

Czy Naddniestrze zablokuje integrację europejską Mołdawii?

Wojciech Konończuk, Witold Rodkiewicz

Postępy Mołdawii w negocjowaniu układu stowarzyszeniowego z Unią Europejską, którego kluczowym elementem ma być utworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu (DCFTA), stają się źródłem napięć w relacjach Kiszyniowa z separatystycznym Naddniestrzem. Niemal pewna odmowa Naddniestrza przystąpienia do DCFTA pociągnie za sobą utratę przez ten region unijnych preferencji handlowych (ATP), co pogłębi jego gospodarczą zapaść. Zapewne kwestia ta stanie się źródłem kolejnych napięć nie tylko w relacjach obu stron konfliktu naddniestrzańskiego, ale również negatywnie wpłynie na stosunki unijno-rosyjskie.

Planowane na jesień 2013 roku podpisanie umowy stowarzyszeniowej stanowić będzie ważny krok w procesie integracji Mołdawii z UE. Obydwom stronom zależy na jak najszybszym zakończeniu negocjacji, a ich przebieg oceniany jest jako bardzo sprawny. Krytyczne stanowisko separatystycznego Naddniestrza w sprawie dołączenia do porozumienia jest zbieżne z interesami wspierającej je Moskwy. Jest wysoce prawdopodobne, że intencją Rosji jest doprowadzenie do zablokowania procesu stowarzyszeniowego Mołdawii z UE. Celem Moskwy jest trwałe włączenie tego kraju do rosyjskiej strefy wpływów, dlatego traktuje zbliżenie Kiszyniowa z UE jako naruszenie jej geopolitycznych interesów. Aby zatrzymać ten proces, Rosja dzięki istotnemu zakresowi kontroli nad Naddniestrzem, może wykorzystać ten region instrumentalnie, prowokując kryzys między Tyraspołem a Kiszyniowem. Rosnąca w ostatnich miesiącach aktywność rosyjska (m.in. zacieśnienia kontroli nad naddniestrzańskim KGB i Ministerstwem Informacji) może sugerować, że Kreml przygotowuje się do realizacji takiego scenariusza.

Stan negocjacji Mołdawii z UE o DCFTA

Negocjacje DCFTA między Mołdawią i UE rozpoczęły się w marcu br., dotychczas odbyły się trzy rundy rozmów. Postawa strony mołdawskiej, która umożliwiła w krótkim czasie osiągnięcie porozumienia w wielu trudnych rozdziałach (handel towarami, ułatwienia celne i handlowe, zamówienia publiczne, energetyka), wskazuje, że Kiszyniów chce zakończyć negocjacje i podpisać umowę stowarzyszeniową jesienią 2013 roku. Także deklaracje Brukseli sugerują, że jest to realny termin. Co prawda konieczna będzie jeszcze ratyfikacja dokumentu przez państwa unijne (co może potrwać nawet dwa lata), ale

nie jest wykluczone, że uda się przyjąć klauzulę tymczasowego stosowania DCFTA jeszcze przed ratyfikacją. Głównym rezultatem implementacji DCFTA będzie większa integracja gospodarcza Mołdawii z UE oraz przyjęcie części unijnego *acquis*, co ma stać się instrumentem modernizacji kraju.

DCFTA a Naddniestrze

Obecnie nie ma żadnych podstaw, aby sądzić, że Naddniestrze włączy się w proces negocjacji DCFTA, a tym samym, że zostanie objęte umową. Mimo zachęt ze strony Brukseli i Kiszyniowa Tyraspoł odmawia aktywne-

go udziału w rozmowach i jedynie oddelegował niskiego rangą urzędnika w charakterze obserwatora. Faktycznie więc nie uczestniczy w negocjacjach dotyczących kwestii istotnych dla naddniestrzańskich eksporterów (kwoty eksportowe i wysokość cła na niektóre towary, okresy przejściowe itd.). Urzędnicy i eksperci z Naddniestrza argumentują przy tym, że przystąpienie do DCFTA byłoby dla tego regionu niekorzystne z czysto ekonomicznego punktu widzenia, a implementacja *acquis* byłaby sprzeczna z przyjętym kierunkiem harmonizacji prawa z ustawodawstwem rosyjskim. Powstaje wrażenie, że Naddniestrze odmawia udziału w negocjacjach o DCFTA także dlatego, by mieć możliwość ogłoszenia w przyszłości, iż nowy reżim handlowy został wprowadzony jednostronnie, bez konsultacji z Tyraspołem i bez uwzględnienia jego interesów. **Naddniestrze być może liczy na to, że wobec odmowy jego udziału w DCFTA, UE zawiesi podpisanie umowy o DCFTA z Mołdawią.**

Obecnie nie ma żadnych podstaw, aby sądzić, że Naddniestrze włączy się w proces negocjacji DCFTA, a tym samym, że zostanie objęte umową.

Obecnie firmy naddniestrzańskie mogą eksportować na rynek UE, korzystając z preferencyjnego reżimu handlowego (*Autonomous Trade Preferences*) przyznanego przez UE Mołdawii w 2007 roku. W konsekwencji rynek unijny wchłania około 30–50% eksportu Naddniestrza¹. Jeśli Kiszyniów podpisze DCFTA, reżim ATP automatycznie przestanie działać. Jego dalsze funkcjonowanie tylko dla Naddniestrza jest niemożliwe z prawnego punktu widzenia, gdyż administracja Naddniestrza ze względu na

brak uznania międzynarodowego nie może być stroną jakiegokolwiek prawnie wiążącej umowy z UE. **W konsekwencji unijne stawki celne na towary z tego regionu wzrosłyby o 10–17%. Skutki ekonomiczne dla Naddniestrza mogą być bardzo dotkliwe.**

Rosja a przystąpienie Mołdawii do DCFTA

Integracja ekonomiczna i prawna (przyjęcie w szerokim zakresie *acquis*) z UE, która nastąpi w wyniku podpisania i implementacji DCFTA, uniemożliwi włączenie Mołdawii do integracyjnych struktur obszaru poradzieckiego (Unia Celna i docelowo Unia Eurazjatycka), a tym samym realizację otwarcie deklarowanego strategicznego celu polityki Rosji wobec Mołdawii². W przekonaniu rosyjskiej elity rządzącej naturalnym miejscem Mołdawii są eurazjatyckie struktury integracyjne. Projekty integracyjne na tym obszarze stanowią jeden z głównych celów polityki zagranicznej prezydenta Władimira Putina. Z perspektywy Kremla chodzi przy tym nie tylko o samą Mołdawię, ale również o uniknięcie precedensu udanej integracji (nawet jeśli na razie niepełnej, czyli bez członkostwa) państwa obszaru WNP z UE. Dla Rosji precedens taki jest niebezpieczny głównie ze względu na jego potencjalny wpływ na kurs polityczny Ukrainy. Tym samym można założyć, że **Rosja może posłużyć się instrumentalnie Naddniestrzem w celu zablokowania procesu zbliżenia Mołdawii z UE, prowokując kryzys w relacjach między Kiszyniowem a Tyraspołem, pod pretekstem utraty przez Tyraspoł unijnych preferencji handlowych w konsekwencji mołdawskiej akcesji do DCFTA.** Sprowokowanie przez Rosję kryzysu wokół Naddniestrza uprawdopodobnia panujące w Rosji przekonanie, że sytuacja geopolityczna i stosunek sił z Zachodem zmienia się na jej

¹ Według oficjalnych danych naddniestrzańskich w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy br. 30% eksportu trafiło do UE, według szacunków ekspertów mołdawskich i unijnych około 50%. Dodatkowo 35% eksportu z Naddniestrza odbiera Mołdawia.

² Zob. szerzej na temat celów polityki Rosji wobec Mołdawii: Witold Rodkiewicz, *Strategia Rosji w Mołdawii: kontynuacja czy zmiana*, Komentarz OSW, 18 kwietnia 2012, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Komentarze_74.pdf

korzystać ze względu na pogłębiający się kryzys wewnętrzny UE oraz trudną sytuację gospodarczą państw obszaru WNP. W percepcji Moskwy jest to więc dobry moment do podjęcia działań, które trwale zablokują integrację państw poradzieckich ze strukturami europejskimi.

Rosja może posłużyć się instrumentalnie Naddniestrzem w celu zablokowania procesu zbliżenia Mołdawii z UE, prowokując kryzys w relacjach między Kiszyniowem a Tyraspołem.

W kontekście zarysowanego wyżej scenariusza uwagę zwraca zacieśnienie rosyjskiej kontroli nad naddniestrzańskimi resortami siłowymi (m.in. zastępcą tyraspolskiego KGB został były zastępca dyrektora Federalnej Służby Bezpieczeństwa w Dagestanie) oraz Ministerstwem Informacji kontrolującym media Naddniestrza. W ostatnich miesiącach coraz częściej odbywają się wizyty wysokich urzędników rosyjskich. Tyraspol odwiedzili m.in. wicepremier i specjalny przedstawiciel prezydenta Rosji ds. Naddniestrza Dmitrij Rogozin (odpowiedzialny także za rosyjski przemysł obronny) oraz minister obrony Anatolij Sierdiukow (pierwsza taka wizyta w historii). Wszystkie te posunięcia mogą wskazywać na przygotowanie się Rosji do kryzysu w regionie, którego celem byłoby zablokowanie procesu zbliżenia Mołdawii z UE i wysłanie sygnału Zachodowi, że Moskwa nie zgodzi się na to, aby Bruksela jednostronnie decydowała o losach krajów „wspólnego sąsiedztwa”. Uwagę zwraca również wypowiedź Siergieja Gubiarowa, ambasadora do specjalnych poruczeń MSZ Rosji, który w trakcie wizyty w Tyraspolu w połowie października zasugerował możliwość członkostwa Naddniestrza w Unii Celnej oraz stwierdził, że Rosja może uznać niepodległość regionu w wypadku utraty przez Mołdawię suwerenności lub neutralnego statusu.

Unijne recepty rozwiązania problemu objęcia Naddniestrza DCFTA

Oficjalne i nieoficjalne oświadczenia urzędników unijnych wskazują, że **Unia zakłada, iż problem można rozwiązać, przekonując naddniestrzański biznes o zaletach przyłączenia się Naddniestrza do DCFTA**, co pozwoliłoby mu zachować dostęp do rynku unijnego. Bruksela oczekuje, że naddniestrzańskie firmy będą w stanie wywrzeć skuteczny nacisk na administrację prezydenta Naddniestrza Jewgienija Szewczuka, skłaniając go do włączenia się w proces negocjacji DCFTA. W opinii Brukseli atrakcyjność DCFTA jest tak duża, że umowa może posłużyć także jako instrument skłonienia elity władzy w Naddniestrzu do bardziej elastycznego stanowiska w kwestii relacji z Kiszyniowem i znalezienia z nim *modus vivendi* w ramach jednego państwa mołdawskiego. W rezultacie w optyce urzędników unijnych DCFTA jawi się jako narzędzie, które będzie sprzyjać reintegracji Mołdawii – ekonomicznej bezpośrednio i politycznej pośrednio.

Wizja Brukseli oparta jest jednak na myśleniu życzeniowym oraz fałszywej diagnozie sytuacji w regionie. Naddniestrze jest silnie uzależnione od rosyjskich subsydiów (bezpośrednich w postaci transferów finansowych oraz pośrednich w postaci bezpłatnych dostaw gazu) i Szewczuk, aby je utrzymać, musi zabiegać o przychylność Moskwy. Ponadto lider Naddniestrza pozostaje w ostrym konflikcie ze środowiskiem byłego prezydenta Igora Smirnowa, walczy z kontrolowanym przez opozycyjną partię Obnowlenije parlamentem o poszerzenie swoich uprawnień oraz znajduje się w sporze z największą strukturą biznesową Naddniestrza – firmą Sheriff. W tej sytuacji Szewczuk nie może sobie pozwolić na ignorowanie interesów Kremla. Jeszcze w lutym br., w trakcie wizyty w Moskwie zadeklarował on gotowość Naddniestrza do uczestnictwa w projektach inte-

gracji z Unią Celną. Na początku czerwca ogłosił zaś ideę integracji euroazjatyckiej za fundament idei narodowej Naddniestrza, zlecając jednocześnie opracowanie nowej koncepcji polityki zagranicznej, która to potwierdzi.

Możliwe scenariusze rozwoju sytuacji

Wydaje się, że Unia Europejska nie ma planu B na wypadek, gdyby Naddniestrze odmówiło przystąpienia do DCFTA. Jednocześnie UE wydaje się bagatelizować fakt, że jej działania (oferta i podpisanie DCFTA) mogą doprowadzić do poważnego kryzysu tak w samym regionie, jak i w relacjach na linii Moskwa–Bruksela. Ani w Brukseli, ani w stolicach państw unijnych nikt nie jest przygotowany (politycznie, koncepcyjnie i medialnie) do odpowiedzi na pytanie, czy Unia gotowa jest na kryzys w relacjach z Rosją w imię realizacji swojej polityki wobec państw postsowieckich.

Przy najbardziej obecnie prawdopodobnym założeniu, że Tyraspol będzie konsekwentnie odmawiał przystąpienia do DCFTA Bruksela ma do wyboru następujące warianty:

- **Zgoda Kiszyniowa na stworzenie granicy celnej między Mołdawią i Naddniestrzem**

Wydaje się, że Kiszyniów mógłby przystać na taki wariant, nawet kosztem dalszego pogłębiania podziału kraju i odsunięcia perspektywy jego reintegracji. Jednak ten wariant jest potencjalnie najbardziej konfliktogenny, ponieważ oznacza konieczność podziału tzw. strefy bezpieczeństwa, w której mieszka około 700 tysięcy osób i która do tej pory była kontrolowana przez trójstronne rosyjsko-naddniestrzańsko-mołdawskie siły pokojowe. Próba ustanowienia posterunków celnych Kiszyniowa w tej strefie może zostać uniemożliwiona przez formacje naddniestrzańskie i doprowadzić nawet do incydentów zbrojnych. Ich ustanowienie poza strefą bezpieczeństwa oznaczałoby zaś konieczność rezygnacji przez Mołdawię

ze znacznej części swojego terytorium. Zatem próba Kiszyniowa stworzenia granicy celnej może stać się pretekstem dla Naddniestrza i stojącej za nim Rosji do sprowokowania sporu. Nie będzie to zapewne oznaczać wznowienia działań militarnych, ale może mieć postać incydentów zbrojnych, uniemożliwiających utworzenie mołdawsko-naddniestrzańskiej granicy celnej, a tym samym wejście Mołdawii do DCFTA. Niewykluczone, że towarzyszyłyby temu działania Rosji o charakterze presji ekonomicznej wobec Mołdawii (sankcje i embargo handlowe na produkty mołdawskie, ewentualnie przerwy w dostawach gazu)³.

Unia zakłada, iż problem można rozwiązać przekonując naddniestrzański biznes o zaletach przyłączenia się Naddniestrza do DCFTA, co pozwoliłoby mu zachować dostęp do rynku unijnego.

Nawet gdyby granicę celną z Naddniestrzem udało się ustanowić, to znaczące ograniczenie możliwości eksportu firm naddniestrzańskich na rynki unijne w konsekwencji przyjęcia DCFTA przez Mołdawię prawie na pewno doprowadzi do powtórki sytuacji z 2006 roku. Wówczas po zainstalowaniu misji EUBAM między Mołdawią i Ukrainą eksporterzy naddniestrzańscy zaczęli ponosić znaczące straty z powodu podwójnego opodatkowania (w Kiszyniowie i Tyraspolu). Władze Naddniestrza uznały to za „blokadę ekonomiczną”, a jej skutkiem było pogorszenie się sytuacji gospodarczej w tym regionie i ostry kryzys polityczny między Tyraspołem i Kiszyniowem.

³ Od kilku miesięcy można obserwować rosyjski szantaż gazowy wobec Mołdawii, wiążący podpisanie nowego kontraktu o dostawach gazu z rezygnacją z implementacji III pakietu energetycznego. Zob. szerzej: Agata Wierzbowska-Miazga, Rosyjskie ultimatum energetyczne wobec Mołdawii, *Tydzień na Wschodzie*, 19.09.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-09-19/rosyjskie-ultimatum-energetyczne-wobec-moldawii>

- **Zawieszenie podpisania DCFTA z Kiszyniowem**

Taki scenariusz oznaczałby jednak załamanie z sukcesami prowadzonej przez ostatnie dwa lata polityki UE wobec Mołdawii. Bruksela, a także szereg państw Unii, w tym przede wszystkim Niemcy, zaangażowała się politycznie i finansowo w projekt zbliżenia Mołdawii z UE – projekt, któremu przyświecała idea stworzenia z Mołdawii pozytywnego przykładu relacji pomiędzy Unią a krajami jej najbliższego sąsiedztwa. Byłby to także sygnał słabości wobec Rosji, pokazujący, że Bruksela – w obliczu groźby kryzysu w relacjach z Moskwą – gotowa jest zrezygnować ze swoich celów strategicznych w Europie Wschodniej i zgodzić się – wbrew głoszonym przez siebie zasadom – na ograniczenie swobody państw regionu w kwestii wyboru przez nie kierunku integracji.

- **Zgoda na objęcie Naddniestrza wszelkimi przywilejami wynikającymi z DCFTA**

Takie rozwiązanie jest problematyczne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, DCFTA zakłada zniesienie lub obniżenie stawek celnych przez obie strony, czyli również przez Naddniestrze na produkty pochodzące z UE. Zatem jednostronne objęcie tego regionu DCFTA oznaczałoby faktycznie wynagrodzenie Tyraspoła za obstrukcyjną postawę. Naddniestrze mogłoby bowiem korzystać z przywilejów (bezcłowego dostępu na rynek unijny) bez ponoszenia

jakichkolwiek kosztów i zobowiązań. W szczególności nadal mogłoby pobierać cła na towary importowane nie tylko z UE, ale i z Mołdawii. Po drugie, byłoby to równoznaczne ze zgodą Brukseli na istnienie „dziury” w unijnej granicy celnej i powstanie możliwości nielegalnego wwozu do UE towarów wyprodukowanych poza obszarem objętym DCFTA. Dokument ten zakłada bowiem, że Mołdawia będzie zobowiązana sprawdzać, czy towary wytworzone zostały w warunkach, które pozwalają na ich bezcłowy wwóz do UE. Chodzi o egzekwowanie tzw. *Rules of Origin*, które mają służyć zabezpiecze-

Kiszyniów mógłby przystać na stworzenie granicy celnej z Naddniestrzem, nawet kosztem dalszego pogłębienia podziału kraju. Jednak ten wariant jest potencjalnie najbardziej konfliktogenny.

niu rynku UE przed reeksportem. Kiszyniów nie będzie zaś miał możliwości przeprowadzania takiej kontroli w przedsiębiorstwach Naddniestrza, bo nie nadzoruje separatystycznego regionu. W rezultacie UE nie może się zgodzić na objęcie DCFTA Naddniestrza, bo nie będzie miała pewności, że towary zadeklarowane jako naddniestrzańskie nie są *de facto* przepakowaną produkcją np. rosyjską lub chińską.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt

REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl