



37/2022

21 de abril de 2022

Luis V. Pérez Gil *

La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea

[Visitar la WEB](#)[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea

Resumen:

El 4 de marzo de 2022, en el contexto de la guerra de Ucrania, Georgia, Moldavia y Ucrania, solicitaron formalmente su ingreso en la Unión Europea (UE). Los tres países acumulan conflictos territoriales internos originados en el proceso de desintegración de la Unión Soviética, tienen economías muy débiles y muestran una falta de calidad democrática que requiere una completa revisión de sus ordenamientos constitucionales y legales. En el caso de Moldavia, resulta oportuno analizar la compatibilidad de su declaración constitucional de neutral permanente, pero sin reconocimiento internacional, con la pertenencia a la UE y, en concreto, con las obligaciones que se derivan de la cláusula de defensa colectiva contenida en el Tratado de la UE. El mantenimiento o no de dicho estatuto tiene consecuencias jurídico-políticas importantes desde el punto de vista del derecho internacional.

Palabras clave:

Moldavia, Unión Europea, guerra de Ucrania, defensa colectiva, neutralidad permanente.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Moldova's request for accession to the European Union

Abstract:

On March 4, 2022, in the context of the war in Ukraine, Georgia, Moldova and Ukraine formally applied to join the European Union (EU). These three States accumulate internal territorial conflicts originating in the process of disintegration of the Soviet Union, have very weak economies and show a lack of democratic quality that requires a complete review of their constitutional and legal systems. In the case of Moldova, it is appropriate to analyze the compatibility of its constitutional declaration of permanent neutrality (without international recognition) with the membership in the EU and, specifically, with the obligations derived from the collective defense clause contained in the Treaty of the EU. The maintenance or not of that status has important legal-political consequences from the point of view of international Law.

Keywords:

Moldova, European Union, war in Ukraine, collective defense, permanent neutrality.

Cómo citar este documento:

PÉREZ GIL, Luis V. *La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea*. Documento de Opinión IEEE 37/2022.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO37_2022_LUIPER_Moldavia.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El 4 de marzo de 2022, en el contexto de la guerra de Ucrania, Georgia, Moldavia y Ucrania, solicitaron formalmente el ingreso en la Unión Europea (UE), abriendo de esta manera el camino para el inicio de las negociaciones conducentes a lograr un objetivo fundamental de sus respectivas políticas exteriores. Históricamente, las negociaciones de adhesión a la UE han sido larguísimas y, en algunos casos, han durado décadas, debido a que algunos Estados que ya eran miembros de pleno derecho, se han aprovechado de las circunstancias para debilitar las economías candidatas que podían dañar a sus sectores productivos nacionales —el caso de la incorporación de España a las Comunidades Europeas es un buen ejemplo de esto—. Pero, ahora, nos encontramos ante circunstancias excepcionales que pueden cambiar pautas y comportamientos del pasado. Además, en el caso de Ucrania, se trata, sin duda, de una cuestión de supervivencia ante la agresión rusa desencadenada el 24 de febrero de 2022¹. De modo que estos procesos podrían acelerarse, pero a costa de romper equilibrios internos europeos y dar entrada por la puerta de atrás a problemas que pueden desembocar en futuras crisis y conflictos dentro de la propia UE.

Esto es así porque, a pesar del contenido de las declaraciones de los gobiernos de Georgia, Moldavia y Ucrania sobre su adhesión inquebrantable a los valores y principios europeos, a la idea de Europa desde la fundación de sus respectivos Estados y al deseo de un futuro común compartido, estos países acumulan conflictos territoriales internos —los denominados «conflictos congelados» originados en el proceso de desintegración de la Unión Soviética²—, tienen economías muy débiles y escasamente desarrolladas para los estándares europeos y muestran una falta de calidad democrática que requiere una revisión completa de sus respectivos ordenamientos constitucionales y legales. Precisamente, para responder a esta realidad se creó la política de vecindad de la UE,

¹ Para las claves de este conflicto véase PARDO DE SANTAYANA, J. *¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania?* Documento de Análisis del IEEE 25/2021. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA25_2021_JOSPAR_Rusia.pdf; WASIELEWSKI, P. y JONES, S. «Russia's posible invasión of Ukraine», *Center for Strategic and International Studies* (CSIS). Enero de 2022. <https://www.csis.org/analysis/russias-possible-invasion-ukraine>

² Véase al respecto BLANC ALTEMIR, A. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; WAAL, T. y TWICKEL, N. *Beyond frozen conflict. Scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe*. CEPS, Bruselas, 2020. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/beyond-frozen-conflict/>

por la que se estableció un mecanismo de acercamiento gradual de los potenciales aspirantes, pero sin gozar de la condición de candidatos a la adhesión³.

En este caso resulta oportuno analizar el caso de Moldavia, país autoproclamado neutral permanente, pero sin reconocimiento internacional, por lo que no se trata de un neutral permanente clásico, como es el caso de Suiza actualmente o de Bélgica antes de la Segunda Guerra Mundial⁴. El mantenimiento o no de dicho estatuto tiene consecuencias jurídico-políticas importantes desde el punto de vista del derecho internacional, como veremos a continuación.

Condición de miembro de la Unión Europea y obligaciones de la cláusula de defensa colectiva

Veamos el substrato jurídico-político del Tratado de la UE (TUE) para comprender el alcance del tema y su compatibilidad con el derecho originario europeo conforme a un análisis sistemático del título V, sección 2: «Disposiciones sobre la política común de Seguridad y Defensa» (artículos 42 a 46).

El Tratado de Maastricht de febrero de 1992 por el que se estableció la UE incorporó los asuntos de seguridad y defensa al ámbito comunitario creando un régimen paralelo, de naturaleza intergubernamental, que se denominó política exterior y de seguridad común (PESC). En el TUE se recogió la petición a la entonces Unión Europea Occidental (UEO), fundada en 1954, de que formara parte de la UE para que elaborara y aplicara las decisiones y acciones que tuviesen repercusiones en el ámbito de la defensa (antiguo artículo 17). Esta declaración estaba en consonancia con la idea concretada en los Acuerdos de París de 1954 de que la UEO formaba también parte del proceso de integración europea. Ahora, bien, la petición del artículo 17 del TUE debía entenderse sin perjuicio de las políticas de seguridad y defensa de cada Estado miembro, lo que era un reconocimiento de la primacía de la Alianza Atlántica (OTAN) proclamada en la declaración número 3 del propio Tratado.

³ Para el caso concreto de Moldavia, véase RODRÍGUEZ PRIETO, V. *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. AEPDIRI/Marcial Pons, Madrid, 2018.

⁴ Véase al respecto el estudio clásico de GORGÉ, C. *La neutralité helvétique: son évolution politique et juridique, des origines à la seconde guerre mondiale*. Éditions Polygraphiques, Zurich, 1947. En relación con la condición de miembro de la ONU, véase INGRAVALLO, I. «L'ammissione della Svizzera all'ONU et la questione della neutralità permanente», *Comunità Internazionale*, 2. 2003, pp. 265-286.

La integración política europea trataba de dar solución al complejo problema de coordinación institucional entre tres organizaciones que competían por el mismo espacio político y que se disputaban los recursos económicos y militares: la UE, la UEO y la OTAN⁵.

Desde el lado europeo, se estimó conveniente extinguir la UEO y pasar todas sus funciones al ámbito de la cooperación intergubernamental PESC creado por el TUE, asunto que se decidió en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. Ahora bien, los Estados miembros aclararon que «los compromisos adquiridos en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas de 1948 seguirían vigentes, en cualquier caso, para los Estados miembros que sean parte en estos tratados», y que «la política de la Unión no iría en detrimento de la especificidad de la política de seguridad y defensa de un Estado concreto»⁶.

Los Estados que formaban parte del Tratado de Bruselas de 1948 (reformado en 1954 para crear la UEO) declararon su firme voluntad de mantener la vigencia de dicho acuerdo de defensa colectiva. Por su parte, los que no eran miembros de la UEO, pero sí lo eran de la UE, no aceptaban, por diversos motivos, la incorporación de tal obligación en el ámbito de la UE, ni en el sistema de cooperación PESC ni mucho menos en el ámbito comunitario⁷. Austria, Irlanda y Suecia querían mantener su condición de neutrales constitucionales o declarados unilateralmente, pero, salvo Suecia, sin reconocimiento de terceras potencias⁸. De hecho, la negativa de Irlanda en el referéndum sobre el Tratado de Niza de febrero de 2001 tuvo una relación directa con la pretensión de incorporar al TUE una declaración aneja sobre su estatuto de neutralidad constitucional. Finlandia, ya sin restricciones a su política exterior y de seguridad después del final de la Guerra Fría, mostró el deseo de adherirse a la UEO, pero sin

⁵ Este debate en FARFÁN LARA, F. «UEO: diferentes políticas y estructuras de defensa nacionales para una seguridad común», *Boletín de Información del CESEDEN* 262. 1999, pp. 41-48; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. L. «Los tratados europeos y los sistemas defensivos (el sistema convencional europeo en materia de defensa y la posición de España)», *La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa. European Common Security (CSP) and Defence Policy*, monografía del CESEDEN n.º 16. Ministerio de Defensa, Madrid, 1995, pp. 170-220; SCHNEIDER, C. «Le traité constitutionnel, la PESC et la PESD: des occasions manquées aux scénarios de sortie de crise», *La sécurité internationale entre rupture et continuité. Melanges en l'honneur du Professeur Jean-François Guilhaudis*. Bruylant, Bruselas, 2007, pp. 495-516.

⁶ Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/104704.pdf

⁷ Este debate se planteó ampliamente durante la elaboración del frustrado Tratado de la Constitución Europea, véase BERMEJO GARCÍA, R. «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional* (Ramón Chornet ed.). Tirant lo Blanch/Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Valencia, 2005, pp. 71-94.

⁸ Véase en este punto GRIBINSKI, I. «Austrie, Finlande et Suède: trois états neutres dans l'Union Européenne», *Revue d'Intégration Européenne* 2/3. 1996.

asumir ningún compromiso real en términos de defensa colectiva⁹. Finalmente, Dinamarca, que aceptaba de buen grado las obligaciones del Tratado de la OTAN, no quería participar en los acuerdos de la UEO y rechazaba cualquier propuesta de creación de una defensa común europea, posición sostenida desde su rechazo al Tratado de la UE en el referéndum de 1992¹⁰. Por tanto, el mantenimiento del artículo V del Tratado de Bruselas, una vez extinguida la UEO, mostraba la distancia que existía —y que sigue existiendo hoy en día— entre las posiciones nacionales, las declaraciones oficiales y lo que al final se plasma en los tratados.

Ahora bien, acontecimientos como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la guerra de Afganistán, la ampliación de la UE y la OTAN hacia el Este, los retos que plantearon las potencias revisionistas a la hegemonía global de los Estados Unidos o los intentos de ruptura de los principios básicos que mantienen las relaciones transatlánticas replantearon la cuestión para los diferentes países involucrados¹¹. Según el artículo 21.2 del TUE, uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad es asegurar la independencia e integridad de la UE. Parece lógico concluir, por tanto, que esta declaración tendría su plasmación exacta en el artículo V del Tratado de Bruselas una vez incorporado al TUE¹² y que suponía, además, acabar con la tan denostada «Europa a la carta»¹³.

En este período, la UE pasó de quince a veintisiete Estados miembros, una diferencia acusada en las partes del sistema comunitario¹⁴, la mayoría con demandas de seguridad frente al antiguo hegemon del este de Europa, la nueva Rusia independiente, reconvertida a su vez en socio estratégico de la UE en aras de la estabilidad energética

⁹ Véase KLENBERG, J. «La política de defensa de Finlandia y la integración europea», *Boletín de Información del CESEDEN*, 231. 1993, pp. 5-11.

¹⁰ Para el caso singular de Dinamarca, véase STAHL, B., BOECKLE, H., NADOLL, J. y JÖHANNESDÖTTIR, A. «Understanding the Atlantic-European Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands», *European Foreign Affairs Review*, 9. 2004, pp. 417-441.

¹¹ Véase SAPHIRO, J. y WITNEY, N. «Una Europa posamericana», *Política Exterior* 133. 2010, pp. 77-92. <http://www.politicaexterior.com/2010/01/una-europa-post-americana/>.

¹² Así lo manifestamos en PÉREZ GIL, L. «Problemática jurídico-política de la vigencia del artículo V del Tratado de Bruselas en el sistema de cooperación en política exterior y de seguridad común», *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del derecho y la seguridad*. Escuela Diplomática/AEPDIRI/BOE, Madrid, 2003, pp. 211-216.

¹³ Arroyo Lara, E. «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional* (Mariño Menéndez ed.). Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1998, pp. 353-3818.

¹⁴ Véanse BARBÉ IZUEL, E. y JOHANSSON-NÓGUÉS, E. (eds.). *Beyond enlargement. The new Members and the new Frontiers of the enlarged European Union*. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003; KUX, S. «The EU enlargement and the "European security model": stabilizing a changing continent», *The European Union in a Changing World/L'Union Européenne dans un monde en transformation*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, pp. 217-235; SMITH, M. y TIMMING, G. *Building a bigger Europe. EU and NATO enlargement in comparative perspective*. Aldershot, Ashgate, 2000.

europ¹⁵. Hacia el interior de la UE el reparto de poder entre las grandes potencias y la relación entre estas y los pequeños Estados se decantó, definitivamente, a favor de las primeras que impusieron, definitivamente, la incorporación en el TUE de la cláusula de defensa colectiva del artículo V del Tratado de Bruselas, lo que se plasmó en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2008. De este modo, lo que hizo el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, fue fusionar las dos estructuras europeas vigentes hasta entonces: la económica y la de seguridad, asumiendo las funciones de defensa colectiva que se habían desarrollado desde 1948 en el seno de la UEO¹⁶. No obstante, esto se hizo desde la subordinación de la estructura europea a la OTAN, que se ha mantenido y acrecentado hasta el día de hoy, a pesar de las reiteradas declaraciones europeas sobre autonomía e independencia estratégica¹⁷.

Por tanto, desde el 1 de diciembre de 2009 el artículo 42.7 del TUE desplegó todos sus efectos jurídicos. El artículo establece que:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta.

¹⁵ OREJA ARBURÚA, M. «Geopolítica y suministro de energía en Europa», *Política Exterior* 162. 2014, pp. 102-107; SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *La interdependencia energética ruso-europea/Russia and Europe: mutual dependence in the energy sector*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano 25/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT+25-2007

¹⁶ Estas cuestiones ya fueron analizadas en España por PÉREZ GIL, L. «Análisis jurídico-político de la inclusión de la cláusula de defensa colectiva en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea», *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*. Colección Escuela Diplomática n.º 17. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2011, pp. 431-440; y RUBIO GARCÍA, D. *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas en el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Documento de Trabajo 57/2011. Fundación Alternativas/Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

¹⁷ Véase, entre los más recientes, DACOBA CERVIÑO, F. J. *Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti...* Documento de Análisis del IEEE 13/2021. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia.pdf; FOJÓN, E. *¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica*. Documento de Opinión del IEEE 129/2021. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO129_2021_ENRFOJ_UE.pdf; PONTIJAS CALDERÓN, J. L. *El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea*. Documento de Análisis 8, 2019. http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/03/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.html y *La brújula estratégica de la Unión Europea*. Documento de Análisis del IEEE 54/2021. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA45_2021_JOSPON_Brujula.pdf

Los Estados miembros de la UE se obligan a que en caso de presunta agresión —hay que aclarar que no hay órgano que determine que esta existe— se declararán agredidos y reaccionarán automáticamente prestando todo su apoyo y ayuda a aquellos que sufran una agresión armada en su territorio. Se trata, en definitiva, de una obligación absoluta, incondicional y por todos los medios a su alcance.

En consecuencia, se puede afirmar, en primer lugar, que la asunción de la cláusula de defensa colectiva del TUE implica la comunitarización de la respuesta colectiva en caso de agresión, bien sea a la UE o a uno o a varios de sus Estados miembros.

En segundo lugar, la entrada en vigor del precepto clarificó la posición de los Estados neutrales, declarados constitucionalmente o reconocidos por el derecho internacional, en el seno de la UE. De este modo, Irlanda mantiene su política de neutralidad mediante un acuerdo político general regulado por una «decisión» de los jefes de Estado y de gobierno de la UE aprobada en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2009. Por su parte, Suecia y Austria, hasta entonces neutrales declarados, uno mediante actos unilaterales y el otro constitucionalmente —aunque realmente fue forzado a ello por el Tratado de Moscú de 1955—, aceptan las obligaciones que les impone el artículo 42.7 del TUE en caso de agresión armada contra otro Estado miembro, y en consecuencia cesan voluntariamente en el ejercicio de su neutralidad. Este cambio de estatuto ha tenido implicaciones políticas de alcance para ambos países. Ahora bien, hay que entender que Suecia, debido a la no juridicidad de su estatuto de neutralidad, siempre ha hecho lo que mejor convenía a sus intereses nacionales y es lo que explica porqué se abstuvo de formular reserva alguna al artículo 42.7 y porqué jurídicamente puede hacer lo que le ordene, en su caso, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales conforme al artículo 25 de la Carta.

En consecuencia, los Estados a los que alcanza dicha garantía son los que aceptaron la vigencia del artículo 42.7, todos excepto Irlanda, creando una cooperación estructurada *de facto* en materia de seguridad y defensa colectiva en el seno de la UE. Estos Estados constituyen y forman parte de una alianza militar que cuenta, además, con su propio

mecanismo de disuasión nuclear, en manos de Francia, que recuerda continuamente que es una potencia nuclear, de Gaulle *dixit*¹⁸.

Tercero, cuando un país neutral accede a la UE pierde dicho estatuto, por aplicación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, salvo que, y solo en este caso, formule una declaración de no aplicación de la cláusula de defensa colectiva y esta declaración sea aceptada por el resto de los Estados miembros. Desde el punto de vista del derecho internacional, se trata de una reserva a un tratado internacional contemplada en la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1969.

Moldavia como neutral permanente y su posible adhesión a la Unión Europea

Al principio dijimos que Moldavia mantiene vigente la declaración de neutral permanente, similar a la de Austria o Suecia antes de su adhesión a la UE. Además, la constitución moldava incluye la prohibición de despliegue de fuerzas militares extranjeras en su territorio, en coherencia con aquella declaración. Es preciso destacar que la solicitud de adhesión de Moldavia del 4 de marzo de 2022 no contiene ninguna declaración expresa respecto a esta cuestión y nada puede deducirse al respecto de las escasas once líneas —en las versiones en inglés y francés— de la carta firmada por la presidenta del país, Maia Sandu, la primera ministra, Natalia Gavrilita, y el presidente del parlamento moldavo, Igor Grosu.

La designación de Georgia, Moldavia y Ucrania como candidatos a la adhesión podría aprobarse en corto período de tiempo como gesto político hacia esos países en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania, mostrando de este modo la solidaridad europea hacia ellos. Pero, a partir de aquí, el proceso de negociaciones para la adhesión será largo y complejo, debido a la cantidad de problemas internos, económicos, institucionales y legislativos que deberán acometer estos países previamente. Además, a ello se añadirán los requisitos y exigencias que, de seguro, le plantearán los Estados miembros de la UE, incluidos aquellos con los que mantienen contenciosos en la

¹⁸ Véase ASPIZÚA TURRIÓN, J. «Europa ¿potencia nuclear?», *La política exterior y de seguridad común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no proliferación de armas nucleares (TNP)*. Cuadernos de Estrategia del CESEDEN n.º 85. Ministerio de Defensa, Madrid, 1998, pp. 35-55. Este asunto fue prácticamente obviado en el debate sobre el Tratado Constitucional, véase ARROYO LARA, E. y PÉREZ GIL, L. «Hacia la creación de un sistema europeo de disuasión nuclear», *Política y Estrategia*, 100. 2005, pp. 77-86. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/download/9/123>

actualidad. Por tanto, a pesar de las declaraciones institucionales iniciales, es probable que sea un proceso muy largo, de una década o más.

Moldavia podría formar parte de la UE optando por mantener su declaración constitucional de neutralidad permanente, y para ello realizaría una reserva al artículo 42.7 del TUE en tal sentido, quedando excluida, por tanto, de las obligaciones que se derivan del mecanismo de defensa colectiva, Esto lo puede hacer en cualquier momento de las negociaciones y hasta la aprobación del tratado de adhesión, o incluso después mediante una declaración unilateral, y el requisito que se exige es la aceptación por el resto de Estados miembros, siendo incluso admisibles las objeciones de uno o varios de estos, que podrían formular a su vez reservas a la reserva moldava, todo ello en plena conformidad con el Derecho Internacional de los Tratados codificado en la Convención de 1969.

No obstante, Moldavia también puede decidir eliminar aquella declaración de neutralidad de su ordenamiento constitucional y aceptar plenamente sus obligaciones como Estado miembro de la UE. Para ello, la propia Constitución moldava establece que la entrada en vigor de un tratado internacional que contenga disposiciones contrarias a la Carta Magna deberá estar precedida de una revisión de esta.

Pero, existe una posibilidad, que no se puede descartar, y es que las autoridades moldavas decidieran incorporarse a Rumanía como parte de ese país. Se trataría de un caso similar al de la Alemania Oriental, que se desintegró en cinco *Länder* que pasaron a formar parte de la República Federal de Alemania en octubre de 1990¹⁹ y, por tanto, de las Comunidades Europeas, sin modificar, en ese momento, los equilibrios institucionales comunitarios, asunto que se trató inmediatamente después en la negociación multilateral que condujo a la aprobación del Tratado de Maastricht en febrero de 1992, por el que se creó la UE. El reducido tamaño y población de Moldavia (dos millones y medio de habitantes), sobre todo comparado con los *Länder* orientales en el caso alemán, augura que este camino sería rápido y no traumático, tanto para el propio país como para la UE.

Pero, para que pueda darse este escenario, el Estado moldavo debe resolver con carácter previo el conflicto de Transnistria, república separatista autoproclamada

¹⁹ ARNOLD, R. *La unificación alemana. Estudios de derecho alemán y europeo*. Civitas, Madrid, 1993; CHILDS, D. *The fall of the G.D.R.: Germany's road to unity*. Longman, Harlow, 2000.

independiente en 1990 que sobrevive con un gobierno propio como un protectorado militar de Rusia²⁰. En este caso, la solución expedita es que el gobierno moldavo decida reconocer unilateralmente al pequeño territorio de Transnistria como Estado independiente y, de este modo, elimine el principal impedimento que bloquea su acceso a la UE, precisamente en medio del peligro de que se extienda la guerra de Ucrania. Transnistria podría sobrevivir como Estado independiente o solicitar su incorporación a la Federación de Rusia, pero eso es otro problema que no afectaría a Moldavia, que habría optado por integrarse en Rumanía y formar parte de la UE por una vía rápida y prácticamente inmediata.

Conclusiones

La decisión de aceptar a Moldavia como candidato a la adhesión en la UE podría adoptarse en un plazo muy corto de tiempo, atendiendo a la situación estratégica actual, así como a sus reducidas dimensiones y escaso peso político, ya que este pequeño país no es un actor relevante, ni para la UE ni para Rusia. Si embargo, arrastra un conflicto congelado en su interior que representa el principal obstáculo para su adhesión, persistiendo la idea de que se le impondría su solución antes de plantear siquiera su incorporación a la UE.

En este punto su declaración constitucional de neutralidad pasa a un segundo plano, asunto que se puede resolver mediante una reserva al artículo 42.7 del TUE, quedando al margen de la cláusula de defensa colectiva como ocurre con el caso de Irlanda, o acudiendo, simplemente a su derogación, para comenzar como Estado miembro de pleno derecho desde el mismo momento de su adhesión.

Sin embargo, en el caso moldavo, existe una vía rápida de entrada en la UE, que pasa por la idea de unificación con Rumanía que defienden sus dirigentes políticos y una parte importante de la población moldava desde los tiempos de la desintegración de la Unión Soviética. Sería un caso similar a la unión de los cinco Länder de la extinta Alemania Oriental a la República Federal de Alemania.

²⁰ Véase GONZÁLEZ FRANCISCO, M. *El proceso secesionista en Transnistria: implicaciones regionales e internacionales*. Documento de Opinión del IEEE 79/2017. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE079-2017_Transnistria_MiriamGlezFco.pdf; WAAL y TWICKEL. *Beyond frozen conflict. Scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe*, op. cit.

En este caso las autoridades moldavas también deben resolver el conflicto territorial interno con carácter previo. No obstante, lo pueden lograr reconociendo internacionalmente la independencia de la república separatista de Transnistria. De este modo, Moldavia habrá dejado atrás un lastre, que jamás se ha planteado solucionar por medios que no fueran pacíficos, y podrá entrar a formar parte de la UE de forma inmediata. No es descartable un consenso político en el seno de la UE para optar por esta vía.

En este caso, la discusión sobre el estatuto de neutralidad carece de valor debido a que Moldavia entraría a formar parte del orden constitucional rumano, aceptando su constitución y su pertenencia a la UE, la OTAN y otras organizaciones internacionales.

*Luis V. Pérez Gil**

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario.
Universidad de La Laguna