

Moldavia, Transnistria y las políticas europeas de democracia

Jos Boonstra

Investigador senior, Programa de Democratización, FRIDE

El 25 de enero de 2007, los principales mediadores en el proceso de negociación del conflicto moldavo-transnistrio se reunieron en Madrid para debatir sobre cómo revitalizar el estancado proceso y determinar en qué podría contribuir la presidencia española de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 2007. La reunión – en la que participaron oficiales rusos, ucranianos y de la OSCE, así como la Unión Europea (UE) y Estados Unidos en calidad de observadores del proceso – también tenía como objetivo familiarizar la nueva presidencia de la OSCE con las sombrías perspectivas de avanzar en la resolución del conflicto ‘congelado’ y los desafíos que enfrentan Moldavia y Transnistria este año.

Durante los primeros 15 años de independencia, la República de Moldavia ha alcanzado progresos muy limitados en el desarrollo de un Estado democrático y económicamente viable. El país continúa siendo muy pobre y el Gobierno ha sido incapaz de avanzar en la resolución del conflicto separatista interno transnistrio. Recientemente, la atención hacia la cuestión de Moldavia y Transnistria ha disminuido y ha pasado a un segundo plano en las preocupaciones de Estados Unidos y los Estados miembros de UE. Tras darse contra la pared en intentar encontrar posibles opciones para Transnistria, la UE ha dejado de pronunciarse sobre el asunto; la OSCE, mientras defendía su importancia y propósito en general, ha sido debilitada; y, a la vez, Rusia ha estado reafirmando su presencia. Asimismo, otras cuestiones – Kosovo y disputas energéticas – han adquirido una mayor urgencia en la región que el conflicto de Moldavia, aumentando aún más esa decepción. Sin embargo, los Gobiernos estadounidenses y europeos, organizaciones internacionales y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) han conseguido llegar a Chişinău para tratar la consolidación democrática, y se espera que estén ya de camino a Tiraspol, la sombría capital de Transnistria que apoya la herencia soviética y permanece inmune a la democracia.

Desde 1991, la República de Moldavia – un país sin salida al mar que limita con Rumanía y Ucrania – ha estado buscando una identidad, apartándose del legado ruso-soviético de medio siglo, pero sin adoptar su herencia rumana. El setenta por ciento de la población moldava es de etnia rumana, mientras que grandes minorías rusas y ucranianas representan el diez por ciento del total, respectivamente. La región autónoma de Gagauzia – donde se congregan búlgaros y turcos cristianos – fue creada en el sur en 1992. Con el colapso de la Unión Soviética y la posterior independencia de Moldavia, las élites al este del río Dniéster en Transnistria temían que una nueva Moldavia independiente se uniera a Rumanía. El miedo a que eso ocurriera llevó a Transnistria a separarse de Moldavia. Las poblaciones rusa y ucraniana son más predominantes en Transnistria que en el resto de Moldavia, aunque el grupo más grande es de etnia rumana.



Las élites de orientación rusa se separaron del dominio cristiano y lucharon una corta guerra en la que el decimocuarto Ejército ruso, liderado por el General ruso Lebed, apoyó los transnistrios. En 1992, el Presidente Yeltsin negoció un acuerdo de paz entre las dos partes. El acuerdo puso fin a la lucha pero aseguró que la región separada permaneciera fuera del control efectivo de Chişinău. Desde entonces, existe una paz incierta pero las negociaciones por un acuerdo político no han tenido resultados tangibles. El conflicto fue muy distinto a la guerra de los Balcanes y el conflicto Nagorno-Karabaj, en el sentido de que no estuvo basado en identidades étnicas sino que fue motivado por cuestiones económicas. Las partes interesadas en la situación irresoluta actual mezclan sus intereses económicos con una nostalgia soviética y un patronazgo ruso. No existen tensiones étnicas entre los tres grupos principales que viven en Moldavia y Transnistria.

Recientemente la UE empezó a prestar más atención a Moldavia y su conflicto 'congelado' que ahora representan una seria amenaza en su frontera. Entre 2003 y 2006 varios acontecimientos conllevaron a una mayor atención internacional hacia Moldavia.

En primer lugar, entre 2002-2003 se diseñaron varias iniciativas importantes para la resolución del conflicto, auspiciadas por la OSCE. En 2003, la presidencia holandesa de la OSCE dio una alta prioridad a la resolución de los conflictos 'congelados' de la región, en la esperanza de que por lo menos el conflicto transnistrio se resolviera. Durante el mismo año se intensificaron los debates entre los mediadores y otras partes involucradas. Si bien no se lograron resultados positivos concretos, los Estados miembros de la OSCE (y por lo tanto, también la UE y EE.UU.) se concienciaron de la importancia de Moldavia, aunque Rusia representara un obstáculo a la resolución del conflicto. Las posteriores presidencias de Bulgaria, Eslovenia y Bélgica, respectivamente, también brindaron esfuerzos hacia la resolución del conflicto. No obstante, a finales de cada año todos estos esfuerzos se vieron frustrados por la negativa rusa de acordar una declaración común. La presidencia española este año todavía no ha emprendido tareas de resolución de conflicto(s); sin embargo, sí se ve desempeñando un papel pragmático en la construcción de un puente entre las partes.

Segundo, crecieron el interés y la preocupación de la UE por el bienestar de sus futuros vecinos. Cuando Bruselas diseñó la Política Europea de Vecindad (PEV), Moldavia era un participante lógico, dado que pronto tendría una frontera directa con Europa y no tenía ninguna posibilidad clara de convertirse en miembro. La UE finalmente estableció una Delegación de la Comisión Europea en Chişinău y nombró un representante especial del Consejo Europeo para Moldavia para centrarse en el conflicto transnistrio. Asimismo, la UE y EE.UU. se convirtieron en observadores del quinteto de negociación compuesto por la OSCE, Ucrania, Rusia y las dos partes del conflicto. El establecimiento al final de 2005 de la Misión de Ayuda Fronteriza de la Unión Europea (EUBAM) en Ucrania, en la parte transnistria de la frontera con Moldavia, ha sido crucial. Esta misión tiene el objetivo de facilitar la lucha contra el contrabando que supone una importante fuente de ingresos para Transnistria.

Tercero, y más importante, el Gobierno comunista de Moldavia que asumió el poder en 2001 se exaspera ante las políticas rusas. Los comunistas, bajo el mando del Presidente Vladimir Voronin, esperaban que el Kremlin brindara su apoyo a una resolución después que el Gobierno adoptara una posición pro-rusa en política exterior. Pero Rusia prefirió el status quo, lo que conllevó a que el Gobierno de Moldavia gradualmente girara hacia Occidente. Moldavia pasó a dar prioridad a los contactos con la UE, OTAN y EE.UU. ante Rusia, y mejoraron considerablemente las relaciones con sus vecinos Rumanía y Ucrania. No obstante, Moldavia permanece económicamente dependiente de la energía y los mercados rusos.

Sin embargo, recientemente ese interés occidental en la pequeña y pobre Moldavia y su conflicto transnistrio parece haber disminuido. Las instituciones occidentales han perdido su interés por dos razones.

En primer lugar, la frialdad europea se debe a la falta de un compromiso serio por parte del Gobierno de Moldavia en emprender una reforma democrática significativa. La decisión de la UE de incluir el país en la PEV no ha sido retribuida por el Gobierno de Moldavia con una consolidación democrática. En diciembre de 2006, la UE se comprometió en doblar la ayuda financiera a Moldavia durante los próximos cuatro años - 254 millones de euros a través de la PEV. Mientras que parte de los fondos serán destinados al alivio de la deuda, una gran parte irá dirigida a la reforma institucional y judicial, debido a que la UE ha expresado frustración por la falta de progreso en esas áreas.¹

¹ 'European Commission announces substantial increase in financial assistance to the Republic of Moldova', *EU Press Release*, IP/06/1754, Bruselas, 12 de diciembre de 2006.

Segundo, existe una creciente impaciencia debido a la falta de avances en relación a la resolución del conflicto transnistrio. Varias propuestas para un acuerdo y una mayor participación de la UE y EE.UU. han fracasado en acercar el conflicto a una solución. Considerables cambios circunstanciales como el aumento de la participación de la UE y EE.UU. y, en particular el creciente papel productivo de Ucrania como vecino mediador tras la Revolución Naranja, no han resultado en el avance esperado hace un año.

A la vez, Rusia está reestableciendo su control sobre Moldavia y ha aumentado su apoyo a Transnistria. A finales de 2006, las relaciones entre Moscú y Chişinău volvían a estrecharse. Durante la Cumbre de la Comunidad de Estados Independientes (CES) en Minsk, Voronin y Putin acordaron en poner fin al embargo del vino moldavo y, a cambio, Chişinău apoyaría la candidatura de Moscú a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, acordaron un nuevo contrato de gas con Gazprom que incrementó los precios de 160 a 170 dólares por 1.000 metros cúbicos en 2007, y que eventualmente subirá a los precios europeos de 250 dólares en 2011.² Voronin ha afirmado que todavía considera Rusia como aliado estratégico preferente de Moldavia.

Las repentinas relaciones amistosas entre Rusia y Moldavia han despertado sospechas de que Moldavia esté de hecho vendiendo Transnistria a Rusia. Tras cortejar Occidente, Chişinău ahora parece estar volviendo lentamente a los brazos del Kremlin. El mayor temor en este caso sería que se estuviera discutiendo seriamente a puerta cerrada una nueva versión de la propuesta de Rusia para la resolución del conflicto – el denominado Memorando Kozak de noviembre de 2003 que se creía olvidado. Eso resolvería el conflicto bajo las condiciones de Rusia y situaría a Moldavia firmemente en la esfera de influencia rusa.

Entre 2002 y 2004, todas las partes involucradas seriamente debatieron la federalización de Moldavia. Mientras Tiraspol apoyaba el establecimiento de una federación compuesta por dos partes iguales, Chişinău pujaba por una federación asimétrica en la cual Transnistria no tuviera el poder del veto sobre futuras políticas moldavas, incluyendo la cuestión de una posible integración en la UE. Cuando Moldavia se volvió hacia Occidente, Chişinău retiró su apoyo a una federalización y respaldó la iniciativa creada por la sociedad civil moldava llamada 'Estrategia 3D', diseñada para ser implementada en tres fases: *desmilitarizar*, *descriminalizar* y *democratizar* Transnistria y reintegrar poco a poco el país en Moldavia. Las dos primeras fases del plan se refieren al resto de tropas rusas en Transnistria que necesitan ser retiradas, y el Gobierno de Tiraspol que eventualmente necesitará ser reemplazado. La tercera fase, democratización, es un proceso necesario no sólo en Transnistria sino en Moldavia en general. Actualmente, no hay muchos incentivos políticos, económicos o sociales para que Transnistria se reunifique con el resto del país; se dice que una Moldavia próspera y democrática sería más atractiva y un mayor incentivo para los transnistrios.

Transnistria ha sido *de facto* independiente durante 15 años. En este período, Transnistria estableció la mayoría de las características de un Estado *de facto*, incluyendo todos los símbolos necesarios, una moneda, fuerzas armadas y otros activos, todos bajo el patronazgo ruso. Todavía quedan efectivos del décimocuarto Ejército ruso quienes ahora actúan como fuerzas de paz; asimismo, hay enormes reservas de armamento ruso obsoleto pero peligroso. El status indefinido del territorio contribuye a que la élite rusa se beneficie del tráfico ilegal. Por

² 'Moldovan President announces gas deal with Russia', *RFE/RL Newslines*, Vol. 10, No. 235, Parte II, 21 de diciembre de 2006.

consiguiente, la élite tiene pocos incentivos para apoyar un cambio del status quo actual. En ese sentido, el referéndum celebrado el pasado mes de septiembre en el cual más del 95 por ciento de la población pobre y adoctrinada votó 'sí' a la independencia y a la eventual pertenencia del país a la federación rusa, fue esencialmente un montaje propagandístico. Rusia se fijó en el resultado, pero no actuó. Los Estados occidentales no reconocieron el voto.

La población de Transnistria está estancada en el tiempo. Las calles tienen un aspecto idéntico al de las de Unión Soviética en los años 80 y la mayoría de la población está cerrada a cualquier información externa. Su orientación se centra completamente en Rusia, lo que también crea problemas de idioma para la mayoría de habla rumana en Transnistria. La entidad no reconocida es un Estado policial autoritario y aislado, donde las violaciones de los derechos humanos quedan impunes. No existe ni democracia, ni tradición democrática. Debido a que los donantes occidentales han descartado la posibilidad de trabajar directamente con el Gobierno de Tiraspol en cuestiones relacionadas con la democracia y el desarrollo, la única opción restante para promover un cambio democrático es brindar apoyo a la sociedad civil. Con el tiempo, una sociedad civil fuerte y activa contribuiría al cambio en Transnistria, que a su vez sería un importante ingrediente para reintegrar el territorio en Moldavia.

La sociedad civil en Transnistria es pequeña, aislada y subdesarrollada. Las instituciones o fueron creadas por dirigentes políticos o son organizaciones tradicionales del pasado soviético (sindicatos, entre otras). No obstante, hay una creciente comunidad de individuos y grupos que critican al régimen. Esta comunidad incluye periodistas, algunos grupos de cabildeo, y activistas y defensores de los derechos humanos que actúan a nivel municipal. La sociedad civil transnistria genuina e independiente se encuentra en una posición difícil, debido a que está siendo monitoreada de cerca por el ministerio de Seguridad del Estado y se enfrenta a serias dificultades para poder funcionar y/ o recibir fondos externos. Las personas que trabajan activamente en ONGs u organizaciones no estatales están constantemente en peligro. En general, el nivel de concientización y activismo político es muy bajo en esas organizaciones. La mayoría de las iniciativas son llevadas a cabo por personas que quieren solucionar los problemas prácticos de la sociedad o por grupos que trabajan desde una perspectiva de derechos humanos. La sociedad civil está completamente enfocada en la atroz situación de Transnistria y su visión de la UE y otras instituciones occidentales no despierta más que mera curiosidad.

En años recientes, la sociedad civil en Transnistria ha acaparado la creciente atención de donantes externos. En ese sentido, las entidades más destacadas son la Fundación Soros Moldavia, el Proyecto Marco de Consolidación de la Paz británico, la Embajada estadounidense, varias fundaciones políticas alemanas y algunas ONGs escandinavas.³ A diferencia de EE.UU., la UE no ha apoyado directamente la sociedad civil en Transnistria. Más allá de las cuestiones de voluntad política, los procedimientos burocráticos de financiación de la UE no permitirían un apoyo concreto a individuos u organizaciones muy pequeñas en Transnistria. La UE sólo está presente físicamente en Moldavia desde 2005 y no tiene la experiencia 'en el terreno' que tienen otras ONGs occidentales y las embajadas locales de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, incluso con esa experiencia, es complicado tanto para los donantes como para los beneficiarios apoyar a la sociedad civil en Transnistria.

³ Ondřej Soukup, Report on 'The situation in Transnistria', People in Need, Praga, noviembre de 2006, <http://www.clovekvtsni.cz/index2.php?parent=546&sid=404&id=644>

¿En qué cuestiones en particular deberían enfocarse los donantes en materia de apoyo a la sociedad civil en Transnistria?⁴

- **Financiación para la sociedad civil.** Es casi imposible para las ONGs transnistrias acceder a fondos internacionales. Se debería crear una página web con información y enlaces (en inglés, rumano y ruso) sobre proyectos de financiación y oportunidades ofrecidas por grandes organizaciones internacionales, donantes y ONGs. Ese instrumento sería muy beneficioso y una importante fuente de información para organizaciones de la sociedad civil a nivel local así como para donantes, ya que podría evitar la duplicación de esfuerzos. Pero muchas ONGs no tienen acceso a Internet, así que las organizaciones de donantes y personal de las embajadas podrían imprimir y distribuir la información más importante.
- **Información sobre Transnistria.** Hay poca información disponible en inglés sobre Transnistria, y mucho menos sobre su sociedad civil. Fondos destinados a servicios de Internet y traducción (páginas web para ONGs transnistrias, forums, blogs, entre otros) serían de utilidad para informar mejor a los donantes externos sobre la situación actual.
- **Apoyo enfocado.** Los donantes internacionales deberían esforzarse por llegar a organizaciones de la sociedad civil con credenciales locales. Un enfoque ascendente (*bottom-up*) requiere apoyo a ciudadanos preocupados y organizados a nivel de la comunidad; por ejemplo, las organizaciones de maestros que fueron establecidas tras la crisis escolar transnistria de 2004. Los donantes necesitan ser proactivos en la búsqueda de receptores y deberían considerar conceder pequeñas subvenciones a ONGs y grupos que no están registrados oficialmente, pero cuyo trabajo es a veces más decisivo.
- **Enfoque inicial en la gobernanza local y los medios de comunicación.** La gobernanza local es importante en el sentido de que hay muchas acciones concretas que se pueden llevar a cabo a nivel del municipio sin directamente afectar o avergonzar a las autoridades del Estado. Dos ejemplos entre muchos serían mejorar la situación de los pensionistas o establecer una mayor transparencia y rendición de cuentas en la financiación escolar. Los medios de comunicación son esenciales porque Transnistria está aislada – excepto Internet – de la información occidental. Todos los canales de televisión y la mayoría de los periódicos están en ruso. Es necesario apoyar la prensa libre que contiene información sobre Moldavia y los países occidentales – incluyendo la prensa en rumano. En esas áreas, las iniciativas de la sociedad civil precisan de asistencia financiera concreta como ordenadores, oficinas y equipamiento de comunicación, así como conocimientos a través de cursos de formación. De todas formas, los donantes deberían fijar criterios claros pero simples para la implementación de los proyectos.
- **Facilitar las relaciones entre las sociedades civiles moldava y transnistria.** Es importante que los proyectos se implementen de manera equitativa en las ONGs moldavas avanzadas y sus contrapartes transnistrias. Organizaciones conjuntas, incluyendo sucursales de las dos orillas del

⁴ Algunos de estos argumentos provienen de las publicaciones de la conferencia 'What chance for democratisation? The state of Civil Society in Transnistria', organizada por el Consejo de Europa en Vadul lui Voda, Moldavia, 15 de diciembre de 2006.

Dniéster, enfocadas en las áreas ya mencionadas ayudarían en ese aspecto. Estas iniciativas deberían recibir fondos estructurales para garantizar la estabilidad y fomentar la capacitación. Un buen ejemplo es el Centro de Recursos y Desarrollo para Transnistria financiado por la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy, NED*), creado por moldavos y transnistrios. El Centro publica periódicamente boletines sobre cuestiones de derechos humanos que también proporcionan información sobre oportunidades de financiación para ONGs.

- **Aprovechar las experiencias de la vecindad.** Las ONGs de Bulgaria, Polonia, Rumanía y Eslovaquia, así como de Ucrania, suelen estar mejor informadas de la situación en el terreno en Transnistria que sus contrapartes occidentales. Tienen experiencia que merece ser compartida sobre la creación de organizaciones independientes de la sociedad civil y la promoción de la reforma y la democracia a través de la transparencia y la rendición de cuentas.
- **Enfoque en la formación.** En muchos de los países del sureste europeo que han recibido una financiación creciente en años recientes, ha habido demasiado enfoque en debates, conllevando a una 'sobredosis' de conferencias. Las conferencias de hecho pueden ser muy útiles pero el enfoque principal debería ser en programas prácticos de formación. En lugar de reuniones de alto nivel, la formación contribuiría a atraer a más jóvenes y acabar con su mentalidad actual de 'espera y verás'. La formación debería ser organizada inicialmente desde fuera considerando las circunstancias de Transnistria.
- **Los donantes deberían ser concientes de organizaciones no-gubernamentales del Gobierno (GONGs)** que son creadas por las autoridades transnistrias. Estas organizaciones son creadas para combatir a la sociedad civil independiente y la influencia de las ONGs occidentales y los fondos externos. Por ejemplo, la organización transnistria de jóvenes pro-rusa, *Proryv* ('Progreso'). Esta protección anti-democracia se ha intensificado debido a las 'revoluciones de colores'.
- La UE y EE.UU. deberían hacer ver a las autoridades transnistrias que el **acoso a las organizaciones de la sociedad civil independiente** no será tolerado. Si hubiere, se podría aplicar sanciones o presión política más allá de la actual prohibición de viajar de los líderes transnistrios.
- **No excluir completamente el contacto con las fuerzas políticas en Transnistria** y considerar la promoción de la cooperación entre políticos en pro de una reforma y organizaciones de la sociedad civil de Transnistria. Hay más legisladores moderados y reformistas en el Soviet Supremo de Transnistria. Éstos se preocupan de que el carácter unilateral del régimen podría perjudicar a los negocios y están deseosos de ver más relaciones con Chişinău (y la UE). Aunque de momento la legislatura es débil, en un futuro podría desempeñar un papel significativo en la transformación de Transnistria.

La pronta resolución del conflicto transnistrio es poco probable. El actual Gobierno de Tiraspol se sentirá seguro en el poder mientras consiga sobrevivir económicamente y reciba asistencia de Rusia. Las mejores perspectivas de momento son la gradual integración de Moldavia y Transnistria mediante el desarrollo económico y la democratización, en vez de una rápida federalización de Moldavia que probablemente resultaría en un Estado no viable. Debería estar más claro que hasta ahora cuán relacionadas están la democratización y una resolución del conflicto sostenible. Las políticas europeas deberían reflejar ese hecho.

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Felipe IV, 9 - 1º dcha. 28014 MADRID. Tel. +34 91 522 25 12 Fax +34 91 522 73 01 e-mail: fride@fride.org
www.fride.org