzant símbols del passat, però també havia estat només nominalment pro-europeu, dubtant entre Rússia i la UE. En buscar l'associació amb la UE, el país ara s'arrisca a importar a Rússia, malgrat el fet que depèn de Moscou per als seus subministraments de gas en aproximadament un 60%, i de tenir una diàspora ubicada majoritàriament a Rússia.

A finals de 2011, una comunicació de la Comissió i unes conclusions del Consell de la Unió es van dedicar a la qüestió de la reforma de la governança dels sectors de justícia i seguretat en el marc de l'Associació Oriental. Això no ha de sorprendre. Els problemes de governança en el veïnatge oriental poden tenir un efecte molt directe a la UE.

Els Assumptes de Justícia i Interior (JHA en les seves sigles en anglès) s'han convertit en un camp clau d'aquesta cooperació. A finals de 2011, una comunicació de la Comissió i unes conclusions del Consell de la Unió es van dedicar a la qüestió de la reforma de la governança dels sectors de justícia i seguretat en el marc de l'Associació Oriental. Això no ha de sorprendre. Els problemes de governança en el veïnatge oriental poden tenir un efecte molt directe a la UE. El 2009-2010 ciutadans de Geòrgia (desè lloc), Armènia (lloc setze) i Azerbaidjan (lloc vint-i-vuit) van figurar entre els sol·licitants d'asil a la UE més nombrosos per país d'origen. Pel que fa a creuament il·legal de fronteres, a pesar que la ruta oriental ha estat bastant eclipsada per les rutes mediterrànies, la UE registra nombrosos incidents de documentació deficient a la seva frontera oriental, un possible indicador de l'anomenada "sobre ampliació de visat". Mentrestant, les rutes criminals, que en principi es creia partien dels Balcans orientals, han estat recentment reconduïdes cap als socis orientals. Pel que fa a aquests mateixos socis, la UE té un gran interès que reformin les seves pròpies regles JHA, en particular les regulacions restrictives de visats que impedeixen als seus ciutadans entrar i sortir de la UE.

En conseqüència, els JHA se situen entre les línies millor dotades al pressupost de suport de la UE a Moldàvia, resultant en més de 100 milions d'euros, és a dir, al voltant d'1/8 de tot el dossier de l'ajuda macro-financera i programes transfronterers disponibles per

al país (sembla que altres donants estrangers contribueixen només amb al voltant de 10 milions d'euros). Segons la delegació de la UE a Moldàvia, gairebé dos terços de l'ajuda de la UE es destina a la reforma judicial (50 MEUR de suport pressupostari i 10 MEUR d'ajuda tècnica) i la resta està dividit entre equips de telecomunicacions per a guàrdies fronterers i passaports biomètrics (20 MEUR), projectes relacionats amb la immigració (5 MEUR), anti-tortura (2 MEUR) i altres projectes més petits (al voltant de 2 MEUR). Hi ha tres projectes en fase de finalització a l'àrea d'assistència judicial i de sistema penitenciari, i per a la lluita contra la corrupció (7 MEUR).

A nivell polític, dos projectes emblemàtics piloten les reformes. En primer lloc, el programa de liberalització ha fet que la UE supprimeixi les seves regulacions en visats de curt termini per moldaus a canvi de quatre blocs de reformes (seguretat documentària, gestió de migració i asil, justícia criminal, drets fonamentals i cooperació regional). En segon lloc, una anomenada "Associació de Mobilitat" implica a membres individuals de la UE en l'oferta d'accés al mercat de treball a ciutadans moldaus, a canvi d'una millora en la gestió moldava de la migració, a través d'al voltant de 85 iniciatives.

L'última setmana de febrer de 2012 va posar sobre la taula el grau de compromís entre ambdues parts així com del grau d'obertura de la UE a l'associació. Chisinau va rebre una delegació de la Direcció d'Assumptes Interners de la Comissió Europea, convidada sobretot a "escoltar" recomanacions sobre cooperació en matèria de migració i seguretat. Mentrestant, delegacions d'almenys dos grans països membres es trobaven a la ciutat

per discutir l'accés al mercat de treball de la UE que gaudeixen els moldaus, renovar els esforços per combatre el tràfic de persones i, de manera més general, discutir el seguiment del paquet de 85 mesures comprès en l'anomenada "Associació de Mobilitat" UE-Moldàvia, un acord que amplia, a canvi de reformes domèstiques, el marge dels moldaus per treballar en la UE. També la comissària de comerç de la UE, Karel De Gucht, estava de visita per llançar converses sobre un acord comercial dissenyat en part per ajudar a impulsar el mercat de treball local amb l'objectiu de que els fluxos de migració moldaus no siguin solament cap a l'exterior.

Frustració

Malgrat tota aquesta activitat, i encara que sigui entre fora de l'escenari, sembla existir en ambdues parts –Chisinau i Brussel·les– una profunda frustració. D'una banda, funcionaris Moldaus es queixen sobre les dificultats que troben per implementar les reformes exigides per la Unió Europea, especialment considerant que ni tan sols es veu en l'horitzó a llarg termini una perspectiva de pertinença a la UE. Els funcionaris estan, per exemple, fent avançar lleis anti-discriminació davant la forta resistència de la poderosa Església Ortodoxa Moldava, així com de grups parlamentaris d'alguns dels mateixos partits governants. I estan intentant millorar la qualitat dels documents de seguretat expedits al país, malgrat l'existència

de la regió discolora de Transnistria, que ni reconeix la seva autoritat per expedir-los, ni comparteix arxius d'aquells individus nascuts després de 1991-1992, moment en què es va congelar el conflicte intern. En el fons, a les autoritats moldaves se'ls demana que reforcin la supervisió del moviment de mercaderies i persones procedents de Transnistria, a pesar de que això podria significar tant com reconèixer que existeix una frontera entre dues parts del territori de Moldàvia.

Encara pitjor, Chisinau té molt poc que lluir enfront d'aquests esforços políticament perillosos. En dur a terme les reformes dels sectors de justícia i de seguretat, Chisinau està motivada sobretot per la qüestió de la "mobilitat" –per obtenir majors oportunitats perquè els ciutadans moldaus viatgin i treballin en la UE, però també perquè puguin tornar a casa per llargs períodes de temps sense perdre els drets de residència en la UE. S'ha acordat un pla d'acció sobre el supressió dels requeriments per a l'obtenció de visats per a viatges de curta durada a l'àrea Schenguen, però està menys tancat que el dels Fulls de Ruta equivalents que s'han ofert als Balcans Occidentals, i les autoritats no estan del tot convençudes de que la UE complirà amb l'acordat. Mentrestant, un tracte aconseguit en 2008 per fer més fàcil que els moldaus rebin un visat de turista o de negocis està sent renegociat donades les preocupacions de seguretat dels anomenats "passaports de servei" per a funcionaris –dels quals Moldàvia només n'ha expedit 279. Un Tractat de Cels Oberts que se suposava portaria viatges barats a Moldàvia, que entraria en vigor per ambdues parts, ha resultat ajornat a causa d'una vergonyosa falta de coordinació per part de la UE, just en el moment en què el tancament de la línia aèria de bandera hongaresa Malev encaireix molt el viatge a la regió.

Des del punt de vista de la UE, Moldàvia és vista amb una frustració creixent, com si fos una empollona de la classe bastant capsigrany. Chisinau s'ha preocupat per mostrar que incorpora acuradament les reformes inspirades per la UE però, a l'hora d'implementar-les, ha resultat inconsistent i bastant caòtica. Els polítics moldaus s'han dedicat a fer promeses poc encertades sobre què complirà la UE, i quan. Per exemple, han estat poc clares sobre la naturalesa de les concessions de mobilitat obtingudes de la UE, presentant acords sobre visats de negocis o turístics de curta durada com si fossin visats de migració per treball. I també han resultat massa optimistes sobre la velocitat amb que la UE lliurarà els beneficis (alguns estats de la UE estan a favor de la liberalització dels visats amb Rússia, però s'han mostrat escèptics sobre les relacions amb Ucraïna i amb Moldàvia, mentre que uns altres tenen preferències exactament contràries; i encara uns altres, finalment, preferien tractar a aquests tercers països com un bloc). Més recentment, el primer ministre Vlad Filat va prometre que el Tractat de Cels Oberts entraria en vigor a l'abril 2012 i el ministre d'exterior va avançar que el país compliria els requisits per a la liberalització dels visats a fi d'any, sota amenaça de dimitir. Cap d'aquestes promeses sembla probable que es materialitzi (la signatura de l'acord Tractat de Cels Oberts s'ha programat, per exemple, per a Juny 2012).

Al cor d'aquests problemes d'implementació se situen els dèficit en la predisposició de Moldàvia a comprometre's des de l'inici del procés polític. Funcionaris de la UE es queixen que tenen poques notícies de la part moldava sobre les prioritats i les capacitats locals, i Chisinau està emergint com el clàssic "receptor de polítiques" –fent-ho bé davant exigents exemples de bona pràctica sota els esquemes d'intercanvi de coneixement TAIEX de la UE, o bé participant en els comitès conjunts de política i d'implementació establerts per als socis orientals-, però essent incapaços de determinar per ells mateixos quin model podria encaixar en les seves necessitats específiques; bé en la transferència legislativa, però feble a l'hora d'establir si té o no capacitat per implementar els seus compromisos; bé en abolir les institucions corruptes en el sector de la justícia –per exemple els tribunals econòmics establerts per dirimir plets de negocis, on les sentències es diu que vénen àmpliament condicionades per les propines que circulen d'ací d'allà- però feble a l'hora de crear el seu substitut; bé fins i tot a l'hora de pensar estratègicament, però els documents produïts pel govern per al desenvolupament a llarg termini –"Moldàvia 2020"- es diu que contenen poca cosa quant a l'estratègia de comunicació i a altres reflexions serioses quant a implementació.

Des del punt de vista de la UE, Moldàvia és vista amb una frustració creixent, com si fos una empollona de la classe bastant capsigrany. Chisinau s'ha preocupat per mostrar que incorpora acuradament les reformes inspirades per la UE però, a l'hora d'implementar-les, ha resultat inconsistent i bastant caòtica. Els polítics moldaus s'han dedicat a fer promeses poc encertades sobre què complirà la UE, i quan.

Ha resultat una decepció per als funcionaris de la UE que tanta part de l'esforç de reforma del govern depengui de l'existència de l'incentiu de la liberalització del visat, abans que d'una agenda feta per ells mateixos. Però encara que preferirien que Moldàvia decidís sobre els programes d'assistència de la UE i la seva implementació, les estructures de l'Estat existents no són suficientment sòlides com per dur a terme la gestió descentralitzada requerida. Donada la falta de perspectiva d'adhesió a la UE, el govern de Moldàvia no es mostra molt entusiasmada en reclamar un lideratge més fort.

És la condicionalitat un senyal de força o de debilitat?

La UE ha d'assumir la seva part de responsabilitat per la situació creada. La unilateralitat de la relació entre Brussel·les i Chisinau es reflecteix en la deriva conceptual del pensament de la UE des de l'"associació" cap a la "dominació" en els últims anys. Al 2008, quan la UE i Chisinau van signar la seva "Associació de Mobilitat", la conversa girava entorn d'objectius i beneficis comuns sobre la base del compromís mutu. Aquesta estava cridada a ser una associació veritable, dissenyada sobre la base dels interessos comuns de la UE, de Moldàvia i dels ciutadans moldaus – un "triple guany"

per promoure l'estabilitat i la prosperitat de la regió. En incrementar la mobilitat laboral regional, la UE es beneficiaria econòmicament d'una mà d'obra temporal; Moldàvia, al seu torn, es beneficiaria de les remeses i de la incorporació al país d'experiència adquirida pels treballadors que haguessin estat en la UE: els ciutadans moldaus incrementarien les seves oportunitats de treballar legalment. Aquest intercanvi constituiria la base per a la prosperitat i la reforma de la regió. No obstant això, l' "Associació de Mobilitat" s'ha convertit en un model de "semi-ampliació": a Moldàvia se li ofereix un major accés a un dels béns interns de la UE -en aquest cas el mercat de treball- a canvi de la implementació de certes normes, acordades conjuntament, però en realitat fortament inspirades per la UE.

El que ha emergit com a conseqüència és una forma de "desenvolupament dependent". La falta d'*input* local i d'apropiació de les reformes polítiques corre el risc d'afeblir al govern moldau, fent que la seva legitimitat depengui de processos polítics que tenen lloc fora del país, i intentant implementar reformes sensibles a les quals no ha pogut incorporar la seva particular visió a l'hora de formular-les. Com en altres casos de desenvolupament dependent, el remei és molt simple: la UE ha d'aprendre a controlar la seva potència. La Unió ha caigut

Ha resultat una decepció per als funcionaris de la UE que tanta part de l'esforç de reforma del govern depengui de l'existència de l'incentiu de la liberalització del visat, abans que d'una agenda feta per ells mateixos. Però encara que preferirien que Moldàvia decidís sobre els programes d'assistència de la UE i la seva implementació, les estructures de l'Estat existents no són suficientment sòlides com per dur a terme la gestió descentralitzada requerida.

massa fàcilment en el parany d'aplicar el patró de transferència legislativa i condicionalitat, que coneix des del procés d'ampliació. En qüestions sensibles d'afers interiors, no s'ha mostrat disposada a cedir en els seus estàndards i valors, per no parlar de la seva incapacitat per promoure l'obertura i la confiança mútua necessàries per a una associació real, mentre que els seus funcionaris -més acostumats a veure els assumptes interns com una qüestió domèstica i no com una qüestió internacional- s'han mostrat dubitatius a l'hora de construir les capacitats locals necessàries, doncs això implica comprometre's, o pot suscitar resistències locals. Amb consultors locals suggerint que la UE canalitzarà uns altres 100 MEUR corresponents a suport monetari i no monetari al país per al període 2012-2015 en el sector JHA, la necessitat que té la UE d'aprendre a obrir joc està ben clara.

Potser pugui sorprendre que la UE no hagi après fins ara a controlar el seu pes. D'antuvi, si la UE està actualment fent front a crisis d'implementació per part dels seus propis països membres a la zona Schengen de mobilitat lliure de passaports, això es deu sobretot a errors comesos en la metodologia de l'ampliació. Els països candidats, subjectes a la condicionalitat de la UE, tendeixen a centrar-se en l'adopció de la legislació, punt intermedi del cicle polític. Aquest focus en la transferència legislativa crea veritables dèficit al principi

del cicle polític, en tasques com l'avaluació d'impacte o l'estratègia de comunicacions. I això al seu torn pot tenir un impacte negatiu al final del cicle polític, desembocant en una falta d'apropiació local i una falta de capacitats d'implementació. Alguns països candidats estan fins i tot temptats de signar l'adhesió a normatives que no tenen la intenció real d'implementar. En el cas dels Socis Orientals, aquestes conegudes llacunes es veuen exacerbades pel fet que això és només una "ampliació parcial": en el model d'ampliació clàssic, els països candidats poden acabar qualificant per convertir-se en membres de ple dret passant, de fet, de receptors a executors de polítiques. En el model d'ampliació parcial, s'espera que els veïns orientals continuïn adoptant normativa inspirada en la UE per tal de conservar el seu accés a béns de la UE.

És fàcil veure per què la UE podria utilitzar d'aquesta manera la seva ascendència. En el seu veïnatge oriental, està tractant amb un grup d'estats en els que qualsevol tipus de progrés polític és una veritable aventura costa amunt. Els governs d'aquests estats han de demostrar resultats tangibles per mantenir a les seves poblacions a bord perquè acceptin reformes d'altra banda impopulars, però necessàries si és que volen aconseguir l'acceptació de la comunitat

internacional. Tot i amb això, la incapacitat de la Unió Europea per avançar sense retenir incentius planteja la pregunta de si el que ha empès el procés cap a aquest model de condicionalitat ha estat la força de la Unió, o potser la seva debilitat.

La dependència que la UE té dels incentius i les sancions a curt termini desvetlla el fracàs dels seus altres esforços en política exterior -la construcció de capacitats a llarg termini i de disseny conjunt de polítiques públiques, així com els seus esforços polítics enfront dels seus esforços tècnics, i de la seva política més general d'actu-

ar com un pol magnètic dins de la regió. El gran atractiu que tenia la UE s'erosiona encara més a causa de la important crisi econòmica que amenaça l'estat del benestar i els principis de la democràcia liberal en molts dels seus països, perdent d'aquesta manera l'atractiu que tenia la Unió com a model i el de les reformes que promocionava a través de la seva política de veïnatge. Per dir-ho planerament, la UE utilitza el model de condicionalitat perquè li manca la força suficient per perseguir l'associació i, com a resultat, ha caigut en la fórmula de política exterior més fatigosa, oferint accés als seus béns interns per aconseguir així algun tipus de força externa. Amb l'objectiu de mantenir a aquests estats permanentment al costat -però fora- de la Unió, la UE ha d'engegar incentius cada vegada més intrusius, elevant el risc que al final acabin renegant.

La preferència de la UE per la condicionalitat pot aparèixer així com una estratègia poc inclinada a assumir riscos, resultant sovint en transferències "un a un" d'estàndards europeus a tercers països. En realitat es tracta d'una política arriscada. Crea una situació de dependència de tercers països i evita alhora que la Unió busqui la lliure circulació a la regió o l'ampliació com a finalitats en si mateixos. En altres paraules, augmenta el recurs de la UE a l'incentivament i, d'aquesta manera, disminueix la seva capacitat d'acon-

seguir un compromís amb la seva política exterior més normal o sostenible. Això reforça la situació de dependència mútua que pot donar-se entre la UE i els seus veïns orientals.

Si la UE ha assenyalat a Moldàvia com a exemple de la seva història d'èxit, això es deu sobretot al fet que és un país petit, pobre, escàs en recursos energètics i on és improbable que es produeixi un escàndol. El fet que Brussel·les hagi escollit com a soci al país amb menys probabilitats d'associar-se dona la mesura de la pròpia debilitat de la UE a la regió. Vist que la UE ha estat incapaç d'establir una presència més robusta en el seu veïnatge, només pot permetre's tenir al voltant a estats febles i mal·leables. La necessitat d'alimentar i sostenir aquesta dependència acabarà augmentant-la, donant lloc a una situació de dependència mútua totalment oposada al que seria una associació entre actors robusts.

Lliçons i perspectives

Però encara hi ha veus assenyades. La política actual de la UE no agrada en absolut als ministres d'interior de la Unió, que estan cansats de que s'utilitzi l'accés a l'àrea Schengen o als mercats de treball nacionals com a substitut d'una veritable política exterior. Els funcionaris d'affers interiors que avaluen l'adopció i aplicació de les reformes en el sector de la justícia argumenten que, per exemple, no poden saltar-se el protocol d'avaluació única-ment per evitar posar en crisi les relacions de la UE amb el seu veïnatge. Però precisament això és el que implica, si la liberalització dels visats s'utilitza com a substitut d'una veritable política exterior: els estàndards de política interior de la UE quedaran sotmesos als objectius de política exterior. Les seves queixes poden explicar els esforços actuals de la UE per crear un "full de ruta" que coordini la seva política interior amb els seus objectius de política exterior i de seguretat. Un full de ruta d'aquesta mena hauria de, com a mínim, permetre a la Unió conduir millor les ramificacions polítiques i fins i tot geopolítiques de la seva assistència tècnica en àrees com afers interiors: com els seus quinze experts d'alt nivell operant a Moldàvia en àrees de gran sensibilitat política com l'encausament públic, o com les sancions comercials que va introduir Rússia quan el 2005 es va crear una missió fronterera de l'EU a la frontera entre Ucraïna i Moldàvia. Però això representa, en el millor dels casos, una solució parcial.

Un full de ruta que coordini els afers interiors de la UE amb la política exterior no funcionarà fins que no existeixi una política exterior pròpiament dita. Per desgràcia, la creació d'una política exterior clàssica (ben dotada econòmicament i robusta políticament) portarà temps, i ha emergit com la pedra filosofal de la Unió. La temptació continuarà essent utilitzar l'accés a Schengen i als béns interiors de la UE com a font de condicionalitat. Però aquesta no és l'única opció. Fins i tot en l'absència d'una política exterior pròpiament dita, la UE pot treballar per passar de la dependència mútua a l'associació. En comptes de centrar-se en incentius i con-

dicionalitat, seria útil centrar-se en l'objectiu, més aviat modest, de construir la capacitat d'acció independent als països tercers, ajudant-los, per exemple, a controlar els primers passos del cicle polític. Això ajudaria a crear socis regionals més forts i estalviar-los així les estructures d'incentiu de la UE. Mentre aquests passos s'afermen, la UE es veurà pressionada per casar el compromís dels socis amb el seu propi.

En el cas de Moldàvia, la necessitat de construir capacitat local i apropiació aviat es demostrarà crítica. Seguint l'emblemàtic Pla d'Acció de Liberalització de Visats del 2010, Moldàvia passarà en poc temps de la primera fase (transferència legislativa) a la segona (implementació) pel que fa a les reformes del sector de la justícia i la seguretat. Al febrer del 2012, la UE va publicar el seu Segon Informe de Progrés (SWD (2012) 12 final) i, a excepció feta d'assumptes com la corrupció, va donar a Moldàvia un certificat de salut immaculat en general. Tot i amb això, si bé estan canviant l'accent cap a la implementació, els funcionaris de la UE estan secretament preocupats de que aquesta fase d'implementació acabi desbordant a Chisinau. Se suposa que Moldàvia està apropant-se al final del cicle polític, quan en realitat ni l'ha començat encara.

Els països candidats, subjectes a la condicionalitat de la UE, tendeixen a centrar-se en l'adopció de la legislació, punt intermedi del cicle polític. Aquest focus en la transferència legislativa crea veritables dèficit al principi del cicle polític, en tasques com l'avaluació d'impacte o l'estratègia de comunicacions. I això al seu torn pot tenir un impacte negatiu al final del cicle polític, desembocant en una falta d'apropriació local i una falta de capacitats d'implementació.

Per ajudar a Moldàvia a construir la seva capacitat d'acció independent, pot aprendre's molt dels països membres més recents de la Unió Europea. Durant el seu procés d'adhesió a la Unió en 2004 i 2007, els 12 nous estats membres també van haver de passar de receptors a executors de polítiques, aconseguint capacitat per designar les seves prioritats, desenvolupar estratègies d'apropriació i de comunicació, duent a terme avaluacions d'impacte. Això es va aconseguir sobretot perquè es van veure obligats a començar a implementar activament l'àmplia gamma de compromisos que havien signat abans d'entrar en la UE. Chisinau i Brussel·les poden aprendre molt dels processos de reforma que van ajudar a convertir als nous estats membres en socis més responsables i de ple dret.

Això requereix sobretot que els estats membres de la UE i els seus socis orientals canviïn de mentalitat, tal com va passar després de les adhesions de 2004 i 2007. Els estats membres han de deixar de veure els socis orientals com a simples alumnes: els orientals, al seu torn, han de deixar de veure als 27 com a mers professors. L'estructura d'incentiu i de condicionalitat de la UE ha de reenfocar-se cap a països tercers, augmentant la seva capacitat d'incidència en la primera fase de la formulació conjunta de polítiques. En el cas de les ampliacions de 2004 i 2007, el canvi de mentalitats va tenir lloc

perquè els nous estats membres van adquirir l'estatus formal de formuladors de polítiques i simplement s'esperava que actuessin com a socis iguals i responsables. Ja no tenien excusa per a fallades d'implementació. Les conclusions del Consell de 2011, per exemple, demanen a la Comissió que creï un mecanisme de recollida d'informació en el qual els socis orientals puguin comunicar millor les seves prioritats. Això no va suficientment enllà: els socis orientals haurien de proporcionar aquesta informació *motu propi*. Haurien de saber que progressos en àrees com la liberalització de visats no s'aconseguiran fins que informin millor, i reconèixer a més que la creació d'aquest mecanisme d'informació també anul·la qualsevol validesa de les excuses per a la no-implementació.

Però també queda clar que la cooperació operacional, més que la formulació de polítiques, és sovint la millor eina per a l'associació. En el període immediatament posterior a les ampliacions de 2004 i 2007, es va fer evident que alguns dels països de l'adhesió havien adoptat formalment el patrimoni dels JHA amb poca o cap intenció d'acabar aplicant-l'ho. La falta de capacitat i de recursos va implicar que la implementació no fós una prioritat. Amb l'establiment i l'enfortiment de Frontex (l'agència de fronteres de la UE), de l'Oficina Europea de Suport a l'Asil i d'Europol, el focus

preponderància d'instàncies executives repressives als països orientals i la falta d'expertesa en drets humans, encara és prematura una funció per a l'Agència Europea de Drets Fonamentals (FRA en les seves sigles en anglès) als països del veïnatge abans que tingui lloc la revisió dels instruments de veïnatge, no prevista sinó per després del 2013. Si bé la comunicació de la Comissió sobre cooperació JHA amb els socis orientals esmenta que donar-li una major rellevància al paper de la FRA és una prioritat, la seva regulació fundacional limita la cooperació a aquells països que hagin signat Acords d'Estabilització i Associació amb la UE. Negociacions sobre un Acord d'aquest tipus han tingut lloc amb Moldàvia des del 2010, i l'imminent redisseny dels instruments d'ajuda de la UE es presenta com una oportunitat per millorar el paper exterior de la FRA: en primer lloc com a control de fins a quin punt les accions de la UE i dels seus estats membres en cooperació JHA respecten els estàndards de drets humans i, en segon lloc, per assessorar al Servei Europeu d'Acció Exterior i a la Comissió sobre si els països del veïnatge oriental estan observant les condicions de respecte als drets humans establertes per la UE. Però la funció més important serà obrir una via per a l'intercanvi i la construcció de capacitats en els elements pràctics de protecció dels drets humans, i compensar així les prioritats de Frontex i d'Europol, que són més repressives.

Un full de ruta que coordini els afers interiors de la UE amb la política exterior no funcionarà fins que no existeixi una política exterior pròpiament dita. Per desgràcia, la creació d'una política exterior clàssica (ben dotada econòmicament i robusta políticament) portarà temps, i ha emergit com la pedra filosofal de la Unió. La temptació continuarà essent utilitzar l'accés a Schengen i als béns interiors de la UE com a font de condicionalitat.

ha passat de l'harmonització legislativa formal cap a la cooperació operacional. A través de la cooperació operacional, els estats més febles incrementen la seva capacitat d'entendre i implementar els seus compromisos; els països més poderosos entenen les limitacions però també l'expertesa local dels seus socis. Amb la Missió d'Assistència Fronterera EUBAM, la UE ha posat en marxa a Moldàvia una manera similar de treballar. Els funcionaris de la UE al país han desenvolupat un patrimoni comú amb funcionaris moldaus i ucraïnesos que es beneficia del coneixement local i ha proporcionat alguna cosa així com un pla regional.

També han ajudat a desenvolupar enfocaments fets a mesura de la regió, com per exemple unitats mòbils de duanes que se centren especialment en els passos a Transnistria, sense que sembli que es reconeix l'existència d'una frontera entre ambdós.

Fins i tot a aquest nivell tan elemental, queda molt per fer. Europol no sembla disposada a signar cap acord operacional addicional amb països de la regió fins al 2014, deixant-ho tot pendent de cooperació policíaca ad hoc entre els socis i els diversos estats membres de la UE. Potser, d'una manera més significativa, i donada la

En aquest context, són motiu d'esperança dos processos polítics de gran abast succeïts a Moldàvia. En primer lloc, després de 30 mesos en un *limbo* constitucional, el parlament moldau ha aconseguit escollir President de Moldàvia a Nicolae Vasile Timofti, un ex alt jutge de 63 anys. Això ha aixecat expectatives que la coalició governant es concentrarà en reformes de polítiques internes, més que en lluites intestines. En segon lloc, la recent elecció de Yevgueny Shevchuk (un jove relativament moderat, antic portaveu del "parlament" transnistri) com a "president" de la Transnistria separatista pot impulsar la confiança en el diàleg entre Tiraspol i Chisinau. A partir de les converses multilaterals de febrer a Dublín, qualificades de fluides, i la suspensió per part de Transnistria d'aranzels imposats als productes de la resta de Moldàvia, les sensacions són bones.

Tot i amb això, les tornes encara no han canviat de manera definitiva. Els ciutadans han sortit al carrer, empesos pels comunistes, descontents davant el reescalfament dels preus després d'una enganyosa i perllongada congelació, i desencantats davant la manera en què la coalició governamental i el Tribunal Constitucional han semblat doblegar el principi democràtic durant el període de limbo presidencial, simplement per postergar la perspectiva de noves eleccions. A més, una nova tongada de lluites intestines podria començar: l'elevació de Yimofti a la presidència no el lliurarà de les pressions polítiques de les parts, tot i que tampoc hi haurà una recomposició del gabinet per compensar les diferents parts coaligades. Mentrestant, els missatges que arriben de Transnistria són ambivalents, amb prou continuïtat en qüestions clau com la del reconeixement internacional. Hi ha molt en joc a aquesta petita república oriental.