



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 126 (1568), 19 grudnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Wznowienie rozmów na rzecz uregulowania konfliktu naddniestrzańskiego

Jakub Pierńkowski

W dniach 27–28 listopada br. w Wiedniu po półtorarocznej przerwie odbyły się międzynarodowe rozmowy o uregulowaniu konfliktu naddniestrzańskiego. Poprzedziło je zawarcie porozumień technicznych mających na celu ułatwienie codziennego życia mieszkańcom Mołdawii i separatystycznego Naddniestrza. Chociaż nie zapowiadają one rychłego politycznego uregulowania konfliktu, ich realizacja może przyczynić się do budowy zaufania między stronami. Jednocześnie mogą one posłużyć Rosji do uwiarygodnienia jej jako skutecznego gwaranta utrzymania pokoju na obszarze poradzieckim.

Nieuznawane Naddniestrze jest faktycznie rosyjskim protektoratem politycznym, ekonomicznym i wojskowym. Długofalowym celem Rosji nie jest oderwanie go od Mołdawii, ale forma reintegracji zapewniająca rosyjską kontrolę nad całym państwem. Doraźnie Rosja posługuje się Naddniestrzem jako instrumentem nacisku na Mołdawię. Obecnie jedynym oficjalnym forum negocjacji pokojowych jest format 5+2, obejmujący Mołdawię i Naddniestrze jako strony konfliktu, Rosję, Ukrainę i OBWE jako mediatorów, a także Unię Europejską i USA jako obserwatorów.

Porozumienia techniczne. Rozmowy o politycznym statusie Naddniestrza są w impasie od 2003 r. Wtedy pod naciskiem USA i UE władze w Kiszyniowie odrzuciły tzw. memorandum Kozaka – rosyjski plan federalizacji Mołdawii umożliwiający autonomicznym Naddniestrzu i Gagauzji paraliżowanie władz centralnych. Zawarcie przez rząd w Kiszyniowie umowy stowarzyszeniowej z UE w 2014 r. zmniejszyło jeszcze bardziej gotowość Rosji i Naddniestrza do rozmów. Niemieckie przewodnictwo w OBWE w 2016 r. doprowadziło po uprzedniej dwuletniej przerwie do spotkania formatu 5+2. Wobec braku perspektyw na porozumienie polityczne w czerwcu ub.r. uzgodniono, że Mołdawia i Naddniestrze skupią się w bezpośrednich rozmowach na rozwiązywaniu problemów technicznych, które utrudniają codzienne życie ich mieszkańcom. Miało to sprzyjać także zwiększeniu zaufania między władzami w Kiszyniowie i Tyraspolu. Chociaż konsensus miał zostać osiągnięty w ciągu sześciu tygodni, w tym czasie zdołano uzgodnić tylko drugorzędą sprawę współpracy hydrometeorologicznej. Dalsze rozmowy utrudniało żądanie Mołdawii, aby rozwiązywać problemy symetrycznie – po cztery dla każdej ze stron.

Zawarcie najpoważniejszych od kilkunastu lat porozumień technicznych było możliwe, ponieważ pod naciskiem Rosji władze z Tyraspolu ustąpiły w niektórych kwestiach. Dzięki temu 18 listopada premier Mołdawii Pavel Filip i prezydent Naddniestrza Wadim Krasnosielski otworzyli most na Dniestrze na międzynarodowej drodze M14 Kiszyniów–Odessa. Został on zniszczony w 1992 r. i odbudowany w 2002 r., ale jego otwarcie blokowały władze z Tyraspolu. Z kolei 25 listopada mołdawski wicepremier ds. reintegracji Gheorghe Bălan i naddniestrzański minister spraw zagranicznych Witalij Ignatiew podpisali cztery porozumienia. Rolnikom z siedmiu wsi położonych na lewym brzegu Dniestrzu, ale uznających jurysdykcję Mołdawii, ma zostać zapewniony dostęp do ich pól odciętych przez kontrolowaną przez władze w Tyraspolu drogę M4. Swobodę funkcjonowania mają mieć szkoły w Naddniestrzu podległe mołdawskiemu

ministerstwu edukacji. Nauczają one w języku rumuńskim, zapisywanym alfabetem łańskim. Wielokrotnie były celem represji Naddniestrza, które wymaga, aby język rumuński zapisywać cyrylicą i nazywać mołdawskim. Ponadto Mołdawia ma poświadczać dyplomy uniwersytetu w Tyraspolu, co umożliwi studentom udział w wymianach międzynarodowych. Przywrócone mają także zostać połączenia telefoniczne między oboma brzegami Dniestru, a naddniestrzański operator komórkowy ma otrzymać mołdawską koncesję.

Powrót do rozmów w formacie 5+2. Brak uzgodnienia mechanizmów gwarantujących wykonanie porozumień technicznych powoduje, że będzie ono zależne od dobrej woli obu stron. Mimo to przewodnicząca w br. OBWE Austria, która uzależniała organizację spotkania formatu 5+2 od uregulowania kwestii technicznych, uznała postęp za znaczący i zwołała rozmowy do Wiednia. Konkluzje ze spotkania wskazują na istotne zbliżenie między stronami konfliktu i wolę rozwiązania kolejnych problemów, w szczególności – do końca lutego 2018 r. – kwestii dopuszczenia do międzynarodowego ruchu samochodów zarejestrowanych w Naddniestrzu.

Zaangażowanie Rosji w rozmowy o konflikcie naddniestrzańskim ma obecnie na celu zwiększenie samowystarczalności finansowej władz w Tyraspolu. Dotknięty sankcjami UE budżet rosyjski szuka oszczędności, a wsparcie dla Naddniestrza sięga nawet 1 mld dol. rocznie. Tymczasem Naddniestrze jest w recesji – w ostatnich trzech latach jego PKB spadł o 7%. Budżet w 2016 r. osiągnął deficyt równy 10% PKB, a zabiegi prezydenta Krasnosielskiego w Moskwie o pokrycie brakujących 130 mln dol., nawet w formie kredytu, były nieskuteczne. Dlatego otwarcie mostu na trasie M14, a także perspektywa dopuszczenia aut do ruchu międzynarodowego mogą istotnie przyczynić się do ożywienia naddniestrzańskiej gospodarki w sytuacji, gdy ok. 80% eksportu jest skierowane do Mołdawii i UE.

Wykluczona reintegracja. Wznowienie rozmów w formacie 5+2 nie oznacza przybliżenia reintegracji w perspektywie krótkoterminowej. Porozumienia techniczne Naddniestrze przedstawia wyłącznie jako zapowiedź normalizacji stosunków z Mołdawią. Odrzuca możliwość powrotu pod zwierzchnictwo władz w Kiszyniowie, powołując się na wyniki referendum z 2006 r., w którym 97% mieszkańców opowiedziało się za niepodległością i zbliżeniem z Rosją. Jednoznacznie takie stanowisko potwierdził w marcu 2017 r. prezydent Krasnosielski po spotkaniu z prowadzącym prorosyjską politykę prezydentem Mołdawii Igiorem Dodonem, który co prawda zapowiadał federalizację państwa i reintegrację Naddniestrza, ale nie ma w tej kwestii uprawnień.

Co więcej, porozumienia techniczne pozbawiają prezydenta Dodona dotychczasowego monopolu na podnoszenie kwestii reintegracji. Wskazują na rząd Partii Demokratycznej, kierowanej przez oligarchę Vlada Plahotniuca, jako na jedyną siłę zdolną do rozwiązania problemów obywateli w rejonie naddniestrzańskim. Może to mieć istotne znaczenie przed wyborami parlamentarnymi jesienią 2018 r. Jednak demokraci, kreujący się na jedynego gwaranta utrzymania proeuropejskiego kursu Mołdawii, nie są faktycznie zainteresowani rychłą reintegracją. Potwierdzeniem tego może być zapowiadany przez premiera Filipa plan uregulowania konfliktu znany jako „Wizja”. Jego zadaniem ma być zapewnienie partnerów unijnych, że rząd nie rezygnuje z reintegracji. W praktyce celem jest także przrzucenie na Naddniestrze i patronującą mu Rosję odpowiedzialności za odrzucenie tego planu, dla nich bowiem warunki będą niemożliwe do zaakceptowania. „Wizja” zakłada nadanie Naddniestrzu statusu autonomicznego w ramach unitarnej Mołdawii. Jednak zakres autonomii byłby węższy od przyznanego Gagauzji, dużo mniejszej od Naddniestrza. Plan przewiduje także ewakuację wojsk rosyjskich, które zastąpiłaby międzynarodowa misja cywilna, oraz uznanie za język urzędowy w Naddniestrzu języka rumuńskiego zapisywanego alfabetem łańskim, który obecnie nazywany jest tam mołdawskim i zapisywany jest cyrylicą.

Wnioski. Wznowienie negocjacji 5+2 nie oznacza przyspieszenia reintegracji Mołdawii z Naddniestrzem, gdyż faktycznie żadna ze stron nie jest tym zainteresowana. Zawarcie porozumień technicznych może się przyczynić jednak do wzrostu zaufania między władzami w Kiszyniowie i Tyraspolu, co z kolei zredukuje ryzyko napięć. Osiągnięcie porozumień było możliwe, ponieważ nie ograniczają one wpływów Rosji w Naddniestrzu i mogą poprawić jego sytuację gospodarczą, co zmniejszy koszty dla budżetu rosyjskiego.

Tym samym dla Rosji wznowienie rozmów stanowi sukces dyplomatyczny, gdyż format 5+2 jest jednym z nielicznych narzędzi mogących uwiarygadniać ją jako gwaranta pokoju na obszarze poradzieckim. Zależało jej na osiągnięciu tego celu przed końcem przewodnictwa Austrii w OBWE, ponieważ władze tego kraju są wobec Rosji bardziej przychylne niż większość partnerów unijnych. Przekonanie Sebastiana Kurza – ówczesnego ministra spraw zagranicznych, obecnie nowego kanclerza Austrii – o sukcesie negocjacji 5+2 ma skłonić nowy rząd w Wiedniu, by poparł złagodzenie sankcji UE wobec Rosji.

Ponadto Rosja – będąca faktycznie stroną sporu naddniestrzańskiego – stosuje analogiczne strategie zwiększania wpływu poprzez wywoływanie innych konfliktów i udział w ich regulowaniu. W szczególności świadczy o tym jej zaangażowanie w rozmowy o Donbasie w formacie normandzkim, a także jej projekt rezolucji ONZ z września br. Zgodnie z nim sposób rozmieszczenia misji pokojowej – tylko na linii między separatystami a Ukrainą – w praktyce umacniałby ten podział i prowadził do zamrożenia konfliktu.



Źródło: Jakub Pieńkowski, opracowanie własne.