

Przymiarka do planu. Mołdawski non-paper o reintegracji Naddniestrza

Kamil Całus

W połowie marca do mediów wyciekł przygotowany przez mołdawski rząd dokument zatytułowany *Basic approaches in the process of the gradual reintegration of the Transnistrian region* (*Podstawowe podejścia w procesie stopniowej reintegracji regionu naddniestrzańskiego*). Tak zwany *non-paper*, czyli niewiążący dokument roboczy, został zaprezentowany partnerom zachodnim przez wicepremiera ds. reintegracji Valeriu Chiveriego podczas jego wizyt w Bukareszcie (10 marca) i Brukseli (12–13 marca). Nie jest to długo oczekiwany plan zjednoczenia kraju, ale jedynie zarys koncepcyjny, ustanawiający ogólne ramy i zasady, zgodnie z którymi – w optyce rządzącej Partii Działania i Solidarności (PAS) oraz stojącej de facto na jej czele prezydent Mai Sandu – powinien się toczyć proces reintegracji. *Non-paper* nie wnosi żadnych przełomowych propozycji, porządkuje jednak sposób myślenia tego obozu politycznego w kwestii naddniestrzańskiej i jest pierwszym tego typu dokumentem przygotowanym na szczeblu administracji rządowej od ponad dwóch dekad.

Geneza i status dokumentu

Dokument ujawnił 13 marca mołdawski dziennikarz Vladimir Soloviev. Jego autentyczność potwierdził wicepremier Chiveri, podkreślając, że nie jest to ani plan, ani oficjalna strategia, lecz dokument roboczy mający służyć wstępnym konsultacjom z partnerami. Powstał on przede wszystkim w odpowiedzi na presję europejskich partnerów Kiszyniowa. Zarówno państwa członkowskie UE, jak i instytucje unijne oczekują od będącej na ścieżce akcesyjnej Mołdawii podjęcia zdecydowanych działań w kierunku reintegracji. Chodzi w szczególności o przygotowanie planu lub tzw. mapy drogowej, która dałaby możliwie precyzyjny obraz tejże reintegracji, opisany na różnych poziomach – gospodarczym, administracyjnym, w sferze bezpieczeństwa itd. Formalnie Mołdawia może przystąpić do UE bez uprzedniego rozwiązania kwestii naddniestrzańskiej (*casus* Cypru), lecz Bruksela uznaje taki scenariusz za niepożądany i jest mu niechętna. UE deklaruje gotowość do pomocy, lecz stoi na stanowisku, że inicjatywa w tym procesie musi leżeć po stronie Kiszyniowa.

Zawartość i struktura

Zasadnicza część dokumentu liczy niecałe cztery strony, pozostałe dziesięć zajmują aneksy, które poświęcono: (1) funkcjonowaniu tzw. mechanizmu wymiany informacji – formatu umożliwiającego m.in. przekazywanie ekspertom sektorowym z Naddniestrza wiedzy na temat wdrażanych przez Kiszyniów reform akcesyjnych; (2) krokom poczynionym w latach 2022–2025 na rzecz reintegracji; (3) priorytetom Kiszyniowa na tym polu na rok

2026.

W części zasadniczej autorzy słusznie identyfikują ryzyka i przeszkody na drodze ku przywróceniu kontroli Kiszyniowa nad Naddniestrzem: fundamentalną rozbieżność celów Kiszyniowa, Moskwy i władz separatystycznych; brak woli angażowania się w rozmowy ze strony Tyraspolu; rosyjską obecność wojskową w regionie oraz skłonność Moskwy do wykorzystywania siły militarnej do osiągania celów politycznych. Rzetelnie wskazują też na zagrożenia wewnętrzne: strukturalną słabość mołdawskiej demokracji, dla której stabilności integracja z rządzonym przez reżim oligarchiczny terytorium – zamieszkanym przez społeczeństwo od dekad niefunkcjonujące w porządku demokratycznym – może się okazać wyzwaniem. Podkreślają również, że na przebieg reintegracji wpływ może mieć porozumienie pokojowe kończące rosyjską inwazję na Ukrainę.

Niebezzasadnie jako główną przeszkodę do podjęcia realnego dialogu z Tyraspołem wskazano brak woli politycznej władz rosyjskich i naddniestrzańskich. Sformułowanie to pełni funkcję sygnału wobec partnerów zachodnich: Mołdawia deklaruje gotowość do zaangażowania się w proces reintegracji, ale zaznacza przy tym, że brak szczegółowego planu wynika z przyczyn obiektywnych.

Reintegracja: ramowo, ale na nowych zasadach

Non-paper, choć bardzo ogólny, porządkuje kluczowe elementy podejścia obozu rządzącego do kwestii naddniestrzańskiej, które w ciągu ostatnich lat pojawiały się już w przestrzeni publicznej. Pozwala także zrozumieć ogólne ramy, w jakich proces reintegracji powinien się według niego toczyć.

Po pierwsze, Kiszyniów odchodzi od koncepcji „specjalnego statusu” dla Naddniestrza, oferując w zamian system gwarancji: prawo do obywatelstwa mołdawskiego, amnestię (z wyłączeniem osób odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka), uznanie praw majątkowych oraz utrzymanie poziomu pomocy społecznej nie niższego niż przed zjednoczeniem. O ile dotychczas Kiszyniów był co do zasady gotowy przyznać separatystycznemu regionowi bliżej nieokreślony status specjalny (autonomii) w ramach państwa mołdawskiego, o tyle aktualnie rządząca PAS postuluje inkorporację.

Po drugie, Mołdawia de facto porzuca format negocjacyjny 5+2 (Kiszyniów i Tyraspol plus Rosja, Ukraina, USA, UE i OBWE) na rzecz formatu 1+1, czyli bezpośrednich rozmów z Tyraspołem, co zakłada odsunięcie Rosji od rozmów. Należy przy tym dodać, że format 5+2 nie funkcjonuje od 2022 r., gdyż dwaj jego uczestnicy znajdują się w stanie otwartej wojny.

Po trzecie, dokument kładzie silny nacisk na zaangażowanie partnerów zachodnich – w tym na ich włączenie w administrowanie Naddniestrzem w okresie przejściowym. Przewiduje się utworzenie międzynarodowej administracji cywilnej, która nadzorowałaby demilitaryzację i demokratyzację regionu, a następnie przekazywała kompetencje Kiszyniowowi. Partnerzy zachodni mają wywierać presję na Rosję w celu wycofania przez nią sił wojskowych (ok. 1500–2000 słabo uzbrojonych żołnierzy o niskim morale, z których ok. 200 to przyjezdni z Rosji, a pozostali – mieszkańcy Naddniestrza z rosyjskim paszportem), współpracować przy zmianie profilu obecnie funkcjonującej, zdominowanej przez Rosję misji pokojowej z wojskowej na cywilną o charakterze międzynarodowym oraz wspierać demilitaryzację, obejmującą usunięcie amunicji z magazynu w Cobasnej.

Po czwarte, dokument rozdziela integrację europejską Mołdawii i zjednoczenie kraju na dwa niezależne procesy. Choć jego autorzy podkreślają, że scenariuszem idealnym byłoby przystąpienie do UE ze zreintegrowanym Naddniestrzem, to zwracają uwagę na to, że – ze względu na postawę Moskwy i Tyraspolu – procesy te będą najpewniej przebiegały w różnym tempie. Dlatego też *non-paper* zakłada możliwość tymczasowego zawieszenia stosowania *acquis* na lewym brzegu w momencie akcesji do czasu pełnej inkorporacji regionu.

Wreszcie – wobec trudności reintegracji politycznej – Kiszyniów stawia na reintegrację gospodarczą, polegającą na stopniowym włączaniu Naddniestrza do mołdawskiej przestrzeni prawno-ekonomicznej. Od 2024 r. firmy naddniestrzańskie zobowiązane są do uiszczania ceł do mołdawskiego budżetu (przez niemal ćwierć wieku były z tego zwolnione), a w handlu zagranicznym korzystają z dokumentów mołdawskich (konsekwencja objęcia Naddniestrza regulacjami DCFTA – części Umowy Stowarzyszeniowej z UE z 2014 r.). *Non-paper* wspomina także o możliwości rozszerzenia na lewobrzeże podatków środowiskowych i składek na rzecz podnoszenia efektywności energetycznej. Jednym z instrumentów budowania zaufania ma być fundusz konwergencji (zob. [Mołdawia: fundusz konwergencji zamiast planu reintegracji](#)), o którego utworzeniu wicepremier Chiveri poinformował 11 lutego.

Ograniczenia dokumentu i kontekst

Non-paper trudno uznać za wyczerpujący i w pełni odpowiadający na oczekiwania partnerów zachodnich. Bruksela zdaje sobie sprawę, że wypracowanie przez Kiszyniów kompleksowego planu zjednoczeniowego będzie trudne, ale liczy na przedstawienie przynajmniej ogólnego harmonogramu działań, wskazującego konkretne kroki („kamienie milowe”) i cele, których konsekwentna realizacja prowadziłyby do reintegracji Naddniestrza z resztą kraju. Oczekuje się przy tym całościowego podejścia, w tym analiz i szacunków dotyczących oceny wpływu poszczególnych posunięć (np. nakładania kolejnych podatków i opłat na firmy naddniestrzańskie czy innych elementów włączania lewobrzeża w mołdawską przestrzeń prawno-ekonomiczną) na sytuację w regionie i potencjału jego destabilizacji. Tymczasem przedstawione w *non-paper* działania mają charakter punktowy, bez szerszej refleksji nad ich skumulowanym oddziaływaniem na gospodarkę Naddniestrza. A jest to szczególnie istotne wobec faktu, że przeżywa ono najcięższy kryzys gospodarczy od czasu wojny z 1992 r. (zob. [Kryzys gazowy w Naddniestrzu narzędziem politycznym Moskwy](#)).

Z dokumentu wyraźnie wynika, że Kiszyniów stara się przenieść ciężar reintegracji na partnerów zewnętrznych – czy to w kwestii usunięcia z Naddniestrza wojsk rosyjskich, ustanowienia międzynarodowego zarządu nad regionem, czy zapewnienia wsparcia eksperckiego i finansowego. Zarazem *non-paper* służy jako narzędzie obrony przed zarzutami o pasywność wobec kwestii naddniestrzańskiej. Ma pokazać UE, że proces zjednoczeniowy jest złożony i trudny, a w niektórych kluczowych obszarach niezależny od samej Mołdawii. Konstatacja ta stanowi podstawę argumentacji, zgodnie z którą osiągnięcie postępów wymaga zaangażowania aktorów zewnętrznych zainteresowanych sukcesem reintegracji.

Perspektywy

Treść dokumentu potwierdza szerszą prawidłowość: Kiszyniów konsekwentnie nie traktuje reintegracji priorytetowo, uznając ją za problem nierozwiązywalny przynajmniej do końca dekady, kiedy Mołdawia ma uzyskać gotowość do akcesji do UE. Zasoby rządu skoncentrowane są na harmonizacji prawa z *acquis* i reformach akcesyjnych, a kwestia naddniestrzańska postrzegana jest przede wszystkim jako źródło kosztów i zagrożeń. W ten sposób Kiszyniów w istocie przygotowuje partnerów unijnych do wariantu cypryjskiego, w którym do akcesji dojdzie przy Naddniestrzu pozostającym poza kontrolą władz centralnych.

Jednocześnie sam fakt powstania dokumentu stanowi pewien przełom. Uporządkowany zestaw pomysłów, przedyskutowanych w ramach obozu rządzącego oraz poddanych pod dyskusję z kluczowymi partnerami europejskimi, jest krokiem naprzód i – w przypadku utrzymania presji wobec Kiszyniowa – może stać się podstawą wypracowania precyzyjniejszej koncepcji działań wobec separatystycznego regionu.