



UNIVERSIDAD DE DEUSTO  
DOCTORADO EN ESTUDIOS INTERNACIONALES E INTERCULTURALES

**EUROPEIZACIÓN DE LOS PAÍSES VECINOS  
MEDIANTE LA POLÍTICA EUROPEA DE  
VECINDAD. EL CASO DE MOLDOVA**

Tesis doctoral

**Doctoranda:**  
**Aurelia Dercaci**

**Director de la tesis:**  
**Prof. Nicolás Mariscal Berástegui**

Bilbao, septiembre de 2015



## **Agradecimientos**

Mis agradecimientos a mi Director de Tesis, el Profesor Nicolás Mariscal, por su dedicación, valiosas orientaciones y por su paciencia y a la Profesora Beatriz Pérez de las Heras, Investigadora Principal del Equipo de Investigación *Integración Europea* por su confianza e inestimable ayuda siempre. Los ánimos y el apoyo de ellos han sido esenciales para que este trabajo llegue a su etapa final.

Agradecer a la Profesora Marise Cremona y a la Profesora Adrienne Héritier por el privilegio de contar con sus opiniones y sugerencias sobre mi trabajo durante la estancia de estudios en *European University Institute* de Florencia.

Agradezco a la Universidad de Deusto por ofrecerme la oportunidad de realizar la tesis, y a DEIKER, en particular, por el apoyo financiero que ha hecho posible el trabajo de investigación y la estancia de estudios.



## **Resumen**

El presente trabajo se propone analizar la actuación de la UE en relación con los países vecinos de la Europa del Este, y la perspectiva de transformación y desarrollo de estos países según las pautas de europeización existentes en el interior de las fronteras de la Unión Europea. El objetivo de la tesis es de contribuir a un mejor entendimiento de las condiciones para la influencia de la UE en sus países vecinos, que no tienen la perspectiva de adhesión, analizando el caso de Moldova.

Se utiliza el enfoque teórico combinado basado en elementos de racionalismo y constructivismo, adoptado en las investigaciones sobre europeización, y se aplican métodos cualitativos de estudio, mediante el trazado del proceso y análisis de discurso.

La aportación y relevancia académica de la investigación consiste en que construye un modelo de análisis de un aspecto de la política exterior de la Unión Europea desde una perspectiva nueva, y analiza la aplicación de la PEV en determinadas políticas y en un determinado país, así como las que contribuyen a que las transformaciones en las políticas de un país sean más probables.

Se estudian los mecanismos que se demuestran más eficientes en la exportación de modelos europeos hacia los países vecinos, y se analiza el papel de la condicionalidad e identificación y aspiraciones del país en la elaboración y adopción de la estrategia de desarrollo de país y en el proceso de transformación, así como el nivel de cambio alcanzado hasta la fecha en las políticas de Justicia y Asuntos Internos y de energía.



## **Abstract**

The present thesis analyzes the actions of the EU in relation to its neighboring countries in the Eastern Europe and the prospect of transformation and development of these countries following the path and models of the Europeanization within the borders of the European Union. The aim of the thesis is to contribute to a better understanding of the conditions for the EU's influence in its neighboring countries, which lack the prospect of accession, analyzing the case of Moldova.

The combined theoretical approach based on elements of rationalism and constructivism, adopted in research on Europeanization is used, and qualitative study methods as process tracing and discourse analysis are applied.

The contribution and academic relevance of the research is to build a model of analysis of an aspect of foreign policy of the European Union from a new perspective, and to analyze the implementation of the ENP in certain policies in a given country, as well as the conditions that are more likely to contribute to changes in the policies of a non-member state.

The thesis explores the mechanisms that demonstrate to be more efficient in exporting the European models to neighboring countries and the role of conditionality and identification and aspirations of the country in the adoption of the development strategy of the country and in the transformation processes as well as the extent of the changes achieved in the policies of Justice and Home Affairs and energy.



## ACRÓNIMOS

DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area

EaP – Eastern Partnership

ENI – European Neighbourhood Instrument

ENP – European Neighbourhood Policy

IEVA – Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

JHA – Justice and Home Affairs Policy

MEDA – Mediterranean European Development Agreement

OSCE – Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

PA – Plan de Acciones

PEV – Política Europea de Vecindad

RM – República de Moldova

TACIS – Technical Aid to the Commonwealth of Independent States

UCTE – Union for the Coordination and Transmission of Electricity

UE – Unión Europea

VLAP – Visa Liberalization Action Plan



# **Europeización de los países vecinos mediante la Política Europea de Vecindad.**

## **El caso de Moldova**

### **Índice**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
1. Definición y relevancia del problema de investigación	2
2. Conceptualizaciones, preguntas de investigación y objetivos	6
3. Diseño de la investigación	14
4. Estructura de la tesis	17
<b>PARTE I</b>	
<b>MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	
<b>Capítulo 1. Europeización</b>	19
1.1. Conceptualizaciones	19
1.2. Direcciones de la Europeización: <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i>	33
1.3. Dimensiones: policies, polity and politics	36
1.4. Mecanismos de europeización	38
1.5. Factores mediadores	45
1.6. Mediciones y resultados	46
1.7. Causalidad	49
1.8. Mecanismos de europeización en países no miembros de la UE	50
<b>Capítulo 2. Perspectivas teóricas y metodología del análisis de la europeización</b>	63
2.1. Perspectivas teóricas	64
2.1.1. Racionalismo	64
2.1.2. Constructivismo	67
2.1.3. Enfoque combinado	70
2.1.4. Enfoques teóricos en la PEV	75
2.2. Metodología	77
2.2.1. <i>Process tracing</i>	80
2.2.2. Análisis del discurso	88
2.3. Hipótesis	92
<b>PARTE II. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA REPÚBLICA DE MOLDOVA</b>	
<b>Capítulo 3. Política Europea de Vecindad</b>	99
3.1. La puesta en marcha de la PEV	99

3.2. Documentos estratégicos de la PEV	102
3.3. Mecanismos de la PEV: condicionalidad y lógica de lo apropiado	106
3.4. Diferenciación y dimensión regional	109
3.5. Instrumentos financieros de la PEV	111
3.6. Aspectos legales	113
3.7. Instrumentos legales	119
<b>Capítulo 4. La República de Moldova y los discursos de europeización</b>	123
4.1. Introducción general	123
4.2. La República de Moldova: características generales	126
4.3. Los discursos de la Europeización en la PEV	138
4.3.1. Discurso de las instituciones de la UE	142
4.3.2. Discurso de la República de Moldova	145
<b>PARTE III. DIMENSIONES DE LA EUROPEIZACIÓN DE MOLDOVA</b>	
<b>Capítulo 5. Dimensiones de la europeización</b>	153
5.1. Dimensión institucional – el Ejecutivo	153
5.2. Políticas públicas y seguridad	163
5.3. Justicia y Asuntos Internos	168
5.3.1. Situación existente anteriormente	170
5.3.2. Previsiones del Plan de Acciones	178
5.3.3. Cambios aprobados	181
5.3.4. Impactos reales	183
5.3.5. Conclusiones	189
<b>Capítulo 6. Aspectos del área de Energía</b>	193
6.1. Visión general	193
6.1.1. Situación existente anteriormente	197
6.1.2. Previsiones del Plan de Acciones	202
6.1.3. Cambios aprobados	209
6.1.4. Impactos reales	216
6.1.5. Conclusiones	224
<b>CONCLUSIONES</b>	229
<b>Anexo 1</b>	253
<b>Anexo 2</b>	255
<b>Bibliografía</b>	257

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis plantea evaluar el modo en el que la Unión Europea influye en países no miembros que no tienen la perspectiva de llegar a serlo así como los resultados de la influencia.

A través de la Política Europea de Vecindad, (de aquí en adelante PEV), la Unión Europea pretende exportar su modelo a países vecinos, que no tienen perspectiva de adhesión y muchos de ellos tampoco el interés de hacerlo en un futuro. El objetivo inicial declarado de la Política Europea de Vecindad era, por un lado, evitar líneas de división, y por otro lado asegurar que tras la ampliación hacia el Este de la Unión Europea en las fronteras nuevas de la misma no surgieran nuevas amenazas a la seguridad de la Unión. Desde su lanzamiento la PEV se planteó la ambición de responder a las propias exigencias europeas de cooperación y seguridad y a las expectativas de sus vecinos, pero más adelante se vio que la capacidad de promover reformas, de consolidar la seguridad y de acercar a los países vecinos ha variado de país a país y en muchos casos se ha visto minada por varios factores.

En el caso de los países de la Europa Central y del Este el impacto de la UE en las transformaciones de políticas públicas, instituciones y política fue considerado como un ejemplo de la europeización eficiente fuera de las fronteras de la UE. Los países respectivos asumieron después de los 1990 la realización de procesos de transformaciones aunque fueran difíciles y complejos, debido al incentivo que se les ofrecía, que era la perspectiva de llegar a ser país candidato y más adelante miembro de la UE.

Constituida sobre los mismos principios generales, la PEV está considerada como un instrumento de europeización fuera de las fronteras de la UE en países que no son candidatos a la adhesión. A pesar de no ofrecer esta perspectiva, la UE ha tenido

influencia diferencial y diferente en los países de la PEV. En el caso de tres países vecinos de la región Este, Georgia, Moldova y Ucrania, que han manifestado su voluntad y aspiraciones declaradas de acercarse a la UE, de adoptar y adaptar el modelo y valores de la Unión, la influencia de la UE mediante la PEV ha sido mayor.

El estudio de caso de la tesis se centra en Moldova, país que durante varios años ha sido considerado como el pionero del acercamiento a la UE y el que más ha avanzado en la promoción de las reformas asumidas en la interrelación con la UE.

La pregunta que se plantea la tesis es: ¿en qué condiciones puede la UE tener influencia en las políticas internas de Moldova?

El objetivo de la tesis es de contribuir a un mejor entendimiento de las condiciones para la influencia de la UE en sus países vecinos, analizando el caso de Moldova, mediante un enfoque teórico combinado.

## **1. Definición y relevancia del problema de investigación**

Un primer paso va a ser exponer el tema de la investigación y el estado de la cuestión. Schimmelfennig señala en el trabajo de referencia “Europeanization beyond Europe”<sup>1</sup> que aunque hay un cierto número de trabajos sobre el tema, la mayoría hasta muy recientemente se centraban en los estados casi-miembros de la UE (“*quasi-member states*”), o como mucho de los candidatos a la adhesión. Una de las explicaciones que da el autor es que a lo mejor la pregunta que se hacen los investigadores es si podemos hablar de la existencia de una europeización más allá de la Unión Europea. Los países que no son miembros de la UE están interesados en adoptar las normas de la UE ya que sólo así podrían obtener la calidad de miembros de la UE, y para participar en el

---

<sup>1</sup> SCHIMMELFENNIG, F., “Europeanization beyond Europe”, Living Reviews in European Governance, Vol. 7, (2012), No. 1: <http://www.livingreviews.org/lreg-2012-1>.

mercado común europeo se deben cumplir determinadas normas y reglas. La europeización fuera de las fronteras de la UE tiene como principal instrumento el acervo comunitario, pero esto sólo es válido para los países candidatos. Para los otros países de fuera de la UE y que no tienen perspectiva de adhesión se necesitan instrumentos y estrategias diferentes.

Para los países de la vecindad inmediata la Política Europea de Vecindad constituye un marco para la europeización, porque en los documentos estratégicos de esta política aparecen los principios más importantes de la política de ampliación: la promoción de los principales valores y normas democráticas más allá de las fronteras, la utilización de la condicionalidad política para promover las normas mencionadas y guiarse por el principio de la “diferenciación”<sup>2</sup> en la relación con los países vecinos. Aunque abarca una amplia serie de sectores y políticas que necesitan ser transformados en los estados vecinos, y se parece de esta forma a la política de ampliación, la PEV no contempla la perspectiva de adhesión a la Unión Europea y en la Comunicación que establece sus bases (“Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”) así lo señala.<sup>3</sup>

El presente trabajo se propone analizar la actuación de la UE en relación con sus países vecinos de la Europa del Este, y la perspectiva de transformación y desarrollo de estos países según las pautas de europeización existentes en el interior de las fronteras de la Unión Europea.

El análisis por parte de la Unión Europea de la gestión de sus relaciones con los vecinos directos, en su gran mayoría países con problemas de seguridad y económicos

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión Europea, COM (2003) 104 final, Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 5.

y que se encuentran en etapas de transición democrática, es un tema de interés e importancia para todos los actores del proceso. La misma puesta en marcha de una política específicamente diseñada para los países vecinos que no tenían y siguen sin tener una perspectiva de adhesión a la UE después de las últimas ampliaciones, así como la ulterior remodelación en repetidas ocasiones de esta política, demuestran que la UE ha dado importancia al tema de sus relaciones con el entorno vecino.

La crisis política y social surgida recientemente en la vecindad Sur de la UE y la llamada Primavera árabe, por una parte, y el estallido de la crisis de Ucrania en el Este por otra, han traído nuevamente a la actualidad el tema de la gestión de la PEV por parte de la UE, y ha vuelto a confirmar la dependencia recíproca de la UE y sus vecinos.

El problema que nos proponemos analizar, concretamente, en qué condiciones tiene lugar la europeización de la República de Moldova, tiene relevancia social tanto para el ámbito europeo, como para el ámbito nacional doméstico en primer lugar de Moldova, y también de otros países con características parecidas o similares. Desde su creación la Política Europea de Vecindad, un instrumento mediante el que la Unión Europea promueve la transferencia de normas fuera de sus fronteras, ha pasado por varias etapas de modificación y reformulación, con el objetivo de ser mejorada y de responder a los retos que surgían tanto desde la perspectiva de los destinatarios de la política como por parte de los estados miembros y de las instituciones europeas. Una investigación que estudiara la aplicación de la PEV en determinadas políticas sectoriales y en un determinado país, así como las condiciones en las que más eficiente ha demostrado ser, podría aportar conclusiones y recomendaciones que contribuirían a mejorar mecanismos de *rule transfer* y la aplicación de la Política de Vecindad tanto en el país analizado en el presente trabajo, Moldova, como en otros con similares características y condiciones. La contribución y la relevancia académica de la

investigación consiste en que construye un modelo de análisis de un aspecto de la política exterior de la Unión Europea desde una perspectiva nueva, utilizando herramientas teóricas (*process tracing*, análisis del discurso) que hasta la fecha no se han utilizado para el análisis concreto del caso de Moldova y de aspectos de sus políticas de asuntos internos y de energía.

En la literatura sobre europeización la mayoría de las publicaciones se refieren a las transformaciones de la UE en los Estados Miembros de la Unión, o bien en los estados candidatos o en vía de adhesión, y pocas analizan cómo afecta la actuación de la UE a las políticas, instituciones y políticas públicas de países terceros.

En el marco de la Política Europea de Vecindad la UE actúa con el objetivo de reducir las diferencias entre los países miembros y países no miembros, en aspectos de promoción de la democracia, normativas, cambios legales, etc., y se basa en los Planes de Acción y acuerdos orientados a promover las transformaciones en estos países para acercarlos a la UE. La PEV abarca las mismas áreas políticas contenidas en el acervo comunitario de obligatorio cumplimiento para los países candidatos, con la diferencia de que en el primer caso no existe la perspectiva de adhesión a la UE, que es el principal incentivo para la adopción del acervo. Debido a que esta política, o más bien, marco de acciones, es muy similar a la política de ampliación, pero sin contemplar la integración de facto en la Unión, Popescu y Wilson<sup>4</sup> y Sasse<sup>5</sup> la definen como una “ampliación-light”.

Por la misma razón, otros autores como Schimmelfennig, la consideran una europeización fuera de las fronteras de la UE<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> POPESCU, N., WILSON, A., *The limits of enlargement-lite: European and Russian Power in the troubled Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, 2009.

<sup>5</sup> SASSE G., “The European neighbourhood policy: Conditionality revisited for the EU's Eastern neighbours”, *Europe-Asia Studies*, 60(2), 295-316, 2008.

<sup>6</sup> SCHIMMELFENNIG, F., “Europeanization beyond Europe”, *Living Reviews in European Governance*, Vol. 7, 2012, p. 5.

La relevancia del tema se ve en el contexto de la importancia que tienen para la Unión Europea las relaciones con los países vecinos, de los cuales la mayoría son países con problemas endémicos, tanto de seguridad (económica, militar, fronteriza), como de gobierno y de gobernanza, lo que en las condiciones de interdependencia entre estados y regiones, así como debido a la cercanía geográfica, se transforman en problemas directos y complejos que la UE está interesada en resolver. Por otro lado los países que forman parte de la PEV están interesados en una mayor cooperación y relaciones más estrechas con la UE, importante polo de poder económico y político internacional.

La elección del tema está determinada por el interés en el nuevo marco de gestión de relaciones externas de la UE que es la Política Europea de Vecindad y la procedencia de la autora. Además, entre los países de la PEV que han dado mayores pasos en la dirección de la transferencia de normas europeas, ha estado Moldova, en la que la motivación de obtener una perspectiva, aunque lejana (de probabilidad remota), de adhesión a la UE ha sido determinante para un proceso de europeización más efectivo y más amplio de este país en comparación con otros estados de la PEV.

## **2. Conceptualizaciones, preguntas de investigación y objetivos**

Según Radaelli<sup>7</sup>, la europeización es un proceso de transformaciones en las políticas, la política y las instituciones de los países miembros de la Unión Europea. Las transformaciones mencionadas son determinadas por la intervención o la actuación de la UE a la que los estados responden a nivel nacional. La actuación de la UE orientada a modificar el comportamiento de los actores y estructuras de los estados miembros con el objetivo de aproximarlos a un denominador común en diferentes áreas se ejerce a varios

---

<sup>7</sup> EXADAKTYLOS, Th., RADAELLI, C., (Eds.), *Research Design in European Studies*, Palgrave Macmillan, 2012.

niveles. A nivel normativo en la UE se elaboran los documentos legislativos que ulteriormente han de ser transpuestos a la legislación de los países miembros, y que tienen carácter vinculante. Además se llevan a cabo acciones que no son vinculantes, como son reuniones, foros, consultas, cumbres, etc., que influyen en las políticas e instituciones de los Estados miembros, ya que llevan a la consolidación de la identidad de la UE con la consiguiente definición de objetivos comunes para esta estructura, constituyendo de esta forma el entramado de la gobernanza europea.

La UE puede influir en las políticas domésticas en diferentes modalidades – mediante la legislación vinculante, mediante el método de aprendizaje social y mediante la convergencia en temas de políticas públicas, pero se hace necesario ver en qué condiciones los cambios producidos en un estado miembro han sido determinados directamente por la actuación de la UE, es decir la relación de causalidad entre transformaciones domésticas e influencia de la UE.

Las transformaciones ocurridas en un país miembro pueden ser determinadas por la influencia de la UE y pueden no serlo necesariamente, es decir se pueden producir cambios orientados hacia la convergencia o aproximación a la legislación de la UE en algunas políticas domésticas, que en teoría podrían ser el resultado de la europeización, pero que en realidad pueden ser determinadas por otras causas. Puede haber transformaciones producidas por eventos o instituciones transnacionales o bien desde el interior del país, y por esto determinar en qué condiciones y con qué mecanismos se produce la europeización es difícil de medir.

Radaelli menciona que “(...) la europeización se refiere a una relación entre una causa producida a nivel de la UE y un cambio a nivel doméstico (...). En el caso de los países candidatos o receptores de ayuda de la UE o de iniciativas de promoción de democracia, “el efecto” está ubicado fuera de la UE, pero el dilema causal esencial

sigue siendo el mismo: ¿cómo sabemos si la actuación de la UE es o no un factor causal del impacto?”<sup>8</sup>

La europeización es un tema cada vez más estudiado y analizado en los estudios sobre la UE y a pesar de que la europeización fuera de las fronteras de la UE tiene sus particularidades y diferencias en cuanto a la definición y aplicación, el diseño de investigación, la determinación de la causalidad, los métodos de investigación utilizados son los mismos.

La europeización como proceso de transformación de las políticas en los Estados Miembros tiene una serie de instrumentos o mecanismos coercitivos, sanciones o un proceso de coordinación a base de acuerdos para realizar un cambio, una transformación de una política o de una institución según las previsiones europeas. En el caso de los países candidatos o futuros candidatos con perspectivas de adhesión el proceso de europeización se lleva a cabo en principio y fundamentalmente mediante la adopción del acervo comunitario, el paquete de leyes orientado a la transformación de las estructuras, instituciones y políticas de un estado según las directivas y normas adoptadas en la UE.

Dado el éxito de la UE y la experiencia que adquirió apoyando y cambiando en los años 1990 a los países de la Europa Central y del Este mediante el proceso de ampliación, se decidió utilizar las mismas herramientas y procesos al tratarse de países de fuera de la UE. Los Planes de Acción han sido las unidades de medida de los compromisos asumidos por los estados vecinos en términos de cambios políticos, institucionales, y de políticas públicas. Los Planes son aprobados después de negociaciones entre las partes, y no impuestos por la UE, aunque es difícil obviar la existente asimetría entre el papel atribuido a los actores en estos documentos. Aunque

---

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 3.

los estados vecinos de la UE no se supone que implementen la totalidad del acervo comunitario, una importante parte del mismo se transpone a las legislaciones nacionales según previsiones conjuntamente acordadas en los Planes de Acciones.

En el caso de países vecinos, donde no se puede hacer uso de este principal instrumento o núcleo de la europeización que es el acervo comunitario, se pueden identificar otros instrumentos y estrategias que se aplican o se pretenden aplicar para el acercamiento de estos países a los procesos y políticas europeas. Es interesante ver la manera en la que la UE transfiere reglas, normas y prácticas a terceros países que no tienen el incentivo de la adhesión y por consiguiente no pueden aplicar la condicionalidad en la medida en la que se haría en el primer caso.

A partir de 2003, en vísperas de la gran ola de ampliaciones hacia el Este, la UE puso en marcha la Política Europea de Vecindad, dirigida a los países de su vecindad del Este y Sur, “para desarrollar una zona de prosperidad y vecindad amistosa, evitar nuevas líneas divisorias, así como para promover prosperidad y estabilidad dentro y fuera de las nuevas fronteras de la Unión”.<sup>9</sup> Las reformas de la PEV abarcan tres dimensiones: la promoción democrática, la integración de mercados y la cooperación en seguridad. La Comisión menciona que la relación privilegiada que se plantea establecer con los vecinos será construida en el compromiso recíproco con los valores comunes, en las áreas de Estado de Derecho, buena gobernanza, respeto de derechos humanos y los principios de economía de mercado y desarrollo sostenible”.<sup>10</sup> Como no se ofrece perspectiva de adhesión, los países vecinos no tienen que adoptar el acervo comunitario, pero se les aplica la condicionalidad política o la condicionalidad democrática. La puesta en aplicación de las previsiones de la PEV se lleva a cabo a través de Planes de

---

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión Europea, COM (2003) 104 final, p. 3.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p 4.

Acciones en los cuales se indican las reformas prioritarias a realizar en cada dominio, acordadas por la UE y el país vecino.

Moldova es uno de los países vecinos de la UE, parte de la PEV que tiene grandes aspiraciones de acercarse a la UE. Desde el momento de la declaración de su independencia el país ha decidido adoptar la orientación hacia la UE y se ha manifestado dispuesto a hacer cambios y reformas democráticas, con la voluntad y esperanza de obtener más adelante la perspectiva de adhesión a la UE.

En 2005 Moldova firmó el Plan de Acciones que establecía la promoción de las reformas en las áreas mencionadas. Desde 2005 hasta 2009 el país mantuvo su retórica pro-europea, manifestando que se realizaban acciones orientadas a acercarse a la UE, pero en realidad el partido comunista entonces en el poder llevó a cabo muy pocas de las reformas acordadas.

El 5 de abril de 2009 en Moldova hubo elecciones parlamentarias que fueron sospechosas de falsificaciones masivas a favor del partido en el poder, lo que llevó a amplias protestas de la oposición. Como consecuencia, en julio del mismo año se disolvió el Parlamento, se llevaron a cabo elecciones parlamentarias anticipadas, y varios partidos de orientación democrática llegaron al poder, creando una coalición mayoritaria llamada la “Alianza para la integración europea”<sup>11</sup>, que firmó una declaración asumiendo el firme compromiso de acercar a Moldova hacia la cooperación con la UE.

La realización de las reformas acordadas en el Plan de Acciones cobró mayor coherencia y firmeza, y se registraron progresos en el cumplimiento de los compromisos asumidos, y así lo manifiesta la Comisión en los informes de progreso, en el dominio de la Justicia y Asuntos Internos, en las negociaciones referentes a la liberalización de

---

<sup>11</sup> Acuerdo para la creación de la Alianza de Integración Europea en Moldova, <http://www.e-democracy.md/files/parties/acord-constituire-aie-2010.pdf>

visados y en el *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA), como parte importante del Acuerdo de Asociación que Moldova aspiraba firmar. La evolución de los acontecimientos en los últimos años ha permitido a Moldova posicionarse como el país vecino con mayores avances (en perspectiva comparada y sin obviar el gran volumen de compromisos asumidos y sin cumplir) en el proceso de transformación orientado al acercamiento a la UE. Es interesante analizar el modo en el que la UE influye en países terceros, buscar la explicación de algunos casos de transferencia de normas y reglas a las políticas e instituciones domésticas en un país no miembro de la UE ni candidato a la adhesión, así como identificar el papel que los diferentes mecanismos de europeización fuera de la Unión han tenido en el proceso.

Generalmente la PEV ha sido considerada una política de relativamente bajo impacto en las políticas internas de los países vecinos<sup>12</sup>. No obstante, en los casos de Georgia, Moldova y Ucrania en determinadas condiciones las transformaciones han sido considerables, sobre todo si se tienen en cuenta dos elementos: en la etapa inicial de lanzamiento la PEV carecía de la llamada “finalité politique”; y segundo, que se contemplaban importantes cambios de alto coste pero no se ofrecía a cambio la perspectiva de adhesión ni de país candidato.

En virtud del hecho de que en Moldova en el período analizado se ha visto una agilización del acercamiento a la UE, por diferentes vías, la tesis estudiará las razones y las condiciones que han llevado a que un país sin perspectiva de adhesión decidiera asumir, a pesar del contexto, importantes reformas a nivel institucional, político y de políticas públicas. Se analizarán aspectos de dos políticas: de Justicia y Asuntos

---

<sup>12</sup> DELCOUR, L. , TULMETS, E. “Pioneer Europe? The ENP as a Test Case for EU’s Foreign Policy”, *European Foreign Affairs Review*, 14(4): 521—523, 2008; SCHIMMELFENNIG, F., SCHOLZ, H., “EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange”, *European Union Politics*, 9(2): 187-215, 2008; SCHIMMELFENNIG, F. “Europeanization beyond Europe”, *Living Reviews in European Governance*, 2(1), 2007; POPESCU, N., WILSON, A., *The Limits if Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, 2009.

Internos y política de energía. Las dos políticas han registrado considerables avances, aunque mediante mecanismos y medios diferentes que iremos aclarando.

El trabajo se propone mostrar que en el proceso de transformaciones de las políticas en el caso estudiado han tenido papeles importantes por una parte los razonamientos o argumentos racionales y por otra parte las ideas que han ayudado a formular las nuevas direcciones y objetivos de políticas.

Las preguntas de investigación serían:

- a. ¿En qué condiciones se produce la europeización de Moldova como país vecino no miembro de la UE?
- b. ¿existe una relación causal directa entre las transformaciones de la política y las políticas públicas de RM y la aplicación de la Política Europea de Vecindad?
- c. ¿qué papel tiene la condicionalidad para la transferencia de normas hacia la RM?

El objetivo principal de la investigación es el de analizar la Política Europea de Vecindad como instrumento de europeización fuera de las fronteras de la Unión Europea y su aplicación en Moldova.

Los objetivos específicos son:

- a. Definir en qué condiciones la UE ejerce su influencia en la dimensión externa de la europeización, y cuáles son los mecanismos más adecuados para la transferencia de la normativa de la UE a sus países vecinos.
- b. Estudiar el modo en el que la UE gestiona la Política Europea de Vecindad en relación con los países que manifiestan su voluntad de integrarse en el espacio europeo.

c. Determinar la influencia del papel de Rusia en la evolución de la política de los países indicados.

Las teorías racionalistas asumen que la política internacional se rige por el interés propio estratégico y económico de un estado o de otro actor, y que está construida o modelada mediante procesos de negociación orientados a mejorar la relación coste-beneficio de cada actor.

El enfoque constructivista considera prioritarias las identidades, las ideas y los procesos de construcción de las ideas, mediante la argumentación en la explicación de las relaciones internacionales. La integración europea está analizada desde la perspectiva constructivista como un proceso de formación de una comunidad, basado en identidades, valores e ideas compartidas.

En los trabajos referentes a la ampliación de la UE a los países de la Europa Central y del Este y a la PEV se subraya la importancia de tomar en consideración que los diferentes actores parte de estas políticas – la UE por una parte, y los países-meta por otra, en diferentes etapas actúan basándose tanto en razones de coste-beneficio, como en valores compartidos y sentido de identidad. Esto supone que el proceso de interacción no puede ser analizado desde una sola perspectiva.

La mayoría de los estudios que analizan la influencia de la UE en los entornos domésticos en los estados vecinos asumen dos categorías de mecanismos causales que los promueven: los basados en la lógica de las consecuencias, que sigue a los cálculos de coste-beneficio, y los de la lógica de lo apropiado, de lo que por convicción e ideas se considera lo correcto y adecuado.

Por esto, para contestar las preguntas que la investigación se plantea, sobre la evolución de la PEV y la comprensión de los mecanismos de transferencia de normas y reglas de la UE, en el trabajo utilizaremos una perspectiva combinada de análisis, donde

las dos teorías constituirán métodos o instrumentos de análisis del proceso (Schimmelfennig<sup>13</sup>, Kratochvil<sup>14</sup>).

### 3. Diseño de investigación

#### *Selección del caso*

La selección del caso se debe a una serie de factores entre los cuales está el conocimiento de la zona por la investigadora, el interés en el análisis de un país no candidato pero con voluntad manifiesta de llegar a serlo en un futuro, la evolución de la PEV como instrumento de europeización fuera de la UE. Además, hemos tenido en cuenta la observación de varios autores de que existe un sesgo a la hora de seleccionar los casos de estudio de la europeización a favor de estados más antiguos de la UE contra los más nuevos, a favor de estados miembros contra estados candidatos o asociados.<sup>15</sup> La selección del estudio de un caso de europeización fuera de las fronteras de la UE desde la perspectiva que hemos elegido nos evita caer en el sesgo mencionado.

El caso de Moldova por otro lado es interesante para la investigación dado que tiene muchas características comunes con otros países exsoviéticos, aunque también tiene sus peculiaridades. Por su situación geográfica y por su pasado histórico es un país con tendencias a la inestabilidad, con problemas de identidad y dependiente de factores externos económica y políticamente. El país ha establecido y hecho pública su orientación europea después de la proclamación de independencia, opción a la que

---

<sup>13</sup> SCHIMMELFENNIG, F., *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003, p.11.

<sup>14</sup> KRATOCHVIL, P., TULMETS E., *Constructivism and rationalism in EU External Relations. The case of the ENP*. Nomos, 2010.

<sup>15</sup> BACHE, I., BULMER, S., GUNAY, D., “Europeanization: A Critical Realist Perspective” in EXADAKTYLOS, Th., RADAELLI, C., (Eds.), *Research Design in European Studies*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 70.

nunca ha renunciado. Moldova es un país donde en los últimos años ha habido una fuerte aspiración pro-europea manifestada tanto a nivel retórico como de hecho y ha tenido un período de cambio fáctico en sus políticas e instituciones. La aspiración del país de llegar a obtener la adhesión a la UE le ha motivado para acometer reformas orientadas al acercamiento al modelo de la Unión para de este modo demostrar su disponibilidad de cambio. Aun así, al igual que en Ucrania y Georgia, en numerosos momentos de su historia reciente, el transcurso fáctico del país ha sido oscilante, a causa de la influencia económica, política y cultural de Rusia en la región respectiva. Dichas circunstancias han condicionado el proceso de transformación del país, interviniendo en el impacto que la UE pudiera ejercer en las políticas públicas, instituciones y la política de Moldova.

Analizar las condiciones en las que se ha producido la europeización del país, entendida como la influencia de la UE en la transformación de políticas e instituciones, permitirá extrapolar hasta cierto punto las conclusiones hacia otros países con características, antecedentes y capacidades similares de la Política Europea de Vecindad.

### *Métodos*

Para determinar la relación de causalidad entre el proceso de las transformaciones en el país y la influencia de la UE se utiliza el método de *process tracing* como una herramienta que permite realizar observaciones basadas en múltiples fuentes de evidencias. El método del *process tracing* intenta identificar la línea y los mecanismos causales que existen entre una variable independiente y los resultados (*outputs* y *outcomes*) de la variable dependiente.

El análisis del discurso va a ser un aspecto que complementará el trazado del proceso, permitiendo así un análisis más completo del proceso de modelación y transformación de cambio en el país.

### *Datos*

El trabajo abarca el período de tiempo desde 2009 a 2013, refiriéndose a las actuaciones de la UE, representada por la Comisión Europea (y sus oficiales), en relación con la República de Moldova, representada por sus dirigentes políticos.

El análisis se basa en documentos, observaciones y entrevistas, siguiendo así el método de triangulación que permite corroborar los resultados y conclusiones obtenidas.

La primera parte de los documentos son documentos oficiales de la Comisión Europea (Comunicaciones referentes a la PEV, Informes de Progreso generales y específicos para las políticas analizadas) y de las instituciones políticas de Moldova (declaraciones políticas y tomas de posiciones, ponencias oficiales), así como documentos conjuntos que se refieren a las relaciones entre Moldova y la UE (Planes de Acciones, Acuerdos, documentos de planificación, informes de Ministerios de la rama). La segunda parte abarca documentos de análisis y evaluación de estas relaciones y de las políticas en Moldova redactados por especialistas en el área, análisis de *think tanks*, monografías. Por tanto analizamos tanto documentos primarios emitidos por las partes, así como discursos públicos, y también investigaciones académicas anteriores que pueden ayudar a una mejor aclaración del tema estudiado.

Se utilizan también publicaciones y estudios que explican la situación del país, documentos relacionados con la evaluación de las condiciones y perspectivas del mismo.

Por último, se han analizado las 11 entrevistas realizadas en enero – febrero de 2015 en Chisinau a representantes políticos de Moldova, a funcionarios de los Ministerios de las políticas analizadas, a representantes de la UE en Moldova y a expertos de *think tanks*.

Las entrevistas han sido semi-estructuradas, lo que ha permitido profundizar en aspectos de interés durante el tiempo de la entrevista, solicitando detalles o aclaraciones, ofreciendo así a los entrevistados la posibilidad de extender y completar la información en su respuesta.

Cabe destacar que ha habido entrevistados que han declinado la grabación de las entrevistas, y que han preferido contestar desde el anonimato, por tanto siguiendo los principios éticos académicos y generales, esto se ha respetado y no se indican datos que permitieran el reconocimiento de los mismos.

El análisis de los datos obtenidos de estas fuentes, así como las observaciones y el análisis de la actualidad nos han permitido identificar explicaciones para los cambios en las políticas y administración de Moldova aun en ausencia de una perspectiva de adhesión.

#### **4. Estructura de la tesis**

La tesis está estructurada en tres partes, además de la introducción y las conclusiones. La primera parte presenta el marco teórico, conceptual y metodológico del tema, donde el primer capítulo incluye aspectos referentes a las conceptualizaciones de la europeización, las direcciones y dimensiones de la misma, así como los mecanismos y factores que median la europeización, finalizando con la explicación de las particularidades de medición de este proceso. El capítulo 2 se centra

en las perspectivas teóricas, la metodología del trabajo y se formulan las hipótesis. La parte II consiste de otros dos capítulos, el capítulo 3 analiza la Política Europea de Vecindad y el capítulo 4 refleja la situación de la República de Moldova y el análisis del discurso de la europeización en relación con este país. Los capítulos 6 y 7 que constituyen la parte III analizan aspectos de la europeización de dos políticas de Moldova: la política de Justicia y Asuntos Internos y la política de energía respectivamente.

## **PARTE I. Marco teórico y conceptual del análisis**

La parte I ofrece una revisión del marco conceptual relacionado con el concepto de europeización, haciendo una revisión de la literatura previa en el área, seguida por el marco de análisis del proceso de europeización, sus dimensiones, direcciones, mecanismos y mediciones. Más adelante se desglosan las teorías desde las que se analiza la europeización, así como la metodología a emplear para el estudio del tema.

### **Capítulo 1. Europeización**

#### **1.1. Conceptualizaciones de la europeización**

Las teorías de la integración europea que se ocupan de la explicación de la integración, han tenido tres etapas mayores en tiempo. Wiener identifica la primera que empieza desde los años ´60; es la que pretende explicar la integración y se centra en como pueden ser explicados los resultados (*outcomes*) de la integración y por qué se produce la integración. La etapa que empieza en los ´80 analiza la gobernanza, y explica el tipo de sistema político que es la UE, cómo pueden ser descritos los procesos políticos en la UE y el funcionamiento de la política regulatoria de la UE. La tercera fase es la construcción de la UE, empezando desde los años ´90, y se centra en aclarar de qué modo y con qué consecuencias sociales y políticas se lleva a cabo la integración, y la manera en la que la integración y la gobernanza están conceptualizadas<sup>16</sup>.

En la primera etapa los enfoques teóricos dominantes en el debate, el neofuncionalista y el intergubernamentalista, se basan en argumentos racionalistas.

---

<sup>16</sup> WIENER, A., DIEZ TH., *European Integration Theory*, Oxford, 2004, p.7.

Para explicar el impacto del proceso europeo y de sus instituciones en los estados miembros, los investigadores en los primeros estudios utilizaron la lógica de los dos mayores paradigmas de la Integración Europea: el neofuncionalismo, cuyos adeptos proponían que la EU debía proveer a los actores de instrumentos de influencia y acceso político a nivel europeo<sup>17</sup>, y el intergubernamentalismo liberal, según el cual se sostiene que los gobiernos de los estados miembros ejercen control sobre la UE y que el efecto de las instituciones europeas es reducido<sup>18</sup>.

La perspectiva federalista, por su parte, contemplaba la idea de unir unidades territoriales independientes con el objetivo de constituir un tipo de unión que pretende unir en la diversidad, y ser una unión voluntaria. Las formas de federalismo propuestas después del período de pos guerra, contemplaban una organización político-jurídica a varios niveles, que suponía la transferencia de partes del poder soberano de Estados a la federación europea, algunas competencias exclusivas suyas, algunos órganos típicamente federales, un ejecutivo, un parlamento y un tribunal.<sup>19</sup> Después de la constitución de las Comunidades europeas cobraba gran importancia para el análisis el tema del reparto de competencias entre la federación y los estados miembros, y además se va incluyendo en la estructura un tercer nivel subestatal – comunidades, regiones, etc.

Conforme al funcionalismo y neofuncionalismo, la integración es un proceso de crecimiento sector por sector, mediante *spillover*, o desbordamiento.<sup>20</sup> El papel principal en esta teoría les corresponde a los actores no estatales. Los estados siguen teniendo un importante papel a la hora de establecer acuerdos iniciales generales para una región, pero les corresponde a los actores que no son estados el papel de llevarlos a práctica, y

---

<sup>17</sup> BÖRZEL T., RISSE Th., “Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics” en JORGENSEN K. E., POLLACK M. A., ROSAMOND B., *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, 2007, p. 484.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> MARISCAL, N., *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003, p.23.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 26

en condiciones de democracia los gobiernos se verían presionados en alguna medida para ofrecer mayor campo de acción y concederles mayor autoridad a las entidades regionales creadas por los estados mismos.<sup>21</sup>

El intergubernamentalismo liberal se puede explicar desde las teorías de las relaciones internacionales, que plantean explicar el desarrollo de la UE analizando la formación de preferencias nacionales de los estados.<sup>22</sup> Como argumento principal del intergubernamentalismo liberal, el teórico principal de este enfoque A. Moravcsik establece que

“EU integration can be best understood as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system and the role of institutions in bolstering the credibility of interstate commitments”.<sup>23</sup>

El papel principal en la integración europea aquí se les concede a los gobiernos de los Estados, los cuales formulan las preferencias de sus países, las llevan a negociaciones interestatales con las de otros gobiernos y por último se decide con respecto a la delegación o no de la soberanía en las organizaciones supranacionales.<sup>24</sup>

Además de los enfoques mencionados que constituyen las teorías clásicas de integración, se distingue el análisis de políticas, que se centra en identificar el modo en el que se solucionan los problemas de interés público en diferentes instituciones y procesos.

---

<sup>21</sup> SCHMITTER, Ph., “Neofunctionalism”, en WIENER, A., DIEZ, T., *European Integration Theories*, Oxford, 2004.

<sup>22</sup> MARISCAL, N., *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 213.

<sup>23</sup> MORAVCSIK, A., *Choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London, UCL Press, 1999, p.18.

<sup>24</sup> MARISCAL, N., *op. cit.*, p. 219.

Otro enfoque es la perspectiva del debate constitucionalista, que en líneas muy generales, se plantea la cuestión sobre cómo debe ser una política efectiva y legitimada para organizar los asuntos políticos y sociales de la UE.

La gobernanza es el enfoque o la teoría que puede juntar estas tres perspectivas enriqueciendo de este modo el conocimiento sobre la Unión.

Según algunos autores<sup>25</sup>, la europeización puede ser vista como otra dimensión de la integración, en el concepto definido como “proceso de influencia que deriva de las decisiones europeas y que impactan a los estados miembros”.<sup>26</sup>

La diferencia entre la europeización y las teorías de la integración es que las últimas se ocupan de estudiar los motivos y las modalidades por las que los estados deciden unirse para constituir una estructura supranacional, cediendo soberanía, mientras que la europeización intenta explicar que es lo que ocurre cuando las instituciones europeas existen ya y elaboran y aplican políticas<sup>27</sup>.

La gobernanza externa se plantea estudiar la influencia de la UE en terceros países y a nivel internacional y la extensión de las políticas y normas internas más allá de los estados miembros<sup>28</sup>.

Mientras la gobernanza europea interna se centra en la creación de normas y en su implementación en los sistemas políticos nacionales, la gobernanza europea externa se refiere a la transferencia de normas europeas a países no miembros.<sup>29</sup> El más exitoso

---

<sup>25</sup> JACHTENFUCHS M., KOHLER-KOCH, B., “Governance and Institutional Development” en WIENER, A., DIEZ, T., *European Integration Theories*, Oxford, 2004, p.109.

<sup>26</sup> *Ibid.*,

<sup>27</sup> BÖRZEL T., RISSE. Th., “Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics”, en JORGENSEN K., POLLACK M., ROSAMOND, B., *Handbook of European Politics*; RADAELLI, C., “Europeanization of Public Policy” en FEATHERSTONE K., RADAELLI, C., *The Politics of Europeanization*, 2003, p. 33.

<sup>28</sup> LAVENEX, S., SCHIMMELFENNIG., F., (Eds.), “EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics”, *Journal of European Public Policy*, 16 (6), 2009.

<sup>29</sup> SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 11:4, August 2004, 661-679.

caso de promoción de normas de la UE al exterior ha sido la ampliación ya que en los países candidatos se ha asumido la aplicación del acervo comunitario en su totalidad. Por tanto, la gobernanza externa se plantea analizar de qué modo y hasta qué punto es eficiente la transferencia de normas de la UE a países terceros, evaluando los factores que explican la extensión de normas europeas.

La europeización es entendida como el impacto doméstico de la gobernanza europea, mientras que la gobernanza externa se refiere a las “dinámicas que incentivan la extensión de partes del acervo comunitario europeo más allá del círculo de los estados miembros”<sup>30</sup>.

Por otra parte, autores como Marciacq señalan la posibilidad de ver la europeización desde la perspectiva de la gobernanza europea entendida como “la autoridad de elaborar, implementar y reforzar normas en un área política específica”, ya que ésta no limita el área de las normas a analizar y por tanto se puede referir también a actores que no tengan perspectiva de adhesión a la UE<sup>31</sup>.

Uno de los resultados de la integración europea en las últimas décadas ha sido que algunas áreas de competencia doméstica como eran la política de medio ambiente, inmigración o competencia han cobrado una dimensión externa. Para definir la gobernanza externa, Lavenex y Schimmelfennig se refieren a la extensión del modelo regulatorio, instituciones y reglas de gobernanza de la UE hacia países terceros que no son miembros de la UE, proyección realizada mediante formas institucionalizadas de acción coordinada orientadas a alcanzar acuerdos colectivos vinculantes.<sup>32</sup> La

---

<sup>30</sup> LAVENEX, S., EU external governance in 'wider Europe', *Journal of European Public Policy*, Volume 11, Issue 4, 2004.p. 681.

<sup>31</sup> MARCIACQ, F., “The Political Geographies of Europeanisation: Mapping the Contested Conceptions of Europeanisation”, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 8, Issue 1, pp. 57-74, 2012. Available at: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/353/322> p. 60.

<sup>32</sup> LAVENEX, S., SCHIMMELFENNIG, F., “EU Rules beyond EU Borders: theorizing external governance in European Politics”, *Journal of European Public Policy*, 16:6, September, 2009, p. 791. ;

perspectiva de análisis de gobernanza se centra en los sistemas de normas y estudia la dimensión externa de los procesos internos de integración. Cuando la gobernanza externa es exitosa, esta se transforma en europeización fuera de la UE.<sup>33</sup>

En los últimos años los estudios europeos han manifestado un interés en continuo aumento hacia la transformación de la UE y los cambios debidos a la evolución de la misma tras las mayores ampliaciones de su historia. La integración de países del ex bloque socialista, vistos hasta entonces tan diferentes de los estados occidentales, ha hecho que el área de estudios europeos se volcara en análisis referentes a la integración de estos países, contribuyendo a que la UE se convirtiera en una organización mucho más heterogénea.

En el área de las ciencias políticas después de muchos años de estudio de la integración europea sigue habiendo interés en estudiar y analizar las transformaciones que se han operado en la gobernanza de la Unión durante la integración, en sus políticas públicas, en su imagen y en su modo de actuar en los países miembros y hacia el exterior.

Los trabajos del estudio de la europeización han conocido una amplia difusión en el área de los estudios europeos. La definición y conceptualización de la europeización han constituido el tema de varias obras relevantes de investigación. Entre los autores que han tratado el tema del concepto cabe citar a Bulmer<sup>34</sup>, Börzel<sup>35</sup>, Cowles, Caporaso y Risse<sup>36</sup>, Olsen<sup>37</sup>, Featherstone y Radaelli<sup>38</sup>, Ladrech<sup>39</sup>.

---

SHIMMELFENNIG, F., SCHIMMELFENNIG, Frank, "EU External Governance and Europeanization Beyond the EU", en LEVI-FAUR, D. (ed.), *Oxford Handbook of Governance*, 2012, p. 657.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> BULMER, S., "Theorizing Europeanization" in GRAZIANO, P. and VINK, M., (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

<sup>35</sup> BÖRZEL, T. and PANKE D., 'Europeanization' in CINI, M., PEREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN N.(eds.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

<sup>36</sup> COWLES, M. G., CAPORASO, J. A., RISSE-KAPPEN, T. (Eds.) *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press, 2001.

Expondremos a continuación la definición del término europeización en visión de algunos de los autores citados, para ulteriormente a base de sus definiciones, poder elaborar o definir el concepto de europeización en la aceptación que utilizaremos para el caso de estudio.

La europeización puede ser entendida como un proceso puesto en marcha por la integración europea regional, o como la adaptación doméstica a la integración europea regional<sup>40</sup>. La europeización supone o implica una respuesta a las políticas de la Unión Europea. Según Featherstone y Radaelli el uso del término europeización en la década de los `90 del siglo XX se puede clasificar en cuatro categorías:

- a) la europeización como fenómenos histórico, que hace referencia a la exportación de modelos y normas sociales europeas, así como de prácticas y modelos institucionales y valores y creencias,
- b) la europeización como transnacionalismo, eso es la difusión de ideas, valores, modelos de comportamiento entre las naciones en el interior de Europa, acepción que se comprueba ser muy amplia.
- c) la adaptación institucional que se refiere a la adaptación de las instituciones y los actores políticos de los Estados Miembros a la presión de la Unión.
- d) la cuarta y, según los autores citados, la más extendida categoría de aplicaciones del termino se refiere al impacto en las políticas públicas de los Estados que emana de la calidad de miembro de la UE.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> OLSEN, J. P., "The Many Faces of Europeanization" en *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, pp. 921-952.

<sup>38</sup> FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003.

<sup>39</sup> LADRECH, R., "Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France" *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 1994, pp.69-88.

<sup>40</sup> VINK, M., GRAZIANO, P., *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 7

<sup>41</sup> FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, pp. 6-11.

Analizando la influencia de la UE en el sistema político e instituciones de Francia en 1994, R. Ladrech define la europeización como

“an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that the EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making”.<sup>42</sup>

De este modo el autor subraya el papel que tienen los factores domésticos en la aplicación de una determinada política en un estado miembro, contribuyendo a la adaptación de esta política. El hecho de que en cada estado se adapten las políticas para su aplicación no supone necesariamente una convergencia o armonización entre los estados. Lo que distingue la europeización de la globalización o internacionalización son en este caso, en opinión del autor, primero las delimitaciones geográficas y luego las condiciones previas existentes en cada Estado, que a su vez están influyendo en el proceso de adaptación tanto de modo formal como informal.

En 2002 Olsen propone un análisis detallado<sup>43</sup> de la europeización, que es un término utilizado con frecuencia creciente en el ámbito de investigación, explicando que no es un proceso único ni un fenómeno *sui-generis*<sup>44</sup>, sino que puede servir para ayudarnos a comparar el sistema de gobernanza europea con otros sistemas de gobernanza. Él procede a separar los diferentes aspectos o fenómenos que se designan con la palabra *europeización*, término que puede tener varios significados. Un primer aspecto o primera utilización del concepto de la europeización sería el cambio en las fronteras territoriales exteriores, cuando estas se modifican, y como ejemplo puede servir el caso de la ampliación de la UE. Olsen explica la modalidad en la que se

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> OLSEN, J., “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40(5), pp. 921-952, 2002.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 922

deciden y realizan las ampliaciones de la Unión Europea, que han sido un proceso recurrente, subrayando las razones por las que los estados miembros aceptan nuevos países para formar parte de la Unión. Existe el aspecto de la obligatoriedad en el proceso, cuando los países candidatos o aspirantes han de cumplir las normas de la UE, y la ulterior aceptación del país como miembro depende del cumplimiento de los criterios establecidos. Por otra parte, Olsen señala que a pesar de que existen una serie de requerimientos por cumplir por parte del candidato – los criterios social-demócratas, o referentes a la transformación de las instituciones, no obstante los *policy-maker* europeos incluyeron en el papel que había de desempeñar Europa en los tiempos de la guerra fría la responsabilidad que se suponía que tenía la UE con los países de la Europa Central y del Este, y esto ha tenido influencia en el proceso de ampliación. Aunque se requiriera el cumplimiento de determinadas condiciones por parte de los países aspirantes, muchos investigadores han señalado que los países miembros se mostraron favorables a la ampliación aun cuando no había garantías de beneficio, y eso puede significar que las cuestiones identitarias han tenido su impacto. El autor pone de manifiesto que en el análisis de las razones de la europeización mediante la ampliación puede haber explicaciones racionalistas, basadas en cálculos de coste-beneficio, y de cumplimiento obligado de las normas y también explicaciones basadas en el aprendizaje y en la convicción de la idoneidad de cambios en virtud de considerarlo lo apropiado, y no necesariamente porque brindara beneficios.

La segunda faceta del término se refiere al desarrollo de las instituciones de gobernanza a nivel europeo, entendido como la capacidad de instituciones legales con un orden normativo basado en principios y estructuras constitutivas de promover decisiones vinculantes y sancionar el incumplimiento de las mismas. Para entender la dinámica del desarrollo institucional a nivel europeo, Olsen propone la noción de

elección con un objetivo (*purposeful choice*), explicado del modo que los actores, al tener la posibilidad de elegir de entre varias formas de gobernanza, eligen aquella organización que consideran y evalúan como más sólida /valuable/.<sup>45</sup> El autor distingue cuatro dimensiones importantes para el análisis comparativo entre instituciones de la UE: las instituciones regulatorias (aparatos unificados administrativos y militares), instituciones socializadoras (desarrollo mediante la educación y socialización de identidades territoriales y comunidades culturales), instituciones democráticas (ciudadanía, igualdad de derechos participativos, oposición legitimizada) y cuatro, instituciones de bienestar (desarrollo de ciudadanía económica y de derechos y una comunidad que asuma la responsabilidad de asegurar oportunidades iguales para ciudadanos). Se hace hincapié en que para estudiar la dinámica de las instituciones europeas se deben analizar las instituciones responsables de la toma de decisiones y de la implementación de las mismas.

El tercer aspecto de la europeización que distingue Olsen es el grado de desarrollo de gobernanza a los niveles nacional y subnacional, adaptada a los sistemas de gobernanza europea, que contempla la división de responsabilidades y poderes, asegurando un equilibrio entre la coordinación central y la autonomía local. Para estudiar este proceso de adaptación doméstica a las normas europeas, Olsen propone dos marcos: uno es el aprendizaje experiencial en el que los actores eligen las instituciones que mejores experiencias han resultado tener, ya que las formas y acciones consideradas como exitosas tienen mayor probabilidad de repetirse, y el segundo la selección competitiva, donde los procesos de cambios están dirigidos por los imperativos del entorno, y donde las instituciones y actores buscan tener éxito en cambiar el entorno funcional y normativo, para llegar a ser el más competitivo. No

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 929.

obstante, los procesos de adaptación a veces se llevan a cabo conjuntando elementos de los dos marcos mencionados, en los que intervienen también otros factores. El impacto de la UE a nivel doméstico no se refiere solo a cambios estructurales y políticos, sino también a la creación de valores y paradigmas políticos comunes. Se señala que los países miembros tienen suficiente discrecionalidad a la hora de adaptarse a nivel institucional, y la presión de la UE, así como la motivación doméstica y la capacidad de adaptación varía, lo que lleva a diferentes niveles de adaptación a la UE en varios estados miembros.

La cuarta faceta que Olsen analiza es la exportación de formas de la organización política y gobernanza características para Europa más allá de su territorio, las de Europa con actores e instituciones no europeas. La pregunta que se plantea es en qué condiciones, debido a qué factores, a qué velocidad, y cuáles son los procesos políticos mediante los que se difunden o se extienden sistemas de la UE en su exterior. El autor señala que la extensión de los modelos europeos ha tenido a veces carácter de colonialización, coerción e imposición, confirmando así la mención de la existencia de asimetría en ciertos casos de interacción de la UE con terceros países. No obstante más adelante Olsen concede que aunque la UE tiene un poder limitado, es el mayor productor de ideología y área normativa que puede aportar buenas ideas, y hace hincapié en la identidad europea y las diferencias de civilización con EE UU por ejemplo. El autor hace una reflexión crítica referente a la posición de poder que la UE ostenta cuando en los documentos de preadhesión de varios países de la Europa central y del Este se señala la necesidad de que los países aspirantes o candidatos cumplan, o “se pongan al día” con el Oeste, así como el mecanismo de condicionalidad y la necesidad de adoptar estándares de la UE como condición imprescindible para llegar a ser miembro. En cuanto a los temas a investigar, Olsen indica la necesidad de estudiar el

atractivo y la legitimidad, en qué son diferentes los modelos europeos, y los recursos que favorecen o impiden la difusión de estos fuera de Europa.

Como quinto aspecto de la europeización Olsen define la unificación política de Europa, o un desarrollo político que hace de Europa una entidad política fuerte, diferente y coherente. El autor discrepa de otros investigadores<sup>46</sup> que opinan que para definir dicha unificación corresponde el término integración, y lo argumenta así:

“Europeanization here involves enlarging the territory, developing new institutions of political governance and adapting existing domestic institutions into a larger coherent order, as well as exporting EU model beyond the region.”<sup>47</sup>

La europeización se puede definir como un proceso de adaptación doméstica determinado por la integración regional europea, refiriéndose a conexiones y lazos económicos y políticos en países cercanos desde el punto de vista geográfico.<sup>48</sup> La adaptación puede referirse a la adaptación del gobierno al sistema de negociaciones continuas en la UE, a las consecuencias normativas en diferentes áreas de la política, o a la aceptación de los grupos de interés a nuevas estructuras institucionales.

También otros autores, en este caso Risse, Cowles y Caporaso, consideran que la adaptación o el cambio en los estados miembros se lleva a cabo como consecuencia de la europeización, y señalan que el nivel del cambio depende de la presión de adaptación, y de los factores mediadores. La definición que ellos dan de la europeización es

“... la aparición y desarrollo a nivel europeo de diferentes estructuras de gobernanza, es decir de instituciones políticas, legales y sociales asociadas con la

---

<sup>46</sup> BOMBERG E., PETERSON J., *Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?*, Queen's papers on Europeanization, Queen University Belfast, 2000.

<sup>47</sup> OLSEN, J., “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40(5), pp. 921-952, 2002, p. 940.

<sup>48</sup> GRAZIANO, P., VINK, M., *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 8.

resolución política de los problemas que formaliza las interacciones entre los actores, y de redes políticas que se especializan en la creación de reglas europeas autoritarias.<sup>49</sup>

En un trabajo ulterior, uno de los autores, Caporaso, hace una enmienda a la definición, señalando que si bien consideran la europeización como una aparición y desarrollo a nivel europeo de diferentes estructuras de gobernanza, al mismo tiempo intentan analizar la europeización desde el punto de vista de su impacto en las políticas domésticas<sup>50</sup>.

Según Radaelli, el hecho de que varios autores dan diferentes definiciones de la europeización es un indicador de que el debate sigue abierto. En su opinión, la definición previa de Risse, Cowles y Caporaso<sup>51</sup> subraya la importancia de las redes de políticas, lo que no supondría más que un solo modo de gobernanza – la gobernanza de redes frente a pluralismo, corporatismo y estatismo. Por otra parte es objeto de crítica el sintagma “creación de normas” y “a nivel europeo”, ya que, considera, esto supone una noción demasiado amplia de la europeización, y que se podría confundir con las nociones de creación de políticas europeas y de Integración Europea, mientras que la europeización tendría que ver más con la penetración de la dimensión europea en los ámbitos de las políticas públicas y política domésticas.

Sobre la definición de Ladrech<sup>52</sup> Radaelli destaca la importancia que el autor le concede al proceso de adaptación, aprendizaje y cambio político, pero señala que según

---

<sup>49</sup> RISSE, Th., COWLES M., CAPORASO, J., “Europeanization and Domestic Changes” en RISSE, Th., COWLES M., CAPORASO, J., *Transforming Europe*, Cornell University Press, 2001, p. 3.

<sup>50</sup> CAPORASO, J., “The three worlds of regional integration theory” en GRAZIANO, P., VINK, M., *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 27.

<sup>51</sup> “(...) Europeanization as the emergence and development at the European level of distinct structure of governance, that is, of political, legal and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules.” RISSE, Th., COWLES, M., CAPORASO, J., “Europeanization and Domestic Changes” en RISSE, Th., COWLES M., CAPORASO, J., *Transforming Europe*, Cornell University Press, 2001, p.3.

<sup>52</sup> “Incremental process re-orienting the direction and the shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making”.

lo expuesto en la definición el objeto de la europeización se limita a las políticas nacionales y al *policy making*. Basándose en la definición de Ladrech, el concepto de europeización que Radaelli propone es más amplio:

“Processes of a) construction, b) diffusion, and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ways of doing things, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies”<sup>53</sup>.

Al hacer un breve análisis de su definición el autor menciona que en ella se subraya la importancia de la incorporación en la lógica interna de los estados miembros de las políticas públicas y de la política de la UE, sin mencionar explícitamente la legislación o las decisiones de la UE ya que esto está intrínseco a las “políticas públicas de la UE”. También menciona que sería erróneo asumir que las decisiones o políticas de la UE tengan un alto grado de coherencia por la razón de que son procedimientos en continuo desarrollo y creación mediante negociaciones y constantes modificaciones.

Radaelli también indica que su definición no incluye procesos que se pueden producir más allá de la UE, pero lo explica por el carácter sistematizado del concepto, en el que se adopta una formulación específica y que está centrado en la Unión Europea.

Para una mejor explicación y aclaración del concepto, es importante distinguir entre la europeización y otros conceptos – es decir señalar lo que no es la europeización para así evitar confusiones. La europeización no es convergencia, aunque de resultados del

---

LADRECH, R., “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, 32, 1994, pp. 69–88.

<sup>53</sup> RADAELLI, C., “Europeanization of Foreign Policy”, en FEATHERSTONE K, RADAELLI C. M, *The Politics of Europeanization*, Oxford, 2003. La traducción al español de este concepto de la europeización: “proceso de construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, ‘maneras de hacer las cosas’, y normas y creencias comunes, que son primero definidos y consolidados en el proceso político-administrativo y de políticas públicas europeos y después se incorporan en la lógica del discurso doméstico, sus identidades, así como en las estructuras políticas y de definición de políticas públicas”.

proceso de europeización se pueda llegar a convergencia de las políticas de dos o varios estados.

Tampoco es armonización, porque esta reduce la diversidad regulatoria, pero la europeización no limita la diversidad, y el resultado de la europeización puede ser también diversidad o competición.

La europeización no se puede confundir ni con la integración política, aunque es una consecuencia de la misma. Las teorías de la integración se centran en analizar si la integración consolida o debilita el estado, o si pone en marcha sistemas de gobernanza multinivel<sup>54</sup>. En cambio el enfoque de la europeización (post-ontológico) está en el tema del papel de las instituciones domésticas en la adaptación a las políticas europeas y a la UE. Varios autores citados por Radaelli señalan que la europeización es un proceso con dos direcciones y los resultados de la europeización de una política pública, por ejemplo, de los estados pueden a su turno determinar la creación de una política europea – los estados miembros pueden llevar a la UE sus preferencias para posteriormente ser incorporadas en nuevas políticas, es decir es un proceso que incluye tanto el *downloading* como el *uploading* de las políticas.

### **1.2.Direcciones de la europeización: *top-down* y *bottom-up***

El tema de la definición de la europeización sigue siendo objeto de discusión entre los investigadores, pero el punto en el que convergen la mayoría es la identificación de la europeización con el impacto doméstico de la integración europea<sup>55</sup>. De esta manera se enfoca el concepto desde la perspectiva *top-down*, es decir, se analiza

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>55</sup> RADAELLI, C., EXADAKTYLOS, T., “New Directions in Europeanization Research” en EGANT, M., NUGGENT, N., PATERSON, W., *Research Agendas in EU Studies. Stalking the elephant*, Palgrave Macmillan, 2010, p.192.

cómo los sistemas, políticas e instituciones domésticas se ven modificadas de resultados del proceso de adaptación a normas, reglas y recomendaciones de la Unión Europea. La dirección de abajo arriba, *bottom-up* se refiere al proceso mediante el que un estado miembro decide adoptar cambios y transformación que acerquen determinadas políticas o estructuras al modelo de la UE. Otro enfoque habla de un proceso interactivo *bottom-up* y *top-down* en el que la política y las políticas públicas domésticas están modeladas por la integración europea, y los actores domésticos utilizan la integración europea para modelar o formar la arena política nacional.

T. Börzel describe el proceso de europeización como uno de dos direcciones: *policy-up* y *downloading*<sup>56</sup>. En un primer momento los estados miembros tratan de modelar las políticas de la UE para que correspondan con sus intereses, y posteriormente adaptan sus legislaciones e instituciones a la legislación europea. Esta actuación a dos niveles tiene en medio a los ejecutivos nacionales que son los que intentan modelar y trasladar las preferencias de sus países a las políticas europeas a nivel de la UE y aplicarlas luego a nivel doméstico minimizando los costes de adaptación.

R. Ladrech ha definido la europeización como un “proceso que reorienta la dirección y modela las políticas hasta el punto que la Comunidad Europea y las dinámicas políticas llegan a ser parte de la lógica organizativa de la política nacional y de las *policy-making*”<sup>57</sup>.

También C. Radaelli sostiene que la europeización no consiste en resultados, sino más bien en procesos de construcción, difusión e institucionalización de normas y procedimientos formales e informales, paradigmas de políticas y modos de actuar.

---

<sup>56</sup> BÖRZEL, T., “Member State response to Europeanization”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, nr. 2, 2002, pp. 195.

<sup>57</sup> LADRECH, R., “Europeanization of domestic politics and institutions. The case of France”, en *Journal of Common Market Studies*, Nr. 32-1, 1994, pp. 69-88.

Este mismo autor analiza los dominios en los que el proceso de europeización influye, e identifica tres modalidades en las que la UE puede influir en las políticas domésticas: como estructura de oportunidades (el marco de normas que determina o limita el comportamiento político de los actores); a nivel de discurso – el impacto discursivo se refiere al impacto que tienen las ideas generadas por las instituciones europeas, y como foro – allí donde no se recurre a la legislación comunitaria pero se ofrece un espacio de debate, de definición de objetivos comunes, etc.

Como podemos ver, el enfoque de Radaelli indica que la europeización es EU-céntrica, es decir que las normas, las reglas y los paradigmas políticos se crean en el proceso de *policy-making* de la UE y solo después se transfieren y difunden hacia los países miembros.

Además el proceso de europeización se puede analizar a varios niveles: a nivel de instituciones, de políticas públicas, y también de partidos políticos. En los capítulos 5 y 6 nos ocuparemos de analizar la transformación de dos políticas de Moldova el período de vigencia de la PEV para ver la evolución de dicha transformación. Cabe destacar también que un análisis objetivo del nivel de la transformación de la política respectiva se podrá ver limitado a causa de la dificultad de definir con certeza el nivel de la causalidad de este cambio. En otras palabras, habrá que definir de qué modo establecemos que estas transformaciones han sido determinadas por la influencia de la UE y si no se hubieran producido también en la ausencia de la misma, aunque quizá a diferente velocidad o de un modo diferente.

### 1.3. Dimensiones de la europeización: *politics, polity, policy*

En su trabajo de referencia *Europeanization and National Politics*<sup>58</sup> Ladrech analiza los procesos en tres dimensiones: *politics* (política), *polity* (instituciones) y *policies* (políticas públicas).

En el área de la política se analiza si los partidos políticos se ven influidos en sus programas u organización internos por actuaciones a nivel de la UE y en qué medida.

En la parte institucional son objeto de análisis los ejecutivos y parlamentos nacionales, los tribunales nacionales y las relaciones centro-región.

En la dimensión de las políticas públicas se estudia la modalidad en la que políticas de la UE cambian las políticas domésticas, y se puede ver que hasta la política de asuntos externos de los países miembros, en la que mayor nivel de soberanía se había mantenido, se ve influida, si no modificada por completo, por la UE.

A la hora de conceptualizar el objeto de su análisis, Ladrech empieza por definir qué entendemos por Estado Miembro, subrayando que el nivel de interacción de éste con la UE difiere mucho de la interacción que puede tener con cualquier otra organización internacional de la que forme parte. Aparte de los Tratados que contienen la base del acervo comunitario, se ha creado también una importante base legislativa de la UE, que se transpone a nivel nacional en todos los Estados Miembros, y en casos de duda la supremacía es de la Ley europea sobre la nacional. Partiendo de la premisa que aunque es difícil aislar por completo el enfoque *top-down* de la UE en los estados miembros (ya que en muchos casos políticas elaboradas a nivel europeo han sido en un principio remodeladas por preferencias de algunos estados) el autor se propone estudiar desde esta perspectiva *top-down* dónde exactamente, en qué dimensiones afecta la UE a

---

<sup>58</sup> LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, p.22

los estados miembros, cómo lo hace – los mecanismos – y qué tipo de cambios suceden – los resultados.

En el área de la política donde la influencia directa de la UE es más bien reducida, el análisis se centra en los partidos políticos como organizaciones y se estudia si en el programa y organización interna de los partidos ha habido cambios determinados por el impacto de la UE. Pueden intervenir los grupos de interés si en la interacción con las instituciones de la Unión concluyen que les “compensa” más hacer lobby por sus intereses, pero ya no solo a nivel de sus estados sino más ampliamente<sup>59</sup>.

En cuanto a la europeización de las instituciones, donde mayor probabilidad hay de que se den importantes transformaciones es en los gobiernos. Las transformaciones se llevan a cabo por la vía directa, es decir aplicando directivas de la UE que son transpuestas a las políticas domésticas, e indirectamente, cuando los ejecutivos deciden emprender reorganizaciones orientadas a poder promover mejor los intereses o preferencias del país a nivel europeo.

A diferencia de los gobiernos, los parlamentos tienen menos protagonismo a la hora de interactuar con las instituciones de la UE y de verse afectados por las mismas. Podríamos hablar de cambio/europeización de los Parlamentos cuando el número cada vez mayor de competencias en políticas públicas de la UE ha de ser discutido en comisiones y modificadas para ulteriormente ser votadas por el parlamento.

Las leyes de la UE adoptadas en los países miembros influyen directamente en el marco legal de estos, y dada la supremacía de la ley de la UE tienen efecto directo en los Tribunales Nacionales de los estados.

En cuanto a las políticas públicas, el autor indica que los objetivos de la UE que en gran parte se refieren a la gestión del Mercado único, y la consecución de dichos

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, p.25

objetivos se realiza en algunos casos mediante acciones directas que el autor define como *hard* de la UE, y en otros con métodos indirectos, o *soft*. En el primer caso la Comisión emite directivas o normas de obligado cumplimiento por los Estados, de modo que podemos hablar del importante papel de las instituciones europeas en las transformaciones de las políticas domésticas; como ejemplo en este sentido puede servir la política de medio ambiente. En el segundo caso se utiliza el Método Abierto de Coordinación, en el que los gobiernos de los países presentan propuestas y la Comisión ejerce una monitorización y coordinación general, y los documentos o recomendaciones resultados de estas iniciativas no tienen carácter vinculante<sup>60</sup>; el ejemplo que aduce el autor es la política de empleo.

Las dimensiones de la europeización que distingue el autor son las estructuras domésticas (instituciones, administración pública, partidos políticos, estructuras legales, grupos de presión), las políticas públicas y las estructuras normativas y cognitivas (aquí se incluye el discurso, las identidades, las normas y valores, la legitimidad política, las tradiciones de estado).

#### **1.4.Mecanismos de europeización**

La UE promueve hacia los estados miembros directivas legales, normas, decisiones del Tribunal Europeo de Justicia, y también normas menos formales. La diferencia entre las normas o políticas promovidas por la UE y las existentes en un país miembro es la que determina la presión de adaptación. Cuanto mayor es la discrepancia o falta de compatibilidad (*misfit*)<sup>61</sup> entre las estructuras políticas del estado o las

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p.30

<sup>61</sup> BÖRZEL, T., "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies* 37 (4),1999, p. 574.

políticas públicas y las recomendaciones o directivas de las instituciones europeas, tanto mayor va a ser la presión de la adaptación. El *misfit* está considerado por varios autores como una condición necesaria para que la europeización se produzca<sup>62</sup>. En consecuencia, en los casos en los que las normas de las instituciones europeas son similares o difieren poco de las de un estado miembro, es decir la compatibilidad es alta (*goodness of fit*), la presión de adaptación que va a tener el estado respectivo para realizar los cambios va a ser muy baja o hasta inexistente.

El nivel de correspondencia o compatibilidad puede diferir en cada estado e incluso puede variar en un solo estado en función de diferentes políticas o instituciones a cambiar, creando así un nivel diferente de presión de adaptación. Cuando esta presión de adaptación es reducida, las políticas o estructuras a las que estaba orientada la transposición de las normas de la UE sufren pocos cambios ya que la situación existente y la modalidad de actuar en un determinado ámbito permite la incorporación de las novedades europeas sin mayores esfuerzos.

En cambio en los casos cuando la discrepancia es mayor, también aumenta el nivel de la presión de adaptación. La adopción de los cambios promovidos por la UE puede suponer un esfuerzo considerable y un alto coste, desde el punto de vista cultural, institucional, económico. En estas condiciones algunos países optan por asumir estos costes lo antes posible para así eliminar o reducir la diferencia existente entre las políticas domésticas y las promovidas por la UE, otros en cambio intentan modificar lo propuesto por la UE o bien, puesto que los costes de adaptación son muy altos, intentan implementar los cambios parcialmente o más lentamente.

Elaborando el marco de la adaptación doméstica en el proceso de europeización y después de identificar los procesos de europeización a nivel europeo, que son las

---

<sup>62</sup> BÖRZEL, T., RISSE, TH., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4, N° 15, 2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>

normas y reglas formales e informales, procedimiento y prácticas, Risse, Cowles y Caporaso señalan como segundo paso la identificación de las condiciones en las que el proceso de europeización se lleva a cabo en un país. El nivel de ajuste entre las políticas, prácticas y estructuras institucionales domésticas por una parte y los procesos de europeización es lo que ellos definen como *goodnes of fit*. El nivel de la presión de adaptación ejercido sobre un país miembro para que transponga en sus estructuras domésticas las normas o procesos europeos dependerá del nivel de ajuste o compatibilidad – a menor compatibilidad entre las políticas e instituciones europeas y las políticas e instituciones domésticas (*misfit*), mayor presión de adaptación tendrá el país respectivo para realizar el cambio.

Sin embargo, el desajuste, o el *misfit* entre las políticas europeas y las políticas domésticas es una condición necesaria pero no suficiente para el cambio a nivel de política o institución de un estado. En caso de la existencia de un desajuste, depende de los factores mediadores que pueden intervenir para que la transformación, sea de políticas o institucional, se produzca.

A diferencia de Risse, Caporaso y Cowels, que definen como principal mecanismo de europeización la presión de adaptación (determinada por el *misfit* o *goodness of fit*) que las estructuras y políticas del estado miembro tienen, y de Ladrech, que cita los mismos mecanismos con los factores intervinientes que modelan o influyen en el proceso de adaptación y cambio de la política europea, Radaelli identifica los mecanismos desde un prisma diferente.

Los mecanismos de europeización que identifica Radaelli son de dos tipos – horizontales y verticales. Los verticales distinguen el nivel de la UE: 1. presencia de un modelo europeo, 2. integración negativa (sin modelo europeo a la vista) y 3. mecanismos de modelación (cambio). Cuando existe la presencia de un modelo europeo

los cambios se llevan a cabo sea mediante la coerción o mediante mimetismo, y en los dos casos existe la presión de adaptación; en el caso de la integración negativa la europeización se realiza mediante la competencia regulatoria (reglas de mercado, por ej.) y no existe presión de adaptación sino estructuras domésticas de oportunidad. En el tercer punto, los mecanismos de cambio se dividen en a) políticas de la UE (directivas minimalistas) donde existe la legitimidad de la espera de los cambios y b) la convergencia con paradigmas políticos, realizada mediante el método abierto de coordinación, y c) cuando el balance de poder no es relevante, existe la comprensión de la gobernanza<sup>63</sup>.

Los mecanismos horizontales que identifica el autor son los que no suponen presión de adecuarse a los modelos de la UE, sino que se basan en el mercado o modelos de socialización. La europeización a través de los mecanismos horizontales es un proceso determinado sea por el mercado y la elección de los consumidores, sea por la difusión de ideas y discursos.

En cuanto al mecanismo *goodness of fit*, Radaelli lo ve más bien como apto para explicar algunos casos, pero en su opinión, este no puede dar una explicación general de la europeización.

Knill y Lemkhul<sup>64</sup> identifican tres mecanismos mediante los cuales los requerimientos de la UE llevan a los cambios institucionales domésticos. El primero es la exigencia de la UE de que los países miembros adopten cambios institucionales, ofreciendo un modelo institucional, y en este caso los países tienen menos capacidad de decisión con respecto a esto. En el caso del segundo mecanismo, se trata de que la legislación europea puede influir o modificar las reglas de juego domésticas y de este

---

<sup>63</sup> RADAELLI, C., "Europeanization of Public Policies", en FEATHERSTONE K., RADAELLI, C., *The Politics of Europeanization*, 2003, p.41.

<sup>64</sup> KNILL, C., LEHMKUHL, D., "How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration Online Papers* 3 (7), 1999.

modo la influencia europea se lleva a cabo mediante el cambio o alteración de las estructuras de oportunidades domésticas, lo que lleva a la distribución de poder entre diferentes actores políticos del país, y por tanto el equilibrio que existía antes se ve afectado o cambiado. Y el tercer mecanismo definido por Knill es la intervención de la UE en el cambio de opiniones y creencias de los actores domésticos en el estado miembro respectivo, afectando de este modo, indirectamente, las preferencias y estrategias lo que puede llevar a cambios institucionales.

Borzel y Risse<sup>65</sup> mencionan como dimensiones de la europeización el cambio a nivel de políticas públicas, señalando que los trabajos realizados demuestran que en los estándares e instrumentos de la política pública se registra un impacto de la UE mayor que en las estructuras institucionales y administrativas. Por otra parte los estudios que hay tampoco pueden dar una imagen general sobre el impacto de la UE en las políticas públicas de la UE, ya que los análisis se suelen centrar en algunos países y en algunas políticas solamente. No obstante, de las investigaciones realizadas se puede deducir que el impacto de la UE es diferenciado, algunos estados han realizado mayores cambios que otros, y desde otra perspectiva la diferencia se debe al área o tipo de política que la UE promueve.

Con respecto a la europeización como cambio institucional, los autores señalan la existencia de muchos estudios referentes al nivel de impacto de las políticas e instituciones de la UE en las relaciones intergubernamentales, estructuras administrativas, burocracias y sistemas de intermediación de intereses de los EM, relaciones entre ejecutivo y legislativo, etc., los cuales no obstante no dan una imagen clara de la situación. Una conclusión común y clara de los mismos es que la UE ha

---

<sup>65</sup> BÖRZEL T., RISSE, Th., “Europeanization: the domestic impact of European Union Politics” en JORGENSEN K. E., POLLACK M. A., ROSAMOND B., *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, 2007.

tenido impacto en el proceso de empoderamiento del ejecutivo frente al parlamento en los EM.

Otra dimensión que mencionan es la europeización de la política y de los partidos políticos donde también existen conclusiones diferentes – por una parte autores que consideran que la europeización lleva a indiferencia y despolitización, otros opinan a base de sus investigaciones que la *policy-making* europea lleva a la politización a nivel doméstico.

El análisis de la europeización como discurso es un área amplia de estudios; se puede constatar la utilización del discurso europeo por parte de gobernantes y políticos con el objetivo de legitimar determinadas iniciativas o cambios a realizar, argumentando que son requerimientos o presiones de parte de la UE. Esta modelación o europeización de las políticas mediante el discurso sólo puede ser eficiente en los Estados donde la UE tiene una imagen positiva. En cuanto al cambio de la identidad o europeización de la identidad, los estudios han demostrado que en los EM muchos ciudadanos asumen una identidad múltiple (primero la identidad nacional, pero también la europea)<sup>66</sup>. Los ciudadanos también hacen una clara diferencia entre la Europa cultural y la Europa como espacio político, esta última definida por la UE. Según los autores, existe una gran diferencia entre los países en cuanto a la medida en la que los ciudadanos se identifican con Europa y con la UE. Esta diferencia está determinada en gran parte por el discurso nacional referente a la UE, por los recuerdos, símbolos, narrativas y experiencias históricas de los pueblos. En este contexto se menciona también la importancia que la esfera pública puede tener en la explicación de las ideas y modelación o creación de opiniones.

---

<sup>66</sup>RISSE, T., MAIER, M. L., *Europeanization, collective identities and public discourses*. IDNET Thematic Network Final Report, Fiesole, RSC Istituto Universitario Europeo, 2003.

La europeización en el contexto de la ampliación de la UE es otra dimensión que presenta algunas particularidades frente a la europeización en el interior de la Unión. Los países de la Europa Central y del Este que se han convertido en nuevos EM han tenido antes trayectorias diferentes de los países del Oeste y han pasado por un complejo período de transición reciente de la etapa comunista. En el caso de estos países la europeización ha tenido como principal mecanismo la condicionalidad, y la única opción existente era la de aplicar el acervo comunitario para implementarlo en sus estructuras y políticas internas, debiendo adaptarse a la UE en plazos relativamente cortos. Un gran número de investigadores que han estudiado el proceso en esta región, entre cuyos exponentes más citados están Schimmelfennig y Sedelmeier, coinciden en que la ampliación, con su principal mecanismo - la condicionalidad del cumplimiento del acervo comunitario - demuestra ser la más eficiente herramienta de *rule-transfer* en este área, ya que la adhesión ha constituido un importantísimo incentivo para los países en el proceso de adaptación y cambio<sup>67</sup>. En cuanto a las similitudes entre los EM anteriores y los nuevos estados miembros en cuanto al impacto de la UE en sus políticas, instituciones y políticas públicas – una de ellas es el empoderamiento de los órganos ejecutivos y una mayor autonomía de éstos de las presiones políticas domésticas. También en estos países el nivel de impacto de la UE en las políticas e instituciones es variado o diferenciado. Otro aspecto que se señala en relación con esto es que si bien las transformaciones de las instituciones y políticas públicas se han realizado con rapidez debido a la condicionalidad de la adhesión, los cambios a largo plazo podrían tardar o la europeización podría demostrarse de superficie, ya que no se dio el aprendizaje social que se produjo en otros países.

---

<sup>67</sup> SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005.

## 1.5. Factores mediadores

Según los autores citados existen tres factores mediadores estructurales<sup>68</sup> que influyen en la adopción de las normas promovidas por la UE y que las pueden bloquear o agilizar. El primer factor sería la existencia de los llamados múltiples puntos de veto, que serían el principal obstáculo afrontado por los países a la hora de adoptar una política europea. El segundo son las instituciones formales facilitadoras que contribuyen a que un cambio a nivel doméstico sea realizado y asumido, y brindan su apoyo con este fin. Tanto los puntos de veto como las instituciones facilitadoras actúan desde un enfoque racional, siguiendo la lógica del consecuencialismo<sup>69</sup>, y buscando responder a una preferencia o interés de los actores.

El tercer factor que influye en la adopción de los cambios lo constituye la cultura política y organizacional de un país, manifestada o expresada por la modalidad en la que los actores entienden que deben actuar, basándose en sus convicciones identitarias, seguir sus intereses pero desde el enfoque de la lógica de lo apropiado.

Después de identificar los tres factores institucionales que citamos, los autores mencionan otros dos factores mediadores que intervienen en la realización de los cambios. El empoderamiento diferenciado de los actores es uno de estos<sup>70</sup>. En la relación con la UE el poder ejecutivo es el que tiene los recursos más importantes tanto de poder como de iniciativa, de medios, de instituciones y de ideas, lo que hace que el ejecutivo tenga mayor poder frente a los demás actores. También otros organismos – las asociaciones de negocios, por ejemplo – pueden estar más empoderados que otros

---

<sup>68</sup> RISSE, Th., COWLES M., CAPORASO, J., “Europeanization and Domestic Changes” en RISSE, Th., COWLES, M., CAPORASO, J., *Transforming Europe*, Cornell University Press, 2001, p. 9.

<sup>69</sup> MARCH, J. G., OLSEN, J. P., “The institutional dynamics of international political orders”, *International organization*, 52(04), 1998, pp. 943-969.

<sup>70</sup> *Ibid.*

actores, cuando se trate de un tema que afecta directamente sus intereses, y así contribuir a la promoción o al retraso y hasta bloqueo de una norma europea a implementar en un país.

Otro factor mediador es el aprendizaje, cuando los actores políticos no solo hacen los ajustes y cambios siguiendo sus preferencias, sino que sus preferencias objetivas han sido modificadas debido al aprendizaje (“complex learning”).

### **1.6. Mediciones y resultados**

A la hora de medir el nivel de europeización de una política varios autores<sup>71</sup> mencionan cuatro posibles resultados del cambio: resistencia (*retrenchment*), inercia, absorción y transformación.

La resistencia es el resultado al que se puede llegar cuando una política o recomendación europea es tan contraria o tan diferente a las estructuras nacionales (el desajuste es total) o bien su aplicación supondría unos costes tan altos, que puede producir el efecto paradoja de rechazo, y el país se niega a aplicar la recomendación respectiva.

La inercia es prácticamente la falta de acción; cuando un estado considera que la política promovida por la UE discrepa demasiado con las estructuras modelos y modalidades de actuación que tiene, suele haber retrasos en la implementación de la directiva, y la situación puede quedarse estancada o bien pueden producirse crisis que llevan a cambios más drásticos.

---

<sup>71</sup> RISSE, Th., COWLES M., CAPORASO, J., “Europeanization and Domestic Changes” en RISSE, Th., COWLES M., CAPORASO, J., *Transforming Europe*, Cornell University Press, 2001, p. 3; FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003 p. 37.

La absorción supone la adaptación de las políticas de la UE a las domésticas, la acomodación a las mismas, y no lleva a la transformación sino a la incorporación de nuevas indicaciones a las estructuras existentes.

La transformación se produce cuando cambia la lógica del comportamiento político – cuando se adoptan estructuras completamente nuevas y hasta entonces ajenas a la arquitectura interna del estado (como la adopción de la política monetaria).

La medición de los resultados de la europeización es compleja, aunque en el caso de los estados miembros, o los estados candidatos, se puede operacionalizar dicha medición en base a la adopción del *acquis communautaire*. En el caso de los países de la PEV, donde no existe la obligatoriedad de la adopción del conjunto de leyes y normas de la UE, y donde se estudia sobre todo el impacto de políticas e instituciones modeladas por la UE sobre las políticas, instituciones domésticas, la investigación de este proceso de europeización externa<sup>72</sup> el proceso es *top-down*, y los mecanismos también.

Para el caso que nos ocupa el enfoque de evaluación más adecuado resulta ser el enfoque de la convergencia de políticas, que intenta reflejar la aproximación a las normas y leyes de la UE en los países vecinos, ya que se concentra en el análisis no tanto de los criterios de legalización sino en los actores domésticos, y a diferencia del enfoque de la gobernanza externa, incluye tanto mecanismos explicativos constructivistas, como racionalistas de la toma de decisiones. La convergencia de políticas puede basarse en una parte del *acquis*, o en otras normas de la UE, desarrolladas en acuerdos bilaterales. Para medir el nivel de europeización, o impacto

---

<sup>72</sup> BÖRZEL, T., *The Transformative Power of Europe Reloaded. The Limits of External Europeanization*, KFG Working Papers, nr. 11, 2010.

de la UE en las políticas de un estado de la PEV es más razonable analizar la dimensión de los *outputs*<sup>73</sup>

A pesar de todo, estos posibles resultados son difíciles de medir empíricamente, y Radaelli propone, con el objetivo de simplificarlo, utilizar cuatro procesos de transformación que pueden ser seguidos a nivel práctico<sup>74</sup>.

El primero, la experiencia política o la interacción, por ejemplo la interacción entre el ejecutivo y otros actores, y el hecho de que algunas instituciones se consolidan en la interacción nos puede dar indicios sobre el nivel de transformación.

El segundo es la robustez, es decir, en qué medida la europeización contribuye a que las estructuras e instituciones domésticas sean más robustas, con mejores tecnologías políticas, es decir en este caso el análisis se centraría en las interacciones en el interior de las instituciones.

Como tercer proceso se propone el equilibrio, que es el modo en el que las instituciones se desarrollan o consolidan en el momento de afrontar una crisis, que no puede ser enmarcada en las pautas conocidas o previsibles. En este caso las nuevas normas o medidas tomadas serían completamente diferentes de las existentes en el pasado y por tanto sería evidente el proceso de cambio o transformación.

El cuarto es el discurso, que es un elemento base para modelar nuevas normas, prácticas y valores, pero también para conceder legitimidad. Aquí se recomienda distinguir entre el discurso coordinativo (a nivel de élites) y discurso comunicativo (formas de discurso dirigido al público).

---

<sup>73</sup> WEBER, B., "The Evaluation of the EU's Neighbourhood Policies—How to measure the Effectiveness of External Europeanisation?" en RATKA E., SPAISER, O. (Eds.), *Understanding European Neighbourhoods Policies. Concepts, Actors, Perceptions*, NOMOS, 2012.

<sup>74</sup> RADAELLI, C., "Europeanization of Public Policy", en FEATHERSTONE AND RADAELLI C., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, p. 39.

## **1.7.Causalidad**

Habitualmente las investigaciones en europeización se centran en una política, un tipo de partido político, un país, etc., en los que se han realizado cambios relacionados con el impacto e influencia que la UE y sus instituciones y políticas tienen sobre los primeros. Últimamente los investigadores orientan su atención, especialmente cuando se trata de un estudio con mayor detalle o profundidad, al tema de la causalidad. Cuando se observa un cambio en una política doméstica de un EM es interesante estudiar a que causas se debe este cambio. Puede que este sea el resultado de la aplicación de alguna directiva de la UE, pero también puede haber factores que intervienen y que hacen que la relación causal directa sea menos clara o segura. El cambio en una política puede ser determinado por influencias del exterior de la UE, o bien por el aprendizaje de los representantes de las instituciones domésticas, o por alinearse al paradigma de ideas de la UE, o bien por razones de orden económico. Si se piensa en una cadena directa de mando – desde la UE hasta el EM – existe el peligro de equivocación, tanto si el análisis parte desde la causa al efecto (de arriba abajo), como si partimos desde el efecto hacia la causa (de abajo arriba). Si se considera que un cambio a nivel europeo influye en un cambio a nivel doméstico estamos hablando de correlación y no de causalidad.

En relación con el seguimiento y determinación de la relación causal entre la influencia de la UE y las transformaciones en países candidatos a la adhesión o países de la vecindad, Schimmelfennig menciona la importancia de buscar o elegir para el análisis una política o un aspecto que sea típico y propio sólo de la UE y que no se

confunda con efectos de la globalización o de la “americanización”<sup>75</sup>, empleando para el estudio el método del *process tracing*.

La europeización de un estado puede producirse por diferentes vías –la aplicación de la legislación o diferentes procesos de aprendizaje y socialización, o modelación de identidades o bien la existencia del factor recursos.

No obstante, al igual que es un problema bastante complejo la identificación de resultados y la medición, es muy difícil establecer la relación de causalidad entre los cambios producidos en un sector o política de un país y la influencia o impacto de la UE en el mismo. Para reducir la probabilidad de sesgo es importante por una parte analizar la evolución de dicho aspecto en el tiempo, ya que puede que algunos cambios que a primera vista están relacionadas con la influencia de la UE, puede haber sido planificado con anterioridad por los actores de decisión domésticos.

Por otra parte, el hecho de adoptar un enfoque *bottom-up* en el diseño de investigación, como se plantea en la presente tesis, puede contribuir a un más claro seguimiento de la consecuencia y relación causal entre la influencia de la UE y los cambios (o su ausencia) en las políticas o instituciones domésticas.

### **1.8. Mecanismos de europeización en países no miembros de la UE**

Mientras que para los países miembros de la UE la europeización constituye una consecuencia de formar parte de la UE, para los países candidatos a la adhesión y para los países no elegibles, la europeización es la condición de acceso o acercamiento a la UE.

---

<sup>75</sup> SCHIMMELFENNIG, F., “EU External Governance and Europeanization Beyond the EU”, en LEVI-FAUR, D., *Oxford Handbooks in Politics & International Relations*, p.667, Oxford University Press, Oxford, 2012.

La europeización ha sido entendida desde el principio como la transformación de las políticas domésticas de los países miembros según los modelos institucionales europeos, viéndose como la adaptación y convergencia doméstica con las normas europeas. Antes de la mayor ola de ampliaciones tras la caída del Muro los países de la Europa Central y del Este manifestaron su voluntad de adherir a la UE, o como decían, de “regresar a Europa”,<sup>76</sup> y por lo tanto acercarse a las instituciones europeas. La UE (y la OTAN)<sup>77</sup> tomaron la decisión referente a la ampliación hacia el Este en 1997, y empezó a extender hacia estos países algunas de sus políticas e instituciones, que en el tiempo han condicionado transformaciones orientadas a acercarse a la UE.

A continuación analizaremos algunos de los mecanismos mediante los cuales el proceso de europeización estuvo transformando la gobernanza en los países candidatos de la Europa Central y del Este, pero también en los países no elegibles, donde se utilizaron los mismos mecanismos de cambio.

La ampliación ha sido considerada la mayor y la más exitosa política de europeización fuera de las fronteras de la UE y su alto nivel de eficiencia en cuanto a la transformación de las políticas de los países candidatos se ha debido en mayor medida a la condicionalidad. Los países aspirantes a la calidad de miembro de la UE asumían el compromiso de emprender una serie de reformas encaminadas a acercarlos al nivel de desarrollo democrático, de valores y económico de los países miembros de la UE. Como los países candidatos tenían como objetivo estratégico llegar a ser miembro de la UE, incluso las reformas que mayor coste suponían, tanto en términos políticos como económicos se realizaban con el nivel y la celeridad suficiente para que se considerasen

---

<sup>76</sup>SCHIMMELFENIG F., SEDELMEIER, U., “Candidate Countries and Conditionality”, en GRAZIANO, P., VINK, M., (Eds.) *The Europeanization. New research agendas*, Palgrave Macmillan, 2008.

<sup>77</sup> SCHIMMELFENIG, F., *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003.

satisfactorias en cuanto al acercamiento a la UE. En la literatura que analiza el tema de la ampliación al Este de la UE señalan la importancia que la condicionalidad ha tenido para la transformación de los candidatos. También cabe subrayar que según los mismos estudios en los países de la Europa Central y del Este la europeización (o en este caso la adhesión a la UE) ha sido la principal fuente o causa de cambio de sus políticas.

Al mismo tiempo conviene tomar en consideración las opiniones de otros autores que sin disminuir el papel de la UE en la transformación sobre todo de los países de la Europa del Este, creen razonable tomar siempre en consideración la perspectiva de la evaluación del nivel de impacto de la UE en los países en transformación. Grabbe, por ejemplo, subraya la importancia de no sobrevalorar la influencia que la UE haya podido tener en la transformación de la gobernanza en países de la Europa Central y del Este<sup>78</sup>, ya que aunque en todos los estudios se considera que la influencia de la UE sobre la democratización de estos países mediante la promoción de reformas en el dominio de los derechos humanos y democracia ha sido decisivo, conviene ver en el análisis hasta qué punto esto es así.

La investigadora explica que al intentar medir la eficiencia de la europeización en los países de la Europa Central y del Este se tiende a sobrevalorar el impacto de la UE y en cambio se infravalora el nivel de influencia que pudo haber tenido en este sentido la globalización, como factor exógeno por una parte, y un proceso natural de transición que se iba a producir en estos, como factor endógeno, por otra parte.

Grabbe también llama la atención sobre el análisis de los efectos transformativos voluntarios y los involuntarios que la UE tiene en los países que están en proceso de europeización. Además de los cambios institucionales y legales que se han de asumir a instancias de la UE y para cumplir los compromisos que se asumen, existe una serie de

---

<sup>78</sup> GRABBE, H., *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2006.

cambios que las élites políticas consideran necesario tomar en un determinado momento histórico y que las motivan con los requerimientos de obligado cumplimiento de la UE, aun cuando no es así.

Un aspecto importante subrayado en el trabajo se refiere a que al evaluar los resultados de la europeización, dado que en ésta intervienen cambios internos e influencias externas, la mayoría de los trabajos presenta una frontera difusa entre causa y efecto de la misma, lo que puede llegar a ser una limitación a la hora de hacer el análisis.

La autora señala cuatro dimensiones de la europeización que han sido reflejadas en los trabajos sobre los países de la Europa Central y del Este y que citamos aquí:

La primera dimensión se refiere al modo en el que los Estados miembros se han adaptado económicamente a Europa, la segunda trata de la adaptación institucional a Europa, la tercera refleja el tipo de discurso utilizado para justificar y dar legitimidad a la europeización, o el llamado proceso de adaptación cognitiva a la UE y la cuarta sobre los mecanismos específicos de europeización<sup>79</sup>.

La condicionalidad, que ha sido uno de los más importantes instrumentos a través de los cuales se ha llevado a cabo la europeización de los países de la Europa Central y del Este, ha sido determinada en gran parte por la evidente disparidad o asimetría que ha existido entre la UE y los países aspirantes.

Para que la condicionalidad en el proceso de adhesión funcione, es necesario que el país en relación con el que ésta se ejerce tenga voluntad de llegar a ser miembro de la UE. El país debe querer cooperar y cumplir los compromisos asumidos, ya que el poder coercitivo de la UE en este contexto es bastante limitado y no podría ser de ninguna

---

<sup>79</sup> GRABBE H., *op.cit.*, p. 50

manera eficiente a la hora de sancionar el incumplimiento por alguno de los países candidatos de las condiciones establecidas.

En el proceso de establecimiento de las condiciones a cumplir por los países aspirantes se ha hablado de negociaciones, pero debido a esta asimetría que hemos mencionado, los países aspirantes no se encontraban en condiciones de negociar sino más bien de aceptar o asumir una serie de compromisos a cumplir para que en un plazo establecido pudiesen obtener la aprobación o aceptación de todos los países miembros de la UE.

Entre las fases o etapas de la europeización la autora destaca varias, tanto en lo referente a la etapa de negociación de las reformas, como a la transferencia y transposición de normativas y leyes y la implementación de las mismas.

La medición de los *outcomes*, es decir, de los resultados entendidos como las leyes y normativas implementadas y los efectos que estas producen, no es fácil de hacer por la limitación que hemos señalado de la causalidad incierta que puede existir entre un impulso, acción o proceso y su resultado. Aun así se podría hacer un intento de cuantificar o medir las transformaciones hechas en una determinada política pública analizando el acuerdo inicial entre la Comisión Europea y el país respectivo en esta área, así como luego las leyes que en un determinado período han sido adoptadas de acuerdo a la legislación de la UE, y también los informes de seguimiento que la Comisión europea ha estado emitiendo anualmente con respecto a cada uno de los países. Dichos informes de seguimiento no obstante no pueden ser considerados como elementos de medición del todo objetivos y fiables, porque aunque ofrecen una idea de los avances y fracasos o retrasos que cada país registra, suele ser redactado de manera muy general y también en términos muy diplomáticos, para así incentivar la continuación del país en la senda de acercamiento a la UE.

La transferencia de políticas<sup>80</sup> da lugar a diferentes fenómenos como convergencia de las políticas, transferencia por aprendizaje (“*learning lessons*”), y difusión de políticas<sup>81</sup>.

Los mecanismos de europeización en el contexto internacional mencionados por Schimmelfennig<sup>82</sup> se dividen en dos categorías – directos e indirectos, determinados por la lógica del consecuencialismo y de la lógica de lo apropiado, definidas por March y Olsen.

A través de los mecanismos directos la UE desempeña una actividad proactiva, promoviendo su modelo y modo de gobernanza fuera de las fronteras, y en el caso de los mecanismos indirectos los cambios son promovidos o determinados también por actores non-UE.

<b>Mecanismos de europeización</b>		
	Directos	Indirectos
Lógica del consecuencialismo	Condicionalidad	Externalización
Lógica de lo apropiado	Socialización	Imitación

Tabla 1. Fuente: Schimmelfennig, 2012.

La lógica del consecuencialismo supone que el proceso de europeización se lleva a cabo mediante un sistema de incentivos y de cálculos de coste-beneficio. En el

<sup>80</sup> RADAELLI, C., “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000 (pp. 25–43).

<sup>81</sup> DOLOWITZ D, MARSH, D., “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000.

<sup>82</sup> SCHIMMELFENNIG F., “Europeanization beyond Europe”, en *Living Reviews in European Governance*, 2012.

caso de la lógica de lo apropiado, los actores sujetos de la europeización adoptan normas, reglas y comportamientos en la senda de seguimiento de los modelos de la UE debido a la legitimidad que la Unión tiene para estos actores.

### *Condicionabilidad*

La condicionabilidad es un mecanismo directo de europeización en países que no son miembros de la UE y no tienen una perspectiva visible de llegar a serlo. Consiste en el establecimiento de acuerdos entre la UE y el estado respectivo según los cuales la UE ofrece al Estado una serie de incentivos, como ayuda financiera, acceso al mercado común o conexiones institucionales a condición de que el Estado promueva normas y modelos europeos en sus políticas e instituciones domésticas. Es un mecanismo basado en un cálculo coste-beneficio, y se demuestra ser eficiente si la aplicación de los incentivos (o sanciones) de la UE es creíble. Según este mecanismo, llamado también de incentivos externos, la UE establece la adopción de sus normas como condiciones que los países de fuera de la Unión tienen que cumplir para obtener recompensas o incentivos de la UE. Las sanciones en estos casos consisten en la no concesión de la asistencia prometida o bien en el aplazamiento de acuerdos más interesantes para los países. Para que la condicionabilidad sea creíble, el manejo de los incentivos y sanciones por parte de la UE debe ser coherente.

### *Socialización*

La socialización es un mecanismo mediante el cual la UE intenta transmitir las ideas y normas que determinan las políticas europeas, trabajando para convencer a los

gobiernos y las sociedades de los países a los que se dirige de la idoneidad y legitimidad de las normas respectivas. Es un modelo llamado también aprendizaje social, que a diferencia del modelo basado en incentivos, enfatiza la identificación de los países con la UE (especialmente en el caso de los países de la Europa Central y del Este y específicamente los que se autoidentifican como pertenecientes a Europa y aspiran a acercarse más y ser reconocidos como tales). La socialización abarca el “aprendizaje social” y “el impacto constructivo”<sup>83</sup>, y a través de este mecanismo la UE enseña a los países meta a aplicar modelos y normas de gobernanza europea, y los países adoptan las normas respectivas por considerar que es lo más apropiado, por estar convencidos de la legitimidad de las mismas, y también por aceptar la autoridad de la UE. En este caso los países consideran que las nuevas normas y políticas pueden ser soluciones eficientes para las necesidades domésticas. La voluntad de los *policy-makers* públicos de importar normas desde el exterior puede ser tanto el resultado de la presión por parte de los grupos de la sociedad, como el simple “aprendizaje” por parte de los *policy-makers*, o el aprendizaje desde fuera puede ser el resultado de los cambios en paradigmas políticos y “complejos” procesos de aprendizaje.<sup>84</sup>

### *Externalización*

La externalización es otro mecanismo, el cual, a diferencia de los anteriores, que están directamente promovidos o determinados por la UE, es un mecanismo indirecto y consiste en que los estados incorporan políticas, adoptan normas y cumplen obligaciones que cumple la UE no porque las haya negociado o porque necesariamente

---

<sup>83</sup>SCHIMMELFENNIG F., “Europeanization beyond Europe”, en *Living Reviews in European Governance*, 2012, p. 8.

<sup>84</sup> SCHIMMELFENNIG, F., *Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press 2005.

las considere apropiadas. La implementación por parte de la UE de la gobernanza regional puede producir externalidades negativas hacia los estados o sociedades de países de fuera de sus fronteras. En este caso los estados respectivos deciden adoptar y cumplir ciertas normas y reglas de la UE, porque de no hacerlo se verían en la situación de afrontar costes netos generados por estas externalidades. Un ejemplo al respecto sería la adhesión al mercado común y la política de competencia: las empresas que quieran participar en el mercado, deben cumplir las normas de la UE.

### *Imitación*

La imitación es el cuarto mecanismo que identifica Schimmelfennig en el proceso de europeización de países no miembros. Para actores, regiones y países de fuera de la UE, la Unión puede constituir un modelo a seguir. En este caso, los estados deciden implementar en sus estructuras domésticas modelos, políticas y normas de la UE, por considerarlas apropiadas, justas y que pueden resolver sus problemas. En el caso de los países con mayor identificación con la UE, el seguimiento de los modelos de la Unión contribuye al aumento de la legitimidad de sus acciones políticas.

Los estudios realizados sobre la europeización de países candidatos a la adhesión señalan que el más eficiente mecanismo de transformación ha sido la condicionalidad, entendida como el mecanismo dominante de la influencia de la UE. El factor clave que ha determinado la efectividad de la condicionalidad ha sido la perspectiva creíble de adhesión<sup>85</sup>. Partiendo de esta base, se puede suponer que en los países que carecen de dicha perspectiva en un futuro próximo, pero que sí aspiran a obtenerla, tendrían un papel importante en el proceso de europeización los otros mecanismos – la socialización

---

<sup>85</sup> SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., “Europeanization in new member and candidate states”, *Living Reviews in European Governance*, 2011, p. 31.

o la imitación. Más adelante seguiremos con el análisis del proceso de selección y adopción de normas de la UE en países no miembros y la autocondicionalidad de países aspirantes a obtener la perspectiva de adhesión a la UE.

La europeización de estados no miembros y sin perspectiva de adhesión puede ser vista mediante la perspectiva de la gobernanza externa. La gobernanza constituye uno de los mayores centros de los estudios de la integración europea, habiendo reorientado el foco de las explicaciones de las dinámicas generales de integración hacia el estudio de la UE como un sistema político multinivel con características específicas de *policy making*<sup>86</sup>. En el caso de la ampliación, los países candidatos llegaron a formar parte del sistema de gobernanza mucho antes de ser miembros oficialmente: a través de la asociación y las etapas de preparación para el proceso de adhesión y el concomitante ajuste regulatorio y la asistencia técnica y financiera de la UE, así como del continuo monitoreo y evaluación.

Una situación parecida, salvando las distancias correspondientes, se puede observar en el caso de la PEV, y en mayor medida en su vertiente Este. Aun sin tener la perspectiva de adhesión, los países respectivos han decidido en un determinado momento emprender acciones políticas orientadas a asumir compromisos de transformaciones de sus instituciones, políticas y estructuras internas para ajustarlas o acercarlas al modelo europeo.

La normativa de la UE abarca una amplia serie de temas y estructuras tanto formales como informales, incluyendo normas para la regulación y distribución en áreas políticas específicas, normas para procesos políticos, administrativos y judiciales, y para regular las competencias de organizaciones estatales y sub-estatales.

---

<sup>86</sup> SCHIMMELFENNIG, F., *Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005.

En cuanto a la adopción de normas o la *rule adoption*<sup>87</sup>, el análisis de esta variable contribuye a evaluar la institucionalización de las normas de la UE a nivel doméstico, por ejemplo la transposición de la ley de la UE en la ley doméstica, la reestructuración de las instituciones domésticas de conformidad con las normas de la UE, o el cambio de las prácticas domésticas políticas para adaptarlas a los estándares de la UE.

Schimmelfennig define la europeización como el impacto y la adaptación domésticas de la gobernanza europea, entendida como la promoción por la UE de normas y mecanismos orientados a gestionar o regular el comportamiento de actores públicos y privados en una amplia serie de áreas políticas.<sup>88</sup>

Él explica el interés para el estudio del impacto de la UE en países de fuera de las fronteras mediante tres importantes factores:

- a) El atractivo del mercado interno de la UE para actores de fuera que le concede poder para intervenir y modelar las normas de políticas económicas en la relación con sus socios;
- b) La ampliación al Este de la UE, en la que la UE ha insistido que los países adoptasen el acervo comunitario completo antes de llegar a ser miembros, y la UE estuvo evaluando el proceso de europeización durante las negociaciones de adhesión;
- c) Las nuevas modalidades de colaborar con países que no desean ser candidatos (Suiza) o no son elegibles (países de la PEV). La UE gestiona las relaciones de interdependencia con estos países o grupos mediante la

---

<sup>87</sup> SCHIMMELFENNIG, F., ENGERT, ST., KNOBEL, H., “The Impact of EU Political Conditionality”, en SCHIMMELFENNIG, F., *Europeanization of Central and Eastern Europe*, 2005, p. 31.

<sup>88</sup> SCHIMMELFENNIG, F., 2012, “EU External Governance and Europeanization beyond the EU”, en LEVI-FAUR, D. (Ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 667.

aproximación (alineación) de los países vecinos a las normas y políticas de la UE.

El autor menciona que la gobernanza externa de la UE y su impacto en terceros países están contruidos y modelados según las pautas de las estructuras y políticas contempladas en el acervo comunitario.



## Capítulo 2. Perspectivas teóricas y metodología del análisis de la europeización

En el área de las Relaciones Internacionales las teorías de la integración europea han sido variadas, pero las podemos clasificar en dos grandes grupos: las que sostienen el enfoque racionalista de la integración y las que plantean principios constructivistas en el proceso respectivo.

Sigue vivo el debate entre la teoría racionalista, basada en la elección racional de una organización, normalmente un estado, de estrategias orientadas a maximizar sus intereses y el constructivismo, basado en las teorías de la interacción social, en la comunicación, en la modelación de realidades en base a ideas y valores compartidos.

El racionalismo y el constructivismo en las relaciones internacionales más que teorías de las políticas son métodos de análisis de las relaciones.

En la literatura el racionalismo y el constructivismo se analizan y definen como teorías opuestas y antagónicas, incluso incompatibles y recíprocamente excluyentes. No obstante en los últimos años han sido publicados importantes trabajos<sup>89</sup> en los que se intenta aproximar estos dos enfoques viéndolos como dos herramientas o lentes analíticas que contribuyen a complementarse mutuamente para así dar una imagen más completa del fenómeno o caso analizado. El intento de compatibilizar los dos enfoques conlleva dificultades y presenta obviamente limitaciones, ya que como enfoques teóricos distintos usan distintos métodos de análisis, además de partir de supuestos diferentes. En las páginas siguientes intentaremos, después de una breve exposición de las características de cada uno de los enfoques, elaborar un modelo de análisis que si

---

<sup>89</sup> FEARON AND WENDT, FEARON J., WENDT, A., "Rationalism v. Constructivism: a skeptical view", en *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, 2002; KRATOCHVIL, P., TULMETS E., *Constructivism and rationalism in EU External Relations. The case of the ENP*. Nomos, 2010; KRATOCHVIL, P., TULMETS, E., "Constructivism and rationalism as analytical lenses: The case of European Neighbourhood Policy", *Politics in Central Europe*, 6, June 2010; PANKE, D., *How to combine rationalist and constructivist accounts of International Politics. Building bridges on Terra Firma*, Center for European Studies Otto-Suhr-Institute, Berlin, 2004.

bien distará de ser perfecto, podrá ofrecernos la posibilidad de realizar un análisis interesante y más completo.

## **2.1. Perspectivas teóricas**

### **2.1.1. Racionalismo**

La teoría de la elección racional es un enfoque metodológico que explica actuaciones sociales mediante el interés por conseguir un objetivo individual. Los objetivos que se persiguen no son exclusivamente de orden material ni tampoco en interés propio – puede haber entre ellos objetivos normativos o de ideas, y se puede actuar en interés de otros.<sup>90</sup>

Las teorías racionalistas alegan que las decisiones de formar parte de una organización internacional o supranacional se toman tanto por el estado que aspira a ser parte de la organización como por la organización respectiva después de hacer un análisis de la relación coste-beneficio que les compensa, y por tanto es una decisión que se toma a base de criterios racionales. La perspectiva racionalista supone que los actores partes del proceso político toman decisiones y actúan movidos por su egoísmo y el interés material que pudieran tener. Desde este enfoque los actores tienden a establecer normas que consolidan su posición en las negociaciones.

Partiendo de los argumentos neorrealistas, la teoría de la elección racional sitúa al estado en el centro de las relaciones internacionales y establece que su actuación está determinada por la lógica del cálculo coste-beneficio<sup>91</sup>. Aunque el estado tiene unas preferencias dadas, éstas pueden cambiar si las condiciones externas se ven

---

<sup>90</sup> SNIDAL, D., "Rational choice and International Relations" en CARLSNAES, W., RISSE, T., SIMMONS, B., (eds.) *Handbook of International Relations*, Sage Publications, 2008, p. 75.

<sup>91</sup> TELÓ, M., *International relations: a European perspective*. Ashgate Publishing, Ltd., 2013, p. 99.

modificadas. Las teorías racionalistas se basan en el cálculo de los intereses para explicar las relaciones entre actores políticos internacionales, y en este contexto conceden mayor importancia a las instituciones ya que las instituciones internacionales pueden contribuir a modificar las orientaciones estratégicas de los estados por la vía de la presión o bien ofreciéndoles nuevas oportunidades.

Entre las características del racionalismo o la teoría de la elección racional en las relaciones internacionales está el hecho de que el autor, al hacer un análisis desde esta perspectiva, tiende a utilizar un modelo de estudio como una receta para preparar algo y que tiene que tener determinados componentes, parte de una acción o modelo de acción a ser explicada. Se analiza a un determinado número de actores que intervienen y se supone que tienen la capacidad de emprender acciones y otros que actúan de otra forma y que pueden influir en los primeros, al igual que un modelo o una estructura de interacción.

Utilizaremos para el trabajo la definición reformulada por Kratochvil del enfoque:

“Rationalism (...) is defined as the conviction that social actors try to maximize their self-interest (which may be both material and ideational) and that they rationally manipulate their environment (which may be both material and ideational) to reach their ends.”<sup>92</sup>

En el análisis que hace Schimmelfennig referente al proceso de adhesión e integración de países de la Europa Central y del Este a la UE y a la OTAN, se señala que la mayoría de los autores habían definido el enfoque racionalista como determinante por parte de los países candidatos o solicitantes. La investigación que realiza el autor le hace concluir que en el caso de la adhesión a la UE los países miembros de la UE actuaron y tomaron las decisiones respectivas por el interés, tanto de tener mayor

---

<sup>92</sup> KRATOCHVIL, P., TULMETS E., *Constructivism and rationalism in EU External Relations. The case of the ENP*. Nomos, 2010.

seguridad en las fronteras de la Unión, como de beneficiar de la movilización de los países vecinos como de un nuevo mercado, orientándose a beneficios económicos, mientras que otros se preocupaban por la influencia que los nuevos estados iban a tener en el funcionamiento de las instituciones, y por tanto actuaban a base de cálculos racionales. De este modo la etapa inicial del proceso de ampliación puede ser explicada mediante el racionalismo<sup>93</sup>.

Por otra parte, también los estados de la Europa Central y del Este en un primer momento estaban motivados en su voluntad de acercarse a la UE por intereses materiales – la adhesión les propiciaba seguridad económica en un futuro, aunque había que asumir unos costes iniciales de transformación de sus políticas e instituciones mediante el cumplimiento del acervo comunitario. Por otra parte las componentes identitaria e ideacional también estaban presentes en los discursos y documentos emitidos para argumentar a favor de su adhesión por los estados del Este de Europa, en los que se subrayaba la identidad común europea.

Schimmelfennig señala que, dado que la UE es una comunidad de estados con valores democráticos liberales, su decisión de aceptar la adhesión de países de la Europa Central y del Este estuvo también justificada por el hecho de que se esto suponía integrar a países que compartían los mismos valores y normas. La explicación de que un efecto (*outcome*) racional como es la asociación, que se basa en preferencias racionales y en negociación de condiciones, se ha transformado en un proceso normativo como es la ampliación, consiste en lo que el autor llama *rhetorical action*. Define así la utilización de un lenguaje basado en argumentos que actúa como un mecanismo interviniente. Los funcionarios y políticos representantes de la UE siempre buscan legitimar mediante el discurso sus intereses, preferencias y comportamientos, estando

---

<sup>93</sup> SCHIMMELFENNIG, F., *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003, p.11.

preocupados por la reputación que tienen. La Unión Europea fue concebida desde el inicio como una comunidad de estados liberal-democráticos, lo que se define también en las normas de la Unión. Schimmelfennig subraya que en el momento cuando los estados de la Europa Central y del Este disponían de menos capacidad para negociar la adhesión, recurrían a la cita o mención de los valores constitutivos de la UE, y señalaban la falta de concordancia o coherencia entre los estándares promovidos por la UE y la retórica anterior, así como la actitud hacia países candidatos en el pasado, y la actitud hacia estos países del Este.<sup>94</sup>

De esta forma, señala, al oponerse a la adhesión de países de la Europa Central y del Este, la UE se veía en una llamada trampa retórica (*rhetorical trap*), ya que no podían oponerse directamente, y tampoco recurrir a amenazas de veto a la ampliación, ya que esto podía afectar su credibilidad; por lo tanto han debido revisar y modificar su posición.

### **2.1.2. Constructivismo**

A diferencia del racionalismo, el constructivismo sostiene que la realidad social está construida por los actores parte de la sociedad mediante las prácticas cotidianas basadas en la importancia de las identidades e ideas compartidas. El enfoque constructivista se basa en la identificación de normas y valores compartidos que guían la actuación y la toma de decisiones de los actores sociales.

El constructivismo está considerado como una teoría de las Relaciones Internacionales en sentido estricto y en el período inicial de su existencia en los años 80 – 90 se definía como reflectivismo. En este período se intentaba explicar y analizar

---

<sup>94</sup> SCHIMMELFENNIG, F., “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, 55, 2001, p. 48.

mediante el reflectivismo una serie de acontecimientos de gran importancia pero también impredecibles.

El constructivismo asume y declara que la evolución de la sociedad no está determinada preponderantemente por los intereses materiales, sino por las ideas y percepciones humanas que son las que influyen, determinan y construyen la realidad.

El constructivismo asume que en la vida social priman las ideas frente al materialismo, y que existe interacción recíproca de actores y estructuras que se constituyen mutuamente, lo que lleva a su vez a posibilidades de cambio en las relaciones internacionales.<sup>95</sup>

Según la clasificación citada por Teló<sup>96</sup>, las tres categorías principales del constructivismo son:

1. El constructivismo neo-clásico basado en los estudios de Durkheim y Weber (E. Haas, F. Kratochwil y J. Ruggie)
2. El constructivismo postmoderno basado en las obras de Nietzsche, Foucault y Derrida que promueve el estudio del discurso subjetivo, en oposición al “discurso hegemónico” que consolida los regímenes existentes (R. Ashley, D. Campbell y Walker).
3. La categoría desarrollada por Alexander Wendt según la cual “los actores actúan en base al significado que los objetos tienen para ellos y estos significados son constructos sociales”<sup>97</sup>.

También se cita la teoría de la acción comunicativa de Habermas que se refiere a la persuasión, deliberación y a conceptos estratégicos compartidos.

---

<sup>95</sup> MARISCAL, N., “Aproximaciones constructivistas a la Unión Europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nr. 47, 2012, p. 20.

<sup>96</sup> TELÓ, M., *op.cit.*, p. 118.

<sup>97</sup> WENDT, A., *Social theory of international politics*. Cambridge University Press, 1999.

A. Wendt desarrolla el análisis de la relación entre estructuras, agentes y normas, desde una perspectiva o “enfoque holístico”<sup>98</sup>. Dado que el estado no es el actor central de las relaciones internacionales, sino que es un agente y actúa en una estructura, como factor que constituye la realidad y que es antes que nada inmaterial (está constituido por la identidad, contexto social e intersubjetividad, normas, valores e ideas) y sólo en segundo plano es material (refiriéndose a los aspectos económicos y de seguridad), las relaciones entre estos factores son de suma importancia. El agente no puede existir fuera de la estructura, y la estructura a su vez no es inmutable, sino que se ve modificada por normas, ideas, conocimiento y cultura.

Al analizar la posición epistemológica del constructivismo, K. Sodupe menciona la diferencia entre las teorías explicativas y las teorías interpretativas. Según el enfoque constructivista, la teoría constituye la realidad a conocer, y la realidad sólo se conoce a través de las categorías teóricas que se construyen. A diferencia de los positivistas que consideran a los objetos externos como base del método científico y del conocimiento, los constructivistas consideran que el mundo es una cosa interpretada y no puede haber un cúmulo común de “datos observables que podamos utilizar para un conocimiento objetivo del mundo”<sup>99</sup>. El autor menciona también al otro grupo de constructivistas que si bien comparten las teorías constitutivas, utilizan también las teorías explicativas. Un ejemplo de este grupo es A. Wendt que cree que es difícil separar lo que se ve de la modalidad de interpretar de cada uno según sus “lentes” conceptuales, pero a la vez considera útil la utilización de la evidencia empírica para una ulterior mejor conceptualización.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> SODUPE, K., “La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI”, p. 181.

<sup>100</sup> *Ibid.*

También la definición del constructivismo que se empleará en la presente tesis es la formulación de Kratochvil:

“Constructivism (...) is defined as the conviction that ideas matter and that the basic behavioral mode of social actors is rule-following. (...) actor’s (intersubjectively constructs) identities require compliance with internalized norms, irrespective of whether these norms bring these actors benefits or not”<sup>101</sup>.

En este contexto cabe mencionar que a pesar de la fuerte motivación racionalista, la componente identitaria e ideacional estaba presente en los discursos y documentos emitidos para argumentar a favor de su adhesión por los estados del Este de Europa, en los que se subrayaba la identidad común europea. Podemos hablar, por tanto, de una motivación parcialmente de índole constructivista, ya que los países respectivos consideraban que después de la caída del Muro lo que hacían era “volver” a Europa, es decir se autoidentificaban como parte de esta Europa a la que querían regresar.

### **2.1.3. Enfoque combinado**

Entonces ¿por qué un país actúa de un modo u otro en una determinada política? ¿cómo es que los estados de la UE están de acuerdo en tener una actuación coordinada o conjunta en el ámbito de las relaciones internacionales?

En las Relaciones Internacionales se siguen llevando a cabo investigaciones y debates respecto a las teorías a aplicar en el análisis y casi en su mayoría en clave de contraposición: racionalismo versus constructivismo. Pero según Fearon y Wendt<sup>102</sup> :

“Rather, rationalism seems to refer to a methodological approach that may imply a philosophical position on what social explanation is and how it ought to work, the nature of which is debated. And constructivism seems to refer to a set of

<sup>101</sup> KRATOCHVIL, P., TULMETS E., *Constructivism and rationalism in EU External Relations. The case of the ENP*. Nomos, 2010. p. 26.

<sup>102</sup> FEARON J., WENDT, A., “Rationalism v. Constructivism: a skeptical view”, en *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, 2002.

arguments about social explanation that may imply preferences over specific questions and methods of social inquiry, the nature of which are debated. If the field does focus on rationalism versus constructivism, then the central debate in IR will not be about international relations but rather about how to study international relations”.

T. Risse subraya que entre las diferentes ramas del constructivismo existen divergencias a nivel epistemológico, pero que las diferencias existentes entre la elección racional y un constructivismo social moderado a nivel de metodología y epistemología están sobreevaluadas, y que podría ser útil analizar los dos enfoques metateóricos de los dos modelos de acción social que están caracterizados por racionalidades diferentes en cuanto a los objetivos de la acción.<sup>103</sup>

Menciona además que el objetivo es de asumir que al igual que los actores del mundo real al actuar suelen combinar diferentes modalidades de interacción social, se debería evitar exagerar al considerar las diferencias en enfoques meta teóricos como el racionalismo siguiendo la lógica del consecuencialismo, por una parte, y el constructivismo social basado en el comportamiento guiado por normas y deliberativo, por otra.

Los autores que últimamente han escrito sobre el tema de la ampliación europea hacia los países de la Europa Central y del Este y la PEV han destacado la importancia de tomar en consideración que los actores implicados en estas políticas – las instituciones de la UE por una parte, y los países sujetos a estas políticas por otra – suelen actuar guiados tanto por razones de coste –beneficio, como por valores y sentido de la identidad. Esto implica que el proceso de interacción no puede ser analizado desde una sola perspectiva. Para responder a algunas de las preguntas que este trabajo se plantea, referentes a la evolución de la PEV y a su eficiencia entendida como

---

<sup>103</sup> RISSE, T., “Let's Argue!": Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, 54, pp 1-39, 2000.

cumplimiento de los objetivos de europeización, utilizaremos el enfoque adelantado por Schimmelfennig<sup>104</sup>: “I ...use rationalism and constructivism as partially competing and partially complementary sources of hipótesis construction for the study of enlargement.” y Kratochvil<sup>105</sup>, que es un enfoque en el que las dos teorías se ven más bien como métodos o instrumentos de análisis del proceso, y que se complementan mutuamente para una mejor comprensión y reflexión.

Otro trabajo de aproximación de los dos enfoques es el de D. Panke, que se propone “construir puentes”, comenzando con un ejercicio comparativo de las dos perspectivas. El enfoque racionalista está basado en el concepto individualista de la racionalidad, según el cual el actor puede ser estudiado independientemente de la estructura social. Las estrategias mediante las cuales se realizan los intereses substanciales de los actores pueden cambiar si intervienen presiones externas tales como la reparto de la capacidad de negociación. Las ideas que se comunican directa o indirectamente en la negociación determinan un aprendizaje instrumental e influyen en el cambio de las preferencias estratégicas.<sup>106</sup> El enfoque constructivista parte de la premisa que las acciones intencionales están constituidas por el significado intersubjetivo. El significado intersubjetivo es el que mediante argumentación contribuye a la modificación de las preferencias o intereses substanciales de los agentes.

En vez de utilizar en el análisis las diferentes teorías en contraposición mutua, los autores citados intentan crear una nueva vía de análisis en la que se pretende encontrar un camino intermedio en el que las dos teorías sirvan de instrumento de análisis de este proceso integración (o ampliación en su caso).

---

<sup>104</sup>SCHIMMELFENNIG, F., *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003, p.11.

<sup>105</sup>KRATOCHVIL, P., TULMETS E., *Constructivism and rationalism in EU External Relations. The case of the ENP*, Nomos, 2010.

<sup>106</sup>PANKE D., *How to combine rationalist and constructivist accounts of International Politics. Building bridges on Terra Firma*, Center for European Studies Otto-Suhr-Institute, Berlin, 2004, p. 4-5

En la tesis utilizaremos esta acepción del análisis, en el que estudiaremos la aplicación o el seguimiento de la línea racionalista o constructivista como instrumentos de análisis empírico, y no como teorías o metateorías, según la clasificación que hacen Fearon and Wendt. Se tratará de utilizar las dos aproximaciones teóricas de modo combinado, según el modelo que emplean Kratochvil y Tulmets<sup>107</sup> y Schimmelfennig para explicar las transformaciones que se han podido observar en el enfoque y actuación de las partes implicadas en el proceso – Unión Europea y estados no miembros.

En el análisis que realiza con respecto a la adhesión de los países de la Europa Central y del Este a la UE y a la OTAN, Schimmelfennig enfoca tanto las normas como la acción retórica (*rhetorical action*) para explicar la razón de la aceptación de estos nuevos miembros por parte de la UE en estas dos importantes estructuras internacionales. También se analizan las razones por las que los países respectivos manifestaron su voluntad de formar parte de estos organismos, y en cada caso se utilizan para el análisis los instrumentos correspondientes.

Al evaluar las decisiones de la ampliación, que como mencionamos, pese a la principal diferencia – la perspectiva de adhesión- tiene una serie de elementos comunes con la Política Europea de Vecindad, Schimmelfennig estudia cuál de las dos perspectivas teóricas permitiría explicar con mayor rigor y corrección las decisiones de la UE de extenderse hacia el Este.

Según el autor, las explicaciones racionalistas en sus tres variedades – el poder negociador de la UE, la calidad de miembro discriminatoria (debida a la asimetría entre los estados miembros anteriores y los nuevos candidatos) y el interés geopolítico, explicarían en gran parte la decisión de la ampliación hacia el Este. No obstante, esta perspectiva no explica por qué en este caso la ampliación ha seguido en olas y no se ha

---

<sup>107</sup> KRATOCHVIL, P., TULMETS, E., “Constructivism and rationalism as analytical lenses: The case of European Neighbourhood Policy”, *Politics in Central Europe*, 6, June 2010.

procedido a invitar a formar parte de la UE sólo a los miembros cuya adhesión supondría menos costes<sup>108</sup>.

La suposición de que el interés de la UE estaría en una vecindad segura y estable se confirma, ya que en el caso de los conflictos en la ex Yugoslavia por ejemplo, no se dieron pasos atrás a pesar de que seguir con la ampliación podía suponer pérdidas económicas. Aun así, esto no explica por qué la UE ofreció la perspectiva de adhesión a los países más estables en primer lugar<sup>109</sup>.

En el caso de las explicaciones constructivistas, basadas en las construcciones de identidad e intersubjetividad, se refieren a identidades centradas en los valores liberales democráticos que comparten los miembros iniciales de la UE, o bien para el caso de la ampliación, se hace referencia a una responsabilidad especial de la UE de apoyar las reformas en los países de la Europa Central y del Este, de un “sentido de familia” o de un “sentimiento de culpa” hacia ellos por no haberles apoyado antes y después de la Segunda Guerra Mundial. En este caso la explicación más plausible para la ampliación sería la ampliación determinada por la identidad liberal democrática de la UE, dándose prioridad a los estados con los sistemas democráticos más robustos, que luego han de ser consolidados.<sup>110</sup> Por consiguiente, la ampliación resultó ser un proceso complejo que difícilmente puede ser explicado desde una sola teoría, ya que aunque en parte puede ser explicado por el interés material y económico de los estados miembros, también las construcciones identitarias, las estructuras intersubjetivas han tenido un papel importante en las decisiones de la UE sobre la ampliación.

Schimmelfennig opina que el gran debate entre el racionalismo y el constructivismo dio paso a una coexistencia pacífica y a una búsqueda de síntesis y que

---

<sup>108</sup> SCHIMMELFENNIG, F.,” Integration Theory”, en EGAN, M., NUGENT, N., & PATERSON, W. E., *EU Research agenda. Stalking the elephant*, Palgrave Macmillan, 2010, p. 48.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p.49.

<sup>110</sup> *Ibid.*

es posible sintetizar los análisis y explicaciones basadas en mecanismos y condiciones del racionalismo y del constructivismo<sup>111</sup>.

Juppel et al (2003) hacen un detallado estudio de los mecanismos mediante los que se podrían combinar las dos teorías para investigaciones más completas mediante el dialogo de teorías y opinan: “that theoretical dialogue is both desirable and attainable. It is possible to build bridges.”<sup>112</sup>

#### **2.1.4. Enfoques teóricos en la PEV**

En un principio se puede constatar que la UE está teniendo hacia sus vecinos una actuación racionalista, ya que en virtud de las circunstancias históricas y políticas estos países vecinos no eran más que fuentes de inseguridad y conflictos en la frontera de los países europeos. La condicionalidad, principio clave en la Política Europea de Vecindad y que supone mayor apoyo financiero y mayor colaboración para los países que cumplan mejor y de modo más eficiente las previsiones de los Planes de Acción<sup>113</sup>. Los Planes Nacionales de Acción son documentos orientados a promover transformaciones políticas y democráticas, así como en una serie de políticas públicas de los países miembros de la PEV. Varios autores han señalado la clara asimetría en los compromisos asumidos, correspondiéndole la mayor parte al país respectivo, cosa que aunque es lógica dada la diferencia de poder de los actores, confirma en este contexto la actuación racionalista de la UE.

---

<sup>111</sup> *Ibid*, p. 50.

<sup>112</sup> JUPILLE, J., CAPORASO, J. A., CHECKEL, J. T., “Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union”, *Comparative Political Studies*, 36; 7-40, 2003, p.17.

<sup>113</sup> Planes de Acción UE – Países de la PEV, [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2)

No obstante, el lanzamiento mismo de la Política Europea de Vecindad en los términos correspondientes puede ser visto como una actuación constructivista, como una acción determinada por la convicción de que aunque los países respectivos sean todavía muy diferentes y hayan formado parte de una entidad política totalitaria, el deber y los valores de la UE le determinan a dar un paso de aproximación hacia estos países que necesitaban apoyo.

Por otra parte, la actuación de los países vecinos, de su población pero también de sus élites políticas, ha podido ser vista tanto desde la perspectiva del racionalismo, como también desde el enfoque constructivista.

A la hora de manifestar claramente su voluntad de acercarse a Europa, a la UE, poco después de declarar su independencia, estos países compartían valores europeos y se autoidentificaban como europeos. Su idea y su convicción eran es que ellos siempre habían formado parte de la cultura europea y por tanto su única vía para sobrevivir como nación era estar con Europa. La actuación y el discurso en aquel período y también más tarde eran marcadamente constructivistas.

A la vez, la aceptación del principio de condicionalidad en los Acuerdos con la UE, que también puede ser vista como condicionalidad recíproca (no sólo el país recibe incentivos cuando hace reformas, sino también visto de otro modo – el país solo hace reformas si se le prometen incentivos) confirman una actuación racionalista en los países respectivos, sobre todo en las elites políticas que son las que los representan.

En relación con los países vecinos la Unión Europea se presenta como un organismo internacional definido por una serie de normas y valores, que tiene la intención y el objetivo de extender estos valores hacia los países de sus fronteras, y las dos partes ven este tipo de comportamiento como legítimo y apropiado, mientras que los estados no miembros actúan para llegar a una mayor convergencia con el modelo que la

Unión Europea representa. Dicho mecanismo, definido por Schimmelfenning y Sedelmeier (2005) como modelo de aprendizaje social pone de manifiesto que no existe una clara relación causal entre condiciones e incentivos, sino que existe una actuación orientada a la adopción de modelos o ejemplos, siguiendo la lógica de lo apropiado.

## **2.2. Metodología**

La metodología empleada en la investigación de la europeización no difiere esencialmente de los métodos utilizados en la investigación de las ciencias sociales – el cuantitativo y el cualitativo. Se sostiene por los adeptos de la investigación cuantitativa que esta sería considerada más fiable por recopilar y analizar una mayor cantidad de datos estadísticos y también por ofrecer la posibilidad de reproducir o replicar los análisis o estudios, utilizando los datos iniciales y verificando así las teorías utilizadas en la investigación. A su vez el método cualitativo, basado en estudios de casos, observación participativa, análisis de datos y discursivo, basa su fiabilidad en un profundo conocimiento por parte del investigador del caso en particular, y también ofrece la ventaja o la fortaleza de facilitar la elaboración de conceptos y la generación de nuevas hipótesis.

De hecho la mayoría – el 81% de los estudios publicados en las principales revistas de la UE entre los años 1994 y 2004 – constituyen trabajos realizados según el método de estudio de caso.<sup>114</sup> Aunque en opinión de M. Haverland el mayor número de estos estudios de caso se centran en un solo sujeto, y pocos aplican un análisis comparativo con mayor número de sujetos, lo que permitiría recopilar más datos y así tener unos resultados más fiables y exhaustivos, así y todo dichos estudios de caso

---

<sup>114</sup> FRANCHINO, F., “The Study of EU Public Policy: Results of a Survey”. *European Union Politics, Forum Section*, 6, 2, 2005.

constituyen una importante aportación al campo conceptual y teórico de la investigación en europeización.<sup>115</sup> A pesar de reconocer la valía de estos estudios, el autor destaca la importancia y el impacto científico que tendrían los trabajos de investigación en los que se combinaran los diferentes métodos de investigación – cuantitativo y de estudio de caso.

Otro aspecto a tener en cuenta y subrayado por Haverland es el referente a las preguntas de investigación en el estudio de la europeización de uno o varios estados miembros de la Unión (o no miembros en el caso de los candidatos). Los investigadores habitualmente analizan el impacto de la UE en las políticas domésticas o en los cambios institucionales en el país analizado. En estos trabajos se establece la relación causa-efecto de la integración europea, sin considerar los factores transformadores alternativos – como por ejemplo la globalización o la participación en otras organizaciones internacionales del país en cuestión, que podrían haber determinado ciertas transformaciones solos o bien conjuntamente con la UE.

El autor que hemos citado menciona la importancia de estudios que contribuyan a aclarar si la integración europea tiene influencia en los países, hasta qué punto y de qué forma. En el presente estudio intentaremos aclarar aunque sea solo en parte, de qué modo, en qué medida y como la UE influye en países de sus fronteras que no son miembros y de momento no tienen la perspectiva de llegar a ser ni candidatos a la adhesión.

Un aspecto muy importante a la hora de explicar la influencia de la UE sobre los Estados Miembros (y también no miembros) es poder distinguir claramente en la relación de causalidad entre una transformación y la influencia de una política de la UE hacia una determinada política pública doméstica.

---

<sup>115</sup> HAVERLAND, M., “Theories and Methods” en GRAZIANO, P., VINK, M., (Eds.) *The Europeanization. New research agendas*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 64.

Según Haverland<sup>116</sup> en la multitud de estudios sobre la europeización se utiliza tanto el método cualitativo como el método cuantitativo, también hay estudios comparados, pero prevalece el estudio de caso y sobre todo de los casos de Estados Miembros. También hay intentos de aplicar el *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) que ayuda a analizar la heterogeneidad causal, es decir, la existencia de una causalidad múltiple que puede llevar a resultados similares en casos diferentes.

En la presente tesis utilizaremos una metodología cualitativa, en base al análisis de documentos, análisis de discursos, entrevistas individuales. Será un análisis en diacronía que traza el proceso del cambio de la realidad política – si es en aumento paulatino, o es brusco, revolucionario.<sup>117</sup>

Para definir la causalidad en el proceso de europeización de un Estado Miembro también es importante considerar el tiempo (los tiempos): no siempre el tiempo o el horario de la UE al emitir una directiva con su plazo de implementación coincide con el tiempo político en un país (p.ej. en este período puede haber elecciones, y este puede ser un elemento mediador que propicie o al revés que frene el proceso de adaptación de una política a la directiva europea).

La dirección del análisis – desde el punto de vista metodológico también puede ser desde arriba abajo – *top-down* (partiendo del análisis de una Directiva europea y siguiendo su aplicación e implementación en el estado) o desde abajo arriba – *bottom-up* (observando una transformación de una política o institución del país respectivo e intentando explicar cuáles han sido los factores determinantes de esta transformación).

---

<sup>116</sup> HAVERLAND, M., “Theory and Methods” en GRAZIANO P., VINK M., *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 64.

<sup>117</sup>BACHE, I., BULMER, S., GUNAY, D., “Europeanization: a critical realist perspective” en EXADAKTYLOS, TH., RADAELLI, C., (Eds.), *Research Design in European Studies*, Bangstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p.69.

En el trabajo estudiaremos las declaraciones de los actores políticos, los documentos oficiales y sus actuaciones.

### **2.2.1. *Process tracing***

El *process tracing* o trazado de proceso será para el caso que nos ocupa una de las técnicas más adecuadas para estudiar en detalle si la transformación de una política o institución en un país no miembro ha sido determinada por la influencia de la UE o por otra razón, es decir si hablamos de causalidad o de correlación.

El trazado del proceso como método de análisis supone especificar las implicaciones que pueden ser observadas de explicaciones alternativas para un determinado cambio, ver cuál sería la evolución alternativa, en caso de no existir un determinado factor que suponemos que ha podido influir en el cambio<sup>118</sup>.

Los investigadores empiezan indicando implicaciones observables desde la teoría de la UE y desde teorías alternativas, implicaciones que le permiten predecir qué, cuándo y en qué condiciones debería suceder en el caso analizado. Después de contrastar estas hipótesis/previsiones con los datos reales empíricos del estudio de caso se pueden sacar las conclusiones que confirman o invalidan los supuestos iniciales. Un elemento importante a ser incluido en el análisis son los patrones temporales que se desglosan de la siguiente forma: se considera el tiempo (*time*), que es el momento cuando las cosas suceden; el período de secuencia durante la que las cosas suceden (*timing*); y la velocidad o el ritmo en el que suceden las cosas (*tempo*)<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup>MOUMOUTZIS, K., “Europeanization refuted and defended” en EXADAKTYLOS, Th., RADAELLI, C., (Eds.) *Research Design in European Studies*, Palgrave Macmillan, 2012, p. p.238.

<sup>119</sup>HAVERLAND, M., “Theory and Methods” en GRAZIANO, P., VINK, M, *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 63.

El trazado del proceso alcanza en los últimos años en el estudio de las ciencias políticas un uso cada vez más extenso, como un método de análisis que contribuye a la identificación de regularidades mediante la yuxtaposición de casos históricos, “y mientras los trabajos estadísticos contestan preguntas sobre la propensión, las narrativas contestan las preguntas sobre el proceso”<sup>120</sup>.

El método del *process-tracing* intenta identificar la línea y los mecanismos causales que existen entre una variable independiente y los resultados (*outcomes*) de la variable dependiente.

George Bennett señala que el *process tracing* es una herramienta indispensable de la verificación de teorías y del desarrollo de las teorías, dado que las observaciones que genera sobre un caso pueden ser relacionadas de forma particular para poder constituir una explicación del caso<sup>121</sup>.

Este mismo autor subraya que el *process tracing* puede ser llevado a cabo desde un enfoque constructivista<sup>122</sup>, pero que tampoco es incompatible con el enfoque de la elección racional<sup>123</sup>.

El *process tracing* supone analizar una evidencia en un caso particular, específico, o un aspecto, concretado en un determinado espacio y tiempo, de un fenómeno específico, para hacer o testar explicaciones alternativas de este caso, es decir supone una explicación histórica de un caso individual.<sup>124</sup>

Bennet indica que el trazado del proceso puede tener elementos inductivos, o generadores de teorías, y también deductivos, o que verifican las teorías existentes. Si

---

<sup>120</sup> LAITIN, D., *Comparative Politics: The State of the Subdiscipline*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., September, 2000, p. 5.

<sup>121</sup> BENNETT, G., “Process tracing and historical explanation”, Chapter 10, en *Case Studies and Theory development in the social sciences*, p. 207.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 206.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>124</sup> BENNETT A., Process tracing: A Bayesian perspective, Chapter 30, in JANET M. BOX-STEFFENSMEIER, HENRY E. BRADY, AND DAVID COLLIER (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, 2008, p. 704.

hay posibles explicaciones alternativas de un fenómeno y si las hipótesis ofrecen predicciones que pueden ser verificadas, podemos hablar de la posibilidad de ir a través de la teoría deductiva, verificando las explicaciones alternativas. Si estas no existieran, o si el caso fuera diferente de cualquier caso explicado en las teorías existentes, se debería proceder de modo inductivo, tratando de formular una teoría a base de las evidencias del caso estudiado.<sup>125</sup>

Se citan aquí los cuatro tipos de tests de evidencia de Van Evera, constituidos por las diferentes combinaciones de unicidad y certeza. Hoop tests se refiere a las evidencias que son certeras pero no únicas, y se usan para excluir hipótesis alternativas. (Ejemplo de hoop test: “Was the accused in the state on the day of the murder?”).

Smoking gun test – es único pero no certero – si el arma humeante está en la mano del sospechoso después del crimen implica mucho al sospechoso, pero la ausencia del arma no exonera al sospechoso.

Double decisive test es tanto único como certero y puede ofrecer resultados o evidencias sobre la veracidad y falsedad de las explicaciones alternativas (la cámara video del banco que graba a los ladrones y exonera a los no culpables).

Straw in the wind (sirve de indicio) tests que no son ni únicos ni certeros y no ofrecen evidencias fuertes a favor o en contra de las explicaciones alternativas.

El *process tracing* se basa en la afirmación de las explicaciones, en las evidencias coherentes con estas explicaciones y en el uso de la evidencia para explicar dudas en las explicaciones alternativas que no corresponden con la evidencia de un caso. El autor subraya, por tanto, la importancia de tomar en consideración en este proceso de análisis las explicaciones alternativas potenciales, así como de reunir diferentes tipos de evidencias y anticipar posibles sesgos en las fuentes de evidencias.

---

<sup>125</sup> *Ibid*, p. 705.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en este sentido es el caso cuando en una investigación sociológica o política los actores pueden estar guiados en sus acciones por razones de ideas o instrumentales de esconder o alterar las evidencias de su comportamiento.<sup>126</sup>

Existen diferentes tipos de process tracing. G. Bennet y A. George identifican los siguientes<sup>127</sup>:

#### 1. La narrativa detallada

Es el tipo de *process-tracing* más sencillo, expone el caso en forma de una crónica que explica cómo se ha producido un evento. Pese a que es bastante simple y no necesariamente tiene que ser basada en las teorías, la narrativa puede ser útil para ayudar a llevar a la construcción de *process tracing* más basado en las teorías y puede sugerir posibles procesos causales de un caso determinado.

#### 2. Uso de las hipótesis y generalizaciones

Es una forma más analítica del *process-tracing*, en las que se citan las hipótesis causales, puede hacer generalizaciones para explicar un resultado, o sugiere que alguna explicación histórica se basa en la generalización.

#### 3. Explicación analítica

Una variedad diferente de explicación histórica, en la que el investigador puede decidir ser selectivo, basándose en lo que considera de mayor importancia o más adecuado, o bien el carácter parcial de la explicación puede reflejar la incapacidad del investigador de especificar o de fundamentar teóricamente todos los pasos del proceso hipotetizados, o de documentar cada paso.

#### 4. Explicación más general

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, p.707.

<sup>127</sup> BENNETT, G., "Process tracing and historical explanation", Chapter 10, in *Case Studies and Theory development in the social sciences*, p. 210.

Es el tipo de análisis cuando el investigador construye una explicación general sin ir al detalle del trazado del proceso, sea porque le faltan datos para hacerlo o bien porque su objetivo es dar una imagen general de algún aspecto analizado para así cumplir el objetivo de investigación – por ejemplo en caso de la aplicación de los métodos estadísticos de análisis.

Los autores identifican más adelante las formas del proceso causal que pueden ir desde los más sencillos, cadena directa y linear de acontecimientos que explican fenómenos simples. Estas formas simples de causalidad directa no son características adecuadas para la explicación de casos de relaciones internacionales o análisis políticos donde los resultados dependen de la convergencia de condiciones diferentes, de variables independientes o cadenas causales, y por tanto las formas del proceso causal son más complejas. Cuando se trata además de variables en interacción, el nivel de complejidad aumenta, ya que las variables causales ya no son independientes entre sí. Otro tipo de proceso es el llamado *path-dependent*, cuando se produce una secuencia de acontecimientos o acciones, que ejecutan algunos modelos en el desarrollo y orienta los resultados en otra dirección. Asimismo los autores destacan la importancia de evitar asumir durante el análisis que algunos resultados no serán obtenidos a causa de alguna decisión clave o punto de inflexión en un determinado proceso, ya que la situación puede cambiar. Este aviso es viable sobre todo cuando el punto de inflexión se debe a alguna decisión política, ya que los políticos pueden renunciar a tomar una decisión que consideran arriesgada en un determinado momento, pero posteriormente pueden volver a tomarla, consiguiendo los resultados esperados. Por esto se recomienda no recurrir al *path-dependency* en los momentos tempranos del desarrollo de un caso longitudinal.

Aducimos aquí una cita sobre la importancia que tiene para un análisis el estudio de caso, como un argumento más para la justificación de la elección de este método en la presente tesis:

“Although many of our comments have criticized how case studies are used in practice, we emphatically believe they are essential to the development and testing of social science theory...In international relations only case studies provide the intensive empirical analysis that can find previously unnoticed causal factors and historical patterns... The case study analysis is able to identify plausible causal variables, a task essential to theory construction and testing... Indeed, analytic theory cannot do without case studies. Because they are simultaneously sensitive to data and theory, case studies are more useful for this purposes than any others methodological tool.”<sup>128</sup>

El *process tracing* además puede ser una herramienta importante para identificar si el fenómeno analizado se caracteriza por equifinalidad o convergencia múltiple, es decir, si ha habido diferentes causas que podían haber llevado a resultados similares en casos diferentes.<sup>129</sup>

Además, según señalan los autores, el *process tracing* es de suma importancia para la explicación de los casos deviantes, en los que los resultados no se pueden predecir o explicar de modo adecuado con las teorías existentes.

¿Cuál es la validez de las conclusiones basadas en un único caso de estudios?

En este aspecto los autores no comparten las críticas sobre el uso limitado en la construcción de teorías de los análisis de estudio de caso único. Aunque reconocen que las conclusiones de un estudio de caso son mucho más consolidadas si pueden ser comparadas con otros estudios de caso, no obstante consideran que sus limitaciones no son tan críticas, sobre todo si se asume que el análisis de un único estudio de caso no se

---

<sup>128</sup> ACHEN, CH., SNIDAL D., “Rational Deterrence. Theory and Comparative Case Studies”, *World Politics*, vol 41, Nr. 2, January 1989, pp. 167- 168.

<sup>129</sup> BENNETT, G., “Process tracing and historical explanation”, Chapter 10, in *Case Studies and Theory development in the social sciences*, 2003, p. 215.

basa necesariamente sobre una observación de la variable dependiente, y que, citando a Keohane y Verba, “mientras un caso puede contener varias observaciones potenciales, el pesimismo no es justificado”<sup>130</sup>. También opinan que el *process tracing* de diferentes estudios de caso únicos desde diferentes perspectivas teóricas podría excluir algunas explicaciones alternativas del resultado.

### *Limitaciones y potencialidades*

Los autores que citamos identifican como limitación que el *process tracing* solo puede ofrecer una base sólida de inferencia causal cuando puede establecer una ruta causal ininterrumpida entre las posibles causas y el efecto observado, a los niveles apropiados de la teoría que ha de ser testada. Si es difícil de obtener la evidencia de que algún paso por una posible vía causal se corresponde con las expectativas, entonces el valor inferencial y explicativo de una ruta causal es debilitado.

Checkel menciona entre los aspectos críticos el hecho de que el *process tracing* no suele conducir al desarrollo de teorías fuertes, ya que los investigadores están interesados en explicar las razones de un efecto o resultado, y combinan métodos para hacerlo, dejando de lado el trabajo orientado a la construcción de una teoría sólida. El problema de la medición o de los indicadores o evidencias afrontado en trabajo de investigación cuantitativa en algunos casos y también en el caso de los *process tracing* análisis (la persuasión como mecanismo causal de socialización – se basa en las respuestas de las entrevistas, documentos de las reuniones etc.)

El mismo autor señala que este método de seguir el funcionamiento de mecanismos causales en una determinada situación ayuda a estudiar interacciones y explicar el cómo de determinados procesos, pero no se demuestra tan eficaz a la hora de

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 220.

establecer contextos estructurales. Por otra parte el *process tracing* permite el enfoque alternativo, ya que es compatible o complementario con otros métodos en la tradición positivista (de hecho menciona que es un método basado en el positivismo por centrarse en las variables y en la dinámica causal), y es utilizado tanto por investigadores racionalistas, como constructivistas. No obstante, en las “lecciones”<sup>131</sup> que el investigador aprende del estudio del trazado de proceso, Checkel hace una crítica a la utilización por los constructivistas del *process tracing*, ya que, en su opinión, es poco compatible con la epistemología interpretativista (en cambio sí con la orientación positivista-empirista de los investigadores racionalistas). Según este autor, los constructivistas deberían explicar más atentamente sus supuestos o asunciones epistemológicas, tanto en general como para los que aplican métodos como el *process tracing*.

Entre los aspectos positivos Checkel señala la contribución que el *process tracing* tiene para volver a centrarse en los mecanismos en el estudio de las teorías. Otro aspecto positivo sería que a través de la necesidad de verificar suposiciones o hipótesis basadas en teorías alternativas, los investigadores que suelen dar prioridad a su teoría favorita o que mejor se adapta a sus preferencias, se verán en la obligación de hacer constantes verificaciones y ofrecer explicaciones alternativas, para ver si se confirma la conexión entre datos y previsión teórica, y de esta forma minimizar los problemas que aparecen cuando se da prioridad a una determinada teoría.

La promoción de la construcción de puentes (*bridge-building*) es otra ventaja del método analizado. Actualmente la pregunta no es si se deben o pueden construir puentes para combinar teorías, sino cómo exactamente combinar herramientas teóricas,

---

<sup>131</sup>CHECKEL, J., *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, Working Paper, 2005, p. 21  
[http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2005/wp05\\_26.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2005/wp05_26.pdf)

particularmente racionalismo y constructivismo social. El *process tracing* demuestra ser muy útil a la hora de diferenciar las más finas diferencias e interacciones entre diferentes teorías. No obstante, el *bridge-building* es un método muy criticado a causa de una base filosófica poco clara.

El *process tracing* requiere mucho tiempo y recursos. En el proceso de análisis, cuando el investigador va al detalle y a la dinámica de la evolución causal, se arriesga a perder la perspectiva general del tema o del campo en el que lleva a cabo su investigación.

Con todas sus ventajas y desventajas, el *process tracing* está considerado por el autor como un método de gran importancia, tanto para los constructivistas como para los racionalistas, siendo un valioso instrumento que permite acercar teorías y datos y entrar en un proceso de aprendizaje a nivel metodológico, teórico y meta-teórico.

### **2.2.2. Análisis del discurso**

Un método muy importante y complejo que en los últimos años se hace presente en los estudios europeos es el análisis del discurso, entendido como “un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en una determinada serie de prácticas y mediante los cuales se da significado a realidades físicas y sociales”<sup>132</sup>. Cualquier perspectiva discursiva asume que el discurso tiene consecuencias reales sobre la toma de decisiones y lleva a resultados y transformaciones, y como ejemplo podría servir la integración europea. Se puede realizar estadísticamente contando el número de apariciones de determinados conceptos y palabras y también a través del análisis de las articulaciones de ideas y

---

<sup>132</sup> LYNGGAARD, K., “Discursive institutional analytical strategies” en EXADAKTYLOS, Th., RADAELLI, C., (Eds.), *Research Design in European Studies*, Palgrave Macmillan, 2012.

conceptos. Otra modalidad es el análisis de las reglas o categorías discursivas – nosotros, vosotros, etc. Entre las más utilizadas técnicas de investigación del discurso es el análisis de documentos que sirven para descubrir evoluciones o cambios del discurso.

En la presente tesis nos centraremos en estudiar y aplicar el análisis del discurso; no es nuestro objetivo reflejar el debate acerca de las teorías del discurso.

El análisis del discurso, entendido como “un sistema que regula la formación de posiciones (declaraciones)” estudia las estructuras del significado<sup>133</sup> y forma parte de la realidad existente.

El análisis crítico del discurso (ACD) es uno de los métodos de análisis que se diferencia de otros enfoques socio – lingüísticos por tener entre sus características importantes la referencia al contexto, que a su vez incluye elementos socio-psicológicos, políticos e ideológicos. El ACD incorpora categorías lingüísticas a su análisis, pero no se basa expresamente en estas. Los métodos utilizados se basan en el procedimiento hermenéutico, que supone que el significado del discurso solo puede ser entendido a través de las partes integrantes del contexto y por tanto requiere una documentación amplia. El ACD es interdisciplinar y utiliza métodos de análisis como perspectivas interpretativas.

Cabe destacar que los discursos y textos no pueden ser considerados solo desde el punto de vista material y que el análisis del discurso revela información sobre los autores del mismo y con respecto a su interpretación sobre el entorno social en el que actúan<sup>134</sup>. El análisis crítico del discurso supone además que el discurso está estrechamente relacionado con prácticas sociales, como el posicionamiento jerárquico

---

<sup>133</sup> WOEVER O., “Discursive approach” en WIENER, A., DIEZ, T., *European Integration Theories*, Oxford, 2004, p. 198.

<sup>134</sup> KRATOCHVÍL, P., “Discursive Constructions of the EU’s Identity in the Neighbourhood: An Equal Among Equals or the Power Centre?”, en *European Political Economy Review* ISSN 1742-5697 No. 9 (Autumn 2009), pp. 5-23.

de los actores y la asignación de valores o significados positivos o negativos a sus acciones o como la construcción de asimetrías de poder.<sup>135</sup>

Para hablar del análisis del discurso político primero hay que definir a qué nos referimos cuando hablamos de discurso político. Es el discurso que es identificado por sus autores que son los políticos – las personas cuya principal ocupación es la política, que son elegidos o designados o se designan a si mismos como actores principales de la política. Para Van Dijk ellos son normalmente los emisores del mensaje, pero en el análisis es importante tener en consideración también a los receptores de los eventos comunicativos políticos – la sociedad, los ciudadanos, el público del evento.<sup>136</sup> Por otra parte es importante definir si los que intervienen en el proceso son meros receptores o son participantes del discurso político, que se implica formando parte así del proceso político.

Para el análisis y definición del discurso político es importante mirar el contexto general, cuyos principales elementos son los participantes y las acciones, pero también pueden serlo escenarios de sucesos políticos y comunicativos.

Linggaard subraya la importancia y el valor añadido que para el estudio de la causalidad en los estudios sobre la europeización (entendida como el efecto o impacto doméstico de la integración europea) puede tener el análisis del discurso, como una herramienta de análisis que podría contribuir a la realización de una interpretación multi-teórica.<sup>137</sup>

El autor estudia la aplicación del análisis del discurso como metodología de investigación para definir la relación de causalidad en el proceso de la europeización y

---

<sup>135</sup> *Ibid*, p. 8

<sup>136</sup> VAN DIJK, T. A., “What is political discourse analysis”, *Belgian journal of linguistics*, 11(1), 1997.

<sup>137</sup> LYNGGAARD K., “Discursive institutional analytical strategies”, en EXADAKTYLOS, TH., RADAELLI, C., (Eds.), *Research Design in European Studies*, Bangstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 86.

manifiesta que para el análisis empírico se pueden utilizar tanto métodos de análisis de contenido, como métodos interpretativos. Aunque los métodos interpretativos han recibido críticas por ser poco transparentes, el autor considera que tanto el análisis de contenido como los métodos interpretativos podrían demostrarse de mucha utilidad para la investigación si se utilizan como un suplemento para otros métodos de investigación.

Para seguir el cambio en el discurso y su evolución el autor sugiere combinar diferentes métodos de investigación: el análisis de los documentos por una parte, lo que nos permite ver la construcción de categorías discursivas y de causalidades en el tiempo, y por otra parte, las entrevistas de investigación pueden ayudar al investigador a reconfirmar o explicar mejor el discurso y también posibles relaciones causales entre discurso y cambios.<sup>138</sup>

Mediante el análisis de las características del constructo discursivo: el contenido, la firmeza estructural y el proceso interactivo, se pueden explicar varios aspectos de la causalidad: por una parte se pueden identificar las condiciones para la europeización, y por otra, estudiar los mecanismos causales. Phillips y Hardy utilizan en su análisis la siguiente definición del discurso: “the discourse as an interrelated set of texts and the practice of their production, dissemination and reception that brings an object into being”<sup>139</sup>. La realidad social está producida y hecha realidad mediante el discurso y es difícil entender las interacciones sociales sin mencionar el discurso que les concede sentido.

El análisis del discurso intenta explicar de qué forma el lenguaje construye fenómenos, no sólo como los refleja y revela, y asume que no se puede conocer el mundo aparte del discurso, y ésta es una importante aportación de este método de

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>139</sup> PHILLIPS, N., HARDY, C., *Discourse analysis: Investigating processes of social construction* (Vol. 50), Sage, 2002.

análisis, que por su enfoque al analizar los efectos constructores o creadores del lenguaje sobre la realidad está basado en una visión constructivista.

Según Schmidt y Radaelli, el discurso como contenido es un conjunto de ideas y valores políticos, y como uso, es un proceso de interacción centrado en la formulación de políticas y comunicación.<sup>140</sup>

Los autores incluyen el discurso entre los factores mediadores que pueden influir en un cambio de políticas, que identifican como los siguientes: los problemas a cambiar, la situación existente anteriormente y la “herencia” política en el área, las preferencias de los actores, la capacidad política e institucional de estos para resolver el problema identificado mediante la adopción de nuevas políticas, y el discurso que ayuda a consolidar las capacidades, cambiando la percepción de los problemas y ejerciendo influencia en las preferencias.<sup>141</sup>

En el análisis de la importancia del discurso como factor mediador distinguen entre discursos que contribuyen a, o determinan, cambios en las prioridades políticas y otro tipo que utiliza las políticas de la UE para promover el cambio, haciendo hincapié en las exigencias institucionales de la UE.

### **2.3. Hipótesis**

Hipótesis 1: Una mayor condicionalidad de la UE determina un nivel mayor de transferencia de normas europeas a Moldova.

Hipótesis 2: Mayor voluntad y comprometimiento de un país vecino con el acercamiento a la UE determina mayores cambios en las políticas del país respectivo.

---

<sup>140</sup> SCHMIDT, V., RADAELLI, C.M., “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, en *West European Politics*, Vol.27, No.2 (March 2004), pp.183–210.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 186

Variables independientes: las condiciones que llevan al impacto de la UE

condicionalidad

compromiso del país socio

Variable dependiente: acercamiento del país a la UE a través de los cambios de políticas e instituciones

Resultados (*outcomes*) posibles:

- Resistencia
- Absorción
- Adaptación
- Transformación

Aceptación por el país vecino de incorporar normas y reglas definidas externamente cuando los beneficios esperados sean más altos que el coste de adopción e implementación.

Variables intervinientes: veto players; factores externos.

Por tanto nos planteamos contestar a la pregunta ¿en qué condiciones la Política Europea de Vecindad ha constituido una palanca o un instrumento para promover transformaciones de políticas e instituciones de Moldova orientadas a acercarla a la UE?

Considerando que el objetivo de la PEV es contribuir a la transformación de los países vecinos, siguiendo prácticamente las mismas pautas que la más exitosa política externa de la UE – la ampliación, y tomando en consideración también que seguir el proceso de convergencia de las políticas según el acervo comunitario no ofrecía el mayor incentivo, que es para estos países la perspectiva de adhesión, opinamos que en el caso concreto de Moldova el objetivo ha sido cumplido, debido a la condicionalidad de la UE y debido a la voluntad del país mismo de acercarse a la UE.

Lo ilustraremos con el análisis de aspectos de dos políticas: Justicia y Asuntos Internos y la Política de Energía.

H1: Una condicionalidad más fuerte por parte de la UE determina al país a emprender cambios en sus políticas orientados a acercarlas a la UE.

Cuanto más fuerte (mayor) es el incentivo que la UE ofrece, mayor es el compromiso del país de adoptar normas y leyes que llevarán a la convergencia con la UE. (en el caso de la JAI).

Para verificar esta hipótesis analizamos los Planes de Acciones y los documentos (informes de progresos, planes específicos de acciones, normas legales, discursos y declaraciones oficiales) referentes a la evolución y cambio de las políticas mencionadas.

H2: Si un país tiene y demuestra una mayor voluntad y compromiso con el acercamiento a la UE por considerar que es la elección correcta, está más dispuesto a aceptar cambios y transformaciones orientados a converger con las políticas de la UE e incluso procede a realizar transformaciones normalmente pedidas por la UE antes de que esta las pida.

Para desglosar la variable aspiración y compromiso con la convergencia con la UE utilizaremos la identificación, que es un factor que lleva a que los países no miembros quieran adoptar normas de la UE. Schimmelfennig y Sedelmeier la definen como la actitud del país vecino que concibe a la comunidad de estados representados por la UE como un grupo válido al que aspirar cuya identidad colectiva, valores y normas ellos comparten, a los que quieren pertenecer y cuyo reconocimiento buscan<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., "The Europeanization of Central and Eastern Europe", Cornell University Press, 2005, p. 19.

Hipótesis	Variable independiente	Desglose de la variable	Mecanismo	Resultado /nivel de transformación
H1. Una mayor (más fuerte) condicionalidad de la PEV determina un mayor nivel de transferencia de normas	La condicionalidad de la PEV	Los incentivos previstos La credibilidad del incentivo		
H2. Mayor comprometimiento (commitment) o voluntad (will) de un país de acercarse a la UE contribuye a un mayor nivel de transformación de sus políticas hacia el modelo europeo	La lógica de lo apropiado n en la PEV	Iniciativas de transformación de una política doméstica antes del PA Identificación con la UE Percepción de legitimidad		

Tabla 2. Elaboración propia

Aquí la variable dependiente es el nivel de impacto de la UE en el país que puede llevar a uno de estos resultados, identificados como posibles en la transformación de una política doméstica: la inercia, la absorción/acomodación y la transformación<sup>143</sup>.

Recordamos que hablamos de inercia, cuando el impacto de las políticas de la UE en una determinada política o área de un estado es muy bajo o nulo, y la situación en el área en cuestión prácticamente no cambia.

La absorción/acomodación supone en este contexto que los estados incorporan las políticas o ideas europeas en sus programas o estructuras domésticas, respectivamente, pero sin modificar substancialmente los procesos existentes, o las políticas e instituciones. Así, los estados ajustan la presión de europeización mediante la adaptación de los procesos existentes, políticas e instituciones sin cambiar el modelo existente y el entendimiento colectivo relacionado con este. Una opción es añadir o arreglar, poner un parche, es decir, añadir una institución, o política nueva en el sistema ya existente sin cambiarla. El nivel de cambio doméstico en este caso es modesto.

<sup>143</sup> BÖRZEL, T. A., RISSE, T. "Conceptualizing the domestic impact of Europe", en FEATHERSTONE K., RADAELLI, C., (eds). *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.

En el caso del tercer resultado, el nivel del cambio doméstico es alto, y hablamos de transformación, cuando los estados substituyen las políticas, procesos e instituciones existentes por nuevos, substancialmente diferentes, o bien cambian las existentes de modo que las características principales del mismo cambian substancialmente.

Las variables independientes serán los factores mediadores – los costes domésticos y las capacidades, así como otros factores intervinientes.

Los análisis de la evolución de los países occidentales de la PEV dejan patente que en muchos casos a pesar de la ausencia de la perspectiva de adhesión de la UE y de los altos costos y la capacidad administrativa baja, algunos de ellos están dispuestos a adaptar sus políticas para acercarlas a las políticas de la UE. Según señalan Langbein y Börzel, la UE plantea a sus vecinos una convergencia unilateral hacia el modelo europeo y no uno en el que la UE y los vecinos orientales se adapten el uno al otro. En cuanto a la transformación de las políticas, las autoras distinguen los siguientes niveles: 1) compromiso retórico (que consiste en los documentos oficiales adoptados por las autoridades y los acuerdos intergubernamentales); 2) adopción formal, que consiste en la llamada dimensión *output* (las medidas legales y administrativas necesarias para poner una política en práctica, y 3) compromiso comportamental, definido como la dimensión del cumplimiento que evalúa los efectos de las medidas mencionadas en el comportamiento de los actores implicados. El cumplimiento se refiere a si, o en qué medida los países de la Vecindad oriental actúan de conformidad con las políticas de la UE – si es adoptando normas y decisiones legales de la UE, o si es asumiendo cambios en las prácticas de gobierno en una determinada política. Las conclusiones a las que llegan los investigadores son que puede haber cambio de política incluso cuando existe un alto nivel de *misfit* (alto nivel de incompatibilidad entre las prácticas de la política

nacional y la gestión gubernamental, por una parte y las aplicadas en la UE por otra parte) y no existen perspectivas de adhesión a la UE. Esto puede darse en el caso cuando la agenda política del país de la vecindad del este es compatible, o bien corresponde con prácticas de la UE<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> LANGBEIN, J., BÖRZEL, T. A., “Introduction: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood”, *Europe-Asia Studies* 65(4): 571-580, 2013.



## **PARTE II. La Política Europea de Vecindad y la República de Moldova**

### **Capítulo 3. La Política Europea de Vecindad**

#### **3.1. Puesta en marcha de la PEV**

La Política Europea de Vecindad (PEV) se lanza en 2003, en vísperas de la prevista mayor ampliación de la UE en 2004. Surgida casi a la vez que la Estrategia Europea de Seguridad<sup>145</sup>, dicha política constituye una de las primeras políticas externas puesta en marcha tras la quinta ampliación<sup>146</sup>. Empezó a ser pensada varios años antes de su lanzamiento, orientada a la necesidad de desarrollar un enfoque más coherente por parte de una Europa ampliada hacia los nuevos países vecinos. La nueva política se plantea la creación de un anillo de países amistosos, estables y prósperos alrededor de la UE para garantizar la estabilidad en las fronteras de la UE. Esta meta es coherente con otras más amplias de la Estrategia Europea de Seguridad, que contempla conseguir una Europa segura consolidando la estabilidad en sus cercanías y en todo el mundo. A diferencia de la política de ampliación, la política de vecindad no ofrece la perspectiva de adhesión, pero promueve una cooperación política estrecha, así como una integración económica, que puede culminar con el acceso al mercado único a título de incentivo a cambio de la aproximación o convergencia con el acervo comunitario en temas de regulación económica, progreso en la gestión de las fronteras, la prevención de la migración ilegal y la defensa de los derechos humanos<sup>147</sup>. Cabe destacar que esta nueva política no sustituía las políticas existentes sobre las que se basaba la relación de la UE

---

<sup>145</sup> Estrategia Europea de Seguridad 2003 “Una Europa Segura en un mundo mejor”, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

<sup>146</sup> BLOCKMANS, S., LAZOWSKI, A., (eds), *The European Union and Its Neighbours: A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, 2006.

<sup>147</sup> Comunicación de la Comisión COM (2003) 104 final, *Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

con sus vecinos, sino que las abarcaba a todas, con la perspectiva de que se implementara un nuevo instrumento de financiación para asegurar una estructura institucional coherente orientada a apoyar a la PEV<sup>148</sup>.

Desde el inicio la política se planteó como una nueva perspectiva política para los vecinos del este y del sur de la UE, que iba a ofrecerles “más que partenariado pero menos que calidad de miembros”<sup>149</sup>, y “todo, menos las instituciones”.

Los países a los que está dirigida la Política Europea de Vecindad son por el Este: Bielorrusia, Ucrania y Moldova; por el sur del Cáucaso, Georgia, Armenia y Azerbaiyán; y por las costas del Mediterráneo: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Túnez y la Autoridad Palestina.

La PEV es un instrumento complejo de la política de la UE, que tiene varios componentes que expondremos aquí: el primero es la política exterior y de seguridad, ya que uno de los objetivos primarios de la misma es mantener la seguridad, la estabilidad y el bienestar en sus fronteras mediante una interdependencia positiva. En la Estrategia Europea de Seguridad se menciona literalmente como uno de los objetivos prioritarios de la UE en materia de seguridad el de construir la seguridad en los países vecinos. Redunda en interés de la Unión que los países situados en sus fronteras exteriores estén bien gobernados. La tarea debe ser la de promover al Este de la Unión y en las fronteras de la cuenca mediterránea, un conjunto de países bien gobernados con los que la Unión pueda mantener estrechas relaciones, basadas en la cooperación.”<sup>150</sup> En el tratado de la UE se recoge la misma idea: “La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad

---

<sup>148</sup> Comunicación de la Comisión COM (2003) 393 final, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider_en.pdf)

<sup>149</sup> Prodi, R., President of the European Commission A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability "Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU" Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002 European Commission - SPEECH/02/619 06/12/2002

<sup>150</sup> Estrategia Europea de Seguridad, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r00004.htm>

basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”<sup>151</sup>.

El segundo aspecto de la PEV subraya el papel de la UE como promotora de las reformas económicas, políticas y democráticas en los países vecinos. El desarrollo económico, la buena gobernanza y la consolidación de la sociedad civil, la primacía de la ley, el respeto a los derechos humanos son parte de este aspecto.

El tercer aspecto se refiere a la política de ampliación y especialmente a su elemento más innovador: la estrategia de pre-adhesión, que fue desarrollada para los países de la región de la Europa del Sur-Este necesitados de apoyo y ayuda para conseguir las capacidades y condiciones necesarias que les permitieran convertirse en miembros de la UE. El apoyo concedido por la UE a los países candidatos está determinado por una estricta condicionalidad de cumplimiento de los criterios de Copenhague<sup>152</sup>. Así la política de ampliación sigue la lógica de la integración mediante la convergencia con los sistemas de la UE.

La PEV ha recibido un importante impulso no solo desde la mayor ampliación del 2004, sino también a causa del cansancio de ampliación, que notarían en breve los estados miembros más viejos.

El cuarto aspecto de la vecindad es la intención de la UE de ampliar las relaciones económicas y comerciales entre la Unión y sus vecinos, teniendo el objetivo

---

<sup>151</sup> Tratado de la UE y Tratado de Funcionamiento de la UE, Art. 8. P.22.

<sup>152</sup> Para emitir su dictamen relativo a las solicitudes de adhesión la Comisión se basa en los criterios de Copenhague. Estos criterios fueron definidos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y completados en el Consejo Europeo de Madrid de 1995. Se trata de a) criterios políticos: la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; b) criterios económicos: la existencia de una economía de mercado viable, la capacidad para hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en el seno de la UE; c) la capacidad de asumir las obligaciones como miembro que se derivan del Derecho y de las políticas de la UE (acervo), incluida la adhesión a los objetivos de la Unión política, económica y monetaria; d) haber creado las condiciones para su integración mediante la adaptación de sus estructuras administrativas.

de crear una zona de libre comercio de bienes y servicios que podría eventualmente extenderse de una zona de libre comercio bilateral a una zona multilateral.

### 3.2. Documentos estratégicos

La Comisión Europea explicó por primera vez la Política Europea de Vecindad (PEV) en su Comunicación de marzo de 2003, aportando el marco concreto para una Política de vecindad e información referente a su modo de funcionamiento.

En 2004 se presentó el Documento de Estrategia de la PEV<sup>153</sup> que subraya los principios de la nueva política, establece los objetivos a medio plazo y los instrumentos que se han de crear para su funcionamiento.

En 2005 la Comisión emite un documento sobre el proceso de implementación de la PEV y los avances del momento, y plantea objetivos para el próximo período insistiendo en la importancia de darle visibilidad y apoyo al proyecto<sup>154</sup>.

Asimismo, en diciembre de 2006, la Comisión presentó ideas sobre la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, mencionando las fortalezas y debilidades del proceso de implementación de la misma, y reiterando la importancia de consolidarla para conseguir los objetivos propuestos.<sup>155</sup> Entre los aspectos con mayor éxito en aquel momento se destaca el tema de la integración, mediante el cual se proporciona un marco único y claro que abarca el ámbito de la vecindad en su conjunto sin reducirse exclusivamente a las cuestiones económicas, y se extiende también a temas referentes a la gobernanza y derechos humanos. Como otros puntos positivos de

---

<sup>153</sup> Comunicación de la Comisión COM (2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=ES>

<sup>154</sup> Comunicación a la Comisión SEC (2005) 1521, *Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy*, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec\\_2005\\_1521\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec_2005_1521_en.pdf)

<sup>155</sup> Comunicación de la Comisión COM (2006) 726 final, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*.

la evolución hasta ese momento se señalan el carácter concreto y detallado de los Planes de Acción, y el mejor empleo de los fondos, ya que a través del nuevo instrumento financiero European Neighbourhood and Partnership Instrument<sup>156</sup> (IEVA por sus siglas en español) a partir de 2007 se planificaba conceder la asistencia comunitaria con mayor eficacia, siendo determinada por las políticas a promover.

Entre los aspectos que se plantea mejorar, la Comunicación de la Comisión indica la integración comercial y económica, dado que aunque se había continuado estrechando las relaciones comerciales con la mayoría de los socios de la PEV, (en concreto se ha respaldado el proceso de adhesión de Ucrania a la OMC, preparado la negociación de un acuerdo de libre comercio y concesión de preferencias comerciales autónomas a Moldova y negociado varios acuerdos amplios de cooperación en el dominio de los servicios y agricultura con los socios mediterráneos), no obstante se subraya la importancia de ofrecer a todos los miembros de la PEV una clara perspectiva de integración comercial y económica con Europa para que todas las partes puedan obtener mayores ventajas económicas y políticas. Se señala además como un área en la que se debe continuar trabajando la de la movilidad y migración, ya que pese a algunos pasos dados en esta dirección, “la lentitud y el coste de los trámites de expedición de visados de corta duración tienen un efecto disuasorio muy notorio antes los países socios”<sup>157</sup>. La Comunicación concluye subrayando la necesidad de que la UE asuma los costes y haga esfuerzos en vista de lograr los objetivos establecidos, pero también señala la importancia de la implicación por parte de los países beneficiarios en la consecución de los compromisos asumidos al respecto. En estas mismas conclusiones,

---

<sup>156</sup> Regulation (Ec) No 1638/2006 Of The European Parliament And Of The Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj\\_1310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj_1310_en.pdf)

<sup>157</sup> Comunicación de la Comisión COM (2006) 726 final, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*.

la Comisión planifica una reunión en la que las partes de la PEV - la Comisión por su parte y los países vecinos respectivos - compartan sus opiniones con respecto a la evolución y las mejoras de la PEV.

La siguiente Comunicación estratégica de la Comisión se publica en 2007 y se titula “A Strong European Neighbourhood Policy”. En ésta se hace hincapié en unos puntos muy importantes para la evolución exitosa de la PEV: la diferenciación, el principio de *ownership* (implicación conjunta) y los procesos regionales. Dado que la PEV incluye países muy diferentes en una única política, resulta de suma importancia que el tratamiento de las relaciones con cada uno de estos sea flexible y diferenciado en función de la situación política de cada socio, de su nivel de ambiciones en la promoción de las reformas y en su aspiración hacia la UE y su nivel de desarrollo socio-económico. Entre las conclusiones del Informe la Comisión manifiesta la convicción de que la Política Europea de Vecindad se ha demostrado ser una iniciativa exitosa. Así, de un proyecto con instrumentos financieros poco maduros y sin una finalidad clara en el momento del lanzamiento, la PEV llega a ser, pasados tres años de su implementación práctica, un instrumento viable en las relaciones de la UE con sus estados vecinos.

La Comunicación actual, al igual que la anterior, subraya que la PEV es un instrumento que promueve la “integración regional fuera de las fronteras de la UE” y no se debe entender como un instrumento de pre-adhesión a la UE. Además el documento subraya la existencia de un importante potencial de desarrollo de las relaciones de la UE con sus vecinos que se podría impulsar mediante la ampliación de incentivos económicos a los países miembros.

Además la UE contempla la profundización de las relaciones con Ucrania, Moldova, Marruecos e Israel. En el caso de Moldova y de Ucrania “la profundización de las relaciones” suponía la firma de un nuevo acuerdo con la UE. No obstante, hasta la

firma de los acuerdos respectivos, los instrumentos operacionales existentes que son los Planes de Acciones, quedaron en vigor. Estos se podían adaptar “a las ambiciones y capacidades de los estados socios, reflejando las relaciones diferenciales entre la UE y sus socios”. Dicho de otra forma, los nuevos instrumentos se suponía que iban a ser directamente condicionados por el progreso registrado por los estados socios en la implementación de los Planes de Acciones. El progreso registrado por los estados socios en el dominio de la gobernanza constituiría asimismo un índice para la concesión de asistencia financiera de la Unión Europea en la etapa siguiente.

En 2010, pasados 5 años desde el lanzamiento de la Política, la Comisión hace una evaluación más general de los progresos registrados hasta aquel momento, recogida en la Comunicación titulada “Taking stock of the European Neighbourhood Policy”<sup>158</sup>. En el documento de evaluación a medio plazo se está pasando revista a las actuaciones de los países vecinos y de la UE en diferentes áreas, y se menciona un avance en la adopción de convenciones y protocolos referentes a los derechos humanos y libertades fundamentales, pero no así en la implementación de los mismos, lo que causa preocupación. Otro aspecto preocupante son los fallos en el proceso de elecciones en casi todos los países en aquellos momentos excepto en Moldova y Ucrania donde las normas se habían cumplido en este sentido.

Se subraya la importancia que tiene la coherencia en la aplicación del buen gobierno, dadas sus consecuencias positivas para la estabilidad política y el crecimiento económico. Otro problema mencionado son los conflictos congelados que al no ser resueltos pueden crear problemas de seguridad también para la UE. El tema de la energía se revela importante, especialmente en el contexto de la aprobación del acceso de dos países de la vecindad Este – Moldova y Ucrania – al tratado de la Comunidad

---

<sup>158</sup> Comunicación de la Comisión COM (2010) 207, *Taking Stock of the European Neighbourhood Policy*.

Europea de la Energía, con la consiguiente convergencia gradual con las leyes de mercado energético interno europeo, pero también a la luz del crecimiento del consumo energético en el Sur.

La evaluación concluye indicando que ha habido determinados éxitos durante el período respectivo, pero que la PEV sigue teniendo por delante muchos desafíos, que dependerán de la voluntad de los países de implicarse y de promover reformas necesarias por un lado, pero también de los beneficios percibidos por los vecinos, y por tanto de la voluntad correspondiente de la UE de asumir compromisos.

### **3.3. Mecanismos de la PEV: Condicionalidad e implicación conjunta**

La condicionalidad ha tenido un papel muy importante en el proceso de transformación de los países candidatos a la adhesión a la UE de la Europa Central y del Este. Dado que la Política Europea de Vecindad sigue las mismas pautas que el proceso de ampliación, pero con la diferencia de que no ofrece perspectiva de adhesión, la condicionalidad es el mecanismo que también ha sido aplicado en la misma. La condicionalidad entendida como “el uso de los incentivos para alterar el comportamiento o la políticas de un estado en calidad de estrategia con la cual las instituciones internacionales consiguen que los gobiernos nacionales cumplan lo asumido”<sup>159</sup> ha sido aplicada ampliamente en la Política Europea de Vecindad. La diferencia entre la condicionalidad aplicada en los países candidatos de la Europa Central y del Este y la de la PEV está en que en el caso de países vecinos sin perspectiva de adhesión el principal incentivo que preferentemente era éste, faltaba, por

---

<sup>159</sup> CHECKEL, J. T., *Compliance and conditionality*. Arena. 2000.

lo que podemos hablar de *conditionality lite*<sup>160</sup>, donde los incentivos y las estructuras de apoyo son menos claramente definidos que en el primer caso. La condicionalidad puede ser positiva y suponer incentivos por el cumplimiento de un determinado objetivo, y negativa que puede suponer amenazas o sanciones por incumplir compromisos asumidos por el estado vecino.

La condicionalidad puede tener tanto aspectos políticos como económicos que no están necesariamente relacionados con los progresos en las respectivas áreas. En la PEV la condicionalidad es utilizada más bien como un medio para consolidar y apoyar los valores compartidos en la relación del estado vecino con la UE, y supone la conexión entre el desarrollo de esta relación y el cumplimiento de una serie de compromisos asumidos, o de objetivos establecidos en los Planes de acción<sup>161</sup>.

En la etapa de la concepción y lanzamiento de la PEV se consideró que la condicionalidad y los incentivos debían ser los pilares más reforzados en la nueva política, ya que un sistema de condicionalidad claro y unos incentivos convincentes podían contribuir a que la Unión influyera para conseguir el cumplimiento de un programa de reformas a largo plazo. No obstante, a medida que la PEV se ha ido concretando, han ido apareciendo las limitaciones tradicionales de la acción exterior de la UE hacia estos países, entre otras, la dificultad de establecer un sistema estricto de condicionalidad para la reforma con aquellos con los que también se aspira a cooperar estrechamente en un amplio abanico de temas; o el problema de la falta de incentivos ofrecidos para realizar costosas, y a veces cuestionadas, reformas económicas y políticas.

---

<sup>160</sup> SASSE, G., "The European neighbourhood policy: Conditionality revisited for the EU's Eastern neighbours", *Europe-Asia Studies*, 60(2), 295-316, 2008.

<sup>161</sup> CREMONA, M., "The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?", en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009, p. 31.

Conviene destacar también que la condicionalidad como mecanismo clave puede ser socavada en cierta medida por la conexión entre la vecindad y la seguridad como uno de los tres objetivos prioritarios de la PEV que está estrechamente vinculada con la propiedad o posesión – las dos partes están interesadas en la seguridad en la región, como objetivo compartido<sup>162</sup>.

Por otro lado, otro principio clave de la PEV es el *joint-ownership* (propiedad conjunta) que contempla que las decisiones sobre transformaciones en el país vecino se toman de mutuo acuerdo entre el país respectivo y la UE, y que no hay imposición por parte de esta última en cuando a las medidas previstas a tomar en los Planes de Acciones<sup>163</sup>. Este principio se refiere a objetivos compartidos por las dos partes, intereses mutuos y valores compartidos de las dos partes, subrayando que ambas participan por igual en las elaboraciones de políticas y en la definición de común acuerdo de las prioridades por resolver.<sup>164</sup>

No obstante, según señalan varios autores, los dos principios clave de la Política – la condicionalidad y el la implicación conjunta pueden ser difícilmente compatibles<sup>165</sup>, ya que la condicionalidad supone una relación en la que las dos partes negocian para alcanzar su objetivo cada uno, y el principio de *ownership* se basa en la decisión conjunta tomada considerando los valores compartidos por las dos partes. A pesar de que parece difícil conjuntar los dos principios en una sola política, en el caso cuando se

---

<sup>162</sup> CREMONA, M., HILLION, C., *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*. EUI Working Paper LAW No. 2006/39.

<sup>163</sup> Comunicación de la Comisión COM (2004) 373 final, *Política europea de vecindad*, Documento de Estrategia.

<sup>164</sup> *Ibid*, p. 9

<sup>165</sup> CREMONA, M., “The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?”, en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009. GHAZARYAN, N., *The ENP and the democratic values of the EU. A legal Analysis*, Hart Publishing, 2014; KELLEY, J., *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(1), 29-55, 2006.

establecen objetivos más claros a medio plazo en áreas específicas, esto puede funcionar mejor.<sup>166</sup>

### **3.4. Diferenciación y dimensión regional**

La PEV ha recibido críticas por orientar una misma política a estados con tan distinta ubicación geográfica, nivel de desarrollo, intereses nacionales y aspiraciones.

En el interior de la PEV se ha decidido reorientar y reforzar la cooperación con dos grupos de países que la constituyen también en marcos suplementarios. La asociación Euro-Mediterránea lanzada en 2008, siguiendo el proceso de Barcelona de 1995, fue vista como un factor básico de la UE en su interacción con los vecinos del Sur y contemplaba marcos bilaterales de la política que se adaptan mejor a la promoción de las reformas internas. La Unión por el Mediterráneo<sup>167</sup> (EUROMED) promueve la integración económica y las reformas democráticas en los 16 países vecinos del sur de Europa en África de Norte y Oriente Medio. Entre las iniciativas del Proyecto están programas de protección civil contra los desastres causados por la actividad humana, establecer conexiones e infraestructuras orientadas a facilitar el movimiento de personas y bienes, contribución al desarrollo de fuentes de energía alternativa, iniciativa para el desarrollo de negocios orientada a apoyar técnica y financieramente a las pequeñas y medianas empresas en el sector.

En vista de establecer un marco de cooperación regional en el Este se ha puesto en marcha el proyecto de la Sinergia en el Mar Negro que está orientada a complementar la política de la UE, especialmente políticas bilaterales en la región: la

---

<sup>166</sup> CREMONA, M., “The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?”, en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009.

<sup>167</sup> Euro-Mediterranean Partnership (EUROMED), [http://eeas.europa.eu/euromed/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm)

PEV, la asociación estratégica con la Federación Rusa y las negociaciones de adhesión con Turquía.

Más adelante, siguiendo un enfoque más diferenciado, la UE, a iniciativa de Polonia y Suecia pone en marcha en 2009 la Asociación Oriental para consolidar la cooperación con sus vecinos del Este – Armenia, Azerbaijan, Bielorrusia, Georgia, Moldova, Ucrania. La iniciativa tuvo una acogida diferente en los países, en función de las aspiraciones de acercamiento e integración en la UE de cada uno de estos países. El principal objetivo de la Asociación Oriental es promover en la región estabilidad, prosperidad y estabilidad a través de mayor integración política y económica y facilitar la implementación de los valores y normas de la UE en los países de conformidad con sus aspiraciones y capacidades de cada uno.

La Asociación Oriental está concebida como “un partenariado más ambicioso entre la UE y los países socios” (Declaración conjunta en la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental de 2009<sup>168</sup>) y difiere de la PEV principalmente por la inclusión de una nueva dimensión: el marco multilateral. Entre las prioridades de la iniciativa están la promoción de la democracia y buena gobernanza, la consolidación de la seguridad energética, la promoción de reformas sectoriales y protección del medio ambiente, la promoción de los contactos entre personas y el apoyo al desarrollo económico y social y medidas orientadas a reducir la desigualdad y la inestabilidad.

La dimensión de las relaciones bilaterales entre la UE y los países de la AO ofrece entre las herramientas de colaboración los Acuerdos de Asociación, que substituyen los Acuerdos de Partenariado y Cooperación existentes<sup>169</sup>, programas de consolidación institucional orientados a ayudar a los países a cumplir las previsiones de

---

<sup>168</sup> Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental - Praga, 7 de mayo de 2009, 8435/ 09 (Presse 78).

<sup>169</sup> En la República de Moldova el Acuerdo de Asociación fue firmado y entró en vigor el 1 de octubre de 2014.

los AA, los acuerdos de liberalización de visados, DCFTA y cooperación adicional en diferentes áreas como la energía, el transporte, el medio ambiente.

La diferenciación ha sido también un principio base de la Política de Vecindad, estableciendo que a pesar de la política general común, los países a los que se dirige podrían diferenciarse en función de sus aspiraciones, nivel de compromiso, y voluntad y capacidad de reformas orientadas a promover el desarrollo político, económico y democrático en sus países. Aquí es donde, según señala M. Cremona, los principios de implicación conjunta y condicionalidad se reúnen, de modo que un estado que demuestra mayor compromiso en el proceso de transformación, obtiene como respuesta un enfoque “a medida” de la asistencia que se le concede, en función de los éxitos que registra en el proceso<sup>170</sup>.

El principio de diferenciación se ve reforzado tras la ola de protestas árabes, y la Comunicación de la Comisión de 2011 así lo subraya:

“a new approach must be based on mutual accountability and a shared commitment to the universal values of human rights, democracy and the rule of law. It will involve a much higher level of differentiation allowing each partner country to develop its links with the EU as far as its own aspirations, needs and capacities allow. For those southern and eastern neighbours able and willing to take part, this vision includes closer economic integration and stronger political co-operation on governance reforms, security, conflict-resolution matters, including joint initiatives in international fora on issues of common interest.”<sup>171</sup>

### **3.5. Instrumentos financieros de la PEV**

Para apoyar la implementación de las reformas promovidas en el marco de las relaciones con los países vecinos a través de la Política Europea de Vecindad, la UE

---

<sup>170</sup> CREMONA, M., “The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?”, en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009, p. 31.

<sup>171</sup> Comunicación de la Comisión COM (2011) 303, Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “A New response to a changing Neighbourhood”.

puso en marcha varios instrumentos.

El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) es el instrumento financiero de la Política europea de Vecindad orientado a los países socios y a Rusia y está concebido para contribuir a la financiación de los procesos de mejora de la gobernanza y del desarrollo económico y social. Otras áreas son la cooperación transfronteriza y regional, y la integración económica paulatina en la UE de los países beneficiarios. Mediante este instrumento se substituyen en el período 2007- 2013 los dos anteriores documentos financieros - MEDA y TACIS – que estaban orientados a los países de la PEV y a Rusia.

El documento hace hincapié en la implementación de acuerdos y en la cooperación, demostrando la relación con los compromisos existentes actuales y futuros asumidos por las dos partes, y a continuación establece todo un área de objetivos relacionados con la continuación del diálogo político y reformas, la promoción del estado de derecho, aproximación legislativa, reformas económicas y sociales, desarrollo regional y local e integración regional. Además, el IEVA puede proporcionar apoyo a las misiones de observación de elecciones, a las situaciones postcrisis y a la preparación para las catástrofes. Los programas del IEVA conceden importancia mayor a los proyectos interfronterizos, y transregionales, que se orientan a resolver retos comunes. El papel de la IEVA es por tanto el de intentar consolidar la coherencia ofreciendo asistencia y apoyando la cooperación transfronteriza con instrumentos financieros de ayuda.

A partir de 2012 la UE pone en marcha un nuevo programa para apoyar las transformaciones en los países de la Asociación oriental – el Programa para Integración y Cooperación de la Asociación Oriental. El objetivo de este programa es de ofrecer apoyo a las reformas institucionales y sectoriales en los países respectivos siguiendo el

principio de “más por más”, conforme al cual los países que mayores éxitos registren en la promoción de las reformas internas de instituciones, políticas, buen gobierno, estado de derecho, obtendrán mayores incentivos a cambio.

Desde el 2014 el IEVA está sustituido por la nueva herramienta financiera de la UE para la Política de Vecindad, titulada Instrumento para la Vecindad Europea (ENI por sus siglas en inglés). Orientado a reestructurar la asistencia financiera para los países de la PEV, el nuevo instrumento apoyará a alcanzar objetivos conjuntos, con mejor enfoque, y se plantea ser más efectivo y traer más beneficios tangibles para las dos partes. A través de una serie de programas para los países de la vecindad el ENI dispone de un presupuesto de 15.433 mil millones para el período 2014 – 2020.

### **3.6. Aspectos legales**

Los Tratados fundamentales de la Unión antes del de Lisboa no contenían una cláusula específica dedicada a las relaciones de la UE con sus países vecinos. La construcción legal de la PEV se basó desde el principio en instrumentos de *soft-law*<sup>172</sup>: Comunicaciones de la Comisión Europea, Conclusiones del Consejo Europeo, ponencias, Planes de Acciones. Aunque a estos se añadieron más tarde otros instrumentos legales, como son los acuerdos bilaterales y el Instrumento para la PEV, el marco legal continuó siendo del dominio del *soft law*. Cremona menciona que los documentos estratégicos de la Comisión, así como las Conclusiones del Consejo o los informes de progreso de la Comisión con las recomendaciones de mejora correspondientes no necesitan base legal, y por tanto a través de estos se pueden

---

<sup>172</sup> Utilizamos el término *soft-law* en la definición de Senden: “rules of conduct that are laid down in instrument which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects”. SENDEN, L., *Soft Law in European Community law*, Oxford and Portland, Hart, 2004, p. 112.

abarcar elementos de diferentes políticas, incluyendo además de instrumentos específicos como son los planes de acciones, o el instrumento financiero de la PEV, otras herramientas como los acuerdos sectoriales, acuerdos sobre los visados, etc., que no son específicos para la PEV.<sup>173</sup>

El uso de instrumentos de *soft law* adoptados por las instituciones de la UE en relación con los países de la PEV puede ser visto como un punto débil de la política, ya que de esta forma la capacidad de influencia de la Unión en la transformación de políticas e instituciones de países vecinos sigue siendo baja. No obstante, la elección de los instrumentos de *soft law* muestra también ventajas. Una de estas es que al no existir instrumentos obligatorios legales, se evitan complicaciones referentes a las competencias, ya que mediante los instrumentos de *soft law* se asegura la necesaria flexibilidad a la hora de actuar en una estructura basada en varios pilares, y también es un importante factor en el proceso de modelación continua y progresiva de la política de vecindad. Aun así, el hecho de que la PEV esté basada solo en instrumentos de *soft law* hace que el mensaje de la UE hacia los países vecinos sea ambiguo.

Los Planes de Acciones son adoptados de común acuerdo entre los respectivos países y la UE, y el cumplimiento de los mismos depende de la voluntad de reformas y de la capacidad de emprenderlas de cada estado, que varía en función de la situación, y ulteriormente el nivel de cumplimiento está evaluado en los informes de progreso emitidos por la Comisión.

Los Planes de Acciones son el principal instrumento operacional de aplicación de las medidas orientadas a las reformas en el marco de la PEV, y aunque no es obligatorio, su carácter detallado y específico que indica todas las acciones a realizarse, así como su vinculación con el Instrumento de Asociación y Vecindad contribuye a un

---

<sup>173</sup> CREMONA, M., “The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?”, en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009, p. 17.

mejor cumplimiento de los compromisos asumidos, con una mejor y más específica distribución de la asistencia financiera europea. Un aspecto importante que presenta el Instrumento de Asociación y Vecindad como herramienta de *hard law* es que contempla la condicionalidad negativa, suponiendo que en caso de incumplimiento por parte de un estado vecino de las previsiones asumidas en el sentido del respeto de los valores de la UE y de los principios de buen gobierno, la asistencia financiera prevista puede ser suspendida.<sup>174</sup>

La PEV había sido concebida para responder a retos de seguridad y para substituir a la ampliación, y se planteaba ofrecer a sus vecinos todo menos las instituciones<sup>175</sup> utilizando diferentes instrumentos; la PEV mostró ser una política compleja con varios objetivos<sup>176</sup>, una política externa de la UE en la que estaban representados todos los pilares de la EU<sup>177</sup>, y aunque su marco general se basa en medidas que no necesitan base legal, a la hora de tomar acciones concretas pueden surgir preguntas relacionadas con la legalidad y las competencias<sup>178</sup>. Además, la política desde su puesta en marcha ha sido sometida a una serie de transformaciones y remodelaciones, lo que ha llevado a los especialistas a hablar de falta de visión estratégica en la estructuración y promoción de la política hacia los países vecinos. La elección de los instrumentos de *soft law* para formular e implementar la política también contribuyó a minar la coherencia de la PEV.

---

<sup>174</sup> European Parliament, 2006, Regulation 1638/2006, European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument.

<sup>175</sup> PRODI, R., A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability, SPEECH/02/619, December 2002, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm)

<sup>176</sup> GHAZARYAN, N., *The European Neighbourhood Policy and the Democratic Values of the EU. A legal Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

<sup>177</sup> CREMONA, M., "The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?", en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009, p. 18.

<sup>178</sup> *Ibid.*

Según el art. 288 TFEU<sup>179</sup>, la Unión puede utilizar cinco instrumentos diferentes para ejercer sus competencias, de las cuales los reglamentos, las directivas y las decisiones son obligatorios, mientras que las recomendaciones, dictámenes y comunicaciones son instrumentos llamados de *soft law* que no tienen carácter obligatorio. La PEV ha podido integrar instrumentos legislativos y no legislativos en una única política y por tanto tiene lo que ha sido llamado una naturaleza legal híbrida.<sup>180</sup>

El debate sobre la utilidad y aplicación de la *soft law* en el marco legal de la UE existe, ya que según algunos autores “*soft law* sin efectos legales no es ley y *soft law* con efectos legales es *hard law*”<sup>181</sup>. Algunos elementos de la *soft law* son que esta establece normas de comportamiento o compromisos normativos que suponen que los destinatarios de la política adoptarán un determinado comportamiento, y por otra parte, aunque esta ley no es obligatoria, puede tener efectos legales indirectos, y está orientada a tener resultados obtenidos mediante cumplimiento voluntario.

Van Vooren destaca algunas características de la *soft law*: en primer lugar que los instrumentos como los Planes de Acción en las condiciones de no obligatoriedad, pueden ser adoptados con facilidad, ya que no tienen que seguir los procedimientos requeridos para los acuerdos internacionales tradicionales, que presuponen acuerdo entre los estados e instituciones de la Unión referente a preguntas legales sobre quien negocia el acuerdo, según qué procedimiento, etc.; el instrumento de *soft law* evita todas estas complicaciones<sup>182</sup>. Otra característica es que se ha utilizado el termino de consultas y no negociaciones para evitar dar la impresión de una negociación de un

---

<sup>179</sup> Artículo 288 TFUE.

<sup>180</sup> VAN VOOREN, B., “A Case Study of ‘Soft Law’ in EU External Relations: The European Neighbourhood Policy”, *European Law Review*, 34(5), 2009.

<sup>181</sup> SENDEN, L. A., “Soft law and its implications for institutional balance in the EC”, *Utrecht L. Rev.*, 1, 79, 2005, p. 109.

<sup>182</sup> VAN VOOREN, B., *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Abingdon/New York, Routledge 2012, pp. 193-194.

acuerdo obligatorio internacional, y de esta forma la Comisión ha subrayado “la naturaleza política” del proceso. Y en tercer lugar esto agiliza el funcionamiento de los instrumentos de *soft law* – los Planes de Acciones son flexibles, se pueden adaptar a diferentes condiciones y cambios, sin necesidad de complicaciones procedurales y evitando posibles dificultades relacionadas con las competencias.<sup>183</sup>

Según algunos autores, una importante desventaja de la *soft law* es su incapacidad de detectar el incumplimiento por parte de los actores, y de exigir la responsabilidad de ellos o la reparación de daños cuando estos se produzcan.<sup>184</sup>

Pero la idea misma de la PEV fue construida sobre el cumplimiento voluntario de una serie de compromisos que se asumen por el país tercero sobre todo, y se basa en la asociación y *joint ownership*.

El tratado de Lisboa incluye la previsión – el Artículo 8 en el TEU, y así la relación de la UE con su proximidad cobra un estatuto constitucional.

El artículo 8 TUE que reproduce literalmente el Artículo I-57 del Tratado de la Constitución Europea establece: “Artículo 8 1. La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación. 2. A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica.”<sup>185</sup>

En el Tratado de Lisboa la novedad que afecta a la PEV es la incorporación del Artículo 8 del TEU. El artículo no se refiere expresamente a la PEV pero sí a los

---

<sup>183</sup> *Ibid.*,

<sup>184</sup> SHELTON D., *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford University Press, 2003.

<sup>185</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea.

“países vecinos” con los cuales se plantea desarrollar “una relación especial”. Aunque el texto sigue siendo el mismo que el incluido en el Tratado Constitucional Art. 1-57, la ubicación del mismo en el Tratado de Lisboa es completamente otra. El Artículo 8 del TUE está incluido en las Previsiones Comunes del Tratado de la EU, sin estar como anteriormente conectado con las provisiones sobre la ampliación, ni tampoco en el Título V del TUE que regula la acción exterior de la UE<sup>186</sup>. La ubicación del Artículo confirma el carácter de alternativa de esta política al proceso de ampliación<sup>187</sup>.

De esta forma se consolida el carácter comprensivo de la política de vecindad, tal y como fue concebida desde antes de Lisboa, en el Documento estratégico de la Comisión<sup>188</sup> de 2004.

Por otra parte el hecho de situar separadamente el artículo referente a la política de vecindad, sin referencia a los criterios de Copenhague puede significar que se posiciona como una política separada a la de la ampliación, evitando así aplicar el artículo 49 del TUE<sup>189</sup>.

Utilizando el término de “países vecinos” se podría entender que el artículo se refiere a los países que comparten frontera, por tierra o por agua con la Unión, pero también se puede entender que incluye vecinos de los vecinos inmediatos. Luego la cláusula de vecindad que tiene el objetivo de establecer un área de prosperidad y buena gobernanza, para lo cual la unión va a tomar todas las medidas políticas y económicas orientadas a conseguir este objetivo.

---

<sup>186</sup> HILLION, C., *The EU Neighbourhood Competence under Article 8 TEU*, Policy Paper, Notre Europe, Jacques Delors Institute, 19 February, 2013.

<sup>187</sup> GHAZARYAN, N., “The evolution of the ENP and the consistent evolvement of its inconsistencies”, *Review of European and Russian affairs*, 7 (1), 2012.

<sup>188</sup> Comunicación de la Comisión COM/2004/0373 final, Política Europea de Vecindad, Documento de estrategia.

<sup>189</sup> GHAZARYAN, N., “The evolution of the ENP and the consistent evolvement of its inconsistencies”, *Review of European and Russian affairs*, 7 (1), 2012.

Como se ha mencionado anteriormente, la PEV ha sido concebida como una política de seguridad en sus orígenes, sin ser no obstante, solo competencia de la PESC. El carácter comprensivo de la PEV hace que en su marco se junten aspectos de las relaciones externas de la PESC, medio ambiente, energía, comercio, migración, etc., Según Van Vooren, esto explica por qué el Artículo 8 no ha sido incluido por el Tratado de Lisboa como base legal diferente en la Parte V del TFUE, ya que siendo más un método político específico que una competencia política y teniendo objetivos y herramientas específicas para los países vecinos, basados en competencias específicas de políticas de la UE y de los EM, y por tanto deben ser situadas en una posición privilegiada de acuerdo con el Artículo 8 del TUE<sup>190</sup>.

### **3.7. Instrumentos legales**

La PEV desde el principio carece de un solo instrumento legal y se basa en una serie de documentos estratégicos: las Comunicaciones de la Comisión, las conclusiones del Consejo, discursos y declaraciones de funcionarios y políticos, los Planes de Acción, y Acuerdos de Asociación.

Antes del lanzamiento de la PEV la UE no se planteaba un enfoque unificado en cuanto a su política hacia sus países vecinos. A la vez con la ampliación se llevaron a cabo las respectivas políticas de adhesión y preadhesión donde la condicionalidad era fuerte y había mecanismos de control y monitoreo para los países candidatos que tenían que implementar todo el acervo comunitario a fin de obtener la calidad de miembro. Varios terceros países accedieron más tarde a aceptar la condicionalidad con la voluntad de solicitar y conseguir la adhesión a la UE, a base de lo estipulado en el Art- 49 del

---

<sup>190</sup> VAN VOOREN, B., WESSEL, R.A., *EU External Relations Law. Text, cases and materials*, Cambridge University Press, 2014, p. 544.

TUE, fundamento jurídico de toda adhesión, según el cual la UE está abierta a todos los países europeos. No obstante, para ingresar en la UE, el país europeo solicitante debe respetar los principios enunciados en el artículo 6, apartado 1, del TUE, comunes a todos los Estados miembros y sobre los que se basa la UE: la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.<sup>191</sup>

A la vez con el lanzamiento de la PEV varios países de la región Este de la vecindad europea con vocación pro-europea, como Moldova y Ucrania, manifestaron su desilusión o descontento a no ofrecérseles una perspectiva de adhesión en el marco de la PEV, ya que ésta era concebida como una alternativa a la ampliación. De hecho la ausencia de una perspectiva de adhesión es uno de los puntos principales de la PEV. Otra característica es el enfoque diferenciado, lo que supone que cada país puede emprender las reformas políticas, económicas y legales que interesan a nivel nacional. La tercera es la condicionalidad, y de esta forma cada país que quiera desarrollar relaciones bilaterales con la UE tiene que asumir la condicionalidad política que supone la adopción del estado de derecho y el cumplimiento de valores democráticos.

En cuanto a los instrumentos jurídicos, el marco legal y jurídico de la PEV reúne prácticas variadas aplicadas por la UE en el período previo a la PEV. La condicionalidad es una herramienta que ha demostrado ser muy eficiente durante el proceso de ampliación para los países que tenían la perspectiva de adhesión, mientras que en el caso de países que carecían de dicha perspectiva podía serlo menos. A estos países vecinos la UE les ofrecía unos incentivos como el acceso al mercado interno de la UE, la consolidación de la cooperación política y la concesión de asistencia financiera suplementaria mediante el instrumento financiero de proximidad. Otro aspecto que hizo

---

<sup>191</sup> Tratado de la Unión Europea, Art. 49. <http://legislacion.derecho.com/tratado-07-febrero-1992-comunidades-europeas-34300>

problemática la aceptación de la PEV en los países con voluntad de acercamiento a la UE fue que en la misma política fueron incluidos países con diferente nivel de relaciones con la Unión; por ejemplo países de la región mediterránea ya tenían Acuerdos de Asociación que les acercaban a la creación de una zona de libre comercio con la UE.<sup>192</sup>

En relación con los países de su vecindad, como se menciona, la UE ha empleado instrumentos mixtos que no tienen la calidad de obligatorios y son definidos como *soft law*. Mencionaremos dos: los Planes de Acciones y los Acuerdos de Asociación.

Los Planes de Acción son los instrumentos a corto plazo de la PEV y se realizan siguiendo los principios de beneficio mutuo a base de acuerdos entre las dos partes – la UE y el país respectivo. Los planes respectivos se basan en la diferenciación y están orientados según los intereses específicos y las prioridades de cada país. Si bien son específicos en este sentido, no obstante todos los planes siguen un esquema general y afectan las siguientes áreas:

- diálogo político y reformas;
- reformas y desarrollo económico y social;
- cooperación en temas de justicia, libertad y seguridad;
- cooperación y reformas en el dominio del transporte, energía, sociedad de la información, protección del medio ambiente, investigación e innovación;
- cooperación en el dominio de la educación, sanidad pública y cultura.

Estos compromisos se basan en los valores comunes que reflejan los objetivos de política externa y de seguridad de la UE, que son la adhesión a la democracia y al

---

<sup>192</sup> PETROV. R., *Legal and Political Expectations of Neighbouring Countries from the ENP*, en CREMONA, M., MELONI, G., “The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernization?”, EUI Working Papers, Law 2007/21, p.13.

imperio de la ley, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, el respeto de los derechos humanos y la libertad de la persona, el apoyo al desarrollo de la sociedad civil, la lucha contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva, la cooperación en la resolución de conflictos y consolidación de la ley internacional y los organismos internacionales.

En el marco de la puesta en marcha de la Asociación Oriental cuyo objetivo como dimensión regional era de acelerar la asociación política y una mayor integración económica entre la UE y sus vecinos del Este de Europa se ofreció a los países socios un nuevo marco contractual en forma de Acuerdos de Asociación bilaterales, que incluían también el establecimiento de DCFTA (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*).

Los nuevos acuerdos están orientados también a una aproximación legislativa, tal y como se menciona en la Declaración conjunta de la Cumbre de la Asociación Oriental de Praga:

“New Association Agreements, beyond existing opportunities for trade and investment, will provide for the establishment or the objective of establishing deep and comprehensive free trade areas, where the positive effects of trade and investment liberalization will be strengthened by regulatory approximation leading to convergence with EU laws and standards. Open markets and economic integration are essential to the sustainable economic development of the partner countries and to underpin political stabilization. Establishing bilateral deep and comprehensive free trade areas between the EU and partner countries could in the long-term perspective grow into a network of deep and comprehensive free trade areas.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> Declaración Conjunta de la Cumbre de la Asociación Oriental, Praga, 7 de mayo de 2009.

## **Capítulo 4. La República de Moldova y los discursos de europeización**

El impacto de la UE es definido como la medida en la que un estado adopta la agenda bilateral de las reformas, políticas y cooperación con la UE en el contexto de la PEV. Estudiamos la agenda de las relaciones de Moldova con la UE y la respuesta del país vecino a las acciones asumidas y previstas; no analizamos los instrumentos y procedimientos de la transformación de la política. Explorando el impacto a nivel doméstico nos planteamos ver como se emplean las palancas de influencia de la UE para impulsar reformas en un país no miembro y no candidato, y los factores que pueden intervenir en estas reformas. En relación con los países del Este las demandas de la UE tienden a enfocarse en las transformaciones de las estructuras políticas, administrativas y judiciales, es decir a promover la aceptación del acervo institucional.

### **4.1. Introducción general**

En el estudio de caso que sigue nos planteamos exponer primero la situación general de Moldova para luego seguir con el análisis de la europeización en dos dimensiones en el país. La PEV es sobre todo un proceso de cooperación de la UE con los países de la vecindad y como se ha visto en el anterior capítulo, tiene un enfoque holístico, aplicándose a través de diferentes políticas e instrumentos, siendo concebida como una política multi-pilar<sup>194</sup>. Esta dimensión multi-pilar o inter-pilar de la PEV es un aspecto importante de su base de seguridad. Sus objetivos esta relacionados con el primer pilar (desarrollo económico e integración económica más estrecha, protección medioambiental, política de energía, control de fronteras), también con el segundo pilar

---

<sup>194</sup> CREMONA, M., “The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?”, en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009.

(consolidación de la estabilidad política doméstica, cooperación en la prevención de conflictos regionales, la adopción de la política de la UE sobre las armas de destrucción masiva) y el tercer pilar (cooperación en los temas de crimen organizado y terrorismo), todas contribuyendo al objetivo general de seguridad.<sup>195</sup>

Nos planteamos reflejar la actuación de dos actores – la Comisión Europea en representación de las instituciones de la UE y en los países mencionados objeto de la PEV, gobiernos y opinión pública. Para esto analizaremos por un lado los documentos oficiales y por otro los discursos referentes a la PEV y a los países respectivos de la Comisión y los documentos oficiales y discursos de los gobiernos de Moldova en el período de referencia.

Una de las principales prioridades de la UE desde el lanzamiento y más adelante en el desarrollo de las relaciones con los países vecinos ha sido y es el afianzamiento de la seguridad. Las políticas que se analizan a continuación – aspectos de la política de Asuntos internos y Justicia por una parte, y energía por otra – son áreas donde la importancia y el peso de la seguridad son mayores.

En la literatura sobre la europeización, una de las principales condiciones para que exista un impacto de la UE en países terceros es el *misfit*, es decir la diferencia o divergencia entre las políticas, instituciones y normas de la UE y las del país en el que la UE ha de influir. No obstante, esta no es la única condición para la transformación o cambio de la política.

Para analizar el papel de la condicionalidad es importante asegurarnos de verificar las relaciones de causalidad entre la decisión de un país de cumplir una norma o de hacer un cambio y el incentivo que se espera recibir por realizar esta acción. El

---

<sup>195</sup> CREMONA, M., HILLION, C., *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*. EUI Working Paper LAW No. 2006/39.

modelo de incentivos externos tiene una condición base – que la adopción de la norma esté establecida como condición para que se conceda el incentivo.

Para entender la motivación del cambio de las políticas en un país vecino de la UE, y la convergencia hacia las normas de la UE nos planteamos estudiar el proceso citado por Wolczuc y Langbein<sup>196</sup> – la selección de las normas a implementar, la adopción, eso es, las leyes o normas adoptadas y la aplicación, es decir la puesta en práctica de las normas adoptadas.

Las autoras mencionan el caso de Ucrania, que en este sentido es muy parecido a la situación de Moldova: el país decide asumir una serie de transformaciones y cambios en sus políticas orientadas a acercarlo a la Unión Europea, considerando que aun en ausencia explícita de la perspectiva de adhesión, dichas transformaciones y convergencia de políticas con la UE podrían abrir la vía para una eventual oportunidad de adhesión a la UE.

Estas y otros autores<sup>197</sup> reconocen que las aspiraciones de adhesión a la UE de algunos estados de la PEV son un factor que aumenta la probabilidad de convergencia con las normas de la UE.

En los últimos años la UE considerando la experiencia anterior de integración de nuevos países miembros en la región del Este de Europa ha adoptado en la relación con los países vecinos un enfoque basado sobre todo en las transformaciones técnicas, intentando evitar en lo posible la politización de la relación. Este planteamiento ha demostrado ser eficiente en los casos cuando existe un importante factor de contribución

---

<sup>196</sup> LANGBEIN J., WOLCZUK K., “Convergence without membership? The impact of the European Union in the Neighbourhood: evidence from Ukraine”, en *Journal of European Public Policy*, 19 (6), 2011.

<sup>197</sup> GAWRICH, A., MELNYKOVSKA, I., & SCHWEICKERT, R., “Neighbourhood Europeanization through ENP: the case of Ukraine”, *Journal of Common Market Studies*, 48(5), 2010; SASSE, G., “The European neighbourhood policy: Conditionality revisited for the EU's Eastern Neighbours”, *Europe-Asia Studies*, 60(2), 2008, pp. 295-316.

a la convergencia: la voluntad manifestada y asumida de los países respectivos de acercarse a la Unión.<sup>198</sup>

Cabe destacar que junto a otros países de la PEV como Georgia y Ucrania, Moldova es uno de los países que tiene como objetivo adherir a la UE, o al menos se identifica en gran medida con Europa, y esto puede constituir un interesante ejemplo para el análisis, contribuyendo de esta forma a una más amplia explicación del diferente nivel o grado de influencia de la UE en diferentes países de la PEV.

Las aspiraciones de adhesión de algunos países vecinos han sido ampliamente reconocidas como un factor que aumenta la probabilidad de convergencia con las normas de la UE<sup>199</sup>.

#### **4.2.La República de Moldova<sup>200</sup>: características generales**

El 27 de agosto de 1991 la República de Moldova llega a ser estado independiente y soberano<sup>201</sup>, después de la desmembración de la ex URSS. Moldova está situada en la parte central de Europa en el Nord-Este de los Balcanes, ocupa un territorio de 33843,5 km<sup>2</sup>. La capital es la ciudad de Chisinau. Al Norte, Sur y Este está

---

<sup>198</sup> WICHMANN, N., *The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices*, CEPS Working Document No. 275/October 2007.

<sup>199</sup> GAWRICH, A. et al., *op. cit.*, LANGBEIN J., WOLCZUK K., *op.cit.*, 2011, pp. 1- 19.

<sup>200</sup> La denominación oficial del país al que nos referimos, adoptada en su Declaración de Independencia en 1991 es “República Moldova” (República de Moldova). Aunque en castellano se puede encontrar también la denominación “Moldavia”, su uso puede llevar a confusiones con la denominación de la antigua región histórica, el Principado de Moldova (“Moldavia” en inglés), o con la modalidad en la que se denominaba la ex República Soviética Socialista Moldava durante la ex URSS.

<sup>201</sup> El estado moldavo parte del Principado de Moldova, el cual más tarde llegó a formar parte de la actual Rumania. En 1812 como resultado del Tratado de paz ruso-turco de Bucarest la parte del Este de del Principado de Moldova, situada entre los ríos Prut y Nistru, con el nombre de Basarabia, fue anexionada al Imperio Ruso, siendo región rusa hasta 1918. En 1918 el órgano supremo del poder de estado en Basarabia, Sfatul Tarii (El consejo del País) toma la decisión de volver a unir la región a Rumanía. La situación se mantiene hasta 1940, cuando de resultas del pacto Ribbentrop-Molotov de 1939 está anexionado a la URSS. Como unidad territorial en la composición de la URSS funciona hasta el último decenio del siglo XX.

colindando con Ucrania y al Oeste está separada de Rumania por el río Prut. El objetivo estratégico declarado de la política interna y externa de la República de Moldova es la integración europea.

La industria del país está poco desarrollada, inclusive a causa de que las mayores plantas industriales que existían en la exrepública soviética de Moldavia están ubicadas en el territorio de Transnistria, región separatista autoproclamada y no reconocida en el este del país.

La agricultura es la rama de la economía con mayor peso, pero a causa del bajo desarrollo de las infraestructuras y estrategia, esta se ve afectada por la inestabilidad del mercado del Este donde mayor volumen de producción exportaba, y la vulnerabilidad ante la inestabilidad de los fenómenos naturales (sequia o lluvias fuertes).

En la actualidad del total de 4 millones de habitantes, los datos oficiales señalan que son más de quinientos mil los emigrados, pero varios estiman que alcanzan la cifra de un millón los moldavos que han emigrado a Portugal, España, Italia, Grecia, Rumania y Rusia, por razones de trabajo.<sup>202</sup> Esta franja de población son los que aseguran un importante peso de la economía moldava a través de las remesas. Las transferencias de los trabajadores emigrados constituyen en los últimos años cerca del 25-30% del PIB moldavo.

Las relaciones de la RM con la UE empiezan con la firma el 28 de noviembre de 1994 del Acuerdo de Asociación y Cooperación. El documento establece el marco jurídico de las relaciones entre Moldova y la UE en las áreas política, comercial, económica, jurídica, cultural. En el marco de la cooperación establecido por el Acuerdo, se ha colaborado en las siguientes estructuras:

---

<sup>202</sup> MUNGIU PIPPIDI, A., Disputed identity as unescapable pluralism. Moldova's ambiguous, transition, *Romanian Journal of Political Science*, n.2, 2007.

El Consejo de Cooperación de la RM y UE (reunión anual de altos cargos para trazar las direcciones estratégicas de trabajo).

El Comité de Cooperación RM- UE (reunión anual de los funcionarios públicos de alto nivel para establecer las líneas de cooperación sectorial).

El Comité de Cooperación Parlamentaria RM – UE (reunión de los jefes de delegaciones de los parlamentos de Moldova y la UE).

El Acuerdo de Asociación y Cooperación, firmado para un período de 10 años y con posibilidad de prórroga tácita ulterior, es substituido en 2014 por el Acuerdo de Asociación.

**Tabla 3. Cronograma de eventos en las relaciones de RM con la UE**

1994	
28 de noviembre	Firma del Acuerdo de Asociación y Cooperación con las Comunidades Europeas y los Estados Miembros
1998	
1 de julio	Entrada en vigor del Acuerdo de Asociación y Cooperación
2001	
28 de junio	Adhesión de la RM al Pacto de Estabilidad para la Europa de Sur-Este
2005	
22 febrero	Firma del Plan de Acciones EU- Moldova en el marco de la Política Europea de Vecindad
24 de marzo	Declaración del Parlamento de la RM con respecto a la asociación política para la realización de los objetivos de integración europea del país

2006	
19 de diciembre	La RM llega a ser miembro del Acuerdo de Libre Cambio de la Europa Central (CEFTA)
2007	
10 de octubre	Firma de los acuerdos de facilitación del régimen de visados y readmisión de personas con la UE
2008	
1 de enero	Entrada en vigor de los acuerdos de facilitación del régimen de visados y readmisión de personas con la UE
21 de enero	El Consejo de la UE aprueba la introducción de preferencias comerciales autónomas para la RM
2009	
7 de mayo	La adhesión de la RM a la Asociación Oriental (EaP)
2010	
12 de enero	Primera ronda de negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE
17 de marzo	La RM llega a ser miembro con plenos derechos en la Comunidad de la Energía Europea
15 de junio	Puesta en marcha del dialogo sobre la liberalización del régimen de visados con la UE
2011	
24 de enero	La Comisión Europea presenta a la RM un Plan de Acciones referente a la liberalización del régimen de visados con la UE
2012	
26 de junio	La firma del acuerdo referente al espacio aéreo común entre la

	RM y la UE
19 de noviembre	Consejo de la UE toma la decisión de iniciar el proceso de evaluación de la implementación de las condiciones de la segunda fase del dialogo sobre la liberalización del régimen de visados.
2013	
29 de noviembre	La RM rubrica el texto del Acuerdo de Asociación que incluye la creación de la Zona de libre comercio profundizado y comprehensivo.
2014	
14 de marzo	Se adopta la modificación del Reglamento 539/2001 para permitir la inclusión de la RM en la lista de países terceros cuyos nacionales están exonerados de la obligatoriedad del visado.
2014	
28 de abril	Se elimina el visado de corta duración (90 días) para los ciudadanos de la RM que tienen pasaporte biométrico.
27 de junio	Se firma el Acuerdo de Asociación entre RM y la UE
1 de septiembre	Entra en vigor el Acuerdo de Asociación.

Fuente: Obiectiv European, (mayo 2013, nr. 10) y contribución propia.

### *Europeidad de Moldova*

La República de Moldova, dada su ubicación geográfica, así como sus antecedentes históricos, ha estado durante el período de su independencia expuesta a oscilaciones entre el Este representado por Rusia, y el Oeste, representado por la UE, en cuanto a su dirección de desarrollo y alineación estratégica. Desde el punto de vista geográfico Moldova es un país europeo, desde el punto de vista de su identificación y aspiraciones también se inclina a serlo, pero a causa de una importante influencia rusa – cultural, económica, mediática - condicionada por la historia común en la exUrss, en diferentes etapas de su desarrollo a partir de su independencia la república de Moldova ha mostrado una actitud ambigua y oscilante. La población del país después de 1990 estaba altamente fragmentada, ya que existía por una parte la categoría de adeptos de la reunificación de Moldova con Rumanía, por otra parte los nostálgicos de la Urss y que preferían re-crearlo de alguna forma, y existía una mayoría de ciudadanos a favor del mantenimiento de la independencia y soberanía del país. Más adelante la política exterior de Moldova se vio de algún modo dividida entre el Este y el Oeste, entre la UE y Rusia, intentando mantener una clase de equilibrio entre las dos direcciones, explicado en parte por la dependencia económica y energética de Rusia y por la indecisión en cuanto a un eventual futuro europeo.

Tras la declaración de su independencia en 1991 la República de Moldova ha empezado a construir sus políticas e instituciones como estado independiente, trazando sus estrategias y perspectivas<sup>203</sup>. La dirección que el país veía en aquel momento como más idónea y prioritaria era la vía europea. A partir de los años ‘90 este empezó a ser el discurso político principal, y a partir de 1994 se materializó en la firma de un

---

<sup>203</sup> Declaración de independencia de la República de Moldova, en <http://www.presedinte.md/eng/declaration>

documento que consagraba la orientación europea de Moldova y se asumía el compromiso de acometer transformaciones para alcanzar el objetivo establecido. Aun así, en los siguientes 15 años aproximadamente el camino de Moldova ha distado mucho de ser recto, y sólo hace unos pocos años parece haberse reducido (pero no desaparecido por completo) el riesgo de descarrilamiento del rumbo europeo. Korosteleva distingue tres etapas en la relación de Moldova con la Unión Europea: 1991 – 1994, cuando el país estaba en busca de su identidad, 1994 – 2009, en que se ha avanzado en la dirección europea, pero por un camino ondeante, y desde 2010 hasta la fecha cuando se emprenden acciones estratégicas orientadas a la integración europea.<sup>204</sup>

Moldova ha sido considerada siempre un país europeo aunque ha habido períodos en su evolución cuando la inclinación o preferencia pro-oriental de sus elites políticas parecía ganar influencia en toda la orientación del país.

Desde 2010, después de la llegada al poder de la Alianza para la Integración Europea constituida por cuatro partidos de orientación democrática, las actuaciones orientadas al acercamiento a la Unión Europea y ahora basadas en transformaciones reales han sido cada vez más frecuentes y el compromiso europeo mayor<sup>205</sup>. En este período se han intentado resolver importantes problemas referentes a la consolidación de las capacidades administrativas para la puesta en marcha de reformas estructurales.

Dicha etapa fue marcada también por la importante ayuda financiera orientada a la promoción de las reformas y apoyo de la economía moldava que ha sido concedida por el FMI, el Banco Mundial y por la UE.

---

<sup>204</sup>KOROSTELEVA, E., “EU partnership/governance in Moldova. An unrequited “partner?””, in KOROSTELEVA, E., *The European Union and its Eastern Neighbours. Towards a more ambitious partnership?*, Routledge, New York, 2012, p. 105.

<sup>205</sup> Documento del Ministerio de Asuntos Externos e Integración Europea “Evoluciones en las relaciones de la República de Moldova con la UE”, <http://www.mfa.gov.md/din-istoria-rm-ue/>.

Como hemos mencionado, el diálogo con la UE se lleva a cabo mediante el Plan de Acciones<sup>206</sup>, que fue firmado en 2005 para 3 años, pero que se prorrogó en 2008. Al mismo tiempo siguieron su curso las negociaciones para la firma del Acuerdo de Asociación, que fue rubricado en noviembre de 2013.

Moldova ha intentado demostrar en estos años mediante hechos que está decidida a llevar a cabo importantes y complejas reformas. La idea de un período de estabilidad que se esperaba tras la llegada al poder de la Alianza para la Integración Europea ha sido bien acogida en la UE. Siguiendo la aplicación del principio de “más por más” - a países con mayor nivel de compromiso y mayores éxitos en las reformas económicas y políticas, se les iba a conceder más ayuda para incentivar su realización - la UE a través de importantes representantes suyos han dado varias señales de apoyo a la clase política moldava tanto a nivel de discurso, con mensajes de apoyo como a nivel de asistencia financiera y de *expertise* para la transformación. Pero la etapa de estabilidad ha durado relativamente poco y las crisis internas de la clase política y gobernante han continuado.

La escasa estabilidad en la orientación de la política externa de Moldova tiene varias explicaciones en nuestra opinión. Entre las primeras estaría la multipolaridad<sup>207</sup> del mundo actual, ofreciendo a países más pequeños múltiples opciones de asociación y alianzas. El alto coste de las reformas en algunos casos puede ser también un desincentivo a la hora de adoptarlas, aunque esto suponga un retroceso en el proceso de acercamiento a la UE. Por otra parte la existencia de una sociedad y una clase política sin mayor tradición democrática conlleva también un riesgo en este sentido: gobernantes con poca tradición política, y también con escasa experiencia democrática,

---

<sup>206</sup> Plan de Acciones Unión Europea - Moldova:

[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf)

<sup>207</sup> POPESCU, N., WILSON, A., *Turning presence into power: Lessons from the Eastern Neighbourhood*, ECFR, 2011.

la prevalencia de los intereses particulares de muchos de ellos, el alto nivel de corrupción en las instituciones estatales. Otras razones importantes de la propensión a la inestabilidad serían la dependencia económica de Rusia y las políticas que este país dirige hacia su “vecindad cercana”.

Ciertas actuaciones de las élites políticas de Moldova (y también de Ucrania) en determinados momentos pueden ser explicadas por lo que algunos autores llaman multi-vectorialismo<sup>208</sup> y otros neo-titoismo<sup>209</sup>.

Por otra parte varios autores coinciden en que tanto Moldova como Ucrania, que han mantenido siempre la retórica proeuropea y han manifestado la proximidad identitaria de sus países con la UE, durante el período de las relaciones con la UE han tenido mayores expectativas – no sólo y no tanto en términos de apoyo material, sino sobre todo en el ofrecimiento de una perspectiva de mayor acercamiento a la UE y en un futuro la de adhesión a la Unión<sup>210</sup>. Como las expectativas no se han visto cumplidas,

---

<sup>208</sup> GNEDINA, E., SLEPTOVA E., *The echewing Ukrainian politics*, CEPS Working Papers, N. 360, (January 2013), <http://www.ceps.eu/book/eschewing-choice-ukraine%E2%80%99s-strategy-russia-and-eu>: “Ukraine has long been castigated for its noncommittal attitude to cooperation with the EU, this being part of its ‘multi-vector’ foreign policy. Such a policy was widely attributed to the failings of domestic élites, which delay reform for fear of losing rents and power. The recent setback in EU-Ukraine relations, however, highlights more complex reasons behind this. First, a pro-European vector is not a self-evident choice for Ukraine, which is economically interdependent with both Russia and the EU. Second, the economic crisis has made the EU less attractive in the short term. In good times business was looking to Europe for opportunities to develop. But in times of crisis it is looking to Russia for cheap resources to survive. Despite these unfavorable short-term trends, an association agreement with the EU stands out as the only alternative that promises to put the shaky Ukrainian economy back on track towards long-term sustainable economic growth.”

<sup>209</sup> POPESCU, N., WILSON, A., *Turning presence into power: Lessons from the Eastern Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, 2011, p. 5 (Los autores explican que los países del Este vecinos de la UE operan en un entorno multipolar, lo que afecta el modo de actuar de la Unión en su política exterior. El hecho de que en este área la UE debe competir con Rusia, Turquía, Iran y hasta China por la influencia en la región, y esto permite a los estados vecinos aplicar un enfoque “neo-titoista” en el que intentan encontrar un balance para ganar recursos y consolidar a las elites locales, y esto ofrece también excusas para el retraso de las reformas).

<sup>210</sup> RAIK, K., *Moldova deserves more from the EU*, FIIA Notes, 2012; PARKES RODERICK, VILUP ELINA, *¿Asociación oriental? Algo más parecido a una dependencia mutua. El caso de la Unión Europea y la cooperación en asuntos interiores con Moldavia*, CIDOB International Notes, 2012; POPESCU, N., WILSON A. *Turning presence into power: Lessons from the Eastern Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, 2011.

los países han experimentado cierto desengaño que también puede contribuir al zigzag en el trayecto de los países mencionados.

### *El conflicto transnistrense*

En septiembre de 1990 la administración de la región de Moldova situada en la orilla izquierda del río Nistru, con un gran número de habitantes ruso parlantes decidió no reconocer la legitimidad de los resultados de las elecciones parlamentarias de la República de Moldova, en las cuales la mayoría fue obtenida por fuerzas políticas que optaban por la independencia y por una eventual re-unión con Rumanía<sup>211</sup>, una retórica frecuente en aquel período, pero con poco fundamento real.

Después de dos años con un estatuto incierto, la región declaró su independencia de Moldova en 1992 y en aquel mismo período Rusia empezó a transportar a la región personal militar y armamento del Destacamento 14 del Ejército Ruso<sup>212</sup>. Posteriormente se produjeron choques entre las fuerzas paramilitares moldavas y las transnistrenses y en marzo de 1992 estalló un conflicto armado que se llevó la vida de varios centenares de personas. El conflicto llevó a la dimisión del gobierno moldavo varios meses más tarde, pero contribuyó a consolidar el régimen autoproclamado.

Con el apoyo de Rusia este estado de cosas sigue sin cambiar, a pesar de que ha habido diferentes etapas – desde períodos de tranquilidad hasta momentos de crisis e incidencias en la evolución de las relaciones entre Moldova y la región transnistrense. Actualmente el conflicto congelado sigue siendo un serio obstáculo para las perspectivas de Moldova de acercarse a la UE, pues constituye una importante fuente de

---

<sup>211</sup> ROPER D. S., “Post-soviet Moldova’s Identity and Policy” en SCHMIDTKE, O. et. al., *op.cit.*, pp.79-94.

<sup>212</sup> Radiografía de la Guerra con Transnistria separatista, <http://www.art-emis.ro/istorie/2394-radiografia-razboiului-cu-transnistria-separatista.html>

inseguridad en la región, y por otra parte cumple el papel de factor de influencia de Rusia en la zona.

Durante casi todo este tiempo se ha considerado generalmente que es uno de los conflictos que podrían ser resueltos sin mayores problemas, y las negociaciones entre Moldova y Transnistria, mediadas por terceras partes (OSCE, UE, Ucrania, EEUU y Rusia) han continuado, pero sin llevar al resultado esperado.

Los intereses de las partes son muy diferentes, y a la voluntad de Moldova de reintegración del país se opone la insistencia de la región de continuar siendo independiente, así como el interés de Rusia de que Transnistria como mínimo tenga un estatuto especial, aunque sea dentro de Moldova; la Unión Europea y Ucrania, como vecinos directos de la región abogan por la resolución del conflicto mediante la reintegración de Moldova y por la liquidación por esta vía del foco de inseguridad.

En los últimos años se han dado nuevas condiciones y factores: la participación de la UE en el proceso de mantenimiento de la paz mediante la misión EUBAM<sup>213</sup>, la llegada al poder en Transnistria de representantes de una nueva generación con visiones más moderadas que el anterior poder, al igual que la ausencia

---

<sup>213</sup> CE, European Union External Action Service, <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/moldova-and-ukraine-border-mission?lang=en>: “The EU Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine was established in response to the joint letter from the Presidents of Moldova and Ukraine dating from 2 June 2005 calling for additional EU support for capacity building for border management, including customs, on the whole Moldova-Ukraine border, including the border between Ukraine and the separatist Transnistrian region of the Republic of Moldova, because the Moldovan border authorities are unable to be present there. On 7 October 2005, a Memorandum of Understanding on the Border Assistance Mission was signed between the European Commission and the governments of Moldova and Ukraine. The official opening ceremony of the EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine took place on 30 November 2005. The mission is technical and advisory. Its mandate is to help improve the capacity of the Moldovan and Ukrainian border and customs services to prevent and detect smuggling, trafficking of goods and human beings, and customs fraud, by providing advice and training. The mission works very closely with the team of the EU Special Representative for Moldova Kálmán Mizsei, which has advisors in Kyiv, Chisinau and Odessa on political issues related to the border. The mission’s mandate was extended twice - in 2007 and 2009. According to the latest agreement between the EU and the Governments of the Republic of Moldova and Ukraine the mission was prolonged until 30 November 2011.”

de la componente de lucha étnica y la percepción que la población de las dos partes tienen sobre el problema (los ciudadanos moldavos sitúan el problema transnistrense en el noveno lugar de diez)<sup>214</sup>.

Los expertos opinan que la resolución del conflicto tiene mayores probabilidades desde un enfoque *bottom-up*, en el que apoyadas por la UE, Moldova y Transnistria lleguen a la reintegración mediante proyectos económicos comunes, mediante la consolidación de la confianza recíproca y mediante una mayor presencia de la UE en la región transnistrense<sup>215</sup>.

Mientras tanto, el problema sigue vigente, y aunque han pasado casi 20 años, las conversaciones entre las partes implicadas en el formato 5+2<sup>216</sup> no han podido llevar a un acuerdo sobre el estatuto del territorio. La región separatista sigue siendo una entidad no reconocida, autoproclamada y en cuyo territorio hay un vacío legal casi completo. Rusia prefiere mantener el *statu quo*, porque puede utilizar la situación como una palanca de influencia en la zona cuando así lo requieren sus intereses, mientras que la UE que participa en el proceso e intenta ofrecer medidas para la resolución del conflicto, de momento parece no contar con una estrategia para este fin.

En todo este período Transnistria sigue siendo utilizada como instrumento de presión hacia Moldova por parte de Rusia y en estos casos la situación alcanza elevados niveles de tensión.

---

<sup>214</sup> POPESCU, N., LITRA, L., *Transnistria: a bottom-up solution*, ECSF Report, September 2012, p.3.

<sup>215</sup> *Ibid.*, p. 2

<sup>216</sup> El formato de negociaciones oficiales 5+2 incluye a Moldova y Transnistria como partes del conflicto, a la OSCE, la Federación Rusa, y Ucrania como mediadores, y la UE con EEUU como observadores del proceso.

### 4.3. Los discursos de la Europeización en la PEV

El análisis interpretativo del discurso de representantes de la Unión Europea en relación con la evolución de Moldova, así como de los dirigentes y altos cargos de Moldova con respecto a la UE contribuirá a una mayor aclaración de las preguntas que nos ocupan: cuáles son las razones por las que un país sin perspectiva de integración en la UE asume transformaciones orientadas a acercarlo a la Unión.

En el proceso de europeización mediante la PEV al discurso le corresponde un papel definitorio. Después de que en 2001 Chris Patten el entonces Comisario para relaciones externas mencionara la necesidad de reforzar el proceso de las relaciones de la UE con los socios mediterráneos, en 2002 el Presidente de la Comisión Romano Prodi en la ponencia Europa y el Mediterráneo marcó un cambio en el discurso de la Europeización, pasando de subrayar la importancia de la seguridad europea a resaltar la cercanía, el partenariado y la cooperación<sup>217</sup>:

El análisis del discurso tiene la ventaja de que permite adoptar un enfoque interdisciplinario, desde la perspectiva de Relaciones Internacionales y subdisciplinas de Estudios Europeos. El análisis del discurso permite analizar la construcción discursiva teniendo como objetivo descubrir los mecanismos de construcción y articulación del sentido social. Otra ventaja del análisis del discurso es que ofrece variedad metodológica, y estudiando los contextos en los que el lenguaje opera, el objetivo para el cual es utilizado y las funciones que desempeña, podemos entender fenómenos sociales. Para hacer esto posible se analiza y estudia el texto, o el texto en contexto, según lo define Van Dijk.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> PRODI, R., "Europe and the Mediterranean", [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-589\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-589_en.htm)

<sup>218</sup> VAN DIJK T., *Discurso y contexto, un enfoque sociocognitivo*, Gedisa, 2012.

En los estudios de los últimos años de la europeización el debate se proponía explicar cuáles son los factores que explicarían mejor los cambios políticos llevados a cabo en un país u otro, analizando entre estos la presión de adaptación ejercida sobre el país, o el nivel de *fit* (de ajuste entre la política de la UE y la del Estado respectivo) o bien la situación existente en este estado y la herencia cultural y política del mismo o las preferencias o capacidades que el país tiene, o las ideas y discursos. Desde el punto de vista metodológico los estudios se dividían en diferentes categorías: la que consideraba la racionalidad basada en intereses como la determinante para que se produjera el cambio, o las construcciones sociales de acciones, culturas e identidades, o las ideas y los discursos.

Para reflexionar sobre el proceso de cambios políticos nos planteamos un enfoque pluralista del cambio en las políticas, estudiando tanto las variables institucionales, basadas en cálculos coste-beneficio como las variables ideacionales, y el análisis de las dos categorías de componentes nos permitirá tener una imagen más clara de las transformaciones en el país.

Estudiando el texto en contexto se analiza el fenómeno a nivel de estado; nos proponemos centrarnos en textos de representantes del poder político de Moldova y respecto a la UE, en discursos oficiales, declaraciones y entrevistas.

También miraremos el contexto, entendido como el uso que se le da al lenguaje y qué consecuencias tiene, haciendo referencia al papel que éste puede tener en la consolidación de estrategias, o de legitimación.

Según Van Dijk, utilizamos la idea de contexto siempre y cuando queremos indicar que un fenómeno, evento, acción o discurso tiene que verse o estudiarse en relación con su escenario, es decir, con las condiciones y consecuencias circundantes. De esta forma no solo describimos sino también explicamos especialmente la incidencia

o las propiedades de un fenómeno central en términos de algunos aspectos de su contexto.<sup>219</sup>

El discurso definido según Schmidt es, en términos de contenido un conjunto de ideas y valores políticos, y en términos de uso, un proceso de interacción basado en comunicación y formulaciones de políticas<sup>220</sup>. El discurso es un factor que puede contribuir a la transformación, pero coincidimos con Schmidt de que también puede no hacerlo al igual que otros factores que intervienen en el proceso de cambio de una política. Analizaremos el discurso en nuestro caso como un factor que refleja creencias y valores políticos y de este modo tendremos una verificación suplementaria de nuestras hipótesis, obteniendo así la triangulación de datos.

Schmidt y Radaelli identifican cinco factores mediadores principales que explican el cambio político en el proceso de europeización: el primero son los problemas que determinan la necesidad de cambio, el segundo es la situación existente en el país, la llamada herencia política que puede coincidir o no con las nuevas soluciones políticas, el tercero – las preferencias políticas existentes, el cuarto es la capacidad política e institucional del país de asumir reformas de conformidad con los problemas existentes, y el quinto factor que identifican los autores es el discurso que puede servir para aumentar la capacidad del país de acometer cambios, modelando la percepción de los problemas e influenciando preferencias.<sup>221</sup>

March y Olsen indican que el discurso sirve para explicar eventos políticos, para legitimar acciones políticas, desarrollar identidades políticas o para remodelar la historia política, de este modo marcando la discusión política. En cuanto a si es posible seguir la

---

<sup>219</sup> VAN DIJK T., *Discurso y contexto, un enfoque sociocognitivo*, Gedisa, 2012, p. 23.

<sup>220</sup> SCHMIDT, V. A., “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’”, *European political science review*, 2(01), 2010, 1-25.

<sup>221</sup> SCHMIDT V., RADAELLI, C., “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, *West European Politics*, Vol.27, No.2, March 2004, p. 186.

relación de causalidad entre el discurso y el cambio político, es un tema que requiere de amplias investigaciones en contexto temporal: evaluaciones *ex ante* y *ex post* de la situación en una determinada política. Cabe destacar que otra limitación añadida es la dificultad de separar el discurso de otros factores, así como la existencia de una interacción continua de los actores políticos, condiciones en las que por tanto sería arriesgado determinar si los cambios han sido modelados por el discurso, por los intereses, o por la interacción de varios actores y por la confluencia de varios factores en la modificación de la política.<sup>222</sup>

Siguiendo el modelo de análisis de Kratochvil, basado en el análisis crítico del discurso analizaremos documentos sobre la PEV y relacionadas con Moldova redactados por la Comisión Europea, así como varios discursos de altos cargos europeos referentes a la evolución de la situación en Moldova.

Asumimos, junto con Kratochvil, que los textos y los discursos no se pueden reducir a condiciones materiales y que el análisis del discurso puede ayudar a entender la estructura de los significados que los autores asignan a sí mismos y a otros. El discurso está estrechamente relacionado con las prácticas sociales, como la construcción de asimetrías de poder, prácticas orientadas a establecer una jerarquía de los actores y conferir a sus acciones valores o significados positivos o negativos, de esta forma transmitiendo una ideología y teniendo un efecto en la sociedad.<sup>223</sup>

Adoptaremos un análisis estructural sincrónico de los textos, explorando su estructura, también la intertextualidad (comparando los textos a través del tiempo, análisis diacrónico comparativo, si los principios expuestos en los primeros textos se

---

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 205.

<sup>223</sup> KRATOCHVIL, P., "Discursive Constructions of the EU's Identity in the Neighbourhood: An Equal Among Equals or the Power Centre?", *European Political Economy Review* ISSN 1742-5697 No. 9 (Autumn 2009), p. 8.

repite en textos ulteriores) y el contexto social para ver si pudo haber impacto y cual pudo haber sido.

Nos planteamos analizar declaraciones y ponencias de referencia del Primer Ministro y del Ministro de Asuntos Externos de Moldova entre 2010 – 2014 para verificar la afirmación de la identificación del país con la dirección europea, la voluntad expresada de acometer reformas y la percepción de la legitimidad de la asunción de las reformas y los cambios. Por otra parte, viendo los discursos de altos cargos de la UE en este período trataremos de ver la respuesta a las aspiraciones de acercamiento del país, la evaluación de las actuaciones en el escenario político, y el enfoque relacionado con las perspectivas de acercamiento.

#### **4.3.1. El discurso de las instituciones de la EU**

La Comisión Europea tiene un rol central en la construcción del discurso en cuanto a su relación con los países que constituyen la PEV. Según Jones y Clarck, es la Comisión la que ocupa un lugar central en la proyección de la Europeización, incluida la proyección externa y su rol en la coordinación de la posición de los estados miembros es esencial.<sup>224</sup>

La Comisión es la que establece los instrumentos y métodos de actuación en relación con la PEV y es la institución que marca las etapas de evolución en el proceso de interacción de la UE con un estado vecino. La Comisión redacta los informes de progreso del país, evaluando la situación económica y aspectos institucionales y sectoriales. Los informes de progreso se entregan al Consejo de Ministros que decide si es el tiempo de pasar a una siguiente etapa de relaciones, y este proceso se evalúa

---

<sup>224</sup> JONES, A., CLARK J., "Europeanisation and discourse building: The European Commission, European narratives and European neighbourhood policy." *Geopolitics* 13.3, 2008, 545-571.

teniendo en consideración tanto las capacidades y necesidades del país como los intereses y las estrategias de la UE. La elaboración del Plan de Acciones es el siguiente paso en la relación de la UE con el país de la vecindad. Los Planes de Acciones son documentos que normalmente se negocian entre las partes y son hechos a medida de cada país, tomando en consideración las aspiraciones y necesidades e intereses del país y de la UE. Las áreas incluidas en los PA son variadas: desde el diálogo político y reformas pasando por desarrollo y cooperación económica y social, temas referentes a reformas de mercado y regulatorias, colaboración en temas de justicia y asuntos internos, así como políticas sectoriales, y el desarrollo de la sociedad civil. La Comisión evalúa y controla con regularidad el cumplimiento de las acciones planificadas, redactando informes de progreso y el país en cuestión está recompensado o incentivado por las medidas de cumplimiento con un mayor acercamiento de la UE y con la concesión de asistencia financiera, o la opción de integrarse en el mercado interno europeo, etc.

Según señala Jones<sup>225</sup>, la operacionalización del discurso de la vecindad abarca también la negociación con terceros países que la Comisión lleva a cabo cuando un estado miembro puede exigir negociaciones duras o cuando los terceros países perciben a la vecindad y los compromisos asumidos de diferentes formas y no están de acuerdo con el cumplimiento de estos compromisos.<sup>226</sup> Los autores citados señalan que en estas condiciones la Comisión afronta dificultades serias y de este modo se presenta una proyección de la europeización en la vecindad bastante equivocada y con carencias en la coherencia.

---

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> Aquí podríamos aducir el ejemplo de la actitud de Rusia en relación con la cooperación entre la UE y otros países vecinos, incluida Moldova y Ucrania, percibida como una amenaza a sus intereses geopolíticos y sin tener en consideración la opción del país respectivo. Dicha actitud se ha manifestado en múltiples ocasiones, materializándose por un lado en chantajes económicos y energéticos y por otro en intensificación de influencia rusa en el territorio de los respectivos países.

En el lanzamiento del dialogo sobre las reformas para la liberalización de los visados las aspiraciones y el compromiso manifestado por Moldova para conseguir este objetivo ha sido destacado por el entonces comisario para la Vecindad, Stefan Fule, quien ha opinado que conociendo la situación existente y viendo su evolución dinámica “es casi increíble lo que Moldova pudo conseguir en solo unos meses”<sup>227</sup>.

Por otro lado, a pesar del discurso que en este período es positivo y animador, los representantes de la UE no dejan en ningún momento de manifestar prudencia a la hora de responder a las altas expectativas que trascienden de las preguntas que se le formulan en entrevistas. El entonces embajador de la UE en Moldova ilustra esta precaución en una entrevista después de la cumbre de Varsovia<sup>228</sup>. En la pregunta se menciona que aunque se ha reconocido que Moldova avanzó en las negociaciones sobre la liberalización del régimen de visados, no se mencionó ningún plazo concreto del mismo. La respuesta explica lo siguiente:

Dirk Schuebel: „Antes que nada ha sido un importante éxito que la República de Moldova consiguió empezar las negociaciones sobre la liberalización del régimen de visados en julio del año pasado, poco después de comprometerse a cumplir una serie de reformas. Desde el principio se estableció que el dialogo iba a tener un “resultado abierto”, lo que significa que no se obtendría un régimen liberalizado de visados si no se cumplían todas las condiciones asumidas y si no existía un acuerdo político por parte de la UE. Últimamente ya no se habla de dialogo con resultado abierto, lo que significa que en un determinado momento, no sabemos cuándo, Moldova va a obtener un régimen liberalizado de visados. Hay que dividir las negociaciones en dos etapas, ahora estamos en la primera etapa, en la que la República de Moldova obtuvo determinados resultados. En las próximas semanas se prevé que un grupo de expertos de la UE venga a Chisinau y esperamos que a base de los análisis realizados por nuestros expertos sabremos exactamente si Moldova pasa a la segunda fase de negociaciones y qué ha de hacer. (... La segunda fase supone.. ) La puesta en aplicación de la legislación adoptada en primera fase. Este proceso también habría de ser monitorizado atentamente.”<sup>229</sup>

<sup>227</sup> Moldova-EU dialogue on visa free regime officially launched in Luxembourg, <http://www.moldova.org/moldova-eu-dialogue-on-visa-free-regime-officially-launched-in-luxembourg-210098-eng/>

<sup>228</sup> Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011.

<sup>229</sup> Entrevista a Dirk Schuebel: La Cumbre de la Asociación Oriental fue un éxito para Moldova. Radio Europa Liberă. 05.20.2011, <http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1544>

A la pregunta de por qué Moldova no está incluida en el paquete de los Balcanes occidentales, el embajador explica que no es una decisión que pueda tomar Moldova dado que los países de los Balcanes occidentales empezaron antes las reformas, y por consiguiente alcanzaron determinados resultados y que Moldova también podría obtener resultados si continua con las reformas, y reitera una vez más la aplicación del principio *more for more* en el caso de la Asociación oriental: cuantas más reformas se llevarán a cabo, mayor financiación se ofrecería y más cerca llega a ser el país de la UE desde el punto de vista económico y político.

#### **4.3.2. El discurso de la República de Moldova**

Tras declarar su independencia, Moldova manifestó su proximidad a la identidad europea desde el punto de vista geográfico, cultural y de auto-identificación, y por tanto se consideraba un país que pertenecía al espacio europeo, y que compartía el apego a los valores democráticos de los países europeos. Después de este primer período en el que el país veía su futuro ideal junto a Rumania y otros países occidentales en la gran familia europea por convicción y proximidad de identidades, a los pocos años una fuerte componente racional vino a modelar las preferencias de la sociedad moldava, y en esta etapa, a la idea de una identidad común se le sumaba la opinión que el modelo económico de desarrollo europeo era el camino a seguir para conseguir el bienestar existente en los países occidentales.

La idea inicial emitida por Moldova después de obtener su independencia era que es un país europeo y ulteriormente esta aspiración y objetivo de acercarse a la UE y con el tiempo de obtener la perspectiva de adherirse a la Unión han seguido siempre presentes, aunque no siempre con la misma intensidad. Entre los años 2001 – 2008 el

país a través de sus dirigentes comunistas en este período seguía manteniendo la retórica pro-europea, y es justo en este período cuando se pone en marcha la PEV y se firma el Plan de Acciones. No obstante la dinámica de las transformaciones efectivas en este período es reducida, y el país en el intento de mantener un equilibrio entre el Este y el acercamiento a Rusia por razones de pasado común de varios decenios por un lado, y por otro, debido al interés de evitar presiones rusas materializadas en problemas de seguridad energética y económica, ya que hasta hace muy poco las relaciones comerciales con Rusia constituían la mitad del volumen de comercio de Moldova) – y el Oeste, representando por la UE, mantiene su retórica pro europea que no se respalda en acciones:

“República de Moldova es un estado europeo y durante más de 7 años estamos haciendo esfuerzos para acercarnos a la UE mediante las reformas y la integración regional en la Europa de Sud-Este. A partir de 2005 Moldova forma parte de la PEV y ha obtenido progresos considerables en su relación con la UE. (...)”<sup>230</sup>

El Ministro de Asuntos Exteriores mencionó además que los principales objetivos de la agenda de cooperación Moldova – UE eran la integración europea gradual y la firma de un nuevo Acuerdo de Asociación estableciendo una zona de libre comercio con la UE.

Más adelante tras las elecciones repetidas de julio de 2009 varios partidos de orientación democrática pro-europea accedieron al Parlamento y crearon una coalición de gobierno llamada La Alianza para la Integración Europea. El propio nombre de la coalición de Gobierno era toda una declaración de intenciones sobre la futura orientación del país. Entre los principales objetivos programáticos que se proponía la nueva coalición estaba la integración europea de la República de Moldova y la

---

<sup>230</sup> Ponencia del Ministro de Exteriores Andrei Stratan en la reunión de Ministros de Exteriores de la Cooperación y Partenariado de la Europa del Sur-Este ( SEECP), junio 2009.

promoción de una política externa equilibrada, consecuente y responsable, la negociación y la firma del Acuerdo de Asociación entre Moldova y la UE.

El discurso de los altos cargos moldavos desde esta etapa ha continuado siendo muy comprometido con la retórica pro-europea, mencionándose la necesidad de acometer reformas, de acercarse a la UE, señalando también la razón:

“... voy a mencionar que los partidos en el gobierno son pro-europeos no sólo por idealismo, sino también por pragmatismo y dedicación a nuestro interés nacional. La integración europea es un proyecto con varios efectos positivos. Queremos llegar a ser miembros de la UE porque esta es la única vía viable de modernizar el estado. Queremos tener este mismo trayecto de prosperidad que han seguido nuestros socios de los países Bálticos, Polonia, Bulgaria o nuestros vecinos de Rumanía<sup>231</sup>.”

Después de la llegada al poder en 2009 de un grupo de partidos pro-occidentales y de crear una coalición de gobierno llamada la Alianza para la Integración Europea en la que establecían entre las prioridades el buen gobierno, reestablecer el estado de derecho, asegurar el crecimiento económico, descentralizar el poder, asegurar la reunificación del país (con la región transnistrense) y seguir el objetivo de integración europea, y cumplir las aspiraciones del pueblo moldavo.<sup>232</sup>

En las primeras reuniones internacionales, así como en los discursos y ponencias en el país, los representantes de los nuevos gobernantes estaban exponiendo su hoja de ruta:

“In the programme of the new Moldovan Government, the European Integration is considered to be the main priority for the external and domestic policies of the Republic of Moldova. Today, the RM-EU dialogue is focused on the beginning of the negotiations on the new RM-EU agreement, the establishment of a comprehensive free trade area and the initiation of the visa liberalization dialogue. Regional cooperation is also listed in the Government’s

---

<sup>231</sup> Entrevista del Primer Ministro de Moldova Iurie Leanca, Radio Europa Libera, octubre 2013.

<sup>232</sup> Declaración sobre la constitución de la coalición de gobierno “Alianza para la Integración Europea”, 8 de agosto de 2009, <http://www.viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=354&id=2229&t=/IDIS-RECOMANDA/DECLARATIE-PRIVIND-CONSTITUIREA-COALITIEI-DE-GUVERNARE-ALIANTA-PENTRU-INTEGRAREA-EUROPEANA>

new Program as a priority for the current administration, and will have as an objective the promotion of the European agenda of the Republic of Moldova.”<sup>233</sup>

En las entrevistas concedidas en el país, el mismo político señalaba la existencia de una apertura importante en Bruselas hacia la nueva etapa de cooperación entre la UE y Moldova, y el objetivo inmediato de firmar una declaración común sobre la perspectiva europea de Moldova con las más importantes metas a alcanzar, pero sobre todo que reconociera las aspiraciones europeas de Moldova, hecho que se plasma en el documento respectivo:

“the parties agreed to continue their efforts to bring the Republic of Moldova (hereafter referred to as Moldova) closer to the EU, acknowledging Moldova's European aspirations. They discussed the internal developments in Moldova and agreed on the importance of the ambitious reform-oriented agenda and of a stable political, social and economic situation in the country.”<sup>234</sup>

A partir de este momento, y a pesar de serias crisis políticas periódicas, los nuevos gobernantes en el poder han llevado a cabo un trabajo de aclaración sobre la importancia que el acercamiento a la UE tiene para Moldova. En junio de 2010 por ejemplo, fueron puestas en marcha el dialogo en el tema de la liberalización de los visados entre la UE y Moldova, seguido más tarde por el Plan de Acciones concebido como una guía para las complejas reformas a acometer por parte de Moldova.

Las actuaciones de los últimos años en Moldova se desarrollan en el contexto de una situación política bastante inestable, con frecuentes crisis internas determinadas sea por asuntos de corrupción (camuflada en la mayoría de los casos en altas esferas de la

---

<sup>233</sup> Address by Iurie LEANCA, Deputy Prime Minister, Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova, at the Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the Central European Initiative (CEI) Bucharest, November 13, 2009.

<sup>234</sup> EU - Republic of Moldova Cooperation Council, Brussels, 21 December 2009, 17732/09 (Presse 388).

política, y que a causa de la baja cultura política de la sociedad, de los electores, y de la clase política queda impune, y es endémica y estructural), sea por las dificultades de orden económico o de amenazas a la seguridad territorial (Transnistria) o a la seguridad de suministro eléctrico (oscilaciones de precios, amenazas de interrupción de suministro del gas natural suministrado por Gazprom Rusia).

En este período después de la llegada al poder de la nueva alianza democrática, las expectativas de la sociedad se mantuvieron muy altas en cuanto al rápido acercamiento a la UE, en cuanto al ofrecimiento de la perspectiva de adhesión en plazos más reducidos, y dichas expectativas se ven reflejadas en algunos comentarios de analistas periodísticos, entrevistas de periodistas, en las que se plantean preguntas con respecto a la necesidad de ir más rápido hacia el acercamiento de la UE, de exigir mayor reconocimiento de Moldova por parte de la UE como posible candidato a la adhesión, de hacer la solicitud de adhesión cuanto antes.

Al preguntar al ministro de exteriores sobre la situación existente en 2011, las preguntas que se formulan reflejan todas estas preocupaciones: ¿Por qué no se habla de una clara perspectiva de adhesión?

En este contexto las afirmaciones del Ministro siguen en la senda de la convicción de la importancia de la aproximación a la UE:

“Creo con firmeza que la República de Moldova no tiene otra alternativa que seguir firme- y coherentemente hacia la UE, de lo contrario podríamos perder años de nuestro desarrollo, y nuestro ciudadano no se creará ya esta perspectiva. (...) si seguimos con firmeza en este sentido, el objetivo que ahora parece difícil, en un año puede ser perfectamente realizable”.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores e Integración Europea de Moldova, Iurie Leancă: „la República de Moldova no tiene otra alternativa que dirigirse hacia la Unión Europea”, Radio Europa Liberă. 08.10.2011, <http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1552>

Este ministro de exteriores ha mantenido un discurso de constancia en la promoción de las reformas necesarias para el acercamiento de hecho a los rigores de la UE, incluso en períodos intensos en el plano interno como son las elecciones. Ante posibles elecciones anticipadas y después de la reunión de puesta en marcha del dialogo sobre liberalización de visados, mencionó que la orientación hacia el cambio seguiría firme:

“durante la reunión del Consejo de Cooperación de hoy en Luxemburgo el Primer Ministro y los demás miembros de nuestra delegación han reiterado que nuestra motivación y la determinación es de promover a continuación las reformas en las que nos hemos comprometido en septiembre del año pasado. Esta no se verá disminuida o afectada de alguna forma por el hecho de que efectivamente en noviembre podríamos tener elecciones parlamentarias y también quizás presidenciales anticipadas. Es verdad que antes de las elecciones la atención de los jugadores políticos está orientada hacia la campaña y las elecciones, pero lo que nos hemos propuesto y creo que hemos realizado en gran parte es crear instituciones del estado que se basan en objetivos muy claros: la realización de los compromisos que se han asumido. Tengo toda la motivación de creer que continuarán el cumplimiento de los compromisos que asumieron con la misma responsabilidad, e incluso en el contexto en el que estemos en campaña electoral.”<sup>236</sup>

En esta misma línea sigue el discurso del entonces primer ministro, Vlad Filat en 2012, el cual tres años después de su llegada al poder afirmaba que a pesar de haber atravesado por períodos muy duros, de crisis internas e inestabilidades, considera que el país ha conseguido hacerse más visible plano internacional.

“Más allá de los discursos políticos que afirman el apoyo a nuestro país vienen también acciones políticas de apoyo incluso en el aspecto financiero para Chisinau. Todo esto demuestra que el esfuerzo ha sido merecido, que todo el consumo de energía en momentos difíciles no ha sido en vano. Esto nos obliga que en el futuro seamos más responsables todavía (...) para poner en valor este momento que yo considero histórico para nuestro país. Estamos ante una oportunidad única (...) porque las perspectivas son más favorecedoras que nunca y nosotros debemos hacer todo lo que es necesario para que Moldova vuelva a

---

<sup>236</sup> Declaración del Primer Ministro de Moldova, Iurie Leancă: „Los moldavos obtienen una perspectiva muy clara de viajar sin visados”, 16 de junio de 2010.

su dirección natural, en el marco de la familia europea, allí donde de hecho es nuestro sitio”.<sup>237</sup>

En la misma entrevista el primer ministro ilustra la idea compartida por una importante parte de la sociedad moldava en aquel momento:

“Hemos conseguido acercarnos a la UE y le aseguro que haremos todo lo posible, y a veces hasta lo imposible para que antes de la Cumbre Europea de Vilnius podamos finalizar las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación, Acuerdo de Libre Cambio y la implementación de la segunda fase del Plan de liberalización del régimen de visados. Esto no es solo por las promesas que sí, hicimos. Más allá de las promesas se trata de cosas vitales para cada uno de los ciudadanos de Moldova. La realización de las mismas situaría a nuestro país en la vía europea irreversiblemente. Pondríamos así punto final a las especulaciones sobre la dirección en la que se dirige Moldova. Moldova no se dirige a ningún lado, Moldova se queda allí donde es su lugar, en Europa. Somos europeos geográfica-, cultural- e históricamente hablando. Más aun, somos el único país latino que todavía está fuera de las fronteras de la Unión Europea. La República de Moldova no es un estado este-europeo, es un estado central-europeo, y partiendo de esta evidencia debemos conseguir acercarnos a los valores europeos, incluso en el aspecto institucional”.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Entrevista al Primer Ministro Vlad Filat, a tres años de tomar posesión de su cargo: „Moldova queda en Europa, allí donde es su sitio!”, 27 de septiembre de 2012, <http://www.timpul.md/articol/interviu-cu-vlad-filat-la-trei-ani-de-la-investitura-moldova-ramane-in-europa-acolo-unde-ii-este-locul-37471.html>

<sup>238</sup> *Ibid.*



## PARTE III

### Capítulo 5. Dimensiones de la europeización

#### 5.1. Institucional – el Ejecutivo

##### *Ejecutivos de Estados Miembros*

Las principales conclusiones en la literatura existente referente a la adaptación de ejecutivos de los Estados Miembros a la UE indican que existe un enfoque por etapas de adaptación a las normas y una diversidad en las respuestas domésticas al compromiso con la UE.

Según señala Laffan<sup>239</sup>, la UE es una organización altamente institucionalizada y a la hora de la interacción un peso notable les corresponde a las estructuras ejecutivas estatales en el proceso de negociaciones que constituyen el sistema de *policy-making* de la Unión. Los ejecutivos de los Estados Miembros son los principales actores políticos implicados en las políticas de la UE y en las redes políticas. La adaptación de los gobiernos de los estados de la UE ha sido analizada ampliamente, desde varias perspectivas: la adaptación en un solo estado, o desde una perspectiva comparada entre estados, o de adaptación a diferentes políticas, o bien la transposición de la legislación europea en los EM. El análisis de la europeización de las estructuras de la administración pública y los gobiernos de los estados de la UE se ha realizado en la mayoría de los casos desde la perspectiva del institucionalismo histórico.

En el caso de los Estados Miembros en la mayoría de los casos se ha observado un impacto diferencial de la UE en las estructuras domésticas, cuando para la gestión de

---

<sup>239</sup> LAFFAN B., “Core Executives”, en GRAZIANO, P., AND VINK, M.P., (Eds), *Europeanization. New Research Agendas*, 2008, p. 132

los temas europeos diferentes partes del gobierno se ven expuestas a varios niveles de exigencias – los coordinadores centrales, el núcleo central y ministerios más alejados. Los coordinadores centrales son en estos casos los responsables de establecer la trayectoria de integración del estado, de gestionar las relaciones bilaterales y multilaterales, de proyectar sus estados en el sistema europeo, asegurar el funcionamiento del sistema doméstico inter e intra ministerial.

La segunda conclusión es que durante el proceso de europeización surgen estructuras para gestionar el tema europeo.<sup>240</sup> En algunos casos se ha procedido a crear oficinas llamadas de la UE que se encargan del tema, en otros la gestión corresponde a los Ministerios de Asuntos Externos. En los nuevos estados miembros, dada la prioridad que se le concede, se encarga la coordinación de los temas europeos a la oficina del Primer Ministro.

Han sido identificadas dos dimensiones diferentes de la coordinación: la centralización o descentralización por un lado y una ambición de coordinación comprehensiva frente a una ambición de coordinación selectiva por otra.<sup>241</sup> Aplicando este análisis emergen tres diferentes tipos de sistemas de adaptación entre los EM: centralizadores selectivos, centralizadores comprehensivos y sistemas descentralizados comprehensivos. Kassim también afirma que la adhesión a la UE tiene importantes consecuencias a nivel de organización en los gobiernos de los estados miembros, los cuales para cumplir las obligaciones asumidas y los incentivos de “hacer las cosas bien en Bruselas” (“get things right in Brussels”<sup>242</sup>) han puesto en marcha estructuras y procedimientos para gestionar sus contribuciones a la elaboración de políticas de la UE.

---

<sup>240</sup> *Ibid*, p.134.

<sup>241</sup> KASSIM, HUSSEIN, “Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems”, en FEATHERSTONE K., RADAELLI C., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, p. 93.

<sup>242</sup> *Ibid*, p. 105.

Otro resultado importante se refiere a los agentes con un papel político clave que tienen una responsabilidad primaria para gestionar los asuntos europeos, como jefes de gobiernos, o ministerios clave (de Asuntos Internos y Finanzas) y el Ministerio de Asuntos Europeos.

El cuarto resultado que identifica Laffan muestra que los sistemas domésticos evolucionan, y los estados interactúan con el sistema de la UE. La presión para desarrollar una capacidad más fuerte para gestionar los temas europeos tiene varias fuentes: exógenas, determinadas por las exigencias o requerimiento de comprometerse con la Unión y los cambios políticos y de régimen en la Unión, y endógenas, que son los cambios sistémicos a nivel nacional y los eventos políticos domésticos<sup>243</sup>.

#### *Europeización de los ejecutivos en países de la Europa Central y del Este*

En el caso de los ejecutivos de los países de la Europa Central y del Este las cosas son diferentes. En la práctica la europeización significa la adaptación de las estructuras nacionales, de los procesos y de los actores al modelo de la UE y no el cambio o sustitución de los sistemas y estructuras nacionales por otros según el modelo de los estados miembros de la Europa Occidental. Los retos que han tenido que afrontar los países post-socialistas tras la caída del muro se han referido a las siguientes cuestiones político-institucionales<sup>244</sup>: primero la construcción de instituciones y prácticas de un sistema político democrático y de la economía de mercado, por otro lado una adaptación institucional al proceso europeo y en tercer lugar la construcción de un

---

<sup>243</sup> LAFFAN, B., *Managing Europe from home. Impact of EU on Executive Government: a Comparative Analysis*, 2004, p.21. <http://www.oeye.net/papers/acomparativeanalysis-theimpact.pdf>

<sup>244</sup> FINK-HAFNER, D., *Europeanization of the core executive in the transition from circumstances of eu accession to full EU membership*, Paper presented at the EUSA Ninth Biennial International Conference, March 31-April 2, 2005, Austin, Texas.

estado independiente con sus instituciones las cuales anteriormente formaban parte de otro centro de estados multinacionales (Danica Fink-Hafner menciona a Eslovenia y Estonia en su análisis; la situación de Moldova es similar a la de Estonia desde esta perspectiva). La transición, por tanto, suponía el paso de solo un partido de gobierno a un sistema pluralista, con un gobierno democrático, la descentralización del poder político y también la liberalización económica.

En los países de la Europa Central y del Este con aspiraciones y perspectivas de integración el impacto de la UE en los ejecutivos locales ha sido alto. En virtud de la necesidad de adaptar el modo de trabajar a los procesos europeos, y a causa de las diferencias considerables entre las estructuras y procedimientos domésticos y los europeos – el *misfit* – las negociaciones de adhesión a la UE han contribuido al cambio de los ejecutivos nacionales de los países mencionados.

Al analizar el impacto que la perspectiva de adhesión tiene en estados candidatos o pre-candidatos, Lippert et al., 2001, identifican entre las tesis que lo justifican la llamada “adaptación por anticipación”, o las reformas administrativas que se han de llevar a cabo anticipando la adhesión a la UE, y ésta es una presión ejercida por la UE en todos los cinco países de la Europa Central y del Este analizados en el estudio que citamos.<sup>245</sup> En este contexto la perspectiva de adhesión, incluso mucho antes de que ésta se produjera en la realidad, constituye un incentivo para la modernización y para la reforma de la administración pública, la cual se considera una condición importante para la adopción exitosa del acervo comunitario.

La otra tesis es la de la no-convergencia, según la cual los diferentes estados no disponen de un modelo administrativo común hacia el cual converger, por tanto los cambios que se producen en los diferentes sistemas nacionales difieren en cada país,

---

<sup>245</sup> LIPPERT B., UMBACH G. et al., “Europeanization of CEE executives. EU Membership negotiations as a shaping power”, *Journal of European Public Policy* 8, n. 6, 2001, p 981.

aunque la presión de adaptación haya sido la misma. El modo de ejercer influencia de la UE implica varios mecanismos, los cuales a su vez tienen diferentes impactos en la administración doméstica.

La tercera tesis mencionada por los autores es la consolidación del papel de los funcionarios civiles; se refiere al papel cada vez mayor de las estructuras administrativas en las negociaciones de adhesión.

En el proceso de transformación de las estructuras políticas y administrativas de terceros países se cuestiona la existencia de las relaciones de causalidad entre las exigencias o acciones de la UE y la transformación o adaptación de hecho de una política, institución, sistema, ya que se supone que también hay otros potenciales factores de influencia y cambio como pueden ser otros organismos internacionales y regionales. En el caso de los países con perspectiva de adhesión, la presión de adaptación de las administraciones es más fuerte que los requerimientos de otras instituciones internacionales, ya que el país se tiene que adecuar a las estructuras de la UE para la creación de un espacio administrativo común europeo<sup>246</sup>.

En la gobernanza de la Europa Central y del Este la UE ha tenido un importante impacto, a pesar de que en los estados miembros de la Europa occidental ha habido una limitada convergencia en los temas de gobierno y el modo en el que organizan sus sistemas políticos varía.

Entre las justificaciones o explicaciones de la influencia que la UE ejerce en los estados de la Europa Central y del Este tienen un rol importante varios factores. Por un lado los países candidatos de la ECE tenían que adaptarse con mayor rapidez a todo el proceso e instituciones de la UE. Por otro lado, las élites políticas nacionales de la ECE son más abiertas a la influencia de la UE, ya que este es el modelo que encontraron

---

<sup>246</sup> *Ibid*, p. 983

y prefirieron seguir o adaptar cuando estaban en el proceso de transformación post-comunista, lo que puede hacer que sean más receptivas a las infraestructuras e instituciones de la UE<sup>247</sup>.

En el momento de intentar construir un nuevo estado, los países ex comunistas de la Europa del Este afrontaban situaciones muy complejas, habiendo heredado sociedades multinacionales, economías disfuncionales, sin disponer de un modelo institucional apropiado para todos, y posteriormente cada uno de estos estados tuvo que elaborar su propio modo de funcionamiento en un proceso de negociación y compromiso.<sup>248</sup> Más adelante estos países mostraron su disponibilidad de adaptar sus instituciones, normas y procesos políticos al modelo propuesto por la UE.

El tercer factor es la extensión de la agenda de la EU para los cambios políticos e institucionales en la Europa Central y del Este. El acervo comunitario abarca un amplio cuerpo de leyes y normas de la UE; las funciones específicas del Gobierno también están incluidas.

El proceso de adhesión se lleva a cabo mediante negociaciones bilaterales entre la UE y los dirigentes responsables del país solicitante. Por parte de este último los negociadores son numerosos ministerios y altos cargos responsables de la preparación de la adhesión. Este núcleo ejecutivo tiene un importante papel de coordinación y gestión tanto a nivel centralizado como entre los otros ministerios y departamentos y encargarse del programa anual de cumplimiento del acervo comunitario.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> GRABBE, H., "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, 8(6), 2001.

<sup>248</sup> BATT, J., WOLCZUK, K. (1999) 'The political context: building new states', in Paul Hare, Judy Batt and Saul Estrin (eds), *Reconstituting the Market: The Political Economy of Microeconomic Transformation*, Amsterdam: Harwood, p. 39

<sup>249</sup> GRABBE, H., "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, 8:6, pp. 1013-1031, 2001.

Según el art. 96 de la Constitución de Moldova el Gobierno es responsable de la gestión central de la administración pública la cual constituye junto con el jefe del estado el poder ejecutivo, que además de funciones políticas cumple también funciones administrativas. Por una parte el Gobierno participa en la elaboración de las decisiones políticas necesarias para las reformas en la administración pública y por otra parte adopta decisiones administrativas propias que crean el marco para la implementación de las decisiones políticas. En el caso de Moldova los cambios de gobierno tienen como resultado normalmente la modificación del modelo estructural y organizativo; el número de ministerios, departamentos y otras autoridades de la administración pública central varían. En virtud del objetivo asumido y declarado de Moldova de acercamiento a la UE, el Gobierno es uno de los principales interlocutores con los organismos europeos. Las acciones que se emprenden reiteran la retórica de acercamiento a la UE que promueven tradicionalmente casi todos los gobiernos de Moldova a partir de los los 1990 (incluso, parcialmente, los gobiernos comunistas). En la actualidad el Ministerio de Exteriores de Moldova se denomina Ministerios de Asuntos Exteriores e Integración Europea, y a la vez en la mayoría de los Ministerios (de Justicia, de Asuntos Internos, de Tecnologías Informacionales, del Medio, etc.) se han creado y funcionan “direcciones (o departamentos) para la integración europea”<sup>250</sup>, (o para las relaciones internacionales e integración europea”). Dado que en los últimos años en Moldova se ha trabajado tanto para el cumplimiento de las previsiones del Plan de Acciones Moldova- Unión Europea, como también en las negociaciones del Acuerdo de Asociación, podemos ver que la interacción con los representantes y expertos de la UE

---

<sup>250</sup> Información de los Ministerios de la República de Moldova.

ha sido bastante descentralizada, repartido entre los ministerios y estructuras correspondientes según el área o sector de políticas. Generalmente las atribuciones de las estructuras mencionadas contemplan la participación en las negociaciones con otros estados, la redacción de propuestas sobre la adaptación de la legislación en la rama de conformidad con los compromisos por el país, coordinan el proceso de análisis e implementación en la legislación nacional de las recomendaciones de los expertos europeos, etc.

El Ministerio de Asuntos Exteriores es, después del Gobierno, la entidad que coordina las relaciones de la administración central del país con los organismos europeos. Pero en el cumplimiento de las previsiones del Plan de Acciones, así como en las negociaciones para el Acuerdo de Asociación, el marco normativo a ser adoptado se dividió por áreas de actividad y cada Ministerio asumió la adaptación del sector que gestiona. De esta forma, el estar directamente involucrados en el proceso de conversaciones, negociaciones y asunción de medidas a tomar, se puede hablar también del mecanismo de aprendizaje en el trabajo de día a día para la transformación de una determinada política o sector<sup>251</sup>.

Las relaciones con la UE se llevan a cabo por tanto bajo la coordinación del Primer ministro, que trabaja en estrecha colaboración con otra figura clave que es el Ministro de Asuntos Externos, el cual a su vez se encarga de coordinar las acciones de las diferentes estructuras de los ministerios de rama y comisiones específicas ministeriales o interministeriales. Cabe destacar una vez más que Moldova, sin tener perspectiva de adhesión, ha adoptado un enfoque preventivo, o de adaptación por

---

<sup>251</sup> Entrevistas representantes Ministerios.

anticipación<sup>252</sup>, según el modelo adoptado por países candidatos de la Europa Central y del Este.

Cabe destacar en este contexto la creación en 2007 de un Centro para la armonización de la legislación con la legislación comunitaria, organismo subordinado al Ministerio de Justicia, y cuya tarea y atribuciones son ofrecer conocimiento experto e información sobre la adecuada armonización de la legislación doméstica al conjunto de normas y leyes de la UE. El papel de dicha entidad en el proceso de transformación del marco legislativo de Moldova es substancial, y con su colaboración se adoptan Planes anuales de armonización de la legislación moldava, en los que participan todos los organismos, ministerios de rama y entidades implicadas.

Los Planes de armonización están estructurados de la siguiente forma:

Nr.	Acta legislativa (normativa) nacional	Acta de la Unión Europea	Base para la redacción del documento nacional	Tipo de acta legislativa o normativa	La institución responsable	Plazo para la presentación del proyecto ante el Gobierno
<b>ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA</b>						
1.	Ley sobre la modificación y completación de la Ley nr. 133 del 8 de julio de 2011 sobre la protección de datos con carácter personal.	La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 24 de octubre de 1995 sobre la protección de las personas físicas en cuanto al procesamiento de datos de carácter personal y la libre circulación de estos datos <b>(CELEX:31995L0046)</b>	Acuerdo de Asociación República de Moldova – La Unión Europea, Anexo al Capítulo „El espacio de libertad, seguridad y justicia”	Acta de modificación.	Servicio de Información y seguridad, Fiscalía General, Centro Nacional Anticorrupción, Ministerio de Asuntos Internos, Ministerio de defensa, Centro Nacional para la protección de datos con carácter personal.	Primer trimestre

Fuente: Plan Nacional de la armonización de la legislación para 2014. (fragmento).

<sup>252</sup> LIPPERT B., UMBACH G. et al., “Europeanization of CEE executives. EU Membership negotiations as a shaping power”, *Journal of European Public Policy* 8, n. 6, 2001.

Las estructuras administrativas de Moldova, y en particular el Gobierno como el interlocutor principal de la UE, están incorporando las actividades relacionadas con la cooperación con la UE o con el ajuste de las políticas o instituciones en diferentes áreas y sectores en su trabajo. Otra práctica adoptada en los últimos años es la invitación de especialistas y expertos de la UE en áreas clave para el país, para que asesoren a los diferentes ministerios o entidades encargadas de poner en práctica los compromisos asumidos mediante los Acuerdos con la UE. Uno de los proyectos de este tipo a nivel de gobierno es la Misión de la UE en Moldova EUHLPAM: European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova, que a solicitud del Gobierno de Moldova acude a ofrecer apoyo a las reformas democráticas y a la agilización de la integración económica y la asociación entre UE y Moldova, y cuenta con un número importante de expertos de alto nivel internacional trabajando con las principales instituciones públicas y ofreciendo asistencia en el proceso de desarrollo, implementación y monitoreo de las políticas públicas relevantes<sup>253</sup>.

En una perspectiva comparada, podemos afirmar que existen muchas similitudes en el modo de trabajar y actuar de la administración central de Moldova en el proceso de acercamiento a Europa con las pautas seguidas por las instituciones y ejecutivos de los países candidatos, aunque con las diferencias correspondientes de circunstancias, de capacidades, y sobre todo, con la más importante que es la perspectiva de adhesión. En el caso de los países candidatos de la Europa central y del Este el trabajo de acercamiento al modelo de la UE se hace siguiendo las previsiones del acervo comunitario, de obligado cumplimiento para ellos como condición para la futura adhesión. En el caso de los países vecinos, que manifiestan su aspiración de obtener la perspectiva de adhesión, las instituciones del estado, en particular el Gobierno, también

---

<sup>253</sup> Información sobre *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova*, <http://www.euhlpam.org/home>

trabaja para el acercamiento a la UE, solo que en este caso se asumen compromisos también basados en el acervo parcialmente, y con un enfoque preventivo, para poder aspirar a la perspectiva de adhesión.

## 5.2. Políticas Públicas y seguridad

Las dos políticas que nos planteamos analizar están las dos relacionadas con una de las prioridades que ha constituido la base y razón de la PEV – la seguridad.

En las Conclusiones del Consejo de 2004 que respaldan la Estrategia de la PEV se mencionan los conceptos clave de la Política de vecindad:

“The objective of the European Neighbourhood Policy (ENP) is to share the benefits of an enlarged EU with neighbouring countries in order to contribute to increased *stability, security and prosperity* of the European Union and its neighbours. The ENP offers the prospect of an increasingly close relationship,...involving a significant degree of economic integration and a deepening of political cooperation, with the aim of preventing the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours. [ ... ] the privileged relationship with neighbours covered by the ENP will be based on *joint ownership*. It will build on commitments to *common values*, including democracy, the rule of law, good governance and respect for human rights, and to the principles of market economy, free trade and sustainable development, as well as poverty reduction. Consistent commitments will also be sought on certain *essential concerns* of the EU's external action including the fight against terrorism, non-proliferation of weapons of mass destruction and efforts towards the peaceful resolution of regional conflicts as well as cooperation in justice and home affairs matters.”<sup>254</sup>

Las referencias a la estabilidad, seguridad y prosperidad, así como a las preocupaciones esenciales de la acción exterior de la UE establecen la idea que

---

<sup>254</sup> Conclusiones del Consejo , 2590th Council Meeting General Affairs and External Relations - GENERAL AFFAIRS - Luxembourg, 14 June 2004, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/80951.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/80951.pdf).

ulteriormente se ha ido confirmando y reiterando mediante los documentos oficiales de la UE y que ha sido analizada por muchos autores.

Una de las iniciativas que precedieron la creación de la PEV es la carta de Solana y Patten de 2002<sup>255</sup> en la que se señala: “los objetivos de la Unión en relación con sus vecinos son la estabilidad, prosperidad, valores compartidos y estado de derecho junto a nuestras fronteras son fundamentales para nuestra propia seguridad”.

La dimensión de la seguridad en la PEV está conectada con la Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo en 2003, en la que se señala que es de interés europeo que los países en las fronteras estén bien gobernados, ya que la integración de nuevos estados aumenta nuestra seguridad, pero también acercan a Europa a regiones problemáticas<sup>256</sup>.

La dimensión de la seguridad de la PEV no es un elemento casual, es fundamental para toda la política y así lo expresaba en la puesta en marcha de los Planes de Acciones de la PEV en diciembre de 2004 la Comisaria Ferrero -Waldner :

‘The EU gains the benefits of a stable neighbourhood. Our assistance will support countries in their own economic and political reforms to spread the benefits of prosperity and democracy. This is good for us as well as our neighbours.

The EU gains improved security around its borders. Increased cross border cooperation will help us to tackle problems from migration to organised crime.

The EU gains because our partners sign up to stronger commitments on the fight against terrorism, non-proliferation of WMD, and to the peaceful resolution of regional conflicts.’<sup>257</sup>

---

<sup>255</sup> PATTEN, CH., SOLANA, J. , Carta conjunta “Wider Europe”, 2002.

<sup>256</sup> Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 diciembre de 2003.

<sup>257</sup> Ponencia de la Comisaria Europea Benita Ferrero Waldner, Diciembre de 2004, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-04-529\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-529_en.htm).

Según Cremona y Hillion la idea de la seguridad como subyacente a toda la política de la UE en la región es reciente y se debe a una serie de factores. Uno de ellos está relacionado con los ataques terroristas en EEUU del 11 de septiembre de 2001, las preocupaciones por la amenaza terrorista y la gestión de los movimientos transfronterizos. Por otro lado mientras se trabaja en la limitación de los controles en las fronteras internas, las fronteras externas de la Unión se desplazan hacia el Este, y es en éstas donde se hace hincapié en la necesidad de seguridad. Junto a las nuevas fronteras europeas pueden surgir dificultades de orden económico, o de otro tipo, que pueden constituir una amenaza a la seguridad<sup>258</sup>. También la Estrategia europea de seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 establece como uno de los objetivos estratégicos de la Unión la seguridad en los países vecinos: crear seguridad en los países vecinos<sup>259</sup>.

En este contexto la seguridad se refiere a la seguridad en los estados vecinos, en la región, en las fronteras externas de la UE y en el interior de la UE. Además el concepto de la seguridad se ha ampliado y abarca aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales.

‘It is a long time since security was thought of only in terms of military force. We all know that security is far broader today, that it includes economic, environmental, and social issues. Indeed, non-military threats to security loom much larger in the mind of most people . . . These non-military security threats are not adequately dealt with by any of our international institutions. . . . This is where the European Union must take up the challenge.’<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> Estrategia Europea de seguridad 2003, *op.cit.*, p. 8.

<sup>259</sup> CREMONA, M., HILLION, C., *L’Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*. EUI Working Paper LAW No. 2006/39.

<sup>260</sup> SOLANA, J., THE EU-RUSSIA STRATEGIC PARTNERSHIP Speech by the High Representative designate of the European Union For Common Foreign and Security Policy, Javier SOLANA Stockholm, Wednesday, 13 October 1999

A la vez con la ampliación al Este la UE demostró su capacidad de llevar a cabo cambios no solo en su interior sino también fuera de sus fronteras. En la Comunicación “ A Wider Europe – Neighbourhood” de 2003 se propone:

“...EU should aim to develop a zone of prosperity and a friendly neighbourhood – a ‘ring of friends’ - with whom the EU enjoys close, peaceful and co-operative relations. In return for concrete progress demonstrating shared values and effective implementation of political, economic and institutional reforms, including in aligning legislation with the acquis, the EU’s neighbourhood should benefit from the prospect of closer economic integration with the EU.”<sup>261</sup>

#### *El Plan de Acciones EU Moldova: visión de conjunto*

El Plan de Acciones Moldova – EU es un documento político que establece los objetivos de cooperación estratégica entre las dos partes.

El documento fue propuesto por la Comisión Europea en diciembre de 2004 y firmado en febrero de 2005 en el Séptimo Consejo de Cooperación entre la UE y Moldova en Bruselas<sup>262</sup>. El Plan se firmó un año después de la finalización de las negociaciones porque la UE quería firmar Planes de Acción con otros estados al mismo tiempo. El documento se centra en la asociación (partenariado), responsabilidad compartida y diferenciación, y se propone contribuir a un mayor desarrollo de las relaciones bilaterales entre Moldova y la UE. La firma del Plan de Acciones se plantea consolidar las relaciones políticas, económicas, culturales y de seguridad entre Moldova y la UE y ampliar la cooperación transfronteriza y la responsabilidad compartida en la prevención y resolución de conflictos.

Las prioridades de las acciones mencionadas en el documento son las siguientes: consolidar la estabilidad y eficiencia de las instituciones que garantizan la democracia y

---

<sup>261</sup> Comunicación de la Comisión COM 2003 (104) final, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. p. 4.

<sup>262</sup>EU-Moldova Cooperation Council Seventh meeting, Brussels, 22 February 2005, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-05-36\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-05-36_en.htm)

el estado de derecho, aseguran el proceso de elecciones parlamentarias correctas y democráticas, emprende continuos esfuerzos para encontrar una solución viable al conflicto transnistrense y de asegurar la libertad de expresión y de los medios de comunicación. Otras prioridades son la mejora de la capacidad judicial y administrativa, las acciones orientadas a la reducción de la pobreza, la consolidación del sector privado, el clima de inversiones mediante reformas estructurales y la lucha contra la corrupción. En el área de la seguridad se contempla la creación de un sistema eficiente de gestión de fronteras de Moldova incluida la región de Transnistria así como la implementación de preferencias de comercio autónomo, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de personas, la gestión eficiente de la migración, incluida la firma de acuerdos de readmisión.

Desde la puesta en marcha del plan de Acciones en la primera etapa Moldova demostró una retórica pro-europea pero pocas acciones fueron orientadas hacia reformas y transformaciones reales.

Las opiniones de los funcionarios europeos en esta etapa, así como los informes de progreso indican la influencia de factores políticos en el área de justicia y el de la administración, así como irregularidades en el proceso de elección o casos de presión de los medios de comunicación. Por tanto se puede deducir que en esta primera etapa el interés de los gobernantes era de mantenerse en el poder, siguiendo la retórica equilibrada con inclinación a la UE, pero poca voluntad de poner en práctica las previsiones del Plan de Acciones que suponían el acercamiento a los estándares de la UE.

El Plan de Acciones Moldova- UE formula 80 objetivos y 294 acciones a realizar en 7 áreas principales: dialogo político y reformas, cooperación para la resolución del conflicto transnistrense, desarrollo y reformas socio-económicas,

reformas de mercado y regulatorias, cooperación en el área de justicia, transporte, energía, telecomunicaciones, medio ambiente, investigación e innovación y contactos interpersonales. La mayor parte de estos objetivos y acciones son responsabilidad de Moldova, 14 se refieren a la UE y 40 se refieren tanto a Moldova como a la UE<sup>263</sup>. Por tanto ha habido observadores que han considerado que a pesar de la retórica utilizada, el Plan de Acciones Moldova – UE no es un documento bilateral, ya que solo algunas previsiones se refieren a obligaciones de la UE<sup>264</sup>.

### 5.3. Justicia y Asuntos Internos

En la Estrategia Europea de Seguridad se dedica un apartado especial a la Justicia y Asuntos Internos, en el que se menciona el ya conocido anuncio de la UE según el cual el objetivo de la PEV es evitar nuevas líneas divisorias en las fronteras de la UE ampliada. Se indica como un interés compartido de los países vecinos y de la UE la mejora del funcionamiento eficiente de las instituciones públicas, con la perspectiva de asegurar unos altos estándares de eficiencia administrativa. El documento propone que se trabaje conjuntamente con los países vecinos en los retos que estos afrontan, como son la presión de la migración de terceros países, tráfico de personas y terrorismo.

La Política de Justicia y Asuntos Internos de la UE fue planteada para responder a los retos de seguridad interna de ésta y para asegurar la seguridad en sus fronteras. Más adelante la UE y los Estados Miembros se orientan hacia la cooperación con estados no miembros en temas relacionados con la seguridad. El Consejo Europeo de

---

<sup>263</sup> BUSCANEANU, S. *How far is the European Neighbourhood Policy a substantial offer for Moldova?*, Anexa 5, 2006., <http://www.e-democracy.md/files/enp-moldova.pdf>.

<sup>264</sup> GHEORGHIU, V., *EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation*, 2005, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/92/en/Yerevan272.doc>

Tampere<sup>265</sup> en 1999 introduce por primera vez la dimensión externa de libertad, seguridad y justicia, que más tarde es incorporada en la política externa de la Unión.

Como un objetivo prioritario de la PEV era el de contribuir a asegurar la seguridad en la frontera externa de la UE, los temas relacionados con la Justicia y Asuntos Internos han llegado a estar entre los más importantes en el contexto de dicha política.

El discurso promovido en el marco de la PEV establece que la cooperación con los estados vecinos se basa en valores compartidos, la consolidación de la seguridad y democracias estables, así como la constitución del estado de derecho son prioritarias, y así se refleja en los Informes de progreso de la Comisión que mencionaban una serie de problemas que los países vecinos debían resolver. Los Planes de Acciones que adoptados posteriormente establecían toda una serie de previsiones orientadas a mejorar el sistema judicial y erradicar la corrupción, así como hacer seguras las fronteras. En una primera etapa, sin embargo, se pudo comprobar que tanto la UE como los países vecinos no podían avanzar en la promoción y aplicación de las políticas orientadas a los vecinos, por un lado por la falta de claridad de los objetivos de la PEV, y por otro lado por los intereses diferentes de algunos de los países respectivos.

La Política de Justicia y Asuntos internos abarca dos tipos de discurso político en la PEV que influyen en las acciones. Por una parte se hace hincapié en los “valores compartidos”, y el modo en el que un estado cumple las previsiones en el área de la JAI refleja claramente la naturaleza del régimen político. El proyecto de transformación está relacionado con la perspectiva de valores compartidos y orientado a establecer seguridad y estabilidad, así como la promoción del estado de derecho en los países

---

<sup>265</sup> Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency conclusions, [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)

socios (vecinos).<sup>266</sup> Por otra parte en los acuerdos con muchos de los países vecinos se adopta el enfoque de aplicación del paradigma europeo a las políticas domésticas, aplicación que en virtud de las circunstancias de estos países vecinos (alto grado de *misfit*) suponía un alto coste. Para impulsar la transformación de políticas en dicha área, la UE planteó un incentivo suplementario, que es la perspectiva de obtener un régimen de facilitación de visados, que se vincula con los acuerdos de readmisión. En los países con mayor aspiración de acercarse a la UE, como son Ucrania, Moldova y Georgia se observa una disponibilidad más alta de adoptar partes del acervo comunitario en aspectos de esta área, como es la inmigración irregular, la gestión de fronteras<sup>267</sup>.

En los primeros informes de progreso de algunos de los países socios se pudo ver, no obstante, que el incumplimiento de los compromisos asumidos en el área no estaba seriamente evaluado o sancionado<sup>268</sup>.

### 5.3.1. Situación existente anteriormente

Los autores que analizan la europeización coinciden en el hecho de que para que la europeización se produzca tiene que existir un desajuste, inconformidad<sup>269</sup>, o un *misfit* o *mismatch* entre las políticas europeas y las domésticas, pero también en cuanto a instituciones y procesos. El nivel de compatibilidad entre la situación europea y doméstica o *goodness of fit* es el que determina el nivel de la presión de adaptación

---

<sup>266</sup> Comunicación de la Comisión Europea, COM(2004) 373 final, Política europea de vecindad, Documento de estrategia.

<sup>267</sup> HERNANDEZ I SAGRERA R., PERNI O., SORIANO, J.P. “¿Facilitación de visados a cambio de la readmisión? La política de inmigración y asilo hacia los países vecinos”, en BARBÉ E. (directora), *La UE más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, 2010, p. 138.

<sup>268</sup> DEL SARTO et al., “From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?”, *European Foreign Affairs Review* 10(1): 17-38, 2005,

<sup>269</sup> FEATHERSTONE K., RADAELLI, C., (eds). *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.

sobre los sistemas domésticos de los estados miembros. En un país donde la compatibilidad entre los procesos y políticas europeos y domésticas es reducida, el nivel de presión de adaptación es muy alto.

Börzel diferencia entre el *misfit* de políticas - *policy misfit* entre las normas europeas y regulaciones por una parte y las políticas domésticas por otra parte, y el *institutional misfit* que se refieren a la incompatibilidad de normas domésticas y procedimientos y la percepción o entendimiento colectivo relacionado con estas. El *misfit* político e institucional es una condición para el cambio doméstico. El efecto del *misfit* a nivel doméstico está condicionado o determinado por diferentes factores que facilitan la adaptación.

Cuando hablamos de la eficiencia de la gobernanza de la UE en el exterior, la condicionalidad está considerada como el principal mecanismo que determina la adopción de las normas y reglas de la UE fuera de sus fronteras. Muchos expertos consideran que la condicionalidad se ha demostrado eficiente como mecanismo de transformación sobre todo en el caso de los países candidatos a la adhesión, donde el incentivo era la perspectiva de adhesión a la UE.

En el caso de los países de la PEV, en ausencia de la perspectiva de adhesión, la capacidad de la UE de negociar la adopción de normas y transformaciones por estos países se reduce comparativamente, dado que la Unión ya no tiene el principal incentivo existente en el caso de la ampliación que era la adhesión, y que podría determinar a estos países a realizar estos cambios<sup>270</sup>.

Por tanto la UE ofrece en este cambio otro tipo de condicionalidad, la llamada condicionalidad *light*, ofreciendo en lugar de la integración europea otros incentivos. En el caso de la política de Justicia y Asuntos Internos, en la que la UE tiene mayor interés

---

<sup>270</sup> LAVENEX, S., WICHMANN, N., "The External Governance of EU Internal Security", *Journal of European Integration*, 31 (1), 83-102, 2009.

en asuntos de seguridad pero menos capacidad de negociar, ofrece a los países vecinos, a cambio de las transformaciones de normas internas, incentivos alternativos, como puede ser la facilitación de visados o la libre circulación de personas.<sup>271</sup>

El análisis del estado de cosas existente en la República de Moldova en el área relacionada con la política de asuntos internos y la comparación con la legislación europea confirma la existencia de obvias diferencias o incompatibilidad (*misfit*) entre la legislación y situación en las dos partes.

### *Misfit en la gestión de fronteras*

Antes de la puesta en marcha de la PEV los cargos de control y supervisión de las fronteras (incluidos los recursos materiales y financieros asignados) estaban distribuidos entre diferentes estructuras gubernamentales de Moldova. Las tareas de trabajo eran realizadas por reclutas. La profesionalización del servicio era absolutamente necesaria, para lo cual hacía falta renunciar a los servicios de los reclutas y contratar a profesionales, lo que suponía de nuevo costes suplementarios. La gestión interna del Servicio de Guardia de Frontera (como se llamaba entonces) estaba muy centralizada<sup>272</sup>. Los recursos financieros eran muy escasos y esto llevaba a que todos los datos necesarios para la planificación de actividades y economía del Servicio de Guardia de frontera, así como el monitoreo y control de estas actividades eran procesados manualmente. No existían sistemas informáticos para estas actividades. Otra de las consecuencias, y de las más importantes, de la precariedad financiera del

---

<sup>271</sup> BARILOV, A., *The EU's external governance of Justice and Home Affairs (JHA): have Moldova's policy efforts to curb illegal migration been successful?*, MPC RR 2013/04, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

<sup>272</sup> DUBIKAITIS, A., KALNINA, I., SPENHOFF, W., "La consolidación de la gestión del control en las fronteras", recomendaciones para la elaboración de la estrategia nacional sobre el control y gestión integrada de la frontera para 2005 – 2007.

Servicio, era la falta de desarrollo de las infraestructuras necesarias para asegurar la seguridad nacional y la capacidad del Servicio de luchar eficientemente contra la migración ilegal, y también entre las infracciones transfronterizas, tráfico de personas, armamento etc.

En cuanto a la legislación, la Ley “Sobre el Servicio de Frontera” (Nr. 162-XVI) fue adoptada por el Parlamento el 13 de julio 2007 y entró en vigor el 5 de octubre de 2007 (Gobierno de Moldova 2008) y definía al servicio de frontera como una agencia de consolidación de la ley. Dicha Ley hacía que la agencia fuera parcialmente compatible con los estándares de la UE, pero no le concedía poderes de investigación.

Más adelante, se adoptó la “National Strategy on Integrated State Border Management for 2011-2013” en la cual se mencionaba que para cumplir la legislación de la UE en el área, la mencionada Ley No.162- XVI tenía que ser enmendada a fin de conceder al servicio de gestión de la frontera también la competencia de efectuar peritaje judicial de documentos de viaje e investigación criminal. (Border Guard Service-Moldova 2010).

En cuanto a la condicionalidad, en el caso de EUBAM (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine) que ha sido uno de los proyectos considerado más funcional y eficiente, se han dedicado importantes fondos por parte de la UE (12 millones euros anuales).

La mayoría de las prioridades de los Planes de acciones de la PEV referentes al área de Justicia y Asuntos Internos contempla provisiones para la consolidación de la seguridad de la UE mediante la aseguración del control de fronteras y de la inmigración ilegal, también se plantean los aspectos del crimen organizado y de la migración irregular. En el caso de los acuerdos de readmisión se contempla la readmisión y la reintegración de ciudadanos de la nacionalidad del país vecino propios, el tráfico de

personas está considerado como crimen organizado en las fronteras, y los planes de acción contemplan programas de prevención de tráfico y de atención a las víctimas del mismo.

En el caso de Moldova, la cooperación con la UE en el marco del Plan de acciones ha sido bastante dinámica desde el principio, registrando no obstante una importante agilización en los últimos años. El área de la Justicia y Asuntos Internos ha sido un campo donde mayores transformaciones se han realizado. Moldova se planteó avanzar hacia la cooperación con la Unión en el área de Justicia y Asuntos internos, y en 2007 abolió el régimen de visados para los ciudadanos de la Unión Europea, y a partir de enero de 2008 empezó a implementar los acuerdos de facilitación de visados<sup>273</sup> y readmisión<sup>274</sup> con la UE.

También en este mismo período se inauguró el mencionado centro común de concesión de visados, como proyecto piloto de la UE. Otro proyecto piloto fue la puesta en marcha del *Mobility Partnership*. Moldova también fue el primer país en la región que empezó a emitir pasaportes biométricos, en 2008, y a partir de 2011 todos los documentos son securitizados, y solo se emiten pasaportes biométricos. Moldova llegó a cumplir los compromisos asumidos casi a la vez que con otros socios a pesar de que empezó a negociar con la UE una agenda de JAI más tarde que otros países. Siguiendo el objetivo establecido con firmeza después de 2009, de aproximarse a la UE lo más posible, el país emprendió acciones que llevaran al cumplimiento de su meta. En el área

---

<sup>273</sup> 2007/827/EC: Council Decision of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6eb7c176-40b7-4f7f-98d4-50d350b3f083.0007.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6eb7c176-40b7-4f7f-98d4-50d350b3f083.0007.01/DOC_2&format=PDF)

<sup>274</sup> 2007/826/EC: Council Decision of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization, Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization, [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ba1d3222-80a5-4508-89a1-190b98d27bfe.0007.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ba1d3222-80a5-4508-89a1-190b98d27bfe.0007.01/DOC_2&format=PDF)

de Justicia y Asuntos Internos el país adoptó un enfoque preventivo<sup>275</sup> (anticipatorio), adoptando e implementando normas o reglas de la Unión antes de que se le solicitara hacerlo, para demostrar su intención de acercarse más.

Las dos iniciativas relacionadas con el área de Justicia y Asuntos Internos en los que Moldova empezó a ser implicada por la UE fue el Parteneriado para Movilidad<sup>276</sup> y el Centro Común de Aplicaciones para Visados<sup>277</sup>, abierto en Moldova en 2007.

El tema de la gestión del régimen de visados, relacionado con la movilidad, ha constituido desde hace tiempo una preocupación del Gobierno de la República de Moldova. Tras la declaración de su independencia Moldova benefició durante varios años del régimen de libre visado con el país vecino Rumanía, pero en vísperas de la adhesión a la Unión Europea, el estado candidato se vio obligado a poner en marcha el régimen de visados con Moldova, en cumplimiento de los compromisos asumidos en la firma del Tratado de Adhesión a la UE de asegurar seguridad en la frontera del Este de la Unión. La aplicación del régimen de visados constituyó un serio problema para el país que en aquel entonces tenía más de un cuarto del total de su fuerza laboral trabajando en el exterior. Por tanto el gobierno estableció como una prioridad la eliminación de visados, y las acciones orientadas a conseguir este objetivo.

Ulteriormente en junio de 2010 se puso en marcha el diálogo para la liberalización de visados. El diálogo culminó con un Plan de Acciones para la liberalización de visados recibido por el Gobierno de Moldova el 1 de enero de 2011. El

---

<sup>275</sup> HERNANDEZ I SAGRERA R., Moldova: Pioneering Justice And Home Affairs Cooperation With The EU in the Eastern Partnership?, Moldova Foreign Policy Statewatch, Issue 30, July 2011; HERNANDEZ I SAGRERA R., PERNI O., SORIANO, J.P. “¿Facilitación de visados a cambio de la readmisión? La política de inmigración y asilo hacia los países vecinos”, en BARBÉ E. (directora), *La UE más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterraneo y Europa Oriental?*, Tecnos, 2010.

<sup>276</sup> Council of the EU, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova, 9460/08, 2008.

<sup>277</sup> Press release, The first EU "Common Visa Application Centre" opens in Moldova [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-561\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-561_en.htm), 25 May 2007.

Plan está estructurado en dos fases, en la primera Moldova tiene que adoptar leyes y políticas para asegurar la seguridad de documentos, gestionar sus fronteras y los flujos migratorias de modo eficaz, asegurar la seguridad y el orden público y proteger los derechos fundamentales. En la segunda fase el país tiene que cumplir los estándares de implementación para estas leyes y políticas. Moldova demostró obtener muy buenos resultados con respecto a la securitización de documentos, y desde el 1 de enero de 2011 empezó la emisión de pasaportes biométricos (una de las condiciones del Plan de Acciones sobre liberalización de visados) y empezó a cooperar estrecha y eficientemente<sup>278</sup> con FRONTEX, la agencia de gestión de fronteras de la UE.

Otro punto donde la República de Moldova ha cooperado con la UE y con Ucrania es la securitización y la gestión de la frontera en la región de Transnistria, donde se puso en funcionamiento la misión EUBAM. La misión de la UE de asistencia en la frontera fue establecida como respuesta a una carta conjunta de los presidentes de Moldova y Ucrania del 2 de junio de 2005 en la que se solicitaba ayuda suplementaria para la gestión de la frontera, incluidas las aduanas en toda la frontera Moldova-Ucrania y la frontera entre Ucrania y Transnistria, ya que las autoridades moldavas no tienen acceso a la región. El funcionamiento de la Misión ha sido apreciado muy positivamente por las partes y considerado altamente eficiente por analistas y expertos<sup>279</sup>.

La entrada en vigor en 2008 del Acuerdo de readmisión con la UE orientado al regreso de migrantes ilegales, así como de protocolos importantes para su implementación, ha sido considerada un buen resultado de la reforma de la JAI en

---

<sup>278</sup> Informe: Frontex Eastern Borders Annual Overview 2012, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_AO.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf). El informe señala que menos de uno por ciento del total de los traspasos ilegales de fronteras de la UE en 2011 correspondió a la frontera con Moldova, Ucrania y Belarusi, p.10.

<sup>279</sup> Statewatch. Org, Evaluation of the EUBAM MoOldova and Ukraine, Draft October 2012, <http://www.statewatch.org/news/2014/apr/eu-eubam-evaluation-border-mission-moldova-and-ukraine.pdf>

Moldova. Aquí se incluían también el acuerdo de aceptación de migrantes procedentes de otros países que transitaron el territorio de Moldova. De hecho la representación del centro común de visados ha sido, según se menciona en el Plan de Acciones, como un incentivo por la implementación eficiente de las reformas y por aceptar la readmisión de los migrantes<sup>280</sup>.

A diferencia de otros países en la región que prefirieron esperar a obtener promesas de incentivos por parte de la UE para hacer reformas necesarias para la abolición de visados, Moldova decidió imitar las acciones que los países de los Balcanes Occidentales implementaron durante su proceso de abolición de visados. En 2010 y después de evaluaciones por parte de la UE a través de sus expertos, la Unión Europea y Moldova empezaron el diálogo sobre los visados, proceso que se desarrolló con bastante agilidad. Tras la evaluación de los 4 bloques de acciones en diferentes áreas, se procedió a la elaboración del Plan de Acciones para la liberalización de visados, y los expertos mencionan que la voluntad e interés de Moldova de empezar cuanto antes a trabajar en la elaboración de planes y medidas concretas quedó patente cuando se envió a la UE la primera encuesta sin ninguna solicitud previa por parte de la Unión<sup>281</sup>. Las autoridades de Moldova intentaban en aquel momento implementar una nueva estrategia, llamada “preemptive implementation”, y que consiste en implementar reformas que la UE incluye normalmente en las condiciones a cumplir, pero sin negociarlas previamente con la UE, adelantándose de este modo en el proceso de reformas, para que ulteriormente se pueda tener bases o argumentos para pedir más de la UE durante las negociaciones.<sup>282</sup>

---

<sup>280</sup> Comunicación de la Comisión COM(2004) 373 final, Política europea de vecindad, Documento de estrategia.

<sup>281</sup> GHINEA, C., CHIRILA, V., *EU – Moldova negotiations: What is to be discussed, what could be achieved?*, CRPE, 2010.

<sup>282</sup> LITRA, L., *Some reflections on the timing of Moldova negotiations of the EU’s Association Agreements*, IDIS Viitorul, 2010.

### *Propuesta de viaje sin visado para terceros países*<sup>283</sup>

Con la cooperación en esta área la UE consigue firmar con los países vecinos orientales acuerdos de admisión, lo que supone la aplicación del paradigma europeo que vincula seguridad y cooperación<sup>284</sup>, y por tanto los autores la califican como una medida de europeización. La liberalización de visados es un incentivo concedido por la UE a los países vecinos que han firmado los acuerdos de readmisión, cuya puesta en aplicación supone altos costes políticos y económicos. Los mismos autores señalan que la UE impulsa además normas del acervo comunitario orientadas a controlar la inmigración irregular y en este sentido en el caso de Moldova la convergencia con las normas de la UE es amplia y en el Plan de acciones se impulsa lo que se define como la “criminalización” de la inmigración.<sup>285</sup>

#### **5.3.2. Previsiones del Plan de Acciones**

La Sección de Justicia y Asuntos Internos del Plan de Acciones Moldova UE, ofrece el marco general de la cooperación en el área de Libertad, Seguridad y Justicia y sus prioridades están monitorizadas mediante las reuniones reguladas de los subcomités de Libertad, seguridad y justicia comunes de EU – República de Moldova. En el Plan de Acciones el capítulo referente a la cooperación en el área de Justicia y Asuntos Internos contempla varias sub-áreas donde se deben operar cambios:

Problemas de migración (migración legal e ilegal, readmisión, visa, asilo), gestión de fronteras, lucha contra el crimen organizado (incluido el tráfico de personas),

---

<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&v33=106531&id=121696>

<sup>283</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013PC0853>

<sup>284</sup> HERNANDEZ I SAGRERA R., PERNI O., SORIANO, J.P. “¿Facilitación de visados a cambio de la readmisión? La política de inmigración y asilo hacia los países vecinos”, en Barbé E. (directora), *La UE más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, 2010.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 138

substancias narcóticas, crimen económico y financiero de blanqueo de dinero, cooperación policial y judicial.

#### *Plan de Acciones para la Liberalización de Visados*

En el Consejo de Cooperación entre UE y Moldova del 21 de diciembre de 2009 en Bruselas las partes han decidido “tratar de poner en marcha en 2010 un dialogo que examinará las condiciones relevantes para los viajes sin visado de los ciudadanos de Moldova a la UE como un objetivo a largo plazo, teniendo en consideración el enfoque global de la UE hacia la migración y recordando que una vez que las condiciones para una movilidad segura y bien gestionada se cumplan, se darán pasos gradualmente hacia una total liberalización de visados”.<sup>286</sup> Este Plan de Acciones para la liberalización de visados es suplementario, y viene a completar el Plan General de Acciones con acciones específicas, muy concretas para realizar por parte de Moldova.

El Plan específico de Acciones para la Liberalización de visados establece claramente las condiciones que Moldova ha de cumplir para que se adopte un régimen sostenible de circulación sin obligatoriedad del visado:

“In particular, visa liberalisation is conditional upon: significant improvements in the level of document security, including biometrics; strengthening of border and migration management and asylum policy; reforms and cooperation in the area of public order and security (including the fight against trafficking in human beings); addressing external relations issues (including human rights and fundamental freedoms) linked to the movement of persons.”

Se establece además el proceso de monitoreo y evaluación por parte de la UE, en el cual la Comisión informa sistemáticamente sobre la implementación del Plan de

---

<sup>286</sup> Dialogo Unión Europea – Moldova en el tema de la liberalización de visados.

Acciones al Parlamento Europeo y al Consejo, a partir de mediados de 2011, y se compromete además a ofrecer una evaluación amplia de los posibles impactos migratorios y de seguridad que la liberalización del régimen de visados para ciudadanos moldavos iba a tener en la UE, antes de que se tomara la decisión de empezar a evaluar la segunda fase de la implementación de las acciones del Plan.

Los cuatro bloques con sus dos fases cada uno del Plan de Acciones para Liberalización de Visados abarcan todas las áreas donde se han de acometer reformas orientadas a armonizar las instituciones, las normas y el funcionamiento de las mismas en Moldova con las de la UE.

El primero se refiere a la seguridad de documentos, incluidos los biométricos. El segundo contempla acciones orientadas a gestionar la inmigración irregular, incluida la readmisión, y se desglosa en la gestión de fronteras, gestión de la migración y la política de asilo. El tercer bloque está orientado a las acciones en el área del orden público y seguridad, e incluye la prevención y lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y la corrupción, la cooperación judicial en temas de criminalidad, la cooperación para la consolidación de la ley (*law-enforcement*) y la protección de datos. Por último, el cuarto bloque de acciones contiene las relaciones externas y los derechos fundamentales, desglosados en libertad de movimiento en el interior de la República de Moldova, condiciones y procedimientos para la emisión de documentos de identidad, y los derechos de los ciudadanos, incluida la protección de las minorías.

### **5.3.3. Cambios aprobados**

#### *Gestión de fronteras*

En el área de Cooperación en Justicia y Asuntos Internos el Plan de Acciones contempla los temas de migración (migración legal e ilegal, readmisión, visado y asilo). En cuanto a la gestión de fronteras, el Plan especifica la necesidad de aproximar la legislación moldava a las normas y estándares de la UE y de crear un sistema de gestión de fronteras de estado eficiente y comprehensivo, incluyendo también la frontera de la región transnistrense. La transformación de las guardias de frontera en una agencia de consolidación de la ley y las enmiendas necesarias para esto son recomendadas también en este contexto. Le siguen la necesidad de intensificar la cooperación entre agencias (entre las autoridades implicadas en la gestión de la frontera de estado, y la cooperación con los estados vecinos, así como de emprender acciones de formación y crear las infraestructuras necesarias para la gestión eficiente de la frontera de estado (apartado 49 del Plan de Acciones).

La UE establece que el cumplimiento de los compromisos asumidos en el documento tendrá incentivos financieros, y que se va a ofrecer asistencia financiera de la UE con el objetivo de respaldar el cumplimiento de las acciones prioritarias estipuladas en el Plan de Acciones. En cambio no se especifica la concesión de ayuda financiera para el aspecto específico de la gestión de la frontera.

Más adelante, una potencial ampliación de la movilidad constituyó un incentivo para la reestructuración del sistema de gestión de fronteras y a la vez con el lanzamiento de la Eastern Partnership (Asociación Oriental) se prevé el lanzamiento de

pactos de movilidad y de seguridad<sup>287</sup>. La perspectiva de aumento de movilidad constituye un incentivo indirecto por parte de la UE para el cumplimiento de los compromisos asumidos.

A partir del lanzamiento del dialogo sobre la liberalización de visados en 2010, la gestión de las fronteras con el objetivo de asegurar la seguridad de las mismas y la convergencia con el sistema de gestión de fronteras europeo llegó a ser una condición directa a cumplir para aspirar a obtener el régimen de liberalización de los visados.

#### *Factores intervinientes en la reforma de la gestión de fronteras*

A la vez con la ampliación de la UE en 2007 la frontera de Moldova llegó a ser de más de 1453 km de frontera, de los cuales 684 con Rumanía, que constituye la frontera externa de la UE. La securitización de esta frontera común ha llegado a ser un punto prioritario para la UE en su relación con los países vecinos, y por consiguiente, las medidas asumidas orientadas a conseguir este objetivo han sido incentivadas por la Unión tanto a nivel de concesión de asistencia financiera para las infraestructuras necesarias, como en cuanto a la consolidación de capacidades (técnicas y humanas).

Entre los factores de influencia más importantes está la condicionalidad de la UE, por una parte, y la socialización, por otra, así como el apoyo de la Unión a la creación de capacidades. Además de los factores de parte de la UE, han tenido su papel otros organismos internacionales. La Organización Internacional de Migración ha concedido apoyo mediante la formación de empleados del servicio de frontera y la creación y consolidación de capacidades, orientadas a acercar los estándares de gestión de frontera a los estándares europeos. La OSCE ha sido otro organismo importante en conceder apoyo a nivel de asistencia financiera a proyectos y en la consolidación de

---

<sup>287</sup> The Eastern Partnership –an ambitious new chapter in the EU's relations with its Eastern neighbours [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1858\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1858_en.html)

capacidades. En el caso de la OTAN, este organismo ha tenido menos capacidad de ejercer la condicionalidad dado el interés de Moldova, expresado anteriormente, de mantener un estatuto de neutralidad.

#### **5.3.4. Impactos reales**

En la web oficial del Servicio de Policía de frontera se menciona desde el principio que “la necesidad de reformar la policía de frontera ha sido determinada por la orientación estratégica de Moldova de adherir a la UE, lo que supone la adopción de valores y estándares europeos inclusive en el dominio de control en la frontera de estado”<sup>288</sup>.

Dicha declaración constituye una prueba más de la existencia de la relación de causalidad entre las reformas asumidas por Moldova en algunas políticas, en particular en la política de asuntos internos, y la influencia ejercida por la Unión Europea, sea a través de la condicionalidad directa o indirecta (posible obtención del régimen libre de visados).

De hecho, en el documento mismo se indican los resultados previstos a obtener después de la adopción de la estrategia nacional de gestión integrada de la frontera de estado para los años 2011 – 2013, aprobada mediante la Decisión de Gobierno del 27.10.2010 y con la cual se empieza la transformación de la Policía de frontera. A largo plazo los beneficios mencionados suponen el desarrollo del comercio y de las inversiones, la facilitación del tránsito transfronterizo, mejor gestión de los flujos migratorios y la reducción de pérdidas fiscales a causa del contrabando y sobre todo, el mantenimiento de un área de mayor seguridad en la región.

---

<sup>288</sup> Plan de reforma de la policía de frontera de Moldova, <http://border.gov.md/index.php/ro/politia-de-frontiera/reforma-politiei-de-frontiera>

La Ley nr. 283 del 28 de diciembre de 2011 sobre la Policía de Frontera entra en vigor el 1 de julio de 2012. Esta norma ha conducido a la reforma institucional, que consiste en la creación de un órgano de la administración pública, subordinado al Ministerio del Interior que ejerce las atribuciones e implementa la política del estado en el dominio de la gestión integrada de las fronteras de estado, la lucha contra la migración ilegal y de la criminalidad transfronteriza.

El cumplimiento de las previsiones de la nueva Ley, ya conforme a los estándares europeos, ha sido reforzado con la aplicación de transformaciones orientadas a aproximar aún más las previsiones de la legislación moldava en este campo a las europeas, asumidas mediante el Plan de Acciones específico para la liberalización del régimen de visados: VLAP<sup>289</sup> por sus siglas en inglés.

En cuanto a la gestión de fronteras, el Plan de Acciones de Liberalización de Visados estipulaba una serie de objetivos a cumplir en dos fases.

En la primera fase, en la que se contempla el trabajo en el marco legislativo y de política, se plantea la consolidación del marco legal, incluido la adopción de la nueva Ley para la Frontera de estado, que permitiría al Servicio Moldavo de Frontera participar en la investigación de crímenes transfronterizos en cooperación con las autoridades competentes, la extensión de su área de responsabilidad en todo el territorio y la creación de un marco legal para la cooperación entre el servicio de Frontera, agencias de consolidación legal y otras agencias implicadas en la gestión de fronteras.

Otras acciones asumidas en la primera fase eran la adopción de un Plan de Acciones para la implementación de la Estrategia integrada de gestión de fronteras, y el establecimiento de programas de aprendizaje y formación para los empleados y adopción de códigos éticos anticorrupción internos.

---

<sup>289</sup> Visa Liberalization Action Plan, 16 de diciembre 2010.

Analizando el tercer (y último para esta fase) Informe de la Comisión sobre la implementación de la primera fase del plan de Acciones<sup>290</sup>, podemos constatar que las previsiones de acciones a realizar en el aspecto legislativo han sido cumplidas:

La Ley sobre la frontera de estado fue adoptada el 5 de noviembre de 2011 y entró en vigor el 1 de julio de 2012. Además de señalar que la Ley respeta las definiciones y el marco del Código de fronteras Schengen (Reglamento (CE) 562/2006) y ofrece un marco adecuado para los documentos legislativos y documentos de política, el Informe subraya que “la adopción de normas de puesta en aplicación relevantes estaba planificada para el período anterior a la entrada en vigor de la Ley”. Encontramos en esto una confirmación de que la parte moldava decidió asumir una actitud preventiva, contemplando la posibilidad de operar las transformaciones necesarias en el área, incluso antes de la que Ley que las preveía entrara en vigor. El gobierno y el ministerio de la rama veían en la decisión de adelantarse a las eventuales requerimientos de la UE un argumento a favor de la obtención de la perspectiva de libre circulación, y creían además que es un trabajo y unos cambios que Moldova como país “tiene que hacer, porque es lo que le conviene y es así (según los modelos y estándares europeos n.a.) como es normal que se hagan las cosas<sup>291</sup>”.

Otra ley importante que contribuye a la desmilitarización y profesionalización del servicio de protección de las fronteras es la Ley sobre la Policía de Frontera adoptada el 28 de diciembre y en vigor desde el 1 de julio de 2012. La ley concede a la policía de frontera las competencias y los poderes ejecutivos necesarios para el desarrollo eficaz de sus actividades. La ley que modifica el Código de contravenciones

---

<sup>290</sup> Comunicación de la Comisión COM(2012) 348 final, Informe de la Comisión para el Parlamento Europeo y Consejo sobre la puesta en aplicación por parte de la República de Moldova del Plan de Acciones sobre la liberalización del régimen de visados, <http://infoeuropa.md/files/raport-al-comisie-i-catre-parlamentul-european-si-consiliu-privind-punerea-in-aplicare-de-catre-Republica-moldova-a-planului-de-actiuni-privind-liberalizarea-regimului-de-vize.pdf>

<sup>291</sup> Entrevista PT.

fue adoptada el 21 de octubre de 2011 y entró en vigor el 1 de julio de 2012, y es el marco legal que concede a la policía de frontera competencias de investigación de las infracciones administrativas. El documento respectivo también menciona la firma de un Acuerdo de trabajo con FRONTEX firmado en agosto de 2008, y se hace mención al trabajo activo de Moldova en la cooperación con la Misión de la UE de asistencia en la frontera (EUBAM). En diciembre de 2011 FRONTEX y la República de Moldova firmaron un nuevo plan de cooperación para 2012- 2014.

La segunda fase contempla la implementación efectiva de la legislación en el control de frontera mediante la verificación y control de frontera, la efectividad en procedimientos y operaciones, el estado de la cuestión a nivel nacional y local, incluyendo la implementación de análisis de riesgo, la gestión de la inteligencia y flujos de datos así como el acceso directo de las bases de datos relevantes nacionales e internacionales<sup>292</sup>.

La segunda acción principal era la implementación efectiva de la legislación fronteriza mediante el control adecuado en las fronteras y la supervisión de las mismas, la efectividad de los procedimientos y operaciones, el conocimiento de la situación a nivel nacional y local, incluyendo la implementación de la gestión del análisis de riesgo, de la inteligencia y de los flujos de datos así como el acceso directo y la consulta de bases de datos relevantes tanto nacionales como internacionales.

#### *Securitización de la frontera: EU Border Assistance Mission 2005 – 2012*

Según los análisis realizados por varios *think tanks* al evaluar las previsiones del Plan de Acciones entre Moldova y la UE y los cumplimientos de las mismas, en el

---

<sup>292</sup> Plan de Acciones para la liberalización de visados.

área de hacer más segura la frontera externa se han registrado importantes progresos, y debido al apoyo de la UE ha habido resultados tangibles que han cambiado el *statu quo* que existía hasta la fecha. Los expertos evalúan la misión de la UE de asistencia en la frontera, la ya mencionada EUBAM, vista como un modelo de intervención de la UE en situaciones de conflicto y como un modelo de cooperación eficiente entre diversas instituciones de la UE, y como un conjunto eficiente de la PESC con la asistencia técnica.<sup>293</sup>

La misión de asistencia en la frontera en Ucrania y Moldova fue puesta en marcha tras la firma de un memorando de entendimiento entre la UE, Ucrania y Moldova el 7 de octubre de 2005 y empezó a funcionar el 30 de noviembre de 2005. La misión estaba constituida al principio por unos 50 expertos europeos en problemas de aduana y policía de frontera. Actualmente cuenta con aproximadamente 100 expertos, y su presupuesto anual entre los años 2011 – 2013 fue de cerca de 21 millones de euros. El plazo inicial de vigencia era de dos años, pero dado su éxito, el mandato fue prorrogado. Entre los resultados de la actividad de esta misión ha habido mejoras en cuanto a la capacidad de análisis y evaluación de riesgos y seguridad de la fronteras, fue consolidada la cooperación entre entidades competentes de Moldova y Ucrania, y llevó a la reducción de los flujos de contrabando en la frontera. Otro aspecto positivo fue la institución de un régimen aduanero único entre Moldova y Ucrania en 2006, incluido el segmento transnistrense, y esto, debido a las exigencias del régimen único según las cuales solo las mercancías con documentos aduaneros oficiales de Moldova pueden pasar la aduana moldo-ucraniana, llevó a que los agentes económicos transnistrenses se registraran en los organismos competentes de Moldova, contribuyendo así a la legitimización de las actividades comerciales de los agentes transnistrenses, los cuales

---

<sup>293</sup> Evaluación del PAUEM 2005 – 2012, Informe de ADEPT y EXPERT GRUP.

por esta vía han obtenido acceso a preferencias comerciales de la UE concedidas a Moldova. De esta forma se contribuye al aumento de atractivo de la UE en la región, en términos de beneficios de comercio y económicos.

### *Lucha contra el tráfico de personas*

El objetivo estipulado en el Plan de acciones para esta área era desarrollar e implementar el marco legislativo adecuado para la prevención y lucha contra el tráfico de personas y la resolución de los problemas que afrontan las víctimas del tráfico.

Según el mismo informe de expertos de los *think tanks*, los progresos registrados hasta 2012 habían sido modestos. Hasta aquel momento, el Parlamento había adoptado la Ley nr. 241 – XVI del 21.11.2005 sobre la prevención y lucha contra el tráfico de personas, y se había adoptado el Reglamento referente al procedimiento de repatriación de las víctimas del tráfico de personas. En 2006 el Parlamento operó modificaciones en el Código Penal, estableciendo responsabilidad penal para las personas jurídicas y con cargos de responsabilidad que estuvieran implicadas en el tráfico de personas y acciones relacionadas con la migración ilegal, mediante la adopción del nuevo artículo 362/1 “La organización de la migración ilegal”. Además fue adoptada por el Parlamento la Ley nr. 105 – XVI del 16.05.2008 sobre la protección de testigos, y fue creado el Sistema Nacional de Referencia para la protección y asistencia social de las víctimas y potenciales víctimas del tráfico de personas con un Centro nacional de coordinar las acciones en el marco de este SNR en el marco del Ministerio de la Protección Social y la Familia.

### **5.3.5. Conclusiones**

En los subsectores de esta política de Moldova después de 2009 se han llevado a cabo reformas acordadas de conformidad con el Plan de Acciones general y con el Plan de Acciones específico ideado para obtener la liberalización de visados. Podemos constatar que en el caso de esta política se han cumplido la mayor parte de las previsiones contempladas, y después del monitoreo y evaluación por parte de la UE se ha acordado la decisión de la anulación de la obligatoriedad del visado de viaje para los ciudadanos moldavos. Las adaptaciones de la legislación moldava ala de la UE han sido posibles por un lado debido a una alta motivación del país de cumplir las condiciones establecidas y de obtener el beneficio de la libre circulación. Había voluntad política de trabajar para el cumplimiento de los compromisos asumidos en este área, y también había condicionalidad, por lo tanto podemos afirmar que las acciones de Moldova en este contexto pueden ser vistas desde la perspectiva constructivista, ya que el país sigue, como hemos mencionado, la aspiración de acercarse a la UE por identificarse con la misma, y por otro lado desde la perspectiva racionalista en motivos basados en los cálculos coste-beneficio, donde la libre circulación es un importante incentivo ofrecido.

La capacidad de la UE de promover el cumplimiento de las obligaciones asumidas para los cambios del área de Justicia y Asuntos Internos ha demostrado ser alta, y todos los requerimientos referentes a la adopción de legislación conforme con la de la UE han sido cumplidos. En cuanto a la puesta en práctica de la legislación adoptada, también se ha llevado a cabo en gran parte. En los aspectos donde quedan muchas mejoras por hacer a nivel ya de implementación de la legislación, es el área de lucha contra la corrupción, aunque aquí también se ha armonizado la legislación según los compromisos asumidos, se han creado las instituciones independientes para la lucha

contra la corrupción, pero no siempre estas pueden llevar a cabo su labor a causa de corrupción a muy altos niveles políticos. Así y todo, en líneas generales la influencia de la UE en el área respectivo en Moldova ha sido importante, debido tanto a la voluntad política de asumir cambios a la espera de obtener alguna vez la perspectiva de integración, como a los incentivos directos y a la condicionalidad – la libre circulación de los ciudadanos.

En base a los resultados de la investigación de esta área podemos afirmar que en el caso de la política de Justicia y Asuntos internos se han identificado los siguientes mecanismos:

- a) Para que se procediera al cambio es necesario que exista un desajuste entre las políticas domésticas y las de la UE.
- b) La presencia de un fuerte elemento de condicionalidad: la perspectiva de régimen libre de visado que se ofrecía al país a cambio de las transformaciones en el sector. La perspectiva de obtener un régimen libre de visados a mayor brevedad, ha constituido un importante y creíble incentivo a la hora de agilizar los procesos, de adoptar una actitud pro-activa y preventiva, y de asumir cambios puntuales y muy técnicos en el sector, a veces con alto coste en términos de implementación (en casos de responsabilidades solapadas, en casos de intereses de grupo e influencias, muy frecuentes en esta parte del mundo, pero también en cuanto a capacidades humanas y técnicas reducidas).
- c) Otro mecanismo que ha contribuido a que los cambios se llevara a cabo ha sido el hecho de que Moldova en el área respectiva siguió su vía de acercamiento a la UE mediante cambios en las políticas, consolidación de sus instituciones, considerando que el desarrollo según el modelo de la UE y la colaboración y

acuerdos con la Unión es lo más apropiado para el desarrollo del país<sup>294</sup>. Por otra parte, la perspectiva de obtener un régimen libre de visados a mayor brevedad, ha constituido un importante y creíble incentivo a la hora de agilizar los procesos, de adoptar una actitud pro-activa y preventiva, y de asumir cambios puntuales y muy técnicos en el sector, a veces con alto coste en términos de implementación (en casos de responsabilidades solapadas, en casos de intereses de grupo e influencias, muy frecuentes en esta parte del mundo, pero también en cuanto a capacidades humanas y técnicas reducidas).

Por tanto podemos afirmar que la primera hipótesis H1 en el caso de la política respectiva se confirma: En presencia de la VI 1- la condicionalidad de la UE, expresada mediante el incentivo de abolición de visados, se ha confirmado un alto nivel de transformación en un breve período de tiempo. Los mecanismos del cambio han sido por un lado, la existencia del desajuste entre la política doméstica y la política de la UE, y por otro lado la condicionalidad, el ofrecimiento de un importante incentivo, que era la libre circulación de ciudadanos. y el resultado ha sido hasta ahora la adaptación.

La segunda hipótesis se confirma también, ya que es en este sector donde el análisis y la investigación ha revelado un alto nivel de comprometimiento de Moldova de aproximar dicha área al modelo europeo, y es aquí donde se ha adoptado el enfoque llamado preventivo, que consiste en adoptar e implementar los requerimientos de la UE antes de que estos fueran solicitados por la Unión para demostrar la disponibilidad de acercarse a los estándares de la UE. Dicho enfoque preventivo o pro-activo, pero también el posicionamiento general del país, cuyas perspectivas y vías de desarrollo y evolución están en estrecha conexión e interrelación con la UE y con la ansiada perspectiva de adhesión demuestra la presencia de la percepción de legitimidad de la

---

<sup>294</sup> Entrevistas funcionarios MAI PT, OG.

UE en Moldova, así como la identificación generalmente compartida, de que por cultura, ubicación geográfica y lazos históricos el país es uno europeo.

#### Verificación para el área de Justicia y Asuntos Internos

Hipótesis	Variable independiente	Desglose de la variable	Mecanismo	Resultado /nivel de transformación
H1. Una mayor (más fuerte) condicionalidad de la PEV determina un mayor nivel de transferencia de normas	La condicionalidad de la PEV	Los incentivos previstos La credibilidad del incentivo	Incentivo externo: abolición del régimen de visados	Absorción (acomodación)
H2. Mayor compromiso (commitment) o voluntad (will) de un país de acercarse a la UE contribuye a un mayor nivel de transformación de sus políticas hacia el modelo europeo	La lógica de lo apropiado en la PEV	Iniciativas de transformación de una política doméstica para acercarla al modelo europeo Identificación con la UE Percepción de legitimidad	Enfoque preventivo en las reformas  Adaptación de las normativas e instituciones al modelo europeo	

## Capítulo 6. Energía en la República de Moldova

### 6.1. Visión general

La UE concede gran importancia y valor a la seguridad, y la seguridad energética es un aspecto clave en este contexto.

El grado de dependencia de la UE de las importaciones de energía del exterior es muy alto (aproximadamente el 53% en 2013), de los cuales alrededor del 30% proveniente de Rusia<sup>295</sup>.

Para consolidar su propia seguridad energética la UE se plantea contribuir a que en sus fronteras exista un mercado de energía transparente y organizado, con el cual tener un marco normativo común, basado en el marco regulatorio de la UE. En este campo las relaciones de la UE se basan tanto en la cooperación bilateral a través de la PEV, como en el trabajo mediante estructuras regionales que contribuyen a la integración del mercado energético.

La Política energética europea es relativamente nueva; el objetivo de desarrollarla fue adoptado en el Consejo Europeo de 2007 en marzo<sup>296</sup>. En el documento que conceptualiza la Política energética de la UE en 2007 se establecen los objetivos de la misma: la sostenibilidad, la seguridad del abastecimiento y la competitividad. También se estipula en el documento la clara referencia a las relaciones con los países vecinos en el entorno energético:

Las relaciones en materia energética de la UE con sus vecinos son fundamentales para la seguridad y la estabilidad europeas. La UE debería fijarse

---

<sup>295</sup> Eurostat, mayo 2015, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports)

<sup>296</sup> Comunicación de la Comisión COM(2007) 1 final, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo una política energética para Europa, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=ES>

el objetivo de crear una amplia red de países en torno suyo que actúen con arreglo a una serie de principios o reglas comunes derivados de la política energética de la UE<sup>297</sup>.

La base legal específica para la política energética fue establecida más tarde, con el Tratado de Lisboa, donde el artículo 194 estipula los principales objetivos: garantizar el funcionamiento de los mercados, garantizar la seguridad energética y medidas de eficiencia energética y recursos renovables para promover y asegurar la sostenibilidad<sup>298</sup>.

En la Estrategia Energética 2014 se establecen una serie de objetivos a medio plazo para asegurar la seguridad del suministro: - el aumento de la eficiencia energética y el cumplimiento de los objetivos para 2030 de energía y clima, el aumento de la producción energética en la UE y la diversificación de países y vías de suministro, así como la consolidación del mercado interno de energía, la creación de un acuerdo de los EM en la política energética externa y la creación de mecanismos de solidaridad y emergencia en caso de situaciones de riesgo.<sup>299</sup>

La seguridad energética de la UE, así como de muchos de los países no miembros de la región, se ve afectada por la dependencia de unos pocos suministradores de recursos energéticos, entre los cuales Rusia, y la diversificación de las fuentes es una preocupación constante. En algunos casos la UE ha establecido relaciones de cooperación con algunos de los países del Este de la PEV que contaban con mayores reservas o recursos energéticos (Armenia, Georgia). En el caso de otros países, que están en situación de mayor carencia de diversificación de fuentes de suministro, como es Moldova, las relaciones que se han establecido estaban orientadas a contribuir a la reforma del sector energético para modernizarlo.

---

<sup>297</sup> Comunicación de la Comisión, COM(2007) 1 final, *Una política energética para Europa*, p. 19.

<sup>298</sup> Tratado de Lisboa, art. 194.

<sup>299</sup> Comunicación de la Comisión COM(2014) 330 final, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*.

Aunque la política energética común de la UE tomó forma más recientemente, la comunidad europea lanzó iniciativas internacionales con anterioridad, y una de estas es el Tratado sobre la Carta de la energía, cuyo objetivo es “establecer un marco legal para fomentar la cooperación a largo plazo en el campo de la energía, basado en los principios enunciados en la Carta Europea de la Energía y las disposiciones más importantes del Tratado se refieren a la protección de las inversiones, el comercio de materias y productos energéticos, el tránsito y la solución de controversias.”<sup>300</sup> La Carta se basa en una declaración política sobre la cooperación entre el Este y el Oeste en el sector energético y es un acuerdo multilateral, promueve la transparencia en los mercados de energía, así como la seguridad y diversificación de las fuentes de energía, respetando los principios de sostenibilidad y soberanía de los estados sobre sus recursos naturales, crea ámbitos para la discusión de asuntos de la política energética.

Más adelante la cooperación energética de la UE con los países vecinos post-soviéticos se manejó a través del programa TACIS<sup>301</sup>.

Una de las iniciativas en este programa es INOGATE (acrónimo de Interstate Oil And Gas Transportation To Europe), puesto en marcha en en 1996, que abarca 3 regiones geográficas: Europa del Este (Belarus, Moldova y Ucrania), Cáucaso (Armenia, Azerbaijan y Georgia) y Asia Central (Kazakhstan, Kyrgystan, Tajikistan, Turkmenistan y Uzbekistan). La Comisión Europea y los ministerios de la rama de los países colaboran en varios proyectos para cumplir los objetivos del programa INOGATE, que son la convergencia de los mercados energéticos en base a los principios del mercado interno de energía de la UE, la consolidación de la seguridad

---

<sup>300</sup> Carta Europea de la Energía, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l27028>

<sup>301</sup> TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia). El programa comunitario TACIS fomenta la democratización, la consolidación del Estado de Derecho y la transición hacia la economía de mercado de los nuevos Estados independientes (NEI) constituidos tras la desmembración de la Unión Soviética.

energética mediante la diversificación del abastecimiento de energía, temas de exportación e importación de energía, el apoyo del desarrollo sostenible, eficiencia energética y energías renovables, y la atracción de inversiones para los proyectos energéticos comunes.

Otro instrumento de la UE orientado a extender las normas energéticas a países de fuera de la Unión es el Tratado de la Comunidad de la Energía, que contemplaba fortalecer la seguridad energética y promover las inversiones requeridas, por una parte, y por otra ampliar el acervo comunitario en el área de la energía. El Tratado tiene una clara vocación de europeización<sup>302</sup>. Como veremos más adelante, la adhesión al Tratado contempla la transferencia casi integra del acervo a los países con voluntad de ser miembros del mismo, y por tanto constituye un claro proceso de influencia de la UE en las políticas energéticas de países vecinos. También cabe destacar que la respuesta de los países vecinos varía bastante en función de las características y situación de cada uno de ellos (los que son productores o transportadores de recursos energéticos frente a los con un alto consumo de recursos energéticos de importación).

En Moldova, en particular, el sector energético está muy regulado y se caracteriza por falta de alternativas de suministro de recursos energéticos. Estas dos condiciones llevan a su vez a otras consecuencias: por un lado poco interés por parte de los inversores extranjeros estratégicos (con contadas excepciones), aparición de grupos de intereses en el sector, y por consiguiente, un sector vulnerable en cuanto a la seguridad del suministro.

---

<sup>302</sup> HERRANZ SURRALLÉS, A., ZAPATER, E., “A toda luz y a medio gas”, en BARBÉ, E., (Dir.) *La UE más allá de sus fronteras: ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, 2010, p. 67.

### 6.1.1.Situación existente anteriormente

#### *Seguridad energética de Moldova: aspecto vulnerable*

A partir del año 1990, después de declarar su independencia, Moldova, que antes era totalmente dependiente de las fuentes externas de energía eléctrica, afrontó graves dificultades en la etapa inicial de transición: se produjo un serio declive económico, causado por la reducción del PIB, aumento de la inflación, y por la inestabilidad política. Los problemas afectaron directamente al sistema energético, que hasta entonces había estado centralizado y subvencionado en el sistema energético común de la exURSS. Las dificultades económicas de los consumidores de energía, las grandes deudas acumuladas por el consumo, la falta de capacidad de recaudación de los pagos, las instalaciones y sistemas de transporte y distribución obsoletos, y por consiguiente, las enormes pérdidas de energía, crearon una situación casi insostenible para el sistema energético moldavo. Otro factor de riesgo lo constituía la falta de diversificación del suministro: el único suministrador de gas natural era Rusia (que ha mantenido hasta ahora su posición *quasi* monopolista y de único proveedor de recursos energéticos en la región, no sólo en Moldova). En este período el Gobierno con el objetivo de mejorar la situación en el sector procedió a renovar el marco legislativo y normativo de regulación del mercado interno de energía, elaborando un paquete de leyes referentes a cada subsector del área de energía para el período 1998 – 2005. También fue creada una agencia nacional de reglamentación del sector (ANRE)<sup>303</sup> y se lanzó el proceso de reestructuración y privatización parcial del mercado de energía eléctrica y gas natural.

---

<sup>303</sup> Decisión del Gobierno sobre la aprobación del reglamento y presupuesto de la Agencia Nacional para la Reglamentación en Energía, nr. 574 del 21 de junio de 1999, Boletín Oficial del 1 de julio de 1999, nr. 67-69, art. 611; abrogada mediante la Decisión del Gobierno nr. 1511 del 31 de diciembre de 2008, Boletín Oficial del 20 de enero de 2009, nr. 7-9, art. 24.

Las diferentes estrategias energéticas de Moldova no se han visto cumplidas. En 1997 se adoptó la Estrategia energética de la República de Moldova hasta el año 2005, que fue substituida ulteriormente con una nueva en el 2000, que iba a estar vigente hasta 2010. En 2007 se adoptó una estrategia energética hasta 2020. De los objetivos de las estrategias anteriores fueron cumplidos muy pocos, y solo se aplazaron.

La razón por la que no fue posible cumplir lo previsto en las estrategias fue la falta de inversiones y en la tercera ya se indicaron las necesidades de inversiones de capital estimadas en cerca de 3 mil millones de euros.

En 2007 se realizó una evaluación por parte de la DG para transporte y energía, y se hizo un estudio sobre el grado de correspondencia de la legislación nacional en el sector electro energético y del gas natural con el acervo comunitario. Entre las ventajas identificadas en aquel momento se menciona el hecho de que el país formara parte de un mercado integrado de energía eléctrica y gas natural. La adhesión al Tratado de la Comunidad de la Energía tendría la ventaja del crecimiento económico, la estabilidad y la cooperación con los estados de la Europa de Sur-Este.

Tras la desmembración de la Unión Soviética hace más de 20 años surgió la necesidad de reorganizar la economía del nuevo estado, pasando de un sistema económico centralizado a la economía de mercado y el complejo energético como su componente esencial. El sistema energético contaba en este período con un alto nivel de amortización de las instalaciones y equipos así como con inmensas deudas a los suministradores externos, causadas incluso por una política tarifaria equivocada, así como la gran dependencia del suministro de recursos energético externo.

El país estableció su estrategia energética para los años 1997 – 2005, que fue ulteriormente substituida por la referente a los años 2000-2010, y la tercera para 2007 –

---

2020 (ya en el período de relación con la UE). A las dimensiones de seguridad y de economía se les añadió más tarde el área de la eficiencia energética y las energías renovables.

Los principales objetivos que se establecieron en la primera estrategia energética se centraron en la desmonopolización del sistema electro energético y la creación de empresas separadas de producción, transporte y distribución de la energía eléctrica, la privatización de las generadoras y distribuidoras de energía eléctrica, la creación de un organismo independiente para la reglamentación en energía, un marco legislativo y normativo adecuado a la economía de mercado, diversificación del suministro, etc.<sup>304</sup> Los objetivos generales mayores de desarrollo y transformación del sistema energético de Moldova se establecieron basándose en la necesidad objetiva de cambio que percibía el país, en virtud de las nuevas condiciones geopolíticas y económicas como consecuencia de la desmembración del sistema único electro energético de la ex URSS de la que el moldavo formaba parte.

Aunque las primeras acciones y reformas fueron originadas por las autoridades del país en el plano interno, su realización se llevó a cabo apoyada en muchos casos por la asistencia financiera externa concedida por varios actores internacionales, entre los cuales la UE intervino más tarde.

Un tema de extrema importancia en Moldova es la seguridad del suministro de energía eléctrica. El país abastece su consumo de recursos energéticos de fuentes externas en más del 80%. El volumen interno del suministro está asegurado por las Centrales termo-eléctricas 1 y 2, Norte y de Costesti. En la región separatista transnistrense situada en la orilla izquierda del río Nistru y donde Moldova no tiene el

---

<sup>304</sup> Decisión del Gobierno de la República de Moldova Nr. 542 din 11.06.1997, sobre la aprobación de la Estrategia Energética de la República de Moldova hasta 2005. Publicat în Monitorul Oficial Nr. 049 din 31.07.1997

control, se encuentra la Central Hidroeléctrica de Cuciurgan, que tiene la mayor capacidad de generación (2500 MW) y que habiendo sido construida en el período soviético, quedó en territorio de la región transnistrense en el momento de la separación de la región en 1992.

En 2005 el grupo energético ruso RAO EES adquiere la planta generadora, que es la principal suministradora de energía eléctrica a la República de Moldova. De este modo, Moldova llega a depender del suministro de una compañía del exterior de su territorio, hecho que aumenta su vulnerabilidad energética. La energía consumida en Moldova se importaba de Rusia a través de Ucrania durante 2002 – 2006, año a partir del cual la importación de Rusia cesa a causa del aumento de las tarifas existentes.

Cabe señalar que en el área del abastecimiento con gas natural Moldova sólo tiene una fuente de suministro: a través de la compañía rusa “Gazprom”, la cual es accionista mayoritaria de la empresa de gas de Moldova, “MoldovaGaz”<sup>305</sup>. La energía eléctrica consumida en Moldova se produce a base de este gas ruso, tanto la energía que produce en sus instalaciones, como la que importa (de la Central de Cuciurgan)<sup>306</sup>.

Las primeras reformas en el sector energético de Moldova se llevaron a cabo a finales de los 1990, y la modernización del sector siguió el modelo occidental orientado hacia la liberalización de los mercados. Más que calculando el beneficio de las reformas

---

<sup>305</sup> La empresa “Gazprom” es el único inversor en el área de gas natural, después de que llegara a ser el principal accionista del operador nacional en el dominio del gas natural y propietario de toda la infraestructura gasista del país, “Moldovagaz”, pero no a cambio de inversiones directas, sino mediante la reconversión de deudas acumuladas, (Decisión del Gobierno de la República de Moldova Nr.1068, del 21.10.1998 „con respecto a la creación en el área gasístico de la República de Moldova de una sociedad por acciones moldo-rusa”, punto 3: „ El Departamento de privatización y administración de la propiedad del Estado adjunto al Ministerio de economía y reformas efectuará los bienes del área de gas natural de Moldova mediante una organización internacional de auditoria según una metodología recíprocamente acordada en la eventualidad de la rectificación ulterior del capital social, de la parte alícuota así como de las deudas en el pago del consumo de gas natural”), entre las que se incluían las deudas de la región transnistrense, que ha autodeclarado su independencia y por tanto, se declara fuera de la jurisdicción del Estado Moldavo.

<sup>306</sup> Desde 2009 RM importa energía eléctrica de la Central Moldava de la región transnistrense, que produce energía eléctrica en base al gas natural importado por Moldovagaz de Gazprom.

a largo plazo, la adopción de un modelo de mercado competitivo se llevó a cabo siguiendo las tendencias de reformas económicas generalizadas de los años `90. Uno de los factores que ha impulsado la puesta en marcha de las reformas ha sido la crisis energética que Moldova, al igual que muchos otros países exsoviéticos, afrontó en la etapa posterior a su independización. En este período se desnacionalizó la mayoría de las empresas energéticas y fueron presentadas para la privatización a fin de implementar el modelo occidental de mercado en el sector energético. No obstante, el proceso de privatización tuvo un éxito relativo en su conjunto. En 2000 la compañía española Unión Fenosa llegó a ser propietaria de tres de las redes de distribución de energía eléctrica de las 5 existentes, y efectuó importantes inversiones orientadas a asegurar el suministro a sus clientes y a modernizar las redes, pero no hubo otros inversores de países europeos que siguieran dicha práctica. Las razones de esto lo constituyeron tanto la disminución del interés de inversores extranjeros europeos hacia los mercados del Este, como el hecho de que sólo unos años más tarde, el Gobierno de Moldova decidió cerrar la perspectiva de privatización y abrogó la Ley que contemplaba la privatización de empresas del sector electro-energético<sup>307</sup>.

En 2009 Moldova emprendió pasos para implementar su estrategia energética, a pesar de que el sector energético continuó afrontando dificultades financieras a causa de las deudas acumuladas.

El estado de la situación existente se debe a varios factores:

- La situación geográfica y económica del país, en la que no es posible identificar fuentes alternativas de importación de recursos

---

<sup>307</sup> Ley nr.121-XVI del 4 de mayo de 2007 del Gobierno de Moldova sobre la administración y privatización de la propiedad pública.

- La existencia de un marco legal en los momentos respectivos que ha permitido la existencia de un solo agente propietario del área de suministro y distribución de gas natural<sup>308</sup>.
- La situación geo-política, en la que los recursos energéticos además de objeto de comercio entre agentes económicos, pueden transformarse en instrumentos de *soft-power* para poder mantener o conservar la influencia política de Rusia en la región.

### 6.1.2. Previsiones del Plan de Acciones

En el área de la Energía, el Plan de Acciones Moldova – UE contempla las siguientes medidas a tomar:

*“(62) Preparación de un documento de política de energía actualizado que converja hacia los objetivos de política de energía de la UE.*

- preparar un documento actualizado de política de energía con la indicación de las fuentes financieras y los plazos de implementación.

- consolidar las capacidades para monitoreo y previsión de las evoluciones en el área de energía.

*(63) Convergencia paulatina (gradual) hacia los principios de los mercados internos de electricidad y gas de la UE.*

- Establecer, a base de la experiencia de Moldova en el mercado Regional de energía en la iniciativa de la Europa del Sud-Este (Athenas Memorandum), una lista de medidas para la convergencia gradual hacia los

---

<sup>308</sup> La Federación Rusa posee, a través de Gazprom 50, 02% de las acciones de Moldovagaz, la República de Moldova a través de Moldovatransgaz – 36, 56% y la región transnistrense mediante Tiraspoltransgaz – el 13, 43%, que todas son gestionadas también por Gazprom.

principios de los mercados internos de electricidad y gas de la UE, acompañado por plazos y un plan de financiación. Han de ser resueltos correctamente los temas de reciprocidad (apertura de mercado, normas medioambientales).

- Desarrollo de los precios a la energía y reformas tarifarias orientadas a la eliminación de las distorsiones, aumento de la tasa de cobro de las facturas.

- Acciones orientadas a transformar a la agencia Nacional de Regulación en energía en un organismo más independiente.

- Mayor reestructuración de los sectores de gas, electricidad y calefacción y trabajo con los impagos (impagados).

- Participación en eventos sobre la energía organizados o relacionados con la UE.

#### *(64) Progresos en cuanto a las redes de energía*

- Reducción substancial de pérdidas de red (electricidad y calefacción).

#### *(65) Mejora de la transparencia, fiabilidad y seguridad de la red de tránsito de gas*

- Rehabilitación y modernización de la red.

- Identificación e inicio de la implementación de las opciones de reformas de la red de gas.

- Instalación de aparatos de medida en los gasoductos en los puntos de cruce de fronteras.

#### *(66) Progreso en la eficiencia energética y fuentes de energía renovable*

- Preparar un Plan de Acciones para la mejora de la eficiencia energética y extender la utilización de energía de fuentes renovables, apoyar a

las instituciones relevantes, acompañado por planes de financiación, objetivos medibles y plazos de implementación.

- Implementar un conjunto de medidas de bajo coste en esta área.”

Uno de los objetivos más importantes a alcanzar a la hora de contribuir a consolidar la seguridad energética de un país como Moldova es la diversificación de las fuentes de suministro y esto puede hacerse mediante la apertura del mercado energético a nuevos actores y a la integración o interconexión de la infraestructura y sistemas más grandes, como las de los países y regiones de la vecindad.

La decisión de Moldova de adherir a la Comunidad Europea de la Energía responde por un lado a consideraciones de que es lo apropiado, según las cuales el país, debido a su aspiración e identidad con los valores europeos, debe ser parte de la UE también a través de los sistemas y estructuras comunes, siguiendo por tanto una lógica de que es lo apropiado y coherente con el vector declarado de “integración europea”. Por otro lado la adhesión ha comportado también cálculos de coste-beneficio: la participación en la Comunidad de la Energía está basada en la condicionalidad:

El objetivo inicial de la Comunidad de la Energía era crear un mercado integrado de energía en la Europa del Sur Este. El Tratado que establece la Comunidad de la Energía fue firmado el 25 de octubre de 2005 en Atenas por la entonces Comunidad Europea y las nueve partes contratantes de la Europa de Sur- Este. El tratado entró en vigor el 1 de julio de 2006, y en octubre de 2013 el Consejo Ministerial decidió extender la vigencia del contrato hasta 2026.

El Tratado contempla obligaciones que asumen las partes. En primer lugar, según el Título II los contratantes acuerdan implementar partes importantes del acervo comunitario de la UE, tanto por sectores como específicos, y se comprometen a elaborar

planes de desarrollo orientados a ajustar sus sectores energéticos con los estándares generalmente aplicables de la UE.

En el título III se habla de las partes contratantes y de los 7 Estados Miembros conectados con la región, Austria, Bulgaria, Grecia, Hungría, Italia, Rumania y Eslovenia. Este contempla provisiones sobre la creación de mecanismos para transporte a larga distancia de energía de red adoptando normas de seguridad del suministro de energía a los ciudadanos. Aquí también se contempla la armonización del diseño de mercado, reconocimiento mutuo de las licencias así como apoyo al desarrollo en áreas con fuentes de energías renovables, y en general las provisiones del título III exigen la implementación de las medidas tomadas por las Instituciones competentes de la Comunidad de la Energía.

El título IV se refiere a las partes contratantes y a toda la Comunidad europea, y contempla el libre movimiento de las redes de energía y permite que se tomen las medidas necesarias para crear un único mercado energético. Además este título establece una política externa de comercio de energía y ofrece un mecanismo para la asistencia mutua en caso de interrupción del suministro.

Los socios de la Asociación Oriental tenían la opción de adherir a la Comunidad. El alto grado de integración suponía que solo países que estuvieran realmente interesados en formar parte de un área de la UE iban a demostrar interés y aspirar a adherirse a esta estructura. Moldova, al igual que Ucrania, han sido aceptadas como miembros en diciembre de 2009, con la condición de que se comprometieran a armonizar toda su legislación en el sector y a tener operadores independientes para el tránsito de gas natural por sus territorios<sup>309</sup>.

---

<sup>309</sup> Protocolo Moldova – Comunidad de la Energía.

En abril de 2009 se terminaron las negociaciones con respecto a la adhesión de Moldova al Tratado de la Comunidad de la Energía y se firmó el Protocolo respectivo. Dicho documento representa la más institucionalizada conexión o interacción entre la UE y sus vecinos en el área de la energía. En diciembre se aprobó la adhesión que se haría efectiva cuando la Ley sobre el gas cumpla lo previsto en el acervo comunitario y cuando se ratifique por las dos partes. En diciembre de este mismo año, el Parlamento adoptó nuevas leyes sobre gas natural y electricidad, que han de contribuir a la independencia del organismo regulador de energía. Este mismo año Moldova mejora y consolida sus proyectos de infraestructura en energía contemplados en su estrategia energética. Moldova también continúa trabajando en su nueva ley de eficiencia energética y un plan de acciones de eficiencia energética y para conseguir sus objetivos relacionados con el aumento del uso de energías renovables y con el aumento de eficiencia energética establecidos en su estrategia.

Tras la adopción y la entrada en vigor de las nuevas leyes sobre el gas natural y energía eléctrica en mayo de 2010 la República de Moldova llegó a ser miembro de la Comunidad de la Energía Europea. La situación en el sector de la energía sigue siendo difícil a causa de la gran dependencia de las importaciones de Rusia y las deudas históricas.

De acuerdo con las obligaciones asumidas en el Tratado de la Comunidad de la Energía<sup>310</sup>, Moldova adoptó un plan de implementación del acervo comunitario en el dominio de la energía eléctrica.

Al adherir a la Comunidad de la Energía y al integrar los sectores energéticos en el espacio energético de la UE Moldova asume un cambio del modo de funcionamiento del sector energético que deja de funcionar como independiente y autónomo, y pasa a

---

<sup>310</sup>Energy Community acquis, [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY/Legal/EU\\_Legislation](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/EU_Legislation)

ser parte de un sistema energético regional tanto desde el punto de vista del mercado como desde el punto de vista del mecanismo técnico de funcionamiento. La Comunidad de la Energía ha sido considerada un caso de entidad exitosa:

“The Energy Community is about investments, economic development, security of energy supply and social stability; but – more than this – the Energy Community is also about solidarity, mutual trust and peace. The very existence of the Energy Community, only ten years after the end of the Balkan conflict, is a success in itself, as it stands as the first common institutional project undertaken by the nonEuropean Union countries of South East Europe”.

El acervo comunitario se extiende a los miembros de la Comunidad de la Energía a través de una serie de documentos en las áreas que componen el sector energético.

En el dominio energético estos son:

- La Directiva 2003/54/ CE del 26 de junio de 2003 referente a las reglamentaciones comunes para el mercado interno de energía eléctrica (enmendada por la Directiva 2009/72/CE del 13 de julio de 2009 sobre las reglamentaciones comunes para el mercado interno de energía eléctrica).
- La Directiva 2003/54/CE del 26 de junio de 2003 sobre las reglamentaciones comunes del mercado de gas natural, enmendada por la Directiva 2009/73/CE del 13 de julio de 2009 sobre las reglamentaciones comunes para el mercado interno de gas natural.
- El Reglamento 1228/2003 del 26 de junio de 2003 sobre las condiciones de acceso a las redes para los intercambios transfronterizos de energía eléctrica, enmendado por el Reglamento 714/2009 del 13 de julio de 2009 sobre las condiciones de acceso a las redes para los intercambios transfronterizos de energía eléctrica.
- El Reglamento 1775/2005 del 28 de septiembre de 2005 sobre las condiciones de acceso a las redes para el transporte de gas natural, enmendado por el Reglamento

715/2009 del 13 de julio de 2009 sobre las condiciones de acceso a las redes para el transporte de gas natural.

La legislación en el área de medio ambiente

- La Directiva 85/337/EEC sobre la evaluación de algunos proyectos públicos y privados sobre el medio, modificada por las Directivas 97/11/EC y 2003/35/EC.
- La Directiva 1999/32/CE del 26 de abril de 1999 sobre la reducción del contenido de azufre de algunos combustibles líquidos y de modificación de la Directiva 93/12/CEE.
- La Directiva 2001/80/CE del 23 de octubre de 2001 sobre la limitación de las emisiones de poluentes provenientes de grandes instalaciones de combustión.
- Artículo 4(2) de la Directiva 79/409/EEC del 2 de abril de 1979 sobre la conservación de las aves salvajes.

La legislación en el dominio de la competencia es:

- El artículo 86 (1) y (2) del Tratado de la Creación de la Comunidad Europea.
- Los artículos 81, 82 y 87 del Tratado de la Comunidad Europea.

En el área de las energías renovables los actos normativos son:

- La Directiva 2003/30/EC del 8 de mayo de 2003 de promoción de la utilización de los biocombustibles y otros combustibles renovables para el transporte.
- La Directiva 2001/77/EC del 27 de septiembre de 2001 sobre la promoción de la electricidad producida de fuentes renovables en el mercado interno de la electricidad.

También se adoptan los estándares de aplicación general de la Comunidad de la Energía, aprobados por el Consejo de Ministros del Tratado de la Comunidad de Energía, y que incluyen los principios y las normas de operación de la UCTE para los

operadores de los sistemas de transporte y los estándares aplicables en el área de la ingeniería electro energética y la gestión energética.

Ya en los anexos I, II y III al Tratado se contemplan los plazos de implementación de los documentos que difieren de los plazos establecidos para los países miembros en un principio.

### **6.1.3. Cambios aprobados**

#### *Nivel de integración de Moldova en el mercado energético europeo*

Las iniciativas y acciones de Moldova orientadas a acercar su sector energético al sector europeo han demostrado haber tenido resultado a medio plazo, en comparación con otros países con características similares de la región y partes de la Asociación Oriental. En su calidad de miembro de la Comunidad Europea de la Energía ha demostrado tener mejores éxitos en la implementación de las reformas europeas en el mercado de energía eléctrica y gas natural.

El indicador de la Asociación Oriental para 2013 señala los avances registrados por Moldova en la adopción de las normas y estándares europeos en la región:

“Moldova is the top reformer in the region and is the closest to meeting EU standards”.<sup>311</sup>

Normalmente cuando se trata de actores con diferentes preferencias, a los que se les aplica una política más o menos unificada, las reacciones son diferentes. En el caso de los países de la PEV y la Asociación Oriental, que tienen mayor interés en acercarse a la UE y aspiran integrarse en un futuro en la Unión, están más dispuestos a asumir toda una serie de compromisos, y por tanto están abiertos a las estructuras y

---

<sup>311</sup> EaP Index 2013, [http://www.eap-index.eu/images/Index\\_2013.pdf](http://www.eap-index.eu/images/Index_2013.pdf)

mecanismos promovidos por la UE orientados a conseguir este acercamiento o esta integración gradual o sectorial. La Comunidad de la Energía además es una institución centralizada, con acuerdos de obligatorio cumplimiento entre las partes, y con un sistema de monitoreo y evaluación del progreso en la implementación de los compromisos asumidos<sup>312</sup>. Los datos de los informes, así como la existente posibilidad de un *infringement* al Gobierno de un país que no haya cumplido debidamente o de modo serio previsiones asumidas, constituyen un elemento de persuasión para la necesaria aplicación e implementación de las obligaciones asumidas, no tanto en cuanto herramienta de coerción, cuanto a nivel de ser considerado “vergonzoso” que un país incumpla lo que ha asumido hasta tal punto de tener el procedimiento de *infringement*<sup>313</sup>.

Es importante señalar la existencia de un enfoque altamente institucionalizado en la gobernanza energética, en el que se extienden las fronteras legales e institucionales a través de la Comunidad de la Energía, mediante la PEV con una agenda bilateral y también lanzando más tarde el marco regional de cooperación y asistencia mediante la Plataforma de la seguridad energética de la Asociación Oriental.<sup>314</sup>

En el caso de la adopción del paquete Energético III, la transposición del mismo a la legislación nacional afecta al mercado interno de energía ya que sin fuentes alternativas de suministro y sin competencia no puede existir un mercado competitivo en Moldova. Por otra parte, es importante señalar que el paquete III fue pensado para ser aplicado en países miembros de la UE con mercados de energía funcionales según los requerimientos estipulados en el paquete energético II que Moldova acaba de

---

<sup>312</sup> Cada año el secretariado de la Comunidad de la Energía redacta y publica un informe detallado de cumplimiento para cada país parte de la Comunidad, detallado por subsectores y áreas que conforman el tema energético.

<sup>313</sup> Entrevista I. Cr.

<sup>314</sup> The Eastern Partnership Multilateral Platforms, [http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm)

adoptar. En opinión de los expertos, la aplicación directa y sin adaptar a las condiciones locales en un país que no es miembro y sin un mercado funcional de energía podría crear distorsiones y efectos indeseados y para evitarlos habría que identificar mecanismos de protección aplicables por plazos limitados de tiempo hasta que se alcanzara el nivel necesario de desarrollo del mercado en proceso de transformación.

Analizando los Informes de Progreso de la UE que evalúan el cumplimiento de las acciones previstas en el Plan de Acciones podemos constatar que en 2008 la situación existente en el área energética era la siguiente:

“In 2008, the European Commission facilitated an agreement between the National Energy Regulatory Agency and Union Fenosa Moldova on electricity tariffs. Moldova made progress concerning its draft electricity and gas laws, based on comments provided by the European Commission and continued strengthening the ANRE. Moldova further improved bill collection rates and adopted legislation on metering and billing as well as on cushioning the impact of price increases on vulnerable consumers. Energy prices were adjusted but remain distorted. In November 2008, Moldova and the European Commission opened negotiations on the country’s accession to the Energy Community Treaty, which includes commitments for gradual convergence with the internal energy market rules. The country participates, as an observer, in the work of the Energy Community”<sup>315</sup>.

Se creó un grupo de trabajo en la UCTE (Redes interconectadas de la Europa Continental) como consecuencia de la solicitud de Moldova y Ucrania de adherir a esta organización, para establecer las medidas necesarias para la interconexión de las redes.

La República de Moldova es dependiente de las importaciones de energía, por esto debe definir claramente sus prioridades con respecto al aumento de la generación así como la capacidad de importación y exportación, en el contexto en el que la mayor planta generadora de energía eléctrica, en propiedad de la empresa rusa RAO EES, está ubicada en Transnistria<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> Progress Report Republic of Moldova, SEC(2009) 514/2. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008*.

<sup>316</sup> *Ibid.*

En 2008 se señala que Moldova y la UE profundizaron la cooperación en la energía, apoyando la implementación de la estrategia de energía por Moldova. Menciona que Moldova necesita fuentes financieras para implementar dicha estrategia. Se refiere a la dependencia total de Moldova del suministro del gas ruso en enero de 2009 y las consiguientes cortes de suministro. (El informe se redacta en abril de 2009, por esto abarca 2008 y el primer mes de 2009 en este caso). El informe menciona también la reducción del volumen de deudas por el consumo (cuya mayor parte se acumula en Transnistria), que son un mayor obstáculo para las inversiones.

El informe de progreso de 2009 menciona que por parte de Moldova se han dado pasos para implementar su estrategia energética, y que este año se finalizaron las negociaciones para el acceso a la Comunidad de la Energía de Moldova, que fue aprobado a condición de la aprobación de la ley del gas de conformidad con el acervo comunitario. A finales del año el Parlamento y el Gobierno aprobaron la ley de gas y de electricidad orientadas a contribuir a la independencia de la entidad reguladora.<sup>317</sup>

En 2010 tras la entrada en vigor de las leyes de gas y energía eléctrica Moldova llegó a ser miembro de la Comunidad de la Energía y adoptó un Plan para implementar las previsiones del acervo comunitario de conformidad con las obligaciones asumidas con la adhesión a la Comunidad de la Energía. Este mismo año el país adoptó una ley de eficiencia energética<sup>318</sup>.

Ya el siguiente año, en 2011, Moldova ostentó el cargo de la presidencia rotatoria de la Comunidad de la Energía, y para cumplir con los compromisos asumidos como miembro de la misma, perfeccionó su legislación. Se tomaron medidas orientadas a actualizar su estrategia energética y para mejorar la difícil situación financiera en el

---

<sup>317</sup> Progress Report Republic of Moldova, SEC(2010) 523. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009.*

<sup>318</sup> Progress Report Republic of Moldova, SEC(2011) 643. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010.*

sector energético. El informe califica el año 2011 como uno significativo para el sector de la energía de Moldova<sup>319</sup>.

Moldova y la UE tienen acordado el programa de apoyo presupuestario “Apoyo a la reforma en el sector energético” por valor de 40 millones de euros, y mediante el cual se llevan a cabo una serie de actividades coordinadas entre el Gobierno de Moldova y la Comisión Europea con el objetivo de aumentar la seguridad de los suministros de energía, de modernizar el sistema energético de Moldova y de desarrollar un medio más eficiente desde el punto de vista energético. El sector energético es el sector en el que Moldova implementa el acervo comunitario siguiendo los compromisos asumidos en 2010 en el marco del Tratado de la Comunidad de la Energía.

En la Estrategia energética 2020 que está en línea con la Estrategia Energética Europea, se establecen dos objetivos principales: asegurar la seguridad energética y disminuir el precio de la energía para el país y para los consumidores.

En una primera etapa se han realizado la mayoría de las reformas planificadas, desde la elaboración de nueva legislación primaria y secundaria, hasta inversiones concretas en acciones de eficiencia energética y el uso de energías renovables. Según la Comisión Europea los objetivos propuestos para 2012 fueron realizados en un 90% en 2013. Se elaboraron una serie de nuevas leyes y reglamentos, incluida la de energía térmica, la ley sobre la eficiencia energética de los edificios, la ley sobre el etiquetado energético y la proyección ecológica. La agencia para eficiencia energética elaboró una base de datos sobre los edificios públicos y la estadística energética creó el Centro único de información para los inversores en el dominio de la eficiencia energética.

La República de Moldova asumió la puesta en marcha de un proceso amplio de armonización de la legislación nacional con el acervo comunitario en el marco de la

---

<sup>319</sup> Progress Report Republic of Moldova, SWD(2012) 118 final. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011.*

implementación de los compromisos asumidos en la firma del Plan de Acciones UE – RM. La armonización de la legislación que regula el sector electro-energético con las normas en el sector de la UE es parte de este proceso. También se inscribe en el cumplimiento de los compromisos que Moldova asumió con la firma del Memorando de finalización de las negociaciones entre Moldova y la Comisión Europea representando la Comunidad de la Energía, indicadas en el Protocolo de adhesión de la República de Moldova al tratado de Constitución de la Comunidad de la Energía. El Parlamento de la República de Moldova adoptó la Ley nr. 117/23.12.2009 de adhesión de Moldova a Comunidad de la Energía. Moldova llega a ser miembro de la comunidad con plenos derechos el 1 de mayo de 2010.

La adhesión de Moldova a la Comunidad de la Energía significa que el país asume el compromiso de llevar a cabo el proceso de integración energética interna de la UE, y para Moldova representa un importante elemento de la política de integración europea. Cabe destacar que en el momento de la adhesión a dicho tratado la dimensión política de la participación del país en la Comunidad de la Energía prevaleció sobre la dimensión sectorial, ya que en aquel momento y de hecho hasta la fecha Moldova no puede participar en el proceso de creación de mercados regionales comunes en la misma medida que las demás partes a causa de que las redes moldavas no están conectadas a las redes regionales. Aun así, Moldova asumió la completa armonización de sus sistemas, legislación en el área y puesta en aplicación de la misma, sólo solicitando en casos aislados la derogación<sup>320</sup> de los plazos establecidos de implementación de la ley europea para un momento en el que sea capaz de aplicarla (en estos casos las razones

---

<sup>320</sup> El Tratado de la Comunidad de la Energía supone la total transposición del acervo comunitario con la única posible derogación en cuanto a los plazos de liberalización de los mercados.

que le impiden cumplir con los plazos establecidos son de índole estructural, geográfica).<sup>321</sup>

Para ser capaz de hacer honor a sus compromisos en la Comunidad de la Energía, Moldova debe tener la conexión física a las redes regionales de la Europa de Sur-Este. Para poder cumplir el objetivo del acervo comunitario que es la creación de un mercado común basado en la liberalización total de los mercados y en la existencia de la competencia del mercado en cuanto a la generación de energía eléctrica y de suministro al por mayor y al por menor de la energía eléctrica y del gas natural. Por tanto, una de las limitaciones de Moldova en cuanto a la liberalización del mercado es la necesidad de cambiar la configuración de la infraestructura de los sectores de la energía, lo que solo es posible a la vez con la conexión física a las redes del mercado de la región.

La adhesión a la Comunidad de la Energía ha determinado a que Moldova asumiera la obligación de transponer a la legislación nacional las previsiones del segundo paquete legislativo energético de la UE. Para la convergencia en el sector electro energético se ha de trasponer a la normativa nacional la Directiva UE 2003/54/CE del 26.06.2003 y la Directiva 2005/89/CE sobre las medidas orientadas a garantizar el suministro de energía eléctrica y las inversiones en la infraestructura.

Uno de los compromisos asumidos en relación con la adhesión de Moldova a la Comunidad es la adopción del paquete energético III de medidas en la legislación nacional.

El sector energético en los países miembros de la UE está en proceso de reestructuración y modernización y el marco legal elaborado por la Comisión europea para el sector está orientado a mejorar y consolidar las condiciones de desarrollo del mercado en el sector energético, específicamente en el sector de la energía eléctrica y el

---

<sup>321</sup> Entrevista I.Cr., I.P.

gas natural. Después de la adopción del segundo paquete de actos legislativos en 2003, en 2009 se aprobaron una nueva serie de medidas, llamadas el paquete legislativo energético III. Los objetivos perseguidos por la Comisión Europea en el proceso de la aprobación de los nuevos actos legislativos son la seguridad del suministro de energía y gas natural, la atracción de inversiones en las redes de transporte, la promoción de la eficiencia energética, etc.

#### 6.1.4. Impactos reales

Moldova es un país con una alta dependencia, más del 90%, de fuentes externas de suministro de energía por parte de un solo suministrador. La diversificación de suministradores y de las fuentes de energía es prioritaria, y la mayoría de los expertos que analizan el tema coinciden en la necesidad de intentar introducir en el mercado a otros jugadores o agentes del mercado además de Rusia que en el área del gas es prácticamente monopolista.

A la vez con la obtención de la calidad de miembro de la Comunidad de la Energía, Moldova asumió el compromiso, la obligación, de adoptar y transponer el marco legal de la UE para acercar los estándares existentes en el sector de la energía eléctrica y gas natural a los de los estados miembros de la UE hasta el año 2015.

El paquete de documentos III contiene nuevas propuestas para el marco legal en el área de energía, entre las cuales el Reglamento sobre la creación de la Agencia de la UE para la cooperación entre las entidades nacionales reguladoras de la energía, la Directiva 2009/72/EC sobre energía eléctrica, que enmienda la Directiva 2003/54, la Directiva 2009/73/55 que se refiere a los gases naturales y enmienda la Directiva

2003/55, así como dos reglamentos: el Reglamento (EC) nr. 714/2009 que enmienda y completa el reglamento existente de energía eléctrica nr. 1228/03 y el Reglamento (EC) nr. 715/2009 que enmienda y completa el Reglamento 1775/05 sobre el Gas.

La integración de los mercados regionales de energía eléctrica y gas natural de la Europa del Sur Este asegura la seguridad energética mediante la diversificación de las fuentes energéticas a través del acceso a fuentes suplementarias de generación de energía eléctrica y a otras fuentes de producción de gas natural y mediante la creación de las condiciones necesarias estableciendo competencia de mercado en los sectores de las energías de red.

Los expertos consideran que la integración en los sistemas energéticos amplios es la única solución viable para el sector energético de Moldova, cuya configuración de la infraestructura heredada y el potencial económico que no permite la creación de un sistema energético integral en los límites territoriales del país, son una limitación importante.

El cumplimiento de las previsiones del paquete III de Energía, asumidas por Moldova a la vez con la adhesión a la Comunidad de la Energía contempla el llamado *unbundling*, es decir, la división de los diferentes segmentos de transporte y suministro de recursos energéticos. Esto significaría que la compañía rusa Gazprom no podría ser la misma que transporte, suministre y distribuya el gas a los consumidores moldavos.

En 2012 Moldova implementó en su totalidad el Paquete energético II. El compromiso inicial asumido por todos los miembros de la Comunidad de la Energía era de llegar a la separación de las operaciones de producción y transporte de gases y electricidad (Paquete energético III) hasta el 1 de enero de 2016. Para conseguir lo estipulado, separa la producción de la distribución de gas natural y energía eléctrica, que es una de las previsiones más importantes del Paquete energético III.

Los estados miembros pueden elegir una de las siguientes opciones: o la separación de las propiedades entre las compañías de producción de la energía eléctrica y las de transmisión – “*ownership unbundling*”, o hacerlo a través de una empresa operadora independiente del sistema.

En septiembre de 2012 la situación llegó a tensos momentos en las negociaciones con la parte rusa, que sugería que Moldova denunciara los documentos firmados con la Comunidad Europea de la Energía a cambio de la reducción de los precios del gas natural ruso y también a cambio de la promesa de re-estructuración de la deuda histórica acumulada, que llega actualmente a más de 5 mil millones de dólares<sup>322</sup>.

En aquel momento no se denunciaron los acuerdos con la Comunidad de la Energía, sino que se decidió que Moldova solicitaría una derogación para la aplicación de las previsiones del paquete energético III hasta el 2020, en vez de 2016, por una parte, y por otra quedó de manifiesto otra vez la gran vulnerabilidad de Moldova en cuanto a su seguridad energética y por consiguiente, económica y política.

Según los expertos, el aplazamiento de la fecha límite para la implementación del paquete III es un reconocimiento del contexto geopolítico y energético muy difícil en el que se encuentra Moldova.<sup>323</sup> Por otro lado se menciona que como el paquete respectivo supone un conjunto de leyes bastante complejas, incluso varios países miembros, cuyos sistemas y mercados energéticos son mucho más avanzados, han debido retrasar en algunos años la implementación de estas leyes a causa de su complejidad.

---

<sup>322</sup> La deuda de SA „Moldova-Gaz” a „Gazprom” es, actualmente, de 5,2 mil millones de dólares. El 90% de esta deuda pertenece a la región transnistrense que no paga nada desde hace años a „Gazprom” aunque la población paga por el consumo de gas.

<sup>323</sup> POPESCU, N., Entrevista a Europa Libera: La preparación del fundamento para la seguridad energética de Moldova tardará varios años, <http://www.europalibera.org/content/article/24731959.html>

En aquel momento la élite política puso de manifiesto en diferentes escenarios el firme compromiso del país de seguir cumpliendo los compromisos asumidos en el marco de la Comunidad Europea de la Energía y que no existía ninguna intención de denunciarlos.

El Presidente del Parlamento, Marian Lupu declaró entonces que la cuestión ni se planteaba y que este paso podría representar un regreso visible en las relaciones de Moldova con la UE. “Si denunciáramos el protocolo sobre el acuerdo de cooperación energética con la UE, este sería dar no solo un paso atrás sino diez, en la vía de la integración europea”.<sup>324</sup>

A su vez el Presidente de la República de Moldova Nicolae Timofti dijo en el contexto citado durante una reunión con el presidente del grupo PPE que el país no iba a denunciar los acuerdos energéticos firmados con la UE y que las autoridades de Chisinau iban a intensificar las relaciones con la UE, a pesar de existir grupos de interés con la intención de bloquearlas”<sup>325</sup>.

Según las declaraciones de varios dirigentes moldavos la República de Moldova desea mantener su estatuto de país miembro de la Comunidad Europea de la Energía, opción que al final se le explicó claramente a la parte rusa durante las negociaciones de este período. Esta opción está asumida también en la nueva Estrategia energética hasta 2030 de Moldova, aprobada por el Gobierno el 16 de enero de 2013, y también en el Plan nacional de acciones en el dominio de la eficiencia energética 2013-2015. Dicha estrategia establece 6 objetivos estratégicos para 2013 - 2020, de los cuales uno se refiere explícitamente a “asegurar el marco legislativo, institucional y

---

<sup>324</sup> Entrevista al Presidente del Parlamento, M. Lupu, [http://www.publika.md/lupu--moldova-nu-va-denunta-acordurile-energetice-cu-uniunea-europeana--in-schimbul-gazelor-mai-ieftine\\_1031091.html](http://www.publika.md/lupu--moldova-nu-va-denunta-acordurile-energetice-cu-uniunea-europeana--in-schimbul-gazelor-mai-ieftine_1031091.html) , 13.09.2012

<sup>325</sup> El presidente del país N. Timofti asegura a los europeos que Moldova no renuncia a aplicar los Paquetes Energéticos de la UE, 18-09-2012.

operacional para una competencia real, apertura efectiva del mercado, establecer el precio de la energía de modo transparente y equilibrado, la integración del mercado energético de la República de Moldova en el mercado interno de la UE". El presupuesto asignado a la implementación de este plan de acciones es de 240 millones de euros<sup>326</sup>.

La citada derogación concedida a Moldova en cuanto a la implementación del Paquete Energético III podría, en opinión de varios expertos, situar las negociaciones con Rusia en un plano menos tenso, aunque es de suponer que Rusia preferiría a la derogación por parte de Chisinau, la renuncia completa al mismo.<sup>327</sup>

Existe una serie de ventajas que supone la implementación del Paquete energético II y III, de las cuales cabe mencionar la adopción de la ley nacional en contra de la expropiación, la liberalización del mercado energético doméstico, el aseguramiento de condiciones para los inversores extranjeros, creación de condiciones para el desarrollo de los sistemas de energías renovables (eólica, biomasa, solar, hidráulica), la diversificación de las fuentes y la eliminación de la competencia incorrecta en el mercado.

Los esfuerzos que en Moldova se han emprendido por los gobiernos de Chisinau en los últimos años en vista a adoptar las medidas asumidas en el área de energía fueron apreciados por funcionarios y representantes de Bruselas, que han apoyado las reformas legislativas e institucionales en el área.

Entre las consecuencias de la adhesión al Tratado de la Comunidad de la Energía cabe destacar el cambio de actitud, o de paradigma en el área de la energía. Cabe señalar, no obstante, que ya se han dado pasos importantes en el proceso de aplicación en Moldova de los estándares europeos: los cambios en la legislación, la

---

<sup>326</sup> República Moldova tiene estrategia energética hasta 2030, Jurnal. MD, 17 de enero de 2013

<sup>327</sup> Moldova y el Paquete Energético III, 24.10.2012, Entrevista Europalibera. org <http://www.europalibera.mobi/a/24748827.html>

lucha contra el monopolio del gas, y una mayor seguridad para los potenciales inversores en el mercado de la energía.

*Factores intervinientes:*

Los principales obstáculos identificados en el proceso de armonización de la legislación que Moldova tuvo que llevar a cabo se referían en primer lugar a que durante los años anteriores se había dado una baja prioridad al desarrollo de la capacidad en el sector energético, algunas de las leyes primarias no habían sido aplicadas y la legislación secundaria orientada a poner en aplicación la legislación primaria en varias dimensiones del mercado energético faltaba. A esto se añade la carencia de recursos financieros y humanos para solucionar los problemas que surgen en el proceso de armonización de la legislación, así como en muchos casos la falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la legislación adoptada y el marco legislativo ineficiente para apoyar la estructura y el funcionamiento de determinadas organizaciones.

Otros obstáculos son los específicos afrontados en el marco de los sectores del mercado energético, en energía y gas natural, la ausencia en su gran mayoría de principios competitivos y transparentes. En el área de los recursos renovables de energía y biocombustibles, se destaca entre los obstáculos la poca información de la sociedad sobre los beneficios de dichos recursos, pero por otro lado no podemos descartar la falta de un plan de acción que abarcara todos los aspectos necesarios para su desarrollo, y obviamente el volumen importante de inversión inicial que las renovables normalmente requieren para su puesta en marcha.

De la misma forma, el subsector que se refiere al ahorro de energía y la eficiencia energética está poco desarrollado, y la legislación secundaria necesaria todavía no ha sido introducida en su integridad y todavía no existen mecanismos efectivos de puesta en aplicación de las leyes existentes.

El paquete II se transpuso a la legislación nacional. En 2015 se está trabajando para presentar y aprobar los borradores de Leyes de energía eléctrica y Ley de Gas Natural que han de incluir las previsiones del Paquete Energético III.

#### *La influencia de Rusia en el área de energía: uso de la energía como arma política*

Rusia utiliza su llamada diplomacia energética sobre todo en el área post-soviética, en términos de síndrome post-imperial de las elites políticas, pero también respecto a causas económicas naturales como la dependencia crítica de los suministros de energía provenientes de Rusia. En los últimos años ha habido varios casos cuando por parte de Rusia se ejerció esta influencia sobre Ucrania, Bielorusia, Georgia, Moldova y también los estados bálticos. Rusia ha intentado re-establecer la dominación económica en los países post soviéticos, mediante la concesión de subsidios en los precios de los recursos energéticos como herramienta de presión política.

En el caso de Ucrania por ejemplo en los últimos años se ha comprobado que Rusia mediante el control del suministro de energía ha podido ejercer una importante influencia política. Cuando Ucrania hizo pública su intención de renunciar al estatus de país neutral para acercarse a la OTAN, Rusia procedió a cortes en el suministro de energía, y aunque explicó que lo hacía a causa de un problema de precio, sí consiguió que Ucrania reconsiderara en aquel momento su intención de acercarse a la OTAN, analizando las consecuencias de perder los subsidios altos de la energía.

En varias ocasiones Rusia cortó el suministro de energía a varios países de Europa en pleno invierno, pero argumentando que la culpa era de Ucrania que había cerrado las vías de suministro hacia Europa. En la primera crisis del gas en 2006 en varios países de Europa hubo reducción del suministro ruso de hasta el 40%.

Durante las interrupciones de suministros de gas ruso en 2009 más de 10 países se vieron afectados por reducciones significativas de suministro de gas.

En el caso de Moldova, además de ser propiedad de la compañía estatal de gas rusa toda la industria de gas natural de Moldova, Rusia utiliza el precio del gas natural vendido a la empresa moldava, así como las amenazas de corte de suministro como herramienta de presión política de Moldova.

A partir de su adhesión a la Comunidad Europea de la Energía Moldova asumió compromisos de obligatorio cumplimiento en cuanto a la adopción del acervo comunitario de la UE en el dominio de la energía, medio y competencia, con el objetivo de crear mercados nacionales de energía competitivos que fueran compatibles con los europeos y que por tanto pudieran ser integrados en el mercado interno de energía de la UE.

En el área de la energía la gobernanza de la UE hacia países no miembros está institucionalizada, y contempla la ampliación de los límites legales mediante la Comunidad de la Energía, a través de la PEV se elabora un plan bilateral de reformas y a nivel regional a través de diferentes estructuras – Sinergia del Mar Negro, o Plataforma de la Seguridad Energética de la Asociación Oriental<sup>328</sup>.

Existen también factores domésticos que pueden ser identificados para explicar las razones de las modificaciones y adaptaciones del sector energético de Moldova. El objetivo prioritario declarado de Moldova es la integración en la Unión Europea, por

---

<sup>328</sup> <http://eap-csf.eu/en/working-groups/wg3-environment-energy/>

esto el acercamiento de su sistema energético al sistema europeo común de energía constituye un incentivo importante a la hora de emprender las reformas necesarias para conseguirlo. Por una parte, las difíciles reformas asumidas para llegar a ser miembro de la Comunidad de la Energía responden a la necesidad de ajustarse a las normas y estándares europeos para consolidar la seguridad energética en la perspectiva de diversificar el suministro energético. Por otra parte, la voluntad de integrarse es en gran parte el resultado de factores ideacionales, siguiendo la lógica de lo apropiado en el contexto de la manifestación de la europeidad del país, y de la integración en la UE como vector prioritario de evolución del país. Como tercer factor que tuvo importancia a la hora de asumir cambios por parte de Moldova estuvo también la situación geopolítica y los posibles riesgos debidos a la voluntad de Rusia de mantener su influencia en la región.

#### **6.1.5. Conclusiones**

Como hemos podido ver de las fuentes, actos legislativos y documentos analizados, y de las entrevistas, en los años 2009 – 2012 el proceso de la armonización de la legislación moldava en el área de energía con el marco normativo europeo ha avanzado considerablemente.

Podemos constatar la existencia de una importante influencia de la UE en el área de energía en Moldova. La evolución de la situación en el dominio de la energía ha sido determinada en gran parte por razones y presiones geopolíticas y por las condiciones de vulnerabilidad que estas generaron. En la primera etapa después de la independencia Moldova emprendió reformas de índole liberal en su sector energético condicionada por la decisión general de asumir la orientación europea, lo que suponía la adopción de los

modelos vigentes en los países europeos, al ser considerados los más adecuados para el país. La renuncia a los sistemas centralizados y en el caso de la energía subsidiados hasta aquel momento, así como la separación de un sistema y red de energía muy amplia, con prácticas basadas en un modelo económico y de gestión centralizado, llevó a frecuentes e importantes crisis en el ámbito del suministro energético. Para intentar resolverlas, los gobiernos de este período deciden adherirse al modelo europeo liberal de mercado de la energía. Otro aspecto a tener en cuenta fue la casi total carencia de recursos energéticos propios y la existencia de un solo suministrador posible en la región, como se ha mencionado arriba. Las razones de seguridad de suministro, de seguridad energética y por consiguiente económica, han contribuido a que con el tiempo Moldova se declarara a favor de su integración en el mercado energético europeo. El país decidió emprender medidas para convertirse en miembro con plenos derechos de la Comunidad de la Energía Europea, asumiendo como consecuencia la obligación vinculante de implementar la legislación vigente en el área de energía de la UE, con todas las dificultades que esto puede suponer para un país con carencia de capacidades técnicas, financieras y de personas cualificadas. Las previsiones de los paquetes energéticos II y III, sobre todo las referentes a la separación (*unbundling*) así como a la apertura del mercado a nuevos participantes, resultan más difíciles en las condiciones geográficas, históricas y naturales de Moldova, y de la región, donde hay un solo suministrador para gran parte de la zona. Como vemos la elección del modelo europeo, ha supuesto asumir decisiones y compromisos con un alto grado de dificultad de cumplimiento. Los datos nos ayudan a reflejar el proceso de influencia de la UE en el sector energético de Moldova, y podemos ver que la armonización del sector con el sector europeo tiene varias causas que lo explican:

- El enfoque regional – la influencia de la EU en una región muy condicionada por presiones geopolíticas.
- Desde acuerdos intergubernamentales con países que no se plantean adecuarse al modelo europeo (Azerbaijan u otros), hasta el acceso altamente institucionalizado y condicional en la Comunidad Europea de la Energía de Moldova y Ucrania.

Las decisiones a nivel doméstico también están influidas en gran medida por los incentivos ofrecidos por la UE, así como por las presiones regionales y amenazas a la seguridad energética por parte de Rusia. Moldova decidió adoptar la decisión ambiciosa de integrarse prácticamente en el mercado interno de energía de la UE, con la consiguiente transposición del acervo comunitario, y la alta condicionalidad que se contiene en un acuerdo vinculante de implementar el marco legislativo comunitario.

Moldova ha demostrado en este contexto tener una fuerte voluntad política de asumir compromisos muy ambiciosos en el área de energía, y de cumplirlos incluso con dificultades de orden interno (falta de capacidades) y externo (presiones políticas, uso del gas como herramienta diplomática por parte de Rusia). La Unión Europea en el caso de la política energética ha podido registrar avances en la expansión de las normas y estándares de energía en la región basándose en la aplicación del acervo energético de una forma institucionalizada.

En el caso de las transformaciones en el área de energía, podemos concluir que Moldova asumió un ambicioso modelo de acercamiento al sector de energía de la UE, traducido en la adhesión a la Comunidad de la Energía en condiciones de miembro con plenos derechos con la condicionalidad de adoptar todo el acervo comunitario correspondiente al sector.

La transformación consiste en que el país decide adoptar legislación y normas de la UE que son muy diferentes de los del país respectivo y decide substituir

prácticamente las normas e instituciones existentes, o cambiarlas de modo que respondan a unas condiciones radicalmente diferentes. Por lo tanto aquí, a nivel de la primera fase, de adopción del marco legislativo en términos de resultados (*outcomes*) del proceso de europeización podemos hablar una etapa entre la transformación y absorción.

También señalar el papel de la presión de adaptación, que en este caso concreto ha sido alta: una vez que el país decidió adoptar todo el acervo comunitario en energía, y aplicarlo en los plazos establecidos (con la derogación de que se les conceden plazos más amplios que a los estados miembros).

Podemos constatar que la UE ha tenido un gran impacto en un área y política de suma importancia para un país como es Moldova. El proceso causal es complejo e interconectado, y para seguir e identificar las razones de las transformaciones en esta política es importante destacar varios aspectos. Desde la perspectiva racionalista, las decisiones domésticas fueron en parte modeladas por los incentivos financieros a cambio de reformas, así como por las posibilidades de asegurar la seguridad energética, como parte del mercado interno de la UE. Desde la perspectiva constructivista, los motivos de asunción de reformas de alto coste debido a la consideración y convicción de que la dirección de integración europea es la adecuada para el desarrollo del país, y por considerar que la perspectiva del país es llegar a ser parte de la Unión Europea.

## Verificación para el área de Energía

Hipótesis	Variable independiente	Desglose de la variable	Mecanismo	Resultado /nivel de transformación
H1. Una mayor (más fuerte) condicionalidad de la PEV determina un mayor nivel de transferencia de normas	La condicionalidad de la PEV	Los incentivos previstos La credibilidad del incentivo	Incentivo externo: conexión al mercado interno europeo de energía	Entre absorción y transformación
H2. Mayor compromiso (commitment) o voluntad (will) de un país de acercarse a la UE contribuye a un mayor nivel de transformación de sus políticas hacia el modelo europeo	La lógica de lo apropiado en la PEV	Iniciativas de transformación de la política doméstica para acercarla al modelo europeo Identificación con la UE Percepción de legitimidad	Enfoque preventivo en las reformas  Asunción de la adopción de todo el acervo comunitario en el área de energía	

## CONCLUSIONES

### *Visión general de la tesis*

La presente tesis se planteó analizar el modo en el que la UE ejerce influencia en países que no son miembros ni candidatos de la Unión, pero que tienen como objetivo acercarse a la UE. Un caso paradigmático en este sentido es el de Moldova y nuestro objetivo ha sido estudiar la europeización de este país, o bien en qué medida las políticas públicas o las instituciones del mismo han sido modeladas, o cambiadas, de resultas de la influencia de la UE.

Con el objetivo de identificar y seguir el proceso de transformación las políticas de Energía y de Justicia y Asuntos Internos, exponemos primero la situación existente en las políticas analizadas antes de que se asumieran compromisos de acercamiento a las normas de la UE, situación que refleja la clara existencia de un desajuste (*misfit*) con las políticas europeas. Para seguir con la aclaración se analizan primero los *outputs*, o los objetivos programáticos, los cambios que se proponen realizar mediante los planes de acciones, o planes de acciones específicos, es decir lo que las partes se comprometen a cumplir. Por último, examinamos los *outcomes*, los cambios efectivos realizados, entendidos en este caso como la transposición en las leyes, o en las instituciones, o en los modos de funcionar de estas políticas, de los cambios asumidos en los acuerdos. En este último punto cabe destacar que en virtud del hecho de que dicha política es todavía un proceso en curso, se hace difícil, si no imposible, hacer una evaluación completa de los *outcomes*. Tampoco podemos analizar la aplicación de las leyes transformadas en la práctica, por la misma razón: el relativamente breve plazo de tiempo en el que el proceso se está llevando a cabo. No obstante, el análisis nos permite entender y evaluar

las condiciones en las que la UE ejerce una influencia considerable en las políticas de un país que no es miembro de la Unión, no es candidato y no tiene perspectiva de adhesión.

En el caso de las instituciones, hemos analizado el Gobierno, y en una perspectiva comparada, podemos afirmar que existen muchas similitudes en el modo de trabajar y actuar de la administración central de Moldova en el proceso de acercamiento a Europa y las pautas seguidas por las instituciones y ejecutivos de los países candidatos, aunque con las diferencias correspondientes de circunstancias, de capacidades, y sobre todo, con la más importante diferencia que es la perspectiva de adhesión. En el caso de los países candidatos de la Europa Central y del Este el trabajo de acercamiento al modelo de la UE se hace siguiendo las previsiones del acervo comunitario, de obligado cumplimiento para ellos como condición para la futura adhesión. En el caso de los países vecinos, que manifiestan su aspiración de obtener la perspectiva de adhesión, las instituciones del estado, en particular el Gobierno, también trabaja para el acercamiento a la UE, solo que en este caso se asumen compromisos también basados en parcialmente en el acervo, y con un enfoque anticipatorio, para poder aspirar a la perspectiva de adhesión.

El trabajo se propone explicar el impacto de la UE en los países vecinos desde el modelo racionalista basado en mecanismos de los cálculos coste-beneficio, de los incentivos a obtener, por una parte, y por otra parte, basado en mecanismos sociales de la lógica de lo apropiado, donde las decisiones se toman en base a razones ideacionales e identitarias y de percepción de legitimidad de la UE.

## *Mecanismos*

Hemos podido ver que en el nivel de influencia de la UE en Moldova ha sido importante la condicionalidad, entendida como un mecanismo muy importante de transformación en los países de la PEV en general, y que en el caso de Moldova ha tenido también un importante papel a la hora de acometer cambios. No obstante, como se ha podido observar, no menos importante ha sido el compromiso de Moldova manifestado como línea de política externa e interna del país, de orientar las acciones hacia la integración europea. Por *integración europea*, sintagma presente en todas las capas del discurso de las elites políticas moldavas en el poder durante casi todo el período de su existencia como país independiente, se entiende la aproximación en la mayor medida posible a la Unión Europea. Es importante destacar aquí la particularidad que podemos notar en pocos países de la PEV, entre los cuales está Moldova, de que una importante parte de este compromiso y aspiración de acercarse a la UE se debe al factor identitario, a la proximidad cultural y el pasado histórico común con Rumania como exponente de la UE, en este caso.

Otra parte de la justificación del compromiso declarado de acercarse a la UE se debe a una visión de beneficios, no necesariamente materiales, a obtener a largo plazo: si en un futuro el país consiguiera obtener la perspectiva de adhesión a la UE (opción que como decimos, no se ha encontrado realmente en ningún momento encima de la mesa), se asume que al igual que en los demás países europeos, mejorarían las condiciones no solo económicas de la vida de la población, sino también en términos de seguridad, democracia, respeto a los derechos humanos, confianza en la justicia, etc. En otras palabras, la UE tiene una alta legitimidad y por consiguiente, credibilidad en el

país, lo que en gran parte ha determinado las preferencias de votación del país en los últimos años, eligiendo partidos de orientación pro-europea.

### *Causalidad*

En el trabajo hemos utilizado el método del trazado del proceso en las dos políticas analizadas, para lo cual hemos expuesto la situación existente en estas áreas, el marco normativo y el funcionamiento de dichas políticas, lo que nos ha permitido identificar el claro desajuste entre el estado de la cuestión (desde el punto de vista normativo, y de funcionamiento) en Moldova y en la UE. El paso siguiente ha sido revisar y analizar los compromisos asumidos en los Planes de Acciones generales y en los Planes de acciones o documentos de programas específicos. Dichos documentos establecían claramente que Moldova, siguiendo sus objetivos de integración europea, y con la voluntad de acercar lo más posible su legislación y funcionamiento de políticas a los modelos europeo, asumía una serie de compromisos a realizar.

En el caso de la Política de Justicia y Asuntos Internos en un principio se asumía la adopción e implementación de las reformas mediante el plan general de Acciones. Más adelante, después de haber registrado algunos avances en el área, y como resultado de diferentes declaraciones de intenciones referentes a la posibilidad de negociar un régimen de liberalización de visados (*rhetoric action*), las partes procedieron a negociar un plan específico de acciones, Visa Liberalization Action Plan, el cual ya establecía acciones muy concretas que Moldova, con la asistencia financiera de la UE cuando fuera requerida, había de implementar para cumplir el objetivo establecido. El proceso de cumplimiento de las acciones previstas en el plan ha sido sujeto a un continuo monitoreo por parte de la UE, y una vez finalizado el proceso, después de su evaluación,

se concedió el régimen de libre circulación para los ciudadanos moldavos. Por otra parte, quedan todavía acciones a realizar, del plan general de acciones, para poder hablar de una transformación plenaria del área de Justicia y Asuntos Internos.

Nuestro análisis nos permite, no obstante, trazar una clara línea de causalidad entre los compromisos asumidos y negociados en el tema de la liberalización de visados y las transformaciones de hecho previstos en el VLAP. En otras palabras, ha sido la influencia de la Unión Europea, mediante la negociación y aprobación de un acuerdo firme, la que ha llevado a que se cumplieran los compromisos de introducir modificaciones en las leyes orientadas a acercarlas a la normativa europea. Podemos afirmar que entre la influencia de la Unión Europea y adopción de las reformas orientadas a obtener el régimen de libre visado existe una relación de causalidad directa. De no existir el Plan de acciones específico promovido por la UE, que condicionaba la concesión del régimen de libre visado con el cumplimiento de dichas acciones, las reformas previstas en el plan mencionado, y por consiguiente en esta área de Asuntos Internos, no se llevaría a cabo, o al menos, no en su forma actual.

En esta misma política hemos podido observar una actitud pro-activa en algunos aspectos, cuando el país asumía reformas para acercarse a la UE antes de que le fueran solicitadas.

Hemos podido constatar que la influencia de la Unión Europea fuera de sus fronteras y en países que no tienen perspectivas de adhesión puede ser alta en caso de que el país respectivo perciba por un lado la legitimidad de la actuación de la UE, y por otro lado aspire a obtener también determinados beneficios. En el caso de Moldova, su reiterada vocación y aspiración europea ha sido determinante para que el país asumiera cambios importantes, a veces de alto coste en términos de capacidades institucionales, financieras, de personal, cambios orientados a acercar al país al modelo europeo.

Podemos constatar la existencia de una importante influencia de la UE también en el área de energía en Moldova. La evolución de la situación en el dominio de la energía ha sido determinada en gran parte por razones y presiones geopolíticas y por las condiciones de vulnerabilidad que estas generaron. En la primera etapa después de la independencia Moldova emprendió reformas de índole liberal en su sector energético condicionada por una parte por la decisión general de asumir la orientación europea, lo que suponía la adopción de los modelos vigentes en los países europeos, por ser considerados los más adecuados para el país. La renuncia a los sistemas centralizados y en el caso de la energía, subsidiados, hasta aquel momento, así como la separación de un sistema y red de energía muy amplia, con prácticas basadas en un modelo económico y de gestión centralizado, llevó a frecuentes e importantes crisis en el ámbito del suministro energético. Para intentar resolverlas, los gobiernos de este período deciden adherirse al modelo europeo liberal de mercado de la energía. Otro aspecto a tener en cuenta era cuasi total carencia de recursos energéticos propios y la existencia de un solo suministrador posible en la región, como se ha mencionado arriba. Las razones de seguridad de suministro, de seguridad energética y por consiguiente económica, han contribuido a que con el tiempo Moldova se declarara a favor de su integración en el mercado energético europeo. El país decidió emprender medidas para convertirse en miembro con plenos derechos de la Comunidad de la Energía Europea, asumiendo como consecuencia la obligación vinculante de implementar la legislación vigente en el área de energía de la UE, con todas las dificultades que esto puede suponer para un país con carencia de capacidades técnicas, financieras y de personas cualificadas. La elección del modelo europeo, en el caso de Moldova ha supuesto asumir decisiones y compromisos con un alto grado de dificultad de cumplimiento. Los datos nos ayudan a reflejar el proceso de influencia de la UE en el sector energético de Moldova, y

podemos ver que la armonización del sector con el sector europeo tiene varias causas que lo explican.

- El enfoque regional – la influencia de la EU en una región muy influida por presiones geopolíticas, reflejar un poco como se manifiesta,
- Diferenciación - desde acuerdos intergubernamentales con países que no se plantean adecuarse al modelo europeo (Azerbaijan u otros), hasta el acceso altamente institucionalizado y condicional en la Comunidad Europea de la Energía de Moldova y Ucrania.

Las decisiones a nivel doméstico también están influidas en gran medida por los incentivos ofrecidos por la UE, así como por las presiones regionales y amenazas a la seguridad energética por parte de Rusia. Moldova decidió adoptar la decisión ambiciosa de integrarse prácticamente en el mercado interno de energía de la UE, con la consiguiente transposición del acervo comunitario que esto supone, y la alta condicionalidad que se contiene en un acuerdo vinculante de implementar el marco legislativo comunitario.

Moldova ha demostrado en este contexto tener una fuerte voluntad política de asumir compromisos muy ambiciosos en el área de energía, y de cumplirlos incluso con dificultades de orden interno (falta de capacidades) y externo (presiones políticas, uso del gas como herramienta diplomática” por parte de Rusia). La Unión Europea en el caso de la política energética ha podido registrar avances en la expansión de las normas y estándares de energía en la región basándose en la aplicación del acervo energético de una forma institucionalizada.

En el caso de las transformaciones en el área de energía, podemos concluir que Moldova, asumió un ambicioso modelo de acercamiento al sector de energía de la UE, traducido en la adhesión a la Comunidad de la Energía en condiciones de miembro con

plenos derechos con la condicionalidad de adoptar todo el acervo comunitario correspondiente al sector.

### *Verificación de las hipótesis*

En la tesis nos hemos propuesto verificar las siguientes hipótesis de trabajo:

H1: Una condicionalidad más fuerte por parte de la UE determina al país a emprender cambios en sus políticas orientados a acercarlas a la UE.

Cuanto más fuerte (mayor) es el incentivo que la UE ofrece, mayor es el compromiso del país de adoptar normas y leyes que llevarán a la convergencia con la UE.

H2: Si un país tiene y demuestra una mayor voluntad (will) y compromiso con el acercamiento a la UE por considerar que es la elección correcta, está más dispuesto a aceptar cambios y transformaciones orientados a converger con las políticas de la UE e incluso procede a realizar transformaciones normalmente pedidas por la UE antes de que ésta las pida.

Para verificar las hipótesis analizamos los Planes de Acciones y los documentos (informes de progresos, planes específicos de acciones, normas legales, discursos y declaraciones oficiales) referentes a la evolución y cambio de las políticas mencionadas.

En el caso de la Política de Justicia y Asuntos Internos podemos afirmar que la primera hipótesis H1 en el caso de la política respectiva se confirma: En presencia de la VI 1- la condicionalidad de la UE, expresada mediante el incentivo de abolición de visados, se ha confirmado un alto nivel de transformación en un breve período de

tiempo. Los mecanismos del cambio han sido por un lado, la existencia del desajuste entre la política doméstica y la política de la UE, y por otro lado la condicionalidad, el ofrecimiento de un importante incentivo, que era la libre circulación de ciudadanos. y el resultado ha sido hasta ahora la adaptación.

La segunda hipótesis se confirma también, ya que es en este sector donde el análisis y la investigación ha revelado un alto nivel de comprometimiento (commitment) de Moldova de aproximar dicha área al modelo europeo, y es aquí donde se ha adoptado el enfoque llamado preventivo, que consiste en adoptar e implementar los requerimientos de la UE antes de que estos fueran solicitados por la Unión para demostrar la disponibilidad de acercarse a los estándares de la UE. Dicho enfoque anticipatorio o pro-activo, pero también el posicionamiento general del país, cuyas perspectivas y vías de desarrollo y evolución son en estrecha conexión e interrelación con la UE y con la ansiada perspectiva de adhesión demuestra la presencia de la percepción de legitimidad de la UE en Moldova, así como la identificación generalmente compartida, de que por cultura, ubicación geográfica y lazos históricos el país es uno europeo.

En el caso de la política de energía, las decisiones a nivel doméstico también han sido influidas en gran medida por los incentivos ofrecidos por la UE, así como por las presiones regionales y amenazas a la seguridad energética por parte de Rusia. Moldova decidió adoptar la decisión ambiciosa de integrarse prácticamente en el mercado interno de energía de la UE, con la consiguiente transposición del acervo comunitario que esto supone, y la alta condicionalidad que se contiene en un acuerdo vinculante de implementar el marco legislativo comunitario. Por tanto podemos deducir que la hipótesis H1 según la cual una mayor condicionalidad determina un mayor nivel de cumplimiento por parte del país se confirma.

Por otra parte, Moldova ha demostrado en este contexto tener una fuerte voluntad política de asumir compromisos muy ambiciosos en el área de energía, y de cumplirlos incluso con dificultades de orden interno (falta de capacidades) y externo (presiones políticas, uso del gas como herramienta diplomática” por parte de Rusia). La explicación a dicho enfoque es que el acercamiento a la UE y la integración en el mercado energético europeo se considera lo apropiado para el país, y esto nos hace constatar que también se confirma la segunda hipótesis H2.

La gestión de la PEV ha recibido numerosas críticas por parte de los autores que la analizan, por considerarse poco eficiente, una emulación de la política de ampliación, pero sin ofrecer la perspectiva de adhesión, por incluir en una única política países con características muy diferentes, etc. Mientras compartimos algunas de estas críticas, nuestro análisis nos permite afirmar no obstante, que en algunos países como es Moldova, y hasta la fecha, la gestión de dicha política por parte de la UE se puede considerar exitosa, en tanto en cuanto se han conseguido importantes avances en temas de seguridad, económicos, sociales, promovidos mediante la PEV. Cabe destacar que para que estos avances se produjeran ha sido necesario que se dieran las siguientes condiciones:

La primera y la más importante, en nuestra opinión, es la identificación del país con la UE y la aspiración de este país de obtener la perspectiva de adhesión. Una vez exista esta condición, se puede observar que los países están más dispuestos a asumir cambios orientados a acercar al país a la UE, incluso cuando la realización de dichos cambios puede suponer altos costes. También un aspecto importante en este sentido es el hecho de que en un país donde los ciudadanos están mayoritariamente a favor de la perspectiva europea, por considerarla la más adecuada y correcta para el país, esto

confiere mayor legitimidad a las acciones de los Gobiernos del país orientadas a asumir compromisos de cambio.

La segunda sería la actitud de la UE con respecto a las aspiraciones manifestadas por el país, o dicho de otra forma, el criterio de diferenciación aplicado en función de la orientación del país y de sus requerimientos, intereses o necesidades. La aplicación del principio de diferenciación ha

Al analizar los mecanismos que se demuestran más eficientes en la exportación de modelos europeos hacia los países vecinos, y con respecto al caso de Moldova podemos deducir que su identificación con la UE ha sido un elemento muy importante a la hora de adoptar el modelo europeo. La aspiración de llegar a obtener en un futuro una perspectiva de adhesión ha sido un factor determinante en la elaboración y adopción de su estrategia de desarrollo de país, estrechamente relacionada con el seguimiento de la orientación pro-europea y por consiguiente, con la voluntad y disponibilidad de modificar sus políticas e instituciones para acercarse al modelo europeo.

Si tomamos como base el modelo de Borzel y Risse<sup>329</sup> para ver el grado de cambio doméstico en estas políticas tendríamos el siguiente cuadro:

<b>Política</b>	<b>Factores intervinientes</b>	<b>Presión de adaptación</b>	<b>Resultado Outcome</b>
Energía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voluntad de acercamiento al sistema europeo (idea)</li> <li>- Amenaza a la seguridad energética en la región (racional)</li> </ul>	Alta (Plazos estrictos de adopción de la legislación, constante evaluación y requerimiento de )	Entre absorción y transformación
JAI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actitud pre-emptive (anticipativa) (basada en la voluntad de seguir el modelo europeo)</li> <li>- Incentivo libre circulación (racional)</li> </ul>	Media (no hay plazos estrictos de implementación pero sí continua evaluación)	Absorción (Acomodación).

Fuente: Elaboración propia basada en la tabla 3.3., Börzel y Risse, p.71.

<sup>329</sup> BÖRZEL, T., RISSE, Th., “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, en FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C., (eds.) “The Politics of Europeanization”, 2005, p. 71.

Podemos ver que en el caso de la política energética, donde el país se ha comprometido a traspasar a su legislación todo el acervo comunitario en el área de la energía, la condicionalidad es muy alta, la presión de adaptación también, por tanto podemos hablar de una etapa entre absorción (acomodación) y transformación de dicha política (donde la transformación significa el cambio total del sistema existente anteriormente y adopción del sistema europeo), aunque por ahora a nivel de outputs (adopción del marco normativo) y no a nivel de outcomes (aplicación en práctica de las previsiones de la legislación adoptada).

En el caso de la Política de Justicia y Asuntos Internos no se acordó la adopción de todo el acervo comunitario en el área, y las medidas asumidas en los planes de acciones se han cumplido en los plazos establecidos. Aquí un incentivo muy fuerte a corto plazo ha sido la perspectiva de obtención de un régimen libre de visados.

#### *Contribución del trabajo y posibles investigaciones ulteriores*

La tesis pretende ser una contribución a la literatura sobre la influencia de la UE fuera de sus fronteras y ofrece un modelo de análisis de un aspecto de la política exterior de la Unión Europea desde una perspectiva nueva, utilizando herramientas metodológicas (*process tracing*, análisis del discurso) que hasta la fecha no se habían utilizado para el análisis concreto del caso de Moldova y de aspectos de sus políticas de asuntos internos y de energía.

En el contexto de las relaciones de la UE con los países de su área de proximidad del Este sería interesante estudiar en el caso de Moldova si la adopción de un marco legislativo acorde con el marco legislativo de la UE en las políticas analizadas

es seguida de la aplicación en el funcionamiento de las áreas de esta política, en qué medida, y cuáles son los factores que determinan la aplicación propiamente dicha y los impedimentos mayores.

## **Conclusions**

### *Overview of the thesis*

The purpose of this thesis was to analyse the way in which the EU exercises influence in countries that are not Member States or candidates of the Union, but which seek closer ties with the EU. A paradigmatic case in this regard is that of Moldova. Our goal has been to study the Europeanization of this country, or the extent to which its public policies and institutions have been modelled or changed as a result of EU influence.

In order to identify and track the process of transformation of policies on energy and justice and home affairs, we start by setting out the prior situation of the policies in question before commitments were signed to bring them closer into line with EU legislation, when there was a clear mismatch with European policies. We continue by analysing the outputs or programme targets – the changes it is proposed to implement by means of action plans or specific action plans – i.e. what the various parties commit to achieving. Finally, we examine the outcomes, i.e. the effective changes actually made. In this case, these consist of transposing the agreed changes into law, the institutions and the way these policies operate. With regard to this latter point, it is worth noting that because this policy is still an ongoing process, it is difficult –if not impossible– to make a complete assessment of the outcomes. For the same reason, given the relatively short period of time in which the process is being carried out, it is not possible to analyse how the transposed legislation has been applied in practice. Nonetheless, the analysis allows us to understand and assess the conditions under which

the EU exercises a considerable influence in the policies of a country which is not a Member State, is not a candidate and has no prospect of membership.

In the case of the institutions, we have analysed the government, where a comparative perspective reveals many similarities in the way the Moldovan government's functions and acts in the process of rapprochement to Europe and the steps taken by the governments and institutions of candidate countries, albeit with the corresponding differences in circumstance and capacity as well as the most important difference, the actual prospect of joining the union. In the case of candidate countries from central and eastern Europe, the work of alignment with the EU model is carried out by following the provisions of the *acquis communautaire*, which is a prerequisite of future membership. In the case of neighbour countries expressing an aspiration to attain candidacy status, the institutions of the state –particularly government– also work to align themselves with the EU, the difference being that in this case they assume commitments based partially on the *acquis*, on an anticipatory basis, in order to be in a position to aspire to candidacy status.

This paper seeks to explain the EU's impact on neighbouring countries using a rationalist model, based on the one hand on mechanisms for calculating the cost-benefit (the incentives to be obtained) and on the other, based on social mechanisms of logic of appropriateness, where decisions are taken on the basis of ideational and identity factors and the perception of the EU's legitimacy.

### *Mechanisms*

We have found that conditionality has been important in the EU's influence in Moldova. This is a highly important mechanism of transformation in ENP countries in

general and in the case of Moldova it has also played an important role when it comes to undertaking changes. No less important, however, has been Moldova's stated commitment as part of the country's external and internal policy, to orient its actions towards European integration. *European integration*, a syntagm which can be found at all levels of the discourse of the Moldavian political elites practically throughout its recent history as an independent country, is interpreted as meaning the greatest possible alignment with the European Union. In this regard, it is important to note that in a few ENP countries, including Moldova, an important part of this commitment and aspiration for closer alignment with the EU is due to the identitary factor, to the cultural proximity and shared historical past – in this case with Romania as an exponent of the EU.

Another justification for the stated commitment of alignment with the EU is the view that is held of the longer-term –and not necessarily material– benefit to be obtained from this course of action: were the country, in the future, to attain EU candidacy status (and as mentioned, this option has never really been on the table), it is assumed that like other European countries, the living standards of the population would improve, not only in economic terms but also in terms of security, democracy, respect for human rights, faith in the justice system, etc. In other words, the EU enjoys a high degree of legitimacy and thus, credibility in the country and to a great extent this has determined the country's voting preferences in recent years, in which parties with a pro-European orientation have been elected.

### *Causality*

The method used in the thesis has been to trace the process in the two policies analysed. For this purpose we have set out the pre-existing situation in these areas, the

regulatory framework and the working of these policies; this has enabled us to identify the clear mismatch between the state of play (from a regulatory and functional perspective) in Moldova and in the EU. The next step was to review and analyse the commitments assumed in the general action plans and in the action plans or documents of specific programmes. These documents clearly established that Moldova, in keeping with its goals of European integration, and with a desire to bring its legislation and the working of its policies in line with European models to as great an extent possible, made a series of undertakings.

In the case of the Justice and Home Affairs policy, it began by accepting adoption and implementation of the reforms by means of the General Action Plan. After some progress had been made in this area, and as a result of various declarations of intent on the possibility of negotiating a process of visa liberalization (rhetoric action), the parties negotiated a specific action plan on visa liberalisation, which established very specific actions that Moldova –with financial assistance from the EU as required– had to implement to meet its established objective. The process of fulfilling the actions set out in the plan was continuously monitored by the EU, and on completion of the process, following an assessment, free circulation was awarded to Moldavian citizens. Some actions from the general action plan remain to be implemented to complete transformation of the area of Justice and Internal Affairs.

Nonetheless, our analysis shows a clear line of causality between the commitments assumed and negotiated on visa liberalisation and the transformations actually set out in the VLAP. In other words, it has been EU influence –through negotiation and approval of a signed agreement– that has led Moldova to fulfil its commitments to amend its laws to bring them more into line with European legislation. A relationship of direct causality can be said to exist between EU influence and

adoption of the reforms oriented towards obtaining visa liberalisation. If the specific action plan promoted by the EU, making the awarding of free movement conditional on these actions being undertaken, did not exist, then the reforms set out in the plan (and thus in the area of Home Affairs) would not have been implemented, at least, not in their present form.

We have also seen a pro-active attitude in some aspects of this policy, with the country accepting reforms to align itself with the EU before these were requested.

We have seen that the European Union can have major influence outside its borders and in countries that have no prospects of membership when the country in question perceives the legitimacy of the EU's action and at the same time aspires to obtain certain benefits. In the case of Moldova, its constant European vocation and its aspirations have been decisive in ensuring that the country assumed important changes geared towards greater alignment with the Union; changes which have sometimes come at a high cost in terms of institutional, financial, and personnel capacities.

We have also seen that the EU has an important influence in the energy area in Moldova. The situation in this domain has largely been determined by geo-political factors and pressures and a consequent situation of vulnerability. In the first stage following independence, Moldova undertook liberalising reforms in its energy industry. These were in part conditioned by the overall decision to opt for a European orientation, which involved adopting models already in place in European countries, which were considered to be the most suitable for the country. The abandonment of previously centralised –and in the case of energy, subsidised– systems, and the breakup of a very extensive energy system and grid using practices based on a centralised economic and management model, led to frequent and important crises in energy supply. In order to resolve these issues, the governments of the time decided to implement the European

liberal model for the energy market. Another important aspect was the almost complete lack of domestic energy resources and the existence of only one possible supplier in the region. Supply security, energy security and by extension economic security, have all been factors influencing Moldova's gradual favouring of integration into the European energy market. The country decided to implement measures to become a full member of the European Energy Community, assuming a binding obligation to implement current EU legislation in the area of energy, with all the difficulties that this involved for a country with a shortage of technical and financial capacities and qualified personnel. By opting for the European model, Moldova has had to assume decisions and commitments which are very difficult to fulfil. The figures clearly show the process of EU influence in Moldova's energy industry. We can see that there are various factors explaining harmonisation of the industry with the European industry.

- The regional approach – the influence of the EU in a region that is highly influenced by geo-political pressures.
- Differentiation - from inter-governmental agreements with countries that do not plan to adapt to the European model (Azerbaijan and others), to highly institutionalised and conditional access in the European Energy Community of Moldova and Ukraine.

Decisions at a domestic level have also been influenced to a great extent by EU incentives, as well as by regional pressure and threats to energy security emanating from Russia. Moldova decided to make the ambitious decision of –to all intents and purposes– joining the EU's internal energy market, with all the transposition of *acquis communautaire* that this involved, and the high level of conditionality contained in a binding agreement to implement the community legislative framework.

In this context, Moldova has shown a strong political will to assume very ambitious commitments in the area of energy, and to meet them, even in the face of internal and external difficulties (shortage of capacities on the one hand, political pressure and use of gas as a diplomatic tool by Russia on the other). The European Union has made progress in expanding the norms and standards of its energy policy in the region, based on institutionalised application of the EU's energy acquis.

In the case of transformations in the area of energy, Moldova may be seen to have assumed an ambitious model of alignment with the EU energy industry; in real terms, this translated into becoming a full member of the Energy Community on condition of adopting all the acquis corresponding to the industry.

#### *Verification of hypotheses*

The thesis sets out to verify the following working hypotheses:

H1: Stronger conditionality by the EU influences the country in undertaking changes to its policies oriented towards greater alignment with the EU.

The stronger (greater) the incentive offered by the EU, the greater is the country's commitment to adopt regulations and laws that will lead to convergence with the EU.

H2: If a country has and demonstrates a greater will and commitment to EU alignment because it considers it to be the right choice, it will be more disposed to accept changes and transformations oriented towards convergence with EU policies and will even make the transformations normally demanded by the EU before any such request is made.

To verify these hypotheses, we analyse the action plans and documents (progress reports, specific action plans, legal standards, speeches and official declarations) referring to development and change of the aforementioned policies.

In the case of the policy on justice and home affairs we can state that the first hypothesis, H1, is confirmed: In the presence of the VI 1- the conditionality of the EU, expressed by means of the incentive of visa abolition, a high level of transformation has been confirmed in a short period of time. The mechanisms of change were on the one hand, the existence of the mismatch between domestic and EU policies, and on the other, conditionality, i.e. the offering of an important incentive – free movement of the country's citizens. The result to date has been adaptation.

The second hypothesis is also confirmed; our analysis and research have shown a high level of commitment by Moldova to bring this area more into line with the European model, and it is here that a “preventative” approach has been adopted, consisting of adopting and implementing EU demands before these are made, in order to show a willingness to align with EU standards. This anticipatory or proactive approach –but also the general positioning of the country, whose perspectives and path of development and evolution are closely connected and inter-related to the EU and the coveted prospect of membership demonstrates the presence of the perception of legitimacy of the EU in Moldova, together with a generally shared identification of Moldova as a European country, with shared culture, geographical location and historical ties.

In the case of energy policy, decisions at a domestic level have also been influenced to a great extent by EU incentives, as well as by regional pressure and threats to energy security emanating from Russia. Moldova decided to make the ambitious decision of –to all intents and purposes– joining the EU's internal energy market, with

all the transposition of *acquis communautaire* that this involved, and the high level of conditionality contained in a binding agreement to implement the community legislative framework. We may therefore deduce that Hypothesis H1, whereby greater conditionality determines a greater level of fulfilment by the country, is confirmed.

At the same time, Moldova has shown a strong political will to assume very ambitious commitments in the area of energy, and to meet them, even in the face of internal and external difficulties (shortage of capacities on the one hand, political pressure and use of gas as a diplomatic tool by Russia on the other). The explanation for this approach is that rapprochement to the EU and integration into the European energy market is considered the right approach for the country. We may therefore deduce that the second hypothesis, H2, is also confirmed.

The ENP has been widely criticised as inefficient by analysts, an emulation of enlargement policies that does not offer the prospect of membership, bundling together in a single policy countries with very different characteristics, etc. While we share some of these criticisms, our analysis nonetheless shows that in some countries, such as Moldova, this policy may be considered to have been successfully managed to date, insofar as important advances have been achieved in security, economic and social matters, promoted by means of the ENP. It should be noted that in order for these advances to take place, the following conditions have been necessary:

The first, and in our opinion most important, is the country's identification with the EU and its aspiration to obtain candidacy status. When this condition exists, it may be seen that countries are more willing to accept changes oriented towards greater alignment with the EU, even when such changes may come at a high cost. Another important aspect in this regard is that the citizens mostly favour the pro-European perspective, considering it the most suitable and correct path for the country; this

confers greater legitimacy on the actions of the country's governments in assuming commitments to change.

The second condition is the EU's attitude to the country's stated aspirations, or to put it another way, the criterion of differentiation applied in accordance with the country's orientation and its requirements, interests or needs.

Having analysed the mechanisms that have proved most efficient in exporting European models to neighbouring countries, and in the specific case of Moldova, we may deduce that its identification with the EU has been a very important element when it comes to adopting the European model. The aspiration of obtaining candidacy status in the future has been a decisive factor in preparing and adopting a strategy of national development that is closely related to a pro-European orientation and therefore to its willingness to modify its policies and institutions to bring them more into line with the European model.

The table below uses the model by Borzel and Risse<sup>330</sup> to show the degree of domestic change in these policies:

<b>Policy</b>	<b>Intervening Factors</b>	<b>Pressure of adaptation</b>	<b>Outcome</b>
Energy	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Willingness to align with the European system (idea)</li> <li>- Threat to energy security in the region (rational)</li> </ul>	High (Strict periods of adoption of legislation, constant assessment)	Between absorption and transformation
JHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pre-emptive attitude (anticipative) (based on the will to follow the European model)</li> <li>- Incentive of free movement (rational)</li> </ul>	Medium (there are no strict periods of implementation but there is continuous assessment)	Absorption (Accommodation).

Source: Authors based on Table 3.3., Börzel and Risse, p.71.

<sup>330</sup> BÖRZEL, T., RISSE, Th., "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", en FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C., (eds.) "The Politics of Europeanization", 2005, p. 71.

We can see that in the case of energy policy, where the country has undertaken to transpose all the *acquis communautaire* in the area of the energy, the degree of conditionality is very high, as is the pressure to adapt. One may therefore speak of a stage between absorption (accommodation) and transformation of this policy (where transformation means the total change of the previously existing system and adoption of the European system), although for the moment this is in terms of outputs (adoption of the regulatory framework) rather than outcomes (practical application of the provisions of the legislation).

In the case of Justice and Home Affairs policies it was not agreed to adopt all the *acquis communautaire* in this area, and the measures assumed in the action plans were completed in the established periods. Here a very strong short-term incentive was the prospect of obtaining visa liberalisation.

#### *Contribution of the study and possible subsequent research*

The thesis seeks to contribute to the literature on the EU's influence outside its borders and offers a model for analysing one aspect of European Union foreign policy from a new perspective, using methodological tools (process tracing, discourse analysis) that have not previously been used for the specific analysis of the case of Moldova and aspects of its home affairs and energy policies.

In the context of the EU's relations with its Eastern Neighbourhood, it would be interesting to study in the Moldovan case whether the adoption of a legislative framework that is in line with that of the EU in the policies analysed is followed by application in the working of the areas of this policy; the extent thereof; the factors that determine this application and the most important impediments.

## Anexo 1

### Relación de entrevistados (enero – febrero de 2015)

Nr	Cargo/Organización	Institución	Lugar
1	Responsable departamento N.M.	Ministerio de Asuntos exteriores e Integración Europea	Chisinau
2	Secretario tercero Cr.A.	Ministerio de Asuntos exteriores e Integración Europea	Chisinau
3.	Consejero experto en energía (A.Sa.)	Gobierno RM	Chisinau
4.	Responsable de las relaciones energéticas con la UE (In. Cr.)	Dirección de Energía (Ministerio Economía)	Chisinau
5.	Empleado dirección integración europea (P.N)	Ministerio de asuntos internos	Chisinau
6.	Jefe dirección integración europea (Cr.L.)	Ministerio de Asuntos Internos	Chisinau
7.	Representante de la UE (D.P.)	Comisión Europea	Chisinau
8.	Representante think tank (D.C)	Expert Group	Chisinau
9.	Representante think tank (I.M)	Idis Viitorul	Chisinau
11.	Jefe de la sección Política y Economica (V.S.)	Delegación de la Comisión Europea	Chisinau
12	Experto temas energéticos (I.P.)	Think tank, ONG	Chisinau



## **Anexo 2**

### **Guión para las entrevistas semi-estructuradas**

1. ¿Por qué el país decidió participar en la PEV?
2. ¿Cuáles fueron los beneficios esperados?
3. ¿Cuáles eran las preferencias iniciales con respecto a la adhesión?
4. ¿Cuáles eran los objetivos principales de la política de conformidad con la perspectiva de su país?
5. ¿Cómo percibió que tanto la vecindad Sur como la vecindad Este formarían parte de la misma política?
6. Después de la experiencia que tiene ahora, ¿han cambiado sus preferencias en estas áreas?
7. ¿Ha tomado parte en las reuniones con las instituciones europeas? ¿Alguna de sus reuniones ha influido o cambiado su opinión sobre algún tema?
8. ¿Qué ha aprendido de las reuniones y encuentros con los representantes de la UE?
9. ¿Cómo describiría la actitud de los representantes de la Unión hacia su país? De la Comisión Europea?
10. ¿Y la actitud de la administración o representantes del país?
11. ¿Si Usted tuviera la posibilidad de cambiar algo en la PEV, qué cambiaría?



## BIBLIOGRAFIA

*Libros, artículos, capítulos de libros:*

AGH, A., ROZSAS, A., *Managing Europe from home. The Europeanization of the Hungarian Core executive*, Occasional Paper 3.1 – 09.3, Budapest University of Economic Sciences and Public Administration (published by Dublin European Institute).

AGNEW, J., *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*, Madrid, Trama, 2005

AHEARNE ALAN, P. F., “The EU and the governance of globalization”, *International Journal of Public Policy*, 3 (1-2), 118 -139, 2008.

ANDERSON, J., “Europeanization and the Transformation of the democratic Polity, 1945-2000”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 793-822, 2002.

BARBÉ E. (dir.), *La UE más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterraneo y Europa Oriental?*, Tecnos, 2010.

BARBÉ E., COSTA O., HERRANZ SURRALLÉS, A., NATORSKI, M., “Which rules shape EU's external governance? The patterns of rule selection in foreign and security policies”, *Journal of European Public Policy* , 16 (6), 834 – 852, 2009.

BARBÉ, E., HERRANZ A., *Europeanisation, Internationalisation and Coordination in the Proximity of the EU*, CFSP Forum, vol. 6, no. 1, 2008.

BARILOV, A., *The EU's external governance of Justice and Home Affairs (JHA): have Moldova's policy efforts to curb illegal migration been successful?*, MPC RR 2013/04, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

BATT, J., WOLCZUK, K., “The political context: building new states”, en HARE, P., BATT, J., ESTRIN S. (eds), *Reconstituting the Market: The Political Economy of Microeconomic Transformation*, Amsterdam, Harwood, p. 39, 1999.

BENGTSSON, R., “Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU External Policy”, *Journal of European Integration* 30 (5), 597-616, 2008.

BENNETT, G., “Process tracing and historical explanation”, Chapter 10, in *Case Studies and Theory development in the social sciences*, Mit Press Ltd, 2005.

BLOCKMANS, S., LAZOWSKI, A., (eds), *The European Union and Its Neighbours: A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, Asser Press, 2006.

BÖRZEL, T. , “Towards Convergence in Europe?”, *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 573–96, 1999.

BÖRZEL, T., “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization”, *Journal of Common Market Studies* 40: 193–214, 2002.

BÖRZEL, T., “European Governance: Negotiation and competition in the shadow of hierarchy”, *Journal of Common Market Studies*, 48 (2), 191-219, 2010.

- BÖRZEL, T., “Member State Responses to Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, , nr. 2, 2002. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=316062>
- BÖRZEL, T., “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies* 37 (4): 573-596., p. 574, 1999.
- BÖRZEL, T., PANKE D., “Europeanization” en CINI, M., PEREZ-SOLORZANO BORRAGAN N., (eds), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- BÖRZEL, T., RISSE, TH., “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers* (EIoP) Vol. 4, N° 15; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> , 2000.
- BÖRZEL, T., *The Transformative Power of Europe Reloaded. The Limits of External Europeanization*, KFG Working Papers, nr. 11, 2010.
- BÖRZEL, TANJA A., PAMUK Y., STAHN A., *The European Union and the Promotion of Good Governance in its Near Abroad. On size fits all?*, SFB-Governance Working Paper Series, No. 18, December 2008
- BOSSE, G., “The EU’s relations with Moldova: Governance, Partnership or Ignorance?” *Europea Asia Studies*, Nr. 62, Vol. 10, sept.2010.
- BOSSE, G., “Values in the EU’s Neighborhood of a Coherent Policy?”, *European Political Economy Review*, ISSN 1742-5697, 2007.
- BOX-STEFFENSMEIER, J., M., BRADY, H., COLLIER D., (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, 2008.
- BRUSIS, M., “Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe”, *Governance* 15 (4), 2002.
- BULMER, S., RADAELLI, C., “The Europeanisation of National Policy?”, *Europeanisation Online Papers*, No. 1/2004.
- BUSCANEANU, S., *How far is the European Neighbourhood Policy a substantial offer for Moldova?*, Anexa 5, <http://www.e-democracy.md/files/enp-moldova.pdf>, 2006.
- CHECKEL J., KATZENSTEIN, P., *European Identity*, Cambridge University Press, 2009.
- CHECKEL, J., “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework” en CHECKEL, J.(ed.), *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge University Press. Also available in *International Organization*, vol. 59(4): 801-826, 2007.
- CHECKEL, J., “The Europeanization of Citizenship?”, en COWLES, M., CAPORASO, J., RISSE, T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2001.
- CHECKEL, J., “Why comply? Social learning and European identity change”, *International Organization*, 55(3), 553-88, 2001.
- CHECKEL, J., *Compliance and conditionality*. Arena Working Papers, WP 00/18, 2000.

CHECKEL, J., *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, Arena Working Paper, 2005  
[http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05\\_26.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_26.pdf)

CINI, M., *European Union Politics* (3 ed.). Oxford University Press. 2010

COWLES, M., CAPORASO, J., RISSE, T., (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2003

CREMONA, M., “The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?”, en CREMONA, M., *Developments in EU External Relations Law*, Oxford Scholarship Online, 2009.

CREMONA, M., HILLION, C., *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*. EUI Working Paper LAW No. 2006/39.

CREMONA, M., MELONI, G., *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernization?*, EUI Working Papers, Law 2007/21

DEBARDELEBEN, J. (ed.), *The boundaries of EU Enlargement: a place for neighbours*, Palgrave MacMillan, 2010.

DEBARDELEBEN, J., HURRELMAN, A., *Transnational Europe, Promise, Paradox, Limits*, Palgrave Macmillan, 2011.

DEL SARTO et al., “From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?”, *European Foreign Affairs Review* 10(1): 17-38 , 2005,

DEL SARTO, R., SCHUMACHER, T., “From Brussels with love: leverage, benchmarking, and the action plans with Jordan and Tunisia in the EU's democratization policy”, *Democratization*, Volume 18, Issue 4, (Special Issue: Democracy Promotion in the EU's Neighbourhood: From Leverage To Governance), 2011.

DELANTY, G., RUMFORD, C., *Rethinking Europe: social theory and the implications of Europeanization*, Routledge, 2005.

DELCOUR, L., TULMETS, E., “Pioneer Europe? The ENP as a Test Case for EU's Foreign Policy”, *European Foreign Affairs Review*, 14(4): 521—523; 2007.

DIEZ, T., STETTER, S., ALBERT, M., “The European Union and border conflicts: The transformative power of integration”, *International Organization* 60 (3), 563-593, 2006.

DIMITROVOVA, B., “Cultural Bordering and Re-Bordering in the EU's Neighbourhood: Members, Strangers or Neighbours?”, *Journal of Contemporary European Studies*, 2010.

DOLOWITZ D., MARSH, D., “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000.

DUBIKAITIS, A., KALNINA, I., SPENHOFF, W., *Consolidarea managementului de control la frontieră*, UNDP Moldova, 2005.

DYSON, K., SEPOS, A., *Which Europe? The politics of differentiated integration*, Palgrave Macmillan, 2010.

EARL, B., *Fundamentos de la investigación social*, International Thomson Editors, 2000.

EBNER, A., "European governance, policy entrepreneurship and the discourse reform: An institutionalist assessment", *International Journal of Public Policy* 5, no. 4: 314-330, 2010.

EDWARDS, G. "The Construction of ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *Journal of European Integration*, 30 (1), 45-62, 2008.

EGANT, M., NUGGENT, N., PATERSON, W., *Research Agendas in EU Studies. Stalking the elephant*, Palgrave Macmillan, 2010

EGMONT, C. E., *The Treaty of Lisbon: A second look at the institutional innovations*, joint CEPS, EGMONT and EPC study, 2010.

EISING, R., "Multilevel governance and business interests in the European Union", *Governance* 17, no. 2: 211-245, 2004.

EMERSON, M. (ed.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, 2005.

EPSTEIN, R.A., SEDELMEIER, U., "Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement", *Journal of European Public Policy* 15 (6), 795-805, 2008.

ESCRIBANO, G., *¿Europeización sin Europa?*, Working paper. Vol. 2005/9. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005.

EXADAKTYLOS, T., RADAELLI, C., "Research Design in European Studies", *Journal of Common Market Studies*, 47/3, 507-30, 2009.

EXADAKTYLOS, TH., RADAELLI, C., (Eds.), *Research Design in European Studies*, Bangstoke, Palgrave Macmillan, 2012

FEARON J., WENDT, A., "Rationalism v. Constructivism: a skeptical view", en *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, 2002.

FEATHERSTONE K., RADAELLI, C., (eds). *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.

FIERKE, K., WIENER, A. "Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement", *Journal of European Public Policy* 6 (5), 721-742, 1999.

FINK-HAFNER, D., *Europeanization of the core executive in the transition from circumstances of eu accession to full EU membership*, Paper presented at the EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, Texas, March 31-April 2, 2005.

FLOCKHART, T., "Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms Across Time and Space", *Journal of Common Market Studies*, 48/4, 787-810, 2010.

FRANCHINO, F., "The Study of EU Public Policy: Results of a Survey", *European Union Politics, Forum Section*, 6,2:243-52, 2005.

- FRIIS, L., MURPHY, A., “The European Union and Conditionality in Central and Eastern Europe: Governance and boundaries”, *Journal of Common Market Studies* 37 (2), 211-232, 1999.
- FRITZ, V., *State Weakness in Eastern Europe: Concept and Causes*, EUI Working Papers, 2004.
- GAWRICH, A., MELNYKOVSKA, I., & SCHWEICKERT, R., “Neighbourhood Europeanization through ENP: the case of Ukraine”, *Journal of Common Market Studies*, 48(5), 2010.
- GHAZARYAN, N., “The evolution of the ENP and the consistent evolution of its inconsistencies”, *Review of European and Russian affairs* 7 (1), 2012.
- GHAZARYAN, N., *The ENP and the democratic values of the EU. A legal Analysis*, Hart Publishing, 2014.
- GHEORGHIU, V., *EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation*, Report at the International Conference „The International Experience of European Integration and Perspectives of Neighborhood Policy for Armenia”, Yerevan, Armenia, 3-5 November 2005.
- GHINEA, C., CHIRILA, V., *EU – Moldova negotiations: What is to be discussed, what could be achieved*, en Romanian Center for European Studies, CRPE, 2010.
- GILLESPIE, R., LAFFAN, B., “European Identity: Theory and Empirics” en CINI M, BOURNE A., (eds.) *Palgrave Advances in European Union Studies*, Palgrave, 2006.
- GLENN, J.K., From nation-states to member states: Accession negotiations as an instrument of Europeanisation”, *Comparative European Politics* 2 (1), 3-28, 2004.
- GLIGOROV, V., “European partnership with the Balkans”, *European Balkan Observer* 2 (1), 2-8, 2004.
- GNEDINA, E., POPESCU, N., *The European Neighbourhood Policy's first decade in the Eastern Neighborhood*, Neighbourhood Policy Paper, July 2012, Available at [http://www.khas.edu.tr/cms/cies/dosyalar/files/black\\_sea\\_03A.pdf](http://www.khas.edu.tr/cms/cies/dosyalar/files/black_sea_03A.pdf)
- GNEDINA, E., SLEPTOVA E., *The echewing Ucranian politics*, CEPS Working Papers, N. 360, January 2013.
- GOETZ, K., “European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?”, *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pp. 211-231. 2000.
- GOETZ, K., “Governance as a path to government”, *West European Politics* 31, no. 1-2: 258-279, 2008.
- GOETZ, K., HIX, S. (eds.), “Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems”, *West European Politics*, Special Issue, 23:4, October, pp. 94-120, 2000.
- GRABBE, H., *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2005.
- GRABBE, H., “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and diversity”, *Journal of European Public Policy* 8 (6), 2001.

- GRAZIANO, P., VINK, M., (eds.) *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- HAAS, E., “International integration: the European and the universal process”, *International Organizations*, 15(3):366–92, 1961.
- HAUGHTON, T., “When does the EU make a difference? Conditionality and the accession process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review* 5 (2), 233-246, 2007.
- HAVERLAND, M. “Does the EU Cause Domestic Developments? Improving Case Selection in Europeanization Research”, *West European Politics*, 29/1, 134-46, 2006.
- HAVERLAND, M., ROMEIJN, M., “Do member states make European policies work? Analysis the EU transposition deficit”, *Public Administration* 85 (3), 757-778, 2007.
- HERNANDEZ I SAGRERA, R., *Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia: (non)-promoting circular migration?*, Eastern Partnership Community Analysis, 2011.
- HERNANDEZ I SAGRERA, R., *Moldova: Pioneering Justice and Home Affairs Cooperation with the EU in the Eastern Partnership?*, Moldova’s Foreign Policy Statewatch, issue 30, Chisinau: Institute for Development and Social Initiatives ‘Viitorul’, July 2011
- HERRANZ SURALLÉS, A., *La Política Europea de Vecindad (PEV): ¿Un nuevo modelo de gobernanza exterior?*, Anuario CIDOB, 2007
- HERRANZ-SURALLÉS. A., “Europeanisation, Internationalisation and Coordination in the Proximity of the EU”, *CFSP Forum*, 6: 1, pp. 1-5, 2008.
- HILL CH., WONG, R., *National and European Foreign Policy. Towards Europeanization*, Routledge, 2011.
- HILLION, C., *The EU Neighbourhood Competence under Article 8TEU*, Policy Paper, Notre Europe, Jacque Delors Institute, 19 February, 2013.
- HIX, S., GOETZ, K., “Introduction: European Integration and National Political Systems”, *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pp. 1-26, 2000.
- HOWORTH, J., “The EU as a global actor: Grand strategy for a global grand bargain?”, *Journal of Common Market Studies* 48, no. 3: 455-474, 2010.
- HUGHES, J., SASSE, G., GORDON C., *Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
- HUGHES, J., SASSE, G., GORDON, C., “Conditionality and Compliance in the EU’s Eastward Enlargement”, *Journal of Common Market Studies* 42 (3): 523–51, 2004.
- HYDE-PRICE, A.,” Normative power Europe: a realist critique”, *Journal of European Public Policy* 13 (2), 217-234, 2006.
- JACHTENFUCHS M., KOHLER-KOCH, B., “Governance and Institutional Development” en WIENER, A., DIEZ, T., *European Integration Theories*, Oxford, 2004.
- JONAVICIUS, L., *Las políticas de promoción de la democracia de los Estados de Europa Central y del Este*, 2008, FRIDE .

- JONES, A., CLARK J., "Europeanisation and discourse building: The European Commission, European narratives and European neighbourhood policy", *Geopolitics* 13.3, p. 545-571, 2003.
- JORDAN, A., "The Europeanisation of national government and policy: A departmental perspectives", *British Journal of Political Science*, 33 (2): 261-282, 2003.
- JORGENSEN K. E., POLLACK M. A., ROSAMOND B., *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, 2007.
- JUPILLE, J., CAPORASO, J. A., CHECKEL, J. T., "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union", *Comparative Political Studies*, 36; 7-40, 2003.
- KASSIM, H., "Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems", en FEATHERSTONE K., RADAELLI, C. (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, 2003.
- KELLEY, J., "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 2006.
- KEOHANE R. "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, pp. 379-396 , Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association, 1988.
- KEUKELEIRE S., MACNAUGHTON, J., *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave, 2008.
- KNILL, C., LEHMKUHL, D., "How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration Online Papers* 3 (7): June 15, 1999.
- KNILL, C., LEHMKUHL, D., "The national impact of EU regulatory policy: three mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41(2): 255-80, 2002.
- KNILL, C., *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press, 2001.
- KOROSTELEVA, E., "The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours?", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2011.
- KOROSTELEVA, E., *The European Union and its Eastern Neighbours. Towards a more ambitious partnership?*, Routledge, New York, 2012.
- KOTZIAN, P., KNODT, M., URDZE, Z., "Instruments of the EU's External Democracy Promotion", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, N. 5, pp. 995-1018, 2011.
- KRATOCHVIL, P., "Discursive Constructions of the EU's Identity in the Neighbourhood: An Equal Among Equals or the Power Centre?", *European Political Economy Review* ISSN 1742-5697.No. 9, Autumn 2009.
- KRATOCHVIL, P., TULMETS E., *Constructivism and rationalism in EU External Relations. The case of the ENP*. Nomos, 2010.
- KRATOCHVIL, P., TULMETS, E., "Constructivism and rationalism as analytical lenses: The case of European Neighbourhood Policy", *Politics in Central Europe*, 6, June 2010.

LADRECH, R., "Europeanization of domestic politics and institutions. The case of France", *Journal of Common Market Studies*, Nr. 32-1, 1994.

LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, 2010.

LAFFAN, B., *Managing Europe from home. Impact of EU on Executive Government: a Comparative Analysis*, Working Paper University College Dublin, 2004.

LAITIN, D., *Comparative Politics: The State of the Subdiscipline*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., September, 2000.

LANGBEIN J., WOLCZUK K., "Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine", *Journal of European Public Policy*, Volume 19, 6, 2011, 1- 19.

LAVENEX, S., SCHIMMELFENNIG, F., "EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics", *Journal of European Public Policy*, 16 (6), 2009.

LAVENEX, S., WICHMANN, N., "The External Governance of EU Internal Security", *Journal of European Integration*, 31 (1), 83-102, 2009.

LEVI-FAUR, D., (Ed.), *Oxford Handbooks in Politics & International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

LIPPERT B., UMBACH G. et al., "Europeanization of CEE executives. EU Membership negotiations as a shaping power", *Journal of European Public Policy* 8, n. 6, 2001.

LITRA, L., *Some reflections on the timing of Moldova negotiations of the EU's Association Agreements*, IDIS Viitorul, 2010. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&v33=106531&id=121696>

LUPU M. R., *External democracy promotion in Ukraine and Moldova: the impact of the European Union*, Working Paper, Danish Institute for International Studies, 2010.

MANHEIM B. J., RICH, R. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Universidad Textos, 1998.

MARCH, J. G., OLSEN, J. P., "The institutional dynamics of international political orders", *International organization*, 52(04), 943-969, 1998.

MARCIACQ, F., "The Political Geographies of Europeanisation: Mapping the Contested Conceptions of Europeanisation", *Journal of Contemporary European Research*, Volume 8, Issue 1, pp. 57-74, 2012.

MARISCAL, N., "Aproximaciones constructivista a la Unión Europea", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nr. 47, 2012, p. 20.

MARISCAL, N., *Teorías políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid 2003.

MAYHEW, A., *Enlargement of the European Union: An Analysis of the negotiations for countries in the Western Balkans*, SIGMA Paper No37, March, 2007.

MORATA, F. (ed.), *La gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2004.

- MORAVCSIK, A., *The Choice for Europe. Social Power and State Purpose from Messina to Maastricht*, Routledge, 2000.
- MORAVCSIK, A., VACHUDOVA, M., “National Interests, State Power and EU Enlargement”, *Perspectives*, 2002.
- MUNGIU PIPPIDI, A., Disputed identity as unescapable pluralism. Moldova’s ambiguous, transition, *Romanian Journal of Political Science*, Vol.7, n. 2, 2007.
- OLSEN, J. “Europeanization”, en CINI M.(ed.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2003.
- OLSEN, J.,”The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40(5), pp. 921-952, 2002.
- OLSEN, J.P., “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European Public Policy* 10 (4), 506-531, 2007.
- OLSEN, J.P., *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift, and the co-existence of orders*, Oxford University Press, 2007.
- PAGE, E., “Europeanization and the Persistence of Administrative Systems” en HAYWARD J., MENON A. (eds.) *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003.
- PANKE, D., *How to combine rationalist and constructivist accounts of International Politics. Building bridges on Terra Firma*, Center for European Studies Otto-Suhr-Institute, Berlin, 2004.
- PARKES R., VIILUP E., *¿Asociación oriental? Algo más parecido a una dependencia mutua. El caso de la Unión Europea y la cooperación en asuntos interiores con Moldavia*, CIDOB International Notes, 2012.
- PÉREZ VERA, E., RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. (eds.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005.
- PETROV, R., “Legal and Political Expectations of Neighbouring Countries from the ENP”, en CREMONA, M., MELONI, G., *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernization?*, EUI Working Papers, Law 2007/21.
- PHILLIPS, N., *Discourse analysis: Investigating processes of social construction* (Vol. 50). Sage, 2002
- POPESCU, N., WILSON, A., *The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, 2007.
- POPESCU, N., “EU and the Eastern Neighborhood reluctant involvement in conflict resolution”, *European Foreign Affairs Review* 14, no. 4: 457-477, 2009.
- POPESCU, N., LITRA, L., *Transnistria: a bottom-up solution*, European Council on Foreign Relations, 2012.
- POPESCU, N., WILSON, A. “The “Sovereign Neighborhood”: Weak Statehood Strategies in Eastern Europe”, *The International Spectator*, 44:1,7 — 12, 2009.

POPESCU, N., WILSON, A., *The Limits if Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, ECFR, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu), 2009.

POPESCU, N., WILSON, A., *Turning presence into power: Lessons from the Eastern Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, 2011.

PRIDHAM, G., "Change and continuity in the EU's political conditionality: Aims, approaches and priorities", *Democratization* 14 (3), 2007.

PRODI, R., "Europe and the Mediterranean", [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-589\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-589_en.htm)

PRODI, R., A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability, SPEECH/02/619, December 2002, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm)

PRODI, R., President of the European Commission A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability "Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU" Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002 European Commission - SPEECH/02/619 06/12/2002

RADAELLI, C., "Europeanization of Public Policies", en FEATHERSTONE K., RADAELLI, C., *The Politics of Europeanization*, 2003.

RADAELLI, C., "Europeanization: solution or problem?", en CINI M., BOURNE A. (eds), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Palgrave, 2006.

RADAELLI, C., "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000 (pp. 25-43)

RADAELLI, C., EXADAKTYLOS, T. , "New Directions in Europeanization Research", en EGAN, M., NUGENT N., PATERSON W., (eds.), *Research Agendas in EU Studies*, Palgrave Macmillan, 2010.

RADAELLI, C., *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, European Integration Online Papers 4 (8), 2000.

RAIK, K., *Moldova deserves more from the EU*, FIIA Notes, 2012.

REMIRO BROTONS, A. (ed.), *Los límites de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2008.

RENNER, S., TRAUNER, F., "Creeping EU membership in Southeast Europe: The dynamics of EU rule transfer to the Western Balkans", *Journal of European Integration* 31 (4), 431-447, 2009.

RISSE, T., "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics", *International Organization*, 54, pp 1-39, 2000.

RISSE, T., MAIER, M. L., *Europeanization, collective identities and public discourses*, IDNET Thematic Network Final Report, Fiesole: RSC Istituto Universitario Europeo, 2003.

RISSE, T., MAIER, M. L., *Europeanization, collective identities and public discourses*. IDNET Thematic Network Final Report, Fiesole, RSC Istituto Universitario Europeo, 2003.

- RISSE, TH., *A Community of Europeans? Transnational Identity and Public Spheres*, Cornell University Press, 2010.
- ROPER D. S., "Post-soviet Moldova's Identity and Policy" en SCHMIDTKE, O., YEKELCHYK, S., *Europe's Last Frontier? Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2008.
- ROSE, R., "Evaluating democratic governance: A bottom-up approach to European Union enlargement", *Democratization* 15, no. 2: 251-271, 2008.
- SASSE, G., "The European neighbourhood policy: Conditionality revisited for the EU's Eastern neighbours", *Europe-Asia Studies*, 60(2), 295-316, 2008.
- SCHIMMELFENNIG F., "Europeanization beyond Europe", en *Living Reviews in European Governance*, Vol. 10, (2015), No. 1 <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2015-1/>
- SCHIMMELFENNIG F., "Wagner, W, "Preface: External governance in the European Union", *Journal for European Public Policy*, 11, 2004.
- SCHIMMELFENNIG F., *The EU, NATO and the integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003
- SCHIMMELFENNIG, F., "Europeanization beyond Europe", *Living Reviews in European Governance*, Vol. 7, No. 1: <http://www.livingreviews.org/lreg-2012-1>, 2012.
- SCHIMMELFENNIG, F., SCHOLTZ, H., "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange", *European Union Politics* 9 (2): 187-216, 2008.
- SCHIMMELFENNIG, F., "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization*, 55, 2001, p. 48.
- SCHIMMELFENNIG, F., *Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, 2005.
- SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., "Theorizing Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research", *Journal of European Public Policy*, 9: 500-28, 2002.
- SCHIMMELFENNIG, F., SEDELMEIER, U., "Europeanization in new member and candidate states", *Living Reviews in European Governance*, 2011.
- SCHIMMELFENNIG, F., *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003, p.11.
- SCHIMMELFENNIG, F., "EU External Governance and Europeanization Beyond the EU", en LEVI-FAUR, D., (Ed.) *Oxford Handbook of Governance*, 2012, p. 657.
- SCHIMMELFENNIG, F., "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness", *Journal of European Public Policy* 15 (6), 2008, 918-937.
- SCHMIDT, V. A. , "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'", *European political science review*, 2(01), 2010, 1-25.

- SCHMIDT, V., RADAELLI, C.M., "Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues", en *West European Politics*, Vol.27, No.2, 2004.
- SCHMITTER, Ph., "Neofunctionalism" en WIENER, A., DIEZ, T., *European Integration Theories*, Oxford, 2004.
- SEDELMEIER, U., *Europeanisation in new member and candidate States*, Living Reviews in European Governance, Vol. 6, No.1, 2011.
- SENDEN, L. A., "Soft law and its implications for institutional balance in the EC", *Utrecht L. Rev.*, 1, 79. p. 109, 2005.
- SENDEN, L., *Soft Law in European Community law*, Oxford and Portland, Hart, 2004.
- SHELTON D., Commitment and compliance : the role of non-binding norms in the international legal system, 2000.
- SJURSEN, H., "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy", *Journal of Common Market Studies*, 40:3, 491-513, 2002.
- SMITH M., "Negotiating New Europe: the roles of European Union", *Journal of European Public Policy*, 7:5 Special Issue, 2000.
- SMITH M., "The European Union and a changing Europe: Establishing the Boundary of Order", *Journal of Common Market Studies*, 34:1, 1996.
- SMITH, K., "The Outsiders: the European Neighborhood Policy", *International Affairs*, 81 (4), 2005
- SMITH, K., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity, 2008.
- SMITH, M. E., "Conforming to Europe: The Domestic Impact of EU Foreign Policy Cooperation", *Journal of European Public Policy*, 7/4, 613-31, 2000.
- SNIDAL, D., "Rational choice and International Relations" en CARLSNAES, W., RISSE, T., SIMMONS, B. (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, 2008.
- SODUPE, K., *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, 2004.
- TAJADURA TEJADA J., *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*, Editorial Comares 2010.
- TELÓ, M., *International Relations: A European Perspective*, Ashgate, 2009.
- TULMETS, E., "Policy adaptation from the enlargement to the neighborhood policy: a way to improve the EU's external capabilities?", *Politique européenne*. N. 22 p. 74-80, 2007.
- Un nuevo concepto de vecindad 2005. Colección "seminarios y conferencias", Fundación Repsol, Madrid, 2005.
- VAN DIJK T., *Discurso y contexto, un enfoque sociocognitivo*, Gedisa, 2012.
- VAN DIJK, T. A., "What is political discourse analysis", *Belgian journal of linguistics*, 11(1), 11-52, 1997.

VAN VOOREN, B., “A Case Study of ‘Soft Law’ in EU External Relations: The European Neighbourhood Policy”, *European Law Review*, 34(5), 2009.

VAN VOOREN, B., *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Abingdon/New York, Routledge, 2012.

VAN VOOREN, B., WESSEL, R.A., *EU External Relations Law. Text, cases and materials*, Cambridge University Press, 2014, p. 544.

VINK, M., GRAZIANO, P., *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, 2008.

VINK, M., “The Limited Europeanization of Domestic Citizenship Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39 (5), pp. 875-896, 2001.

VINK, M., “What is Europeanisation?”, *European Political Science*, 3 (1): 63-74, 2003.

WALLACE, H., “Europeanisation and Globalisation: Complimentary or Contradictory Trends?”, *New Political Economy*, 5 (3), pp. 369-82, 2000.

WHITMAN, R., WOOLF, S., *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*, Palgrave Macmillan, 2010.

WICHMANN, N., *The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices*, CEPS Working Document No. 275/October 2007.

WIENER, A., DIEZ TH., *European Integration Theory*, Oxford, 2004

WODAK, R., MEYER, M., *Métodos de análisis crítico del discurso*, Gedisa, 2003.

WOEVER O., “Discursive approach”, en WIENER, A., DIEZ TH., *European Integration Theory*, Oxford, 2004

ZAIOTTI, R., “Of Friends and Fences: Europe’s Neighborhood Policy and the “Gated Community Syndrome” en *Journal of European Integration*, 29, no.2, May 2007.

ZIELONKA, J., “Europe as a global actor: empire by example?”, *International Affairs*, 84, 3, mayo 2008.

ZIELONKA, J., *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, 2007.

#### *Documentos oficiales*

Acuerdo para la creación de la Alianza de Integración Europea, <http://www.e-democracy.md/files/parties/acord-constituire-aie-2010.pdf>

Address by Iurie LEANCA, Deputy Prime Minister, Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova, at the Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the Central European Initiative (CEI) Bucharest, November 13, 2009.

Carta Europea de la Energía, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:127028>

CE, European Union External Action Service, <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/moldova-and-ukraine-border-mission?lang=en>:

Comunicación a la Comisión SEC (2005) 1521, *Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy*, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec\\_2005\\_1521\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec_2005_1521_en.pdf)

Comunicación de la Comisión COM (2003)104 final, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. p. 4.

Comunicación de la Comisión COM (2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=ES>

Comunicación de la Comisión COM (2006) 726 final, *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*.

Comunicación de la Comisión COM (2011) 303, Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions “A New response to a changing Neighbourhood.

Comunicación de la Comisión COM(2007) 1 final, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo una política energética para Europa, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=ES>.

Comunicación de la Comisión COM(2012) 348 final, Informe de la Comisión para el Parlamento Europeo y Consejo sobre la puesta en aplicación por parte de la República de Moldova del Plan de Acciones sobre la liberalización del régimen de visados, <http://infoeuropa.md/files/raport-al-comisiei-catre-parlamentul-european-si-consiliu-privind-punerea-in-aplicare-de-catre-Republica-moldova-a-planului-de-actiuni-privind-liberalizarea-regimului-de-vize.pdf>

Comunicación de la Comisión COM(2014) 330 final, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*.

Comunicación de la Comisión COM/2004/0373 final, Política Europea de Vecindad, Documento de estrategia.

Comunicación de la Comisión Europea COM (2006) 726 final, Communication of the Commission On Strengthening the European Neighbourhood Policy.

Comunicación de la Comisión Europea COM (2003) 393 final, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider_en.pdf)

Comunicación de la Comisión Europea COM (2004) 373 final, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=ES>

Comunicación de la Comisión Europea COM (2007) 1 final, Comunicación al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo una política energética para Europa, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=ES>

Comunicación de la Comisión Europea COM (2010) 207, Communication From The Commission To The European Parliament And The Council “Taking Stock Of The European Neighbourhood Policy”.

Comunicación de la Comisión Europea COM (2011) 303, Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions “A New response to a changing Neighbourhood”.

Comunicación de la Comisión Europea SEC (2005) 1521, Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec\\_2005\\_1521\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec_2005_1521_en.pdf).

Comunicación de la Comisión Europea, COM 2003 (104) final, Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours 2003.

Comunicación de la Comisión Europea, COM(2004) 373 final, Política europea de vecindad, Documento de estrategia.

Comunicación de la Comisión, COM(2007) 1 final, *Una política energética para Europa*, p. 19.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Tampere, 15 y 16 octubre 1999, Presidency conclusions, [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).

Conclusiones del Consejo , 2590th Council Meeting General Affairs and External Relations - GENERAL AFFAIRS - Luxembourg, 14 June 2004, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/80951.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/80951.pdf).

Cronograma del proceso de negociaciones UE – Moldova para el Acuerdo de Asociación, <http://infoeuropa.md/negocieri-privind-acordul-de-asociere-Republica-moldova-uniunea-europeana/>

Decisión del Consejo 2007/826/EC: Council Decision of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization, Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization, [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ba1d3222-80a5-4508-89a1-190b98d27bfe.0007.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ba1d3222-80a5-4508-89a1-190b98d27bfe.0007.01/DOC_2&format=PDF)

Decisión del Consejo 2007/827/EC: Council Decision of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6eb7c176-40b7-4f7f-98d4-50d350b3f083.0007.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6eb7c176-40b7-4f7f-98d4-50d350b3f083.0007.01/DOC_2&format=PDF)

Decisión del Consejo Council Decision 2007/826/EC, 8 November 2007, on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas (OJ L 334 of 19 December 2007, p. 168)

Decisión del Gobierno de la República de Moldova Nr. 542 din 11.06.1997, sobre la aprobación de la Estrategia Energética de la República de Moldova hasta 2005

Decisión del Gobierno de la República de Moldova Nr. 542 din 11.06.1997, sobre la aprobación de la Estrategia Energética de la República de Moldova hasta 2005. Publicat în Monitorul Oficial Nr. 049 din 31.07.1997.

Decisión del Gobierno sobre la aprobación del reglamento y presupuesto de la Agencia Nacional para la Reglamentación en Energía, nr. 574 del 21 de junio de 1999, Boletín Oficial del 1 de julio de 1999, nr. 67-69, art. 611; abrogada mediante la Decisión del Gobierno nr. 1511 del 31 de diciembre de 2008, Boletín Oficial del 20 de enero de 2009, nr. 7-9, art. 24.

Declaración conjunta: Council of the EU, Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova, 9460/08, 2008.

Declaración de independencia de la República de Moldova, en <http://www.presedinte.md/eng/declaration>

Declaración de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78)

Declaración de la Cumbre de Varsovia de la Asociación Oriental, Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011, Warsaw, 30 September 2011 14983/11 PRESSE 341.

Declaración del Primer Ministro de Moldova, Iurie Leancă: „Los moldavos obtienen una perspectiva muy clara de viajar sin visados”, 16 de junio de 2010.

Declaración sobre la constitución de la coalición de gobierno “Alianza para la Integración Europea”, 8 de agosto de 2009,

<http://www.viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=354&id=2229&t=/IDIS-RECOMANDA/DECLARATIE-PRIVIND-CONSTITUIREA-COALITIEI-DE-GUVERNARE-ALIANTA-PENTRU-INTEGRAREA-EUROPEANA>

Declaración sobre la constitución de la coalición de gobierno “Alianza para la Integración Europea”, 8 de agosto de 2009,

<http://www.viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=354&id=2229&t=/IDIS-RECOMANDA/DECLARATIE-PRIVIND-CONSTITUIREA-COALITIEI-DE-GUVERNARE-ALIANTA-PENTRU-INTEGRAREA-EUROPEANA>

Declaration of Independence of the Republic of Moldova, en <http://www.presedinte.md/eng/declaration>

Dialogue and the Role of the EU" Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002 European Commission - SPEECH/02/619 06/12/2002

Directiva 2003/54/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2003 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE

Directiva 2005/89/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de enero de 2006 sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura.

Documento del Ministerio de Asuntos Externos e Integración Europea “Evoluciones en las relaciones de la República de Moldova con la UE”, <http://www.mfa.gov.md/din-istoria-rm-ue/>

EaP Index 2013, The Eastern Partnership Multilateral Platforms, <http://www.eap-index.eu/moldova2013>

El presidente del país N. Timofti asegura a los europeos que Moldova no renuncia a aplicar los Paquetes Energéticos de la UE, 18-09-2012.

Energy Community acquis, [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/ENERGY\\_COMMUNITY/Legal/EU\\_Legislation](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/EU_Legislation)

Entrevista a Dirk Schuebel: Summitul Parteneriatului Estic a fost un succes pentru R. Moldova. Radio Europa Liberă. 05.20.2011, <http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1544>.

Entrevista a Vlad Filat, a tres años de tomar posición de su cargo: „Moldova queda en Europa, allí donde es su sitio!”, 27 de septiembre de 2012, <http://www.timpul.md/articol/interviu-cu-vlad-filat-la-trei-ani-de-la-investitura-moldova-ramane-in-europa-acolo-unde-ii-este-locul-37471.html> .

Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores e Integración Europea de Moldova, Iurie Leancă: „la República de Moldova no tiene otra alternativa que dirigirse hacia la Unión Europea”, Radio Europa Liberă. 08.10.2011, <http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1552>.

Entrevista al Ministro de Asuntos Externos e Integración Europea Iurie Leancă: „la República de Moldova no tiene otra alternativa que dirigirse hacia la Unión Europea”, Radio Europa Liberă. 08.10.2011, <http://www.ape.md/libview.php?l=ro&idc=153&id=1552> .

Entrevista al Presidente del Parlamento, M. Lupu, [http://www.publika.md/lupu--moldova-nu-va-denunta-acordurile-energetice-cu-uniunea-europeana--in-schimbul-gazelor-mai-ieftine\\_1031091.html](http://www.publika.md/lupu--moldova-nu-va-denunta-acordurile-energetice-cu-uniunea-europeana--in-schimbul-gazelor-mai-ieftine_1031091.html) , 13.09.2012.

Entrevista al Presidente del Parlamento, M. Lupu, [http://www.publika.md/lupu--moldova-nu-va-denunta-acordurile-energetice-cu-uniunea-europeana--in-schimbul-gazelor-mai-ieftine\\_1031091.html](http://www.publika.md/lupu--moldova-nu-va-denunta-acordurile-energetice-cu-uniunea-europeana--in-schimbul-gazelor-mai-ieftine_1031091.html).

Entrevista al Primer Ministro Iurie Leancă: „Los moldavos obtienen una perspectiva muy clara de viajar sin visados”, 16 de junio de 2010.

Entrevista al Primer Ministro Vlad Filat, a tres años de tomar posesión de su cargo: „Moldova queda en Europa, allí donde es su sitio!”, 27 de septiembre de 2012, <http://www.timpul.md/articol/interviu-cu-vlad-filat-la-trei-ani-de-la-investitura-moldova-ramane-in-europa-acolo-unde-ii-este-locul-37471.html>

Entrevista del Primer Ministro de Moldova Iurie Leanca, Radio Europa Libera, octubre 2013.

Estrategia Europea de Seguridad 2003 “Una Europa Segura en un mundo mejor”, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Estrategia Europea de Seguridad 2003 “Una Europa Segura en un mundo mejor”, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Estrategia Europea para la Seguridad Energética, COM(2014) 330 final.

EU - Republic of Moldova Cooperation Council, Brussels, 21 December 2009, Brussels, 21 December 2009, 17732/09 (Presse 388)

EU Md Visa Dialogue, Action Plan on Visa Liberalization, <http://www.enpi-info.eu/library/content/action-plan-visa-liberalisation-moldova>

EU-Moldova Cooperation Council Seventh meeting, Brussels, 22 February 2005, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-05-36\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-05-36_en.htm).

Euro-Mediterranean Partnership (EUROMED), [http://eeas.europa.eu/euromed/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm)

European Parliament, 2006, Regulation 1638/2006, European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument.

European Parliament, 2006, Regulation 1638/2006, European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument.

Eurostat, mayo 2015, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports)

Evaluación del PAUEM 2005 – 2012, Informe de ADEPT Y EXPERT-GROUP, Chisinau, Moldova, 2013,

Evoluciones en las relaciones de la República de Moldova con la UE, <http://www.mfa.gov.md/din-istoria-rm-ue/>

Frontex Eastern Borders Annual Overview 2012 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_AO.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf) . El informe señala que menos de uno por ciento del total de los traspasos ilegales de fronteras de la UE en 2011 correspondió a la frontera con Moldova, Ucrania y Belarusi, p.10.

Informe de la Comisión Europea COM(2012) 348 final, Informe para el Parlamento Europeo y Consejo sobre la puesta en aplicación por parte de la República de Moldova del Plan de Acciones sobre la liberalización del régimen de visados, <http://infoeuropa.md/files/raport-al-comisiei-catre-parlamentul-european-si-consiliu-privind-punerea-in-aplicare-de-catre-Republica-moldova-a-planului-de-actiuni-privind-liberalizarea-regimului-de-vize.pdf>

Ley nr.121-XVI del 4 de mayo de 2007 sobre la administración y privatización de la propiedad pública.

Misión de frontera EUBAM, CE, European Union External Action Service, <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/moldova-and-ukraine-border-mission?lang=en>

Moldova y el Paquete Energético III, 24.10.2012, Entrevista Europalibera. org <http://www.europalibera.mobi/a/24748827.html>.

Moldova y el Paquete Energético III, 24.10.2012, Entrevista Europalibera. org <http://www.europalibera.mobi/a/24748827.html>

Nota de prensa, puesta en marcha de las negociaciones UE – Moldova para la liberalización de visados <http://www.moldova.org/moldova-eu-dialogue-on-visa-free-regime-officially-launched-in-luxembourg-210098-eng/>

Plan de Acciones para la liberalización de visados (EU – Moldova Visa Liberalization Action Plan), <http://www.enpi-info.eu/library/content/action-plan-visa-liberalisation-moldova>

Plan de Acciones Union Europea - Moldova: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf)

Planes de Acción UE – Países de la PEV, [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#2](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2)

Ponencia de la Comisaria Europea Benita Ferrero Valdner, Diciembre de 2004, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-04-529\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-529_en.htm).

Ponencia del Ministro de Asuntos externos Andrei Stratan en la reunión de Ministros de Exteriores de la Cooperación y Partenariado de la Europa del Sur-Este (SEEC), junio 2009.

Ponencia del Ministro de Exteriores Andrei Stratan en la reunión de Ministros de Exteriores de la Cooperación y Partenariado de la Europa del Sur-Este (SEEC), junio 2009.

Ponencia PRODI, R., "Europe and the Mediterranean", [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-589\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-589_en.htm)

Președintele Timofti îi asigură pe europeni că Moldova nu va renunța la pachetele energetice ale UE, 18-09-2012, ora 10:29

Press release, The first EU "Common Visa Application Centre" opens in Moldova

Progress Report Republic of Moldova, SEC(2009) 514/2. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008.*

Progress Report Republic of Moldova, SEC(2010) 523. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009.*

Progress Report Republic of Moldova, SEC(2011) 643. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010.*

Progress Report Republic of Moldova, SWD(2012) 118 final. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011.*

Progress Report Republic of Moldova, SWD(2013) 80 final. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012.*

Progress Report Republic of Moldova, SWD(2014) 93 final. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013.*

Protocolo Moldova – Comunidad Energética, <https://www.energy-community.org/pls/portal/docs/576178.PDF>

Radiografía de la guerra con Transnistria separatista, <http://www.art-emis.ro/istorie/2394-radiografia-razboiului-cu-transnistria-separatista.html>

Radiografía de la Guerra con Transnistria separatista, <http://www.art-emis.ro/istorie/2394-radiografia-razboiului-cu-transnistria-separatista.html>

Reforma de la Policía de frontera, Moldova, <http://border.gov.md/index.php/ro/politia-de-frontiera/reforma-politiei-de-frontiera>

Reglamento (CE) No 1931/2006 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen.

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2005) 56 final por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifica el Convenio de Schengen y la Instrucción consular común.

Regulation (Ec) No 1638/2006 Of The European Parliament And Of The Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj\\_1310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj_1310_en.pdf)

Regulation (Ec) No 1638/2006 Of The European Parliament And Of The Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj\\_1310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/oj_1310_en.pdf)

República Moldova tiene estrategia energética hasta 2030, Jurnal. MD, 17 de enero de 2013.

Statewatch. Org, Evaluation of the EUBAM Moldova and Ukraine, Draft October 2012, <http://www.statewatch.org/news/2014/apr/eu-eubam-evaluation-border-mission-moldova-and-ukraine.pdf>.

The Eastern Partnership –an ambitious new chapter in the EU's relations with its Eastern neighbours [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1858\\_en.html](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1858_en.html).

The Eastern Partnership Multilateral Platforms, [http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm)

Tratado de la UE y Tratado de Funcionamiento de la UE, Art. 8.

Tratado de la Unión Europea, Art. 49. <http://legislacion.derecho.com/tratado-07-febrero-1992-comunidades-europeas-34300>



