

Serie de
dezbatere publice
naționale

Discussion Papers

Veaceslav BERBECA
expert IDIS „Viitorul”

PERSPECTIVELE SOLUȚIONĂRII CONFLICTULUI TRANSNISTREAN ÎN CONTEXTUL SCHIMBĂRILOR REGIONALE

DECEMBRIE

2016



B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND





www.viitorul.org

DISCUSSION PAPERS SERIE DE DEZBATERI PUBLICE NAȚIONALE

PERSPECTIVELE SOLUȚIONĂRII CONFLICTULUI TRANSNISTREAN ÎN CONTEXTUL SCHIMBĂRILOR REGIONALE

Autor:

Veaceslav BERBECA,
expert IDIS „Viitorul”

Decembrie 2016

Acest studiu a fost realizat cu sprijinul financiar al Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund.

Această publicație se distribuie gratuit. Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea IDIS „Viitorul”. Opiniile exprimate în acest material aparțin autorilor și nu reprezintă în mod necesar poziția sau opinia Black Sea Trust for Regional Cooperation, of the German Marshall Fund sau a partenerilor săi.

Poza de pe coperta: <https://www.eurocentres.com/en/language-school>



www.viitorul.org

Sumar

Introducere	4
I. Cortinele duble și contextul negocierilor	5
II. Relansarea negocierilor în formatul „5+2”	7
III. Rolul grupurilor de lucru în implementarea proiectelor de consolidare a încrederii	10
Concluzii și recomandări	13

Introducere

Acest studiu își propune să facă o evaluare a discuțiilor pe tema reglementării conflictului transnistrean în 2016. Analiza se adresează, în mod special, evenimentelor legate de întrenirea din 2-3 iunie 2016 de la Berlin în formatul ”5+2” și reacția participantilor și societății civile moldovenești față de rezultatele obținute.

Tema conflictului transnistrean este un subiect important de care depinde foarte mult procesul de modernizare a statului Republica Moldova. Totuși, în ciuda unor măsuri de relansare a negocierilor în formatul ”5+2”, constatăm o atitudine de neîncredere din partea unor reprezentanți ai statului dar și ai societății civile față de procesul de negociere.

Observăm atitudini diferite și a părților implicate în procesul de negociere față de logica mecanismelor de negociere. Cu alte cuvinte, anumiți actori, de exemplu Federația Rusă și administrația de la Tiraspol, au propria agenda în procesul de negocieri. Discutarea doar a subiectelor din domeniul economic și social și evitarea temelor politice tergiversează agenda negocierilor. De asemenea, obținerea unor rezultate importante

în acest dosar este posibilă doar prin realizarea unui compromis între ambele părți.

Problema se complică și prin faptul că nu este pus în discuție statutul Grupului Operativ de Trupe Ruse în Transnistria care periodic organizează exerciții militare cu reprezentanții „forțelor armate” ale regiunii transnistrene. Astfel de acțiuni subminează măsurile de încredere care se construiesc.

Având în vedere problemele menționate, constatăm o îngrijorare a societății moldovenești față de evoluția negocierilor și rezultatele care ar putea fi obținute. Această stare de fapt evidențiază riscurile soluționării conflictului transnistrean pentru modernizarea și democratizarea statului Republica Moldova. Principiul „liniilor roșii” lansat de societatea civilă vine să transmită ideea presunției exercitate asupra autorităților moldovenești în formatul „5+2” pentru a le determina să facă cedări unilaterale și incompatibile cu normele și principiile dreptului internațional ar putea prejudicia grav negocierea viitorului statut al regiunii transnistrene în cadrul Republicii Moldova.

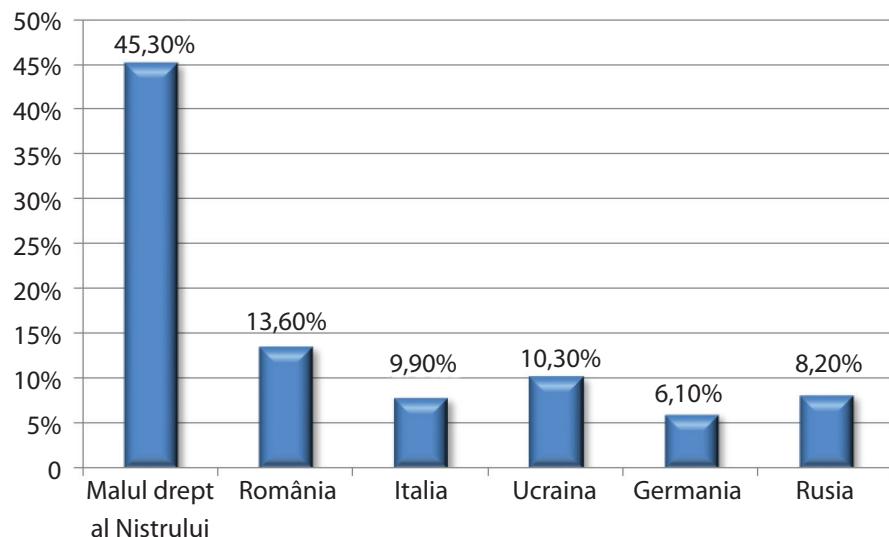
I. Cortinele duble și contextul negocierilor

Impresia generală exprimată în raport cu evoluția conflictului transnistrean este că acesta întunește condițiile necesare pentru cel mai repede și mai probabil de rezolvat în comparație cu alte conflicte regionale.¹ Într-adevăr, diferendul transnistrean nu are trăsătura religioasă sau etnică care ar fi stat la baza declanșării acestuia și care ar pune piedici substanțiale pentru a găsi soluțiile de compromis. Mai mult chiar, frontiera administrativă de pe Nistru nu este închisă, cum este în cazul celei din Georgia pe segmentul abhaz, astfel încât locuitorii de pe ambele maluri ale Nistrului circulă, în anumite condiții, în ambele direcții. Aeroportul internațional Chișinău este unica legătura aeriană pentru oficialitățile de la Tiraspol pentru deplasările externe ale acestora.

Piața moldovenească este cel mai mare consumator al produselor din regiunea transnistreană. Potrivit date-

lor autorităților de la Tiraspol, malul drept al Nistrului este cea mai mare piață pentru produsele transnistrene, consumând circa 45% din totalul mărfurilor livrate de agenții economici din această regiune.² De asemenea, agenții economici transnistreni, înregistrați de Ministerul Justiției al Republicii Moldova, pot face operațiuni de export în baza certificatelor moldovenești. Acești agenti economici nu plătesc impozite către bugetul moldovenesc. Mediul de afaceri din regiunea transnistreană, care s-au înregistrat la Chișinău, se bucură de toate avantajele comerciale la care Republica Moldova este parte - Uniunea Europeană (ZLSAC), precum și în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Astfel, 2150 agenti economici din stânga Nistrului sunt înregistrați la Chișinău și beneficiază de toate facilitățile de care dispune statul moldovenesc pentru export. Acest fapt constituie un element important al apropierii celor două maluri ale Nistrului.

Diagrama 1. Principalele piețe de desfacere pentru produsele din regiunea transnistreană



Sursa: „Serviciul de Statistică” al regiunii transnistrene

¹ Place of the Confidence Building Process in the Policy of Solving the Conflict in the eastern region of Moldova, http://www.ipp.md/public/files/publication/Balan_EN.pdf; Transnistrian Dialogues, http://www.ape.md/public/files/publication/2013-12-03_Transnistrian_Dialogues_EN.pdf; Statement Delivered by Ambassador Victor Postolachi, Head of the Permanent Delegation of the Republic of Moldova to the OSCE at the 2008 Annual Security Review Conference Working Session III (Vienna, July 2, 2008), <http://www.osce.org/cio/32690?download=true>; Stefan Schennac, oficial APCE: "Transnistria este conflictul cel mai ușor de rezolvat", <http://www.lact.ro/2016/11/06/stefan-schennac-oficial-apce-transnistria-este-conflictul-cel-mai-usor-de-rezolvat/>

² Социально-экономическое развитие ПМР за январь-сентябрь 2016 года, <http://mer.gospmr.org/gosudarstvennaya-sluzhba-statistiki/informaciya/o-sotsialno-ekonomicheskem-polozhenii-pmr/socialno-ekonomicheskoe-razvitiye-pmr-za-yanvar-sentyabr-2016-goda.html>

Potrivit datelor prezentate de „Serviciul de Statistică” al regiunii transnistrene, în prima jumătate a lui 2016, agenții economici au livrat produse în afara regiunii transnistrene în suma de 388,7 milioane USD, fiind o importantă sursă de valută străină pentru această bugetul transnistrean. Observăm că malul drept al Nistrului reprezintă cea mai mare piață de desfărcere pentru agenții economici din regiunea transnistreană, constituind circa 45.3% din totalul vânzărilor. Piața eurasiacă este reprezentată doar de Federația Rusă în lista principalelor parteneri care se află pe locul 4 cu 8.2% din totalul livrărilor. Potrivit lui Gheorghe Balan, Viceprim-ministru pentru Reintegrare, datorită eforturilor Chișinăului și ai partenerilor internaționali, au fost evacuate 140 de tone de pesticide cu termenul de valabilitate expirat, fiind, totodată, lichidate circa 3 mii de substanțe radioactive.³ Totodată, circa de 315 mii de locuitori din regiunea transnistreană dețin de cetățenia R. Moldova și beneficiază de posibilitățile de călătorie fără vize în UE.

Totuși, în ciuda acestor condiții existente între ambele Chișinău și Tiraspol, negocierile pe tema conflictului transnistrean se produc cu intermitențe. Administrația de la Chișinău face referire la mai multe acțiuni cu caracter negativ din partea autorităților transnistrene: problemele cu care se confruntă școlile cu predare în limba română în baza grafiei latine; problema cultivării terenurilor agricole de peste șoseaua Râbnița-Tiraspol; aplicațiile militare comune între trupele ruse și cele transnistrene.

Există mai multe platforme de negociere între ambele maluri ale Nistrului care activează în funcție de formatul acestora dar și de anumite circumstanțe politice. Formatul ”5+2” este cel mai dependent de acest factor politic, fiind atestată întreruperea negocierilor în mai multe cazuri pe perioade mai îndelungate. Amintim că pentru prima dată procesul de negocieri în formatul ”5+2” a fost întrerupt în 2006 pentru o perioadă mai lungă, fiind reluat abia în 2011. În perioada 2011-2014 au avut loc 13 reunii în cadrul acestui format după care procesul de negocieri a fost întrerupt încă odată în 2014, fiind reluat abia în iunie 2016 drept urmare a unei reunii consultative informale din 2015.

³ Declarațiile Vicepremierul pentru Reintegrare, Gheorghe Bălan, în cadrul conferinței internaționale „Transnistrian Settlement: Quo Vadis?”, organizată de Asociația pentru Politică Externă pe data de 24 noiembrie 2016.

Celealte platforme – participarea liderilor, a reprezentanților politici și a grupurilor de lucru nu au cunoscut perioade de îngheț politic din punct de vedere al negocierilor între ambele maluri ale Nistrului. Remarcăm faptul că în perioada 2011-2015 au avut loc 11 întâlniri cu participarea liderilor politici pentru a impulsiona procesul de negocieri, iar frecvența întâlnirilor între reprezentanții politici fiind și mai mare.⁴

Totuși, în ciuda existenței mai multor platforme de negocieri și a condițiilor mai mult sau mai puțin favorabile continuării discuțiilor, soluționarea diferențului transnistrean nu a avansat, fiind atestată o conservare a status-quo în acest dosar. Există mai multe cauze care explică această stare de fapt. Ne vom referi, în acest context, la două probleme esențiale care subminează conținutul discuțiilor. Probabil, cea mai mare problemă în procesul de negocieri o constituie abordarea autorităților transnistrene față de conținutul subiectelor discutate. Este imposibil de avansat pe anumite segmente, care sunt necesare în primul rând administrației de la Tiraspol, în condițiile în care subiectele discutate sunt politizate, fiind invocat ”cadru legal” al regiunii transnistrene sau nerespectarea de către Chișinău a „intereselor Transnistriei”.

O altă problemă ține de modul selectiv al subiectelor discutate. Sunt abordate doar temele economice și sociale, iar cele politice și de securitate nu sunt incluse pe agenda discuțiilor. Există o paralelă între cazurile Republicii Moldova și al Ucrainei în privința conflictelor cu care se confruntă ambele state. Se fac presiuni din partea Federației Ruse pentru acordarea unui anumit statut politic acestor regiuni, sub forma unui stat federal, fără a fi pus în discuție statutul trupelor ruse din Donbas și din regiunea transnistreană. Această abordare trezește îngrijorări, fiindcă nu discută subiecte importante precum situația Grupului Operațional de Trupe Ruse aflat în Transnistria. Problema este agravață și de faptul că, periodic, sunt organizate exerciții militare, la multe din ele participând și trupele ruse, alături de cele transnistrene.⁵ Aceste exerciții subminează întregul proces de consolidare a încrederii între ambele maluri ale Nistrului.

⁴ Potrivit datelor Biroului de Reintegrare în 2013 au avut loc 9 întâlniri, în 2014 – 14, în 2015 – 11 iar în 2016 – 8

⁵ Rusia organizează noi exerciții militare în Transnistria. /<http://radio-chisinau.md/rusia-organizeaza-noi-exercitii-militare-in-transnistria---38275.html#sthash.H3PW1HqD.dpuf>

II. Relansarea negocierilor în formatul „5+2”

Agenda de lucru a întunirii din 2-3 iunie de la Berlin a fost coordonată din timp și a inclus însă doar propunerile propuse de Tiraspol care au fost coordonate cu președinția germană. S-a decis să fie discutate doar subiectele care au fost propuse de autoritățile transnistrene, argumentându-se ideea că astfel vor fi impulsionate negocierile. Cu alte cuvinte, o astfel de abordare ar urma să fie un stimulent pentru începerea negocierilor în acest format. Chiar dacă Chișinăul a dorit să fie incluse și alte subiecte, după consultările cu părțile formatului „5+2” a fost agreată agenda propusă de autoritățile transnistrene care au avut sprijinul Federației Ruse.

A fost, în cele din urmă, o agendă unilaterală, care a cuprins subiecte de interes major pentru regiunea transnistreană: apostilarea actelor de studii eliberate de instituțiile de învățământ superior din regiunea transnistreană; identificarea unei soluții practice în măsură să asigure participarea în traficul internațional a unităților de transport din regiunea transnistreană; restabilirea interconexiunii telefonice între ambele maluri ale râului Nistru; dezvoltarea interacțiunii în domeniul protecției mediului ambiant; problema dosarelor penale.⁶

Menționăm că Guvernul de la Chișinău ar fi vrut să includă pe agenda de lucru de la Berlin următoarele subiecte:⁷

- *Problema terenurilor agricole.* Guvernul moldovenesc a plătit fermierilor o sumă de circa 28 milioane de lei pentru compensarea veniturilor ratate în perioada 2014-2016.
- *Subiectul liberei circulații.* Existența cartei migraționale care stabilește reguli de sedere pe teritoriul regiunii transnistrene pentru o perioadă de 45-90

de zile în funcție de cetățenie. Funcționarii publici sau persoanele cu demnitate publică trebuie să respecte regimul notificării scrise pentru a putea trece de frontieră administrativă cu regiunea transnistreană. Aceste persoane trebuie să sesizeze Biroul pentru Reintegrare care transmite ulterior informația necesară pentru a circula autorităților transnistrene(când vin, unde pleacă, numele, prenumele, scopul deplasării, punctul de trecere). Există o listă neagră a persoanelor fizice care promovează Drepturile Omului sau cei care emit critici virulente în adresa regimului transnistrean. În februarie 2014 a fost semnată o decizie protocolară care prevede eliberarea barierelor și completează art. 6 al Acordului din 1992.

- *Funcționarea școlilor.* Există constrângeri grave din partea autorităților transnistrene care împiedică activitatea normală a școlilor moldovenești cu predare în grafia latină.
- *Situația din zona de securitate (impedimente).* Cei care se află în subordinea subdiviziunilor teritoriale ale autorităților moldovenești - procuratura, MAI, penitenciar – se confruntă cu diferite probleme. Partea transnistreană întreprinde acțiuni de provocare pentru a determina evacuarea instituțiile moldovenești din Bender (nu permit transferarea deținuților la penitenciarul din Bender; sunt persecutate rudele colaboratorilor instituțiilor legale din zona de securitate).

Astfel, în urma negocierilor din 2 și 3 iunie privind reglementarea conflictului transnistrean în formatul „5+2” a fost semnat un protocol care stabilește unele obiective de luat în considerație pentru viitor în privința consolidării măsurilor de încredere.⁸

⁶ În perioada 2-3 iunie curent, la Berlin, a avut loc prima rundă oficială de negocieri în formatul „5+2” din anul 2016. /<http://gov.md/ro/content/perioada-2-3-iunie-curent-la-berlin-avut-loc-prima-runda-oficiala-de-negocieri-formatul-52>

⁷ Sursa: Biroul de Reintegrare

⁸ Протокол официального заседания постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию./ <http://gov.md/ro/content/archiva-acelor-semnate-cadrul-procesului-de-reglementare>

Acest protocol prevede că părțile vor continua să se întrunească regulat la nivelul grupurilor de lucru și a reprezentanților politici pentru a obține anumite rezultate pe mai multe subiecte: apostilarea actelor de studii eliberate de instituțiile de învățământ superior din regiunea transnistreană; identificarea unei soluții practice în măsură să asigure participarea în traficul internațional a unităților de transport din regiunea transnistreană; restabilirea interconexiunii telefonice între ambele maluri ale râului Nistru; dezvoltarea interacțiunii în domeniul protecției mediului ambiant.⁹ De precizat că versiunea inițială a fost supusă unor schimbări.

Rezultatele acestei întruniri au scos în evidență atitudinile foarte diferite ale tuturor participanților în formatul „5+2” în privința filosofiei de urmat pentru soluționarea diferendului transnistrean. În primul rând, a demonstrat că autoritățile de la Chișinău nu au o viziune definită în privința acțiunilor de întreprins cu privire la rezolvarea conflictului. Acest fapt poate fi dedus și în cazul atitudinii autorităților de la Chișinău față de recomandările Protocolului semnat la Berlin în iunie 2016. Dacă inițial reprezentanții malului drept au consimțit să depună eforturi pentru susținute pentru a ajunge la anumite rezultate până la Conferința din iulie 2016 din Bavaria, atunci, ulterior, observăm că nu au fost realizate marea parte a subiectelor discutate în iunie la Berlin. Administrația de la Chișinău leagă implementarea tuturor prevederilor din Protocol de îndeplinirea unor condiții de către administrația de la Tiraspol pe subiectele discutate la Berlin. Condițiile la care se referă autoritățile legale țin de un sir de subiecte importante pentru Chișinău. În acest context, menționăm angajamentul autorităților de la Chișinău de a elabora în cursul anului următor un document privind conceptul de reglementarea conflictului transnistrean, inclusiv aspectele sale politice.¹⁰

⁹ În perioada 2-3 iunie curent, la Berlin, a avut loc prima rundă oficială de negocieri în formatul „5+2” din anul 2016. /<http://gov.md/ro/content/perioada-2-3-iunie-curent-la-berlin-avut-loc-prima-runda-oficiala-de-negociieri-formatul-52>

¹⁰ Statement by H.E. Mr. Andrei Galbur, Deputy Prime Minister, Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova, at the 23rd meeting of the OSCE Ministerial Council (Hamburg, 8 December 2016). /file:///D:/Users/Admin/Downloads/08.12.2016%20CM%20Hamburg%20Moldova.pdf

În al doilea rând, se atestă o atitudine critică a societății civile din R. Moldova față de politica „pașilor mici” care ar putea duce la recunoașterea parțială a regiunii separatiste. În acest context, ne referim, în mod special, la declarația societății civile cu privire la liniile roșii ale reglementării Transnistrene. Astfel, prin această declarație societatea civilă se arată îngrijorată de presiunile exercitate asupra autorităților R. Moldova în formatul „5+2” pentru a le determina să facă cedări unilaterale și incompatibile cu normele și principiile dreptului internațional și care pot prejudicia grav negocierea viitorului statut al regiunii transnistrene în cadrul R. Moldova.¹¹

În al treilea rând, observăm un sprijin din partea mediatorilor sau observatorilor din „5+2” pentru continuarea politicii pașilor mici care ar presupune avansarea graduală în soluționarea conflictului transnistrean pornind de la realizarea unor rezultate pe subiecte de ordin economic sau social care ar determina consolidarea încrederii între ambele maluri ale Nistrului și, respectiv, spre o apropiere de soluționarea diferendului. Reluarea negocierilor în formatul „5+2” a fost considerat de Ambasadorul Cord Meier-Klodt, Reprezentantul Special al Președintelui în exercițiu al OSCE din partea Germaniei drept un nou impuls în procesul de reglementare, avându-se în vedere inclusiv acțiunile de întreprins în vederea soluționării unui sir de chestiuni în mai multe domenii.¹² Ideea continuării politicii pașilor mici este sprijinită și de șeful Delegației UE în R. Moldova, Pirkka Tapiola, pentru care o astfel de abordare este o viziune europeană.¹³ Este, totuși, foarte complicat de a aborda subiectul soluționării conflictului transnistrean fără a lua în considerare aspecte instituționale, politice și de securitate. Critica adusă de societatea civilă acestei politici este că aceasta mai degrabă tinde să mențină situația actuală decât să servească

¹¹ Declarația societății civile cu privire la liniile roșii ale reglementării Transnistrene. /<http://www.transparency.md/en/news/27-declaration-s/305-declaratia-societatii-civile-cu-privire-la-liniile-rosii-ale-reglementarii-transnistrene>

¹² Reluarea negocierilor privind reglementarea transnistreană oferă un impuls pentru progrese reale în următoarele săptămâni, declară Reprezentantul Special al OSCE. /<http://www.osce.org/ro/cio/244661>

¹³ Declarațile șefului Delegației UE în R. Moldova, Pirkka Tapiola în cadrul conferinței internaționale „Transnistrian Settlement: Quo Vadis?”, organizată de Asociația pentru Politică Externă pe data de 24 noiembrie 2016.

procesului de rezolvare durabilă a conflictului transnistrean.¹⁴

Rolul pe care l-a avut Germania pe perioada președinției sale în OSCE în 2016 pentru impulsionarea negocierilor conflictului transnistrean s-a proiectat asupra Declarației Ministeriale cu privire la negocierile în procesul reglementării conflictului transnistrean în formatul „5 + 2”. În acest document se face apel către părți să se angajeze în mod constructiv și în mod regulat pentru realizarea unor progrese tangibile în toate cele trei coșuri ale agendei convenite pentru procesul de negociere: aspecte socio-economice, aspecte generale juridice și umanitare și drepturilor omului, și soluționare cuprinzătoare, inclusiv aspectele instituționale, politice și de securitate.¹⁵

În al patrulea rând, interesul Federației Ruse pentru politica pașilor mici este o încercare de a-și impune punctul de vedere asupra soluționării conflictului transnistrean care nu trebuie tratat diferit de discuțiile dintre Kiev și Moscova în privința statului regiunii Donbas din Estul Ucrainei. Scopul Federației Ruse este de a avea instrumente de control politic asupra R. Moldova prin intermediul regiunii transnistrene și

întreținută de administrația de la Chișinău. Moscova a încercat să impună recunoașterea unui mecanism obligatoriu de garanții cu privire la implementarea deciziilor protocolare dintre Chișinău și Tiraspol care odată acceptat ar legaliza un proces de recunoaștere graduală a realităților de-facto din regiunea transnistreană.¹⁶ Federația Rusă încearcă să impună în conflictul transnistrean un mecanism care să fie, ulterior, aplicat și în regiunea Donbas din Ucraina. Consolidarea capacitaților regimurilor nerecunoscute și menținerea trupelor ruse în aceste regiuni este un alt obiectiv al Federației Ruse. Scopul este de a controla Ucraina și Republica Moldova prin intermediul unor mecanisme politice agreate de Moscova.

În sfârșit, autoritățile transnistrene au propria agendă în contextul luptelor interne politice. Oricare ar fi conținutul discuțiilor, liderii de la Tiraspol insistă, în discursurile lor, asupra recunoașterii independenței regiunii separatiste. Ei percep protocolul ca un document obligatoriu de îndeplinit de către Chișinău, invocând că acesta trebuie respectat. Autoritățile de la Tiraspol percep acest document cu caracter de recomandare drept un fel de tratat internațional. Formatul „5+2” este, totuși, o platformă consultativă.

¹⁴ Declarația societății civile cu privire la liniile roșii ale reglementării Transnistrene. [/http://www.transparency.md/en/news/27-declaration-s/305-declaratia-societatii-civile-cu-privire-la-linile-rosii-ale-reglementarii-transnistrene](http://www.transparency.md/en/news/27-declaration-s/305-declaratia-societatii-civile-cu-privire-la-linile-rosii-ale-reglementarii-transnistrene)

¹⁵ Ministerial Statement on the Negotiations on the Transdnisterian Settlement Process in the “5+2” Format. [/file:///D:/Users/Admin/Downloads/MC%20Hamburg%20Transdnisterian%20settlement%20en.pdf](file:///D:/Users/Admin/Downloads/MC%20Hamburg%20Transdnisterian%20settlement%20en.pdf)

¹⁶ Rusia, Germania și Transnistria au încolțit Moldova la Berlin. Negocierile în format „5+2” merg împotriva principiilor Chișinăului. [/http://moldnova.eu/ro/rusia-germania-si-transnistria-au-incoltit-moldova-la-berlin-negocierile-format-52-merg-impotriva-principiilor-chisinaului-2073.html/](http://moldnova.eu/ro/rusia-germania-si-transnistria-au-incoltit-moldova-la-berlin-negocierile-format-52-merg-impotriva-principiilor-chisinaului-2073.html/)

III. Rolul grupurilor de lucru în implementarea proiectelor de consolidare a încrederei

Acțiunile care urmau să fie întreprinse pentru soluționarea mai multor chestiuni stabilite în urma semnării Protocolului de la Berlin din 2 și 3 iunie au fost discutate în cadrul grupurilor de lucru. Această platformă de negocieri constituie formatul cu cea mai intensă activitate din perspectiva întâlnirilor între experți de pe ambele maluri ale Nistrului. Ideea creării grupu-

rilor de lucru a fost realizată prin Hotărârea Guvernului (HG) nr. 1178 din 31 octombrie 2007¹⁷ pentru a demara implementarea unor proiecte de stimulare a măsurilor de încredere între ambele maluri ale Nistrului, în condițiile în care formulele instituționalizate de soluționare a conflictului erau în impas.

Tabelul 1. Ședințele grupurilor de lucru în perioada 2011-2016

2011	2012	2013	2014	2015	2016*
7	32	27	28	21	31

Sursa: Biroul pentru Reintegrare

Potrivit datelor acestui tabel, observăm o activitate intensă a grupurilor de lucru din 2012 până în 2016 când s-au organizat 31 de întâlniri. Totuși, potrivit responsabililor Biroul pentru Reintegrare, numărul mare de ședințe nu se reflectă în rezultate obținute, deoarece reprezentanții de la Tiraspol politicizează excesiv de mult pe seama subiectelor discutate. Ei fac referințe la „legislația lor internă” în perioada negocierilor. De asemenea, critică Chișinăul că ar dori să izoleze economic regiunea transnistreană, încercând să acredeze ideea existenței statalității transnistrene. Această abordare este contrară obiectivului de soluționare a conflictului.

Chestiunile care se regăsesc în Protocolul semnat în iunie la Berlin au fost discutate în cadrul grupurilor de lucru în 2016. Însă, cu mici excepții, rezultate notabile nu au fost realizate. Chișinăul afirmă că este deschis

pentru negocieri și este gata pentru compromis. Însă, este necesar îndeplinirea unor condiții din partea autorităților transnistrene. Explicația pentru faptul că lucrurile tranează ține de atitudinea reprezentanților din partea Tiraspolului la negocieri în cadrul grupurilor de lucru unde afirmă că nu au mandat de a decide.

Observăm că, deși au avut loc 31 de ședințe în 2016, în cele din urmă au fost semnate doar 2 decizii protocolare – ambele în domeniul mediului în cadrul grupului de lucru pentru agricultură și ocrotirea mediului. Cele mai multe ședințe au avut loc în grupurile de lucru pentru educație (6) și cel pentru transportul auto și asigurarea funcționării normale a căii ferate (8) – subiecte incluse în Protocolul din iunie 2016 de la Berlin. Lipsa rezultatelor este explicată prin faptul că reprezentanții Chișinăului nu au reușit să găsească o formulă de compromis în domeniile discutate.

¹⁷ Hotărârea Guvernului (HG) nr. 1178 din 31 octombrie 2007 pentru realizarea inițiativelor de întărire a încrederei și securității în contextul soluționării problemei transnistrene.

* Datele cuprind numărul de ședințe organizate până la sfârșitul lunii noiembrie

Tabelul 2. Activitatea grupurilor de lucru pe domenii

Grup de lucru	Nr. întâlniri	Decizii protocolare semnate
Pentru economie	1	
Pentru educație	6	
Pentru telecomunicații și servicii poștale	3	
Pentru actele de stare civilă și documentarea populației	2	
Privind combaterea criminalității și situații excepționale	2	
Pentru agricultură și ocrotirea mediului	4	2
Pentru transportul auto și asigurarea funcționării normale a căii ferate	8	
Pentru ocrotirea sănătății	1	
Pentru probleme sociale și ajutor umanitar	2	
Pentru problemele vamale	1	

Sursa: *Biroul pentru Reintegrare*

În domeniul *educației*, potrivit responsabililor de la Biroul pentru Reintegrare, RM are anumite rezerve față de propunerile Tiraspolului în chestiunea apostilării actelor de studii eliberate de instituțiile de învățământ din localitățile de est ale Republicii Moldova. Condiția autorităților centrale este ca denumirea instituției de învățământ din Tiraspol să nu conțină însemne sau simboluri care ar face referire la aşa-numita „statalitate transnistreană”. Autoritățile transnistrene solicită folosirea inițialelor PSU (ceea ce ar însemna Pridnestrovian Shevchenko University sau TSU (Transnistrian Shevchenko University). Aceste variante sunt inaceptabile pentru autoritățile legale deoarece litera S ar putea fi un tertip pentru a legaliza denumirea actuală folosită pentru această instituție de învățământ superior de la Tiraspol - Universitate de Stat Transnistreană - conform certificatelor lor de înregistrare.

Delegația UE a propus la Conferința de la Bavaria din iulie 2016 o variantă de compromis - UTS – TPM care s-ar descifra ca University named after Taras Shevchenko - Tiraspol, Pridnestrovie, Moldova. Această variantă de compromis a fost discutată în cadrul grupului de lucru pentru educație, însă, regimul de la Tiraspol nu a oferit un răspuns la această propunere.

Chestiunea privind *identificarea unei soluții practice în măsură să asigure participarea în traficul internațional a unităților de transport din regiunea transnistreană*. Autoritățile de la Chișinău tratează acest subiect de prin prisma Convenției din 1968 asupra circulației rutiere. Chișinăul a propus o abordare etapizată:

- Să fie rezolvată problema liberei circulații pe podul Gura Bâcului-Bâcioc
- Să fie puse în aplicare procesele verbale din 2013 din grupul de lucru pe transport auto unde s-a convenit un model neutru de plăcuțe pentru transportul auto de pasageri și transportul de mărfuri.
- Eliberarea certificatelor și plăcuțelor de model neutru (fără însemne) sau cu standarde moldovenești
- Testarea tehnică la stațiile autorizate de autoritățile legale
- Autovehiculele care ies de pe teritoriul Republicii Moldova trebuie să aibă prezente elementele de identitate ale statului moldovenesc.

Autoritățile de la Chișinău condiționează soluționarea acestei probleme de asigurarea de către regimul de la Tiraspol a liberei circulație a persoanelor. Reușita acestui subiect depinde foarte mult de agreearea unui

mecanism cadru care să prevadă înregistrarea auto-vehiculelor din stânga Nistrului de Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registrul”.

Subiectul *restabilirii interconexiunii telefonice între ambele maluri ale râului Nistru* constituie un alt subiect discutat în mai multe rânduri. Partea transnistreană a prezentat propunerile pentru reluarea negocierilor privind reconectarea telefoniei fixe între cele două maluri ale Nistrului, condiția principală fiind întoarcerea SA „Interdnestrcom” a unui milion USD achitat pentru licențiere în 2004. Autoritățile de la Chișinău mizează pe restabilirea interconectării telefonice pe ambele maluri ale Nistrului. A fost propus un proiect de mecanism care să prevadă posibilități de prestare a serviciilor telefonice de către operatorii de pe ambele maluri ale Nistrului. În iulie 2016 Guvernul R. Moldova a efectuat modificări la art. 4 al HG nr. 815 din 2005¹⁸ prin care s-a prevăzut că operatorii serviciilor de comunicații electronice din regiunea transnistreană obțin licență fără achitarea taxei pentru licență. Putem spune că au fost create unele premize pentru restabilirea interconexiunii telefonice între ambele maluri ale râului Nistru.

Subiectul *dezvoltării interacțiunii în domeniul protecției mediului* este un domeniu unde s-au obținut mai multe rezultate notabile în ultima perioadă. În acest context menționăm semnarea La 10 iunie 2016 a „Protocolului privind interacțiunea în domeniul hidrometeorologiei” și la 15 iunie a „Protocolului de cooperare

în domeniul gestionării pescuitului și utilizării durabile a resurselor biologice acvatice ale râului Nistru”.¹⁹

Chestiunea *dosarelor penale* constituie un alt subiect complicat asupra căruia părțile au viziuni opuse. Partea transnistreană solicită clasarea tuturor cauzelor de urmărire penale împotriva mai multor persoane care locuiesc în stânga Nistrului, afirmând că acestea au o conotație politică. Din păcate, analizând acest domeniu, trebuie să menționăm că regimul de la Tiraspol tensionează situația prin blocarea activității organelor de drept moldovenești din zona de securitate.

Vorbind despre obținerea unor compromise pe seama subiectelor vizate de Protocolul din iunie de la Berlin, constatăm mai degrabă o stagnare, cu mici excepții, decât o evoluție în procesul de negocieri. Au fost identificate mai multe cauze care explică această stare de fapt: lipsa unei strategii la Chișinău privind diferendul transnistrean; rolul factorului politic, adică al Federației Ruse care sprijină regimul de la Tiraspol; lipsa de încredere între părți, în special după organizarea periodică a exercițiilor militare comune între trupele militare ale Federației Ruse și cele ale regiunii transnistrene. Este de menționat însă încă un aspect important în procesul de negocieri. Este vorba de lipsa certitudinii că politica pașilor mici va apropia cele două maluri în sensul reintegrării statului R. Moldova și nu va îndepărta și mai mult părțile de o soluție finală a conflictului în dauna păstrării integrității teritoriale a statului moldovenesc.

¹⁸ HG nr. 815 din 2005cu privire la regularizarea traficului de mărfuri și servicii ce constituie obiectul activității de comerț exterior a agenților economici din Transnistria, precum și furnizarea de către aceștia a rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice

¹⁹ Biroul pentru Reintegrare

Concluzii și recomandări

Anul 2016 a însemnat relansarea negocierilor în formatul „5+2”. Totuși, reluarea acestora nu a însemnat și avansarea în procesul soluționării diferendului. Există mai multe cauze care explică această tergiversare a rezolvării conflictului și menținerii status-quo-ului.

În primul rând, este vorba de abordarea selectivă a subiectelor discutate. Sunt puse în discuție doar problemele sociale și economice, fiind omise cele politice și de securitate. Este complicat de a discuta despre soluționarea conflictului atunci când, de fapt, nu sunt puse în discuție subiectele de ordin politic și de securitate. Drepturile omului și respectarea libertății de mișcare sunt două subiecte importante pe care liderii transnistreni nu concep să le discute.

În al doilea rând, există o stare de neîncredere între părțile implicate în procesul de negocieri. Această situație este amplificată în special de rolul pe care-l îndeplinește Federația Rusă de a obține garantarea îndeplinirii deciziilor convenite în formatul „5+2”. Moscova insistă pe garantarea asumării răspunderii de îndeplinire a unor acorduri în condițiile în care la masa discuțiilor sunt impuse agende unilaterale.

În al treilea rând, negocierile nu avansează pe tema statutului formațiunilor militare ale Federației Ruse din regiunea transnistreană. Regulat se organizează exerciții militare comune între trupele militare ale Federației Ruse și cele ale regiunii transnistrene. Astfel de atitudini subminează orice măsură de consolidare a încrederii între ambele maluri. Iar refuzul Federației Ruse de a schimba pacificatorii ruși cu o misiune internațională demonstrează intenția Moscovei de a-și menține opțiunile de influență asupra Chișinăului prin intermediul regiunii transnistrene.

În acest context, considerăm oportun conținutul Declarației Ministeriale cu privire la negocierile în procesul reglementării conflictului transnistrean în formatul „5 + 2” din decembrie 2016 de la Hamburg care face apel către părți să se angajeze în mod construcțiv și în mod regulat pentru realizarea unor progrese tangibile în toate cele trei coșuri ale agendei convenite pentru procesul de negocieri.

Chișinăul trebuie să insiste asupra modificării logicii etapelor de negociere a conflictului impusă de Federația Rusă care evită să discute problema statutului armatei ruse din regiune înainte de reglementarea politică a conflictului transnistrean.

Este necesar de a coopta mai activ Ucraina în formatul „5+2” pentru a avea susținerea acestui stat pe subiectele discutate. În acest caz avem în vedere că o poziție comună susținută va putea diminua insistența Federației Ruse de a impune anumite situații prestabilite în privința conflictelor din Transnistria și Donbas.

Soluționarea conflictului trebuie să aibă loc în limitele legale stabilite de Legea din iulie 2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria).

Chiar dacă ședințele grupurilor de lucru sunt politizate de partea transnistreană, administrația de la Chișinău trebuie să demonstreze că are o viziune clară față de procesul de negocieri. Astă înseamnă continuarea dezvoltării unor noi programe și servicii pentru locuitorii din stânga Nistrului pentru a crea oportunități de apropiere între ambele maluri.



DISCUSSION PAPERS

SERIE DE DEZBATERI PUBLICE NAȚIONALE

PROSPECTS FOR TRANSNISTRIAN CONFLICT SETTLEMENT IN THE CONTEXT OF REGIONAL CHANGES

Author:

Veaceslav BERBECA,
expert IDIS „Viitorul”

December 2016

Acest studiu a fost realizat cu sprijinul financiar al Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund.

Această publicație se distribuie gratuit. Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea IDIS „Viitorul”. Opiniile exprimate în acest material aparțin autorilor și nu reprezintă în mod necesar poziția sau opinia Black Sea Trust for Regional Cooperation, of the German Marshall Fund sau a partenerilor săi.

Poza de pe coperta: <https://www.eurocentres.com/en/language-school>



www.viitorul.org

Contents

Introduction	18
I. Double standards and negotiation context	19
II. Relaunch of „5+2“ format talks	21
III. Role of working groups in the implementation of confidence-building projects.....	24
Conclusions and recommendations	27

Introduction

This study aims to carry out an assessment of talks on Transnistrian conflict settlement in 2016. The analysis pays special attention to events related to the meeting on 2-3 July in Berlin in “5+2” format and reaction of participants and Moldovan civil society towards the results achieved.

Transnistrian conflict is an important issue on which depends to a large extent the modernization of the Republic of Moldova. However, despite some measures seeking to relaunch the “5+2” talks, we notice an attitude of distrust of both some public officials and civil society to negotiation process.

We observe different attitudes of sides involved in these talks to the logic of negotiation mechanism. In other words, certain actors, for instance the Russian Federation and the Tiraspol administration have their own negotiation agenda. Discussion of issues related solely to economic and social area and the attempt to evade political issues delay talks agenda. Also, it is highly

unlikely to achieve significant results unless a compromise between both sides is reached. The problem is also complicated by the failure to discuss the status of the Operational Group of Russian Forces in Transnistria, which periodically organizes military drills with the “armed forces” of the Transnistrian region. Such actions undermine the confidence building measures.

Given the problems mentioned-above, we notice the concern of Moldovan society about evolution of talks and results that could be achieved. This state of affairs emphasizes the risks the Transnistrian conflict settlement poses for modernization and democratization of the Moldovan state. The principle of “red line” launched by civil society expresses the idea of inadmissibility of pressure on Moldovan authorities within the “5+2” talks to compel them to make unilateral concessions that are incompatible with norms and principles of international law that could seriously damage the negotiation of the future status of Transnistrian region within the Republic of Moldova.

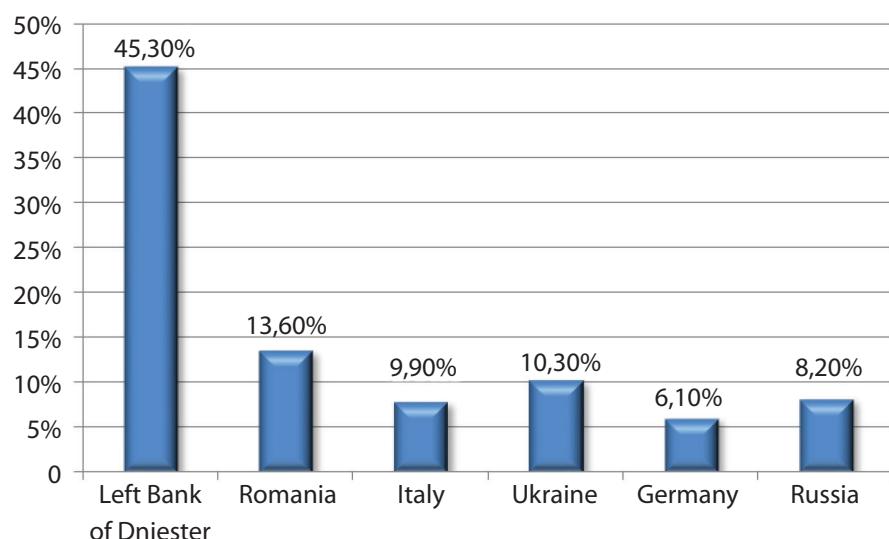
I. Double standards and negotiation context

General impression about Transnistrian conflict evolution is that it meets all conditions required for a prompt and likely settlement compared to other regional conflicts.¹ Indeed, the Transnistrian conflict has no religious or ethnic nature that would have led to its outbreak and would seriously hamper finding the compromise solutions. Moreover, the administrative border on the Dniester River is not closed, like in the case of Georgia border on Abkhaz segment and inhabitants from both banks of the Dniester move, under certain conditions, in both directions. The Chisinau international airport is the only air connection for officials from Tiraspol for their trips abroad.

The Moldovan market is the biggest consumer of goods from the Transnistrian region. According to Tiraspol authorities' data, the right bank of the

Dniester is the largest market for Transnistrian goods, consuming about 45% of total goods delivered by economic operators from this region.² Also, Transnistrian economic operators, registered by the ministry of Justice of the Republic of Moldova, could export goods on the basis of Moldovan certificates. These economic operators do not pay taxes to Moldovan budget. Businesses from Transnistria that are registered in Chisinau enjoy all trade facilities the Republic of Moldova is part to – the European Union (DCFTA), as well as within World Trade Organization (WTO). Thus, 2150 economic operators from the left bank of the Dniester are registered in Chisinau and take advantage of all export facilities the Moldovan state enjoys. This fact is an important element of bringing closer to each other the two banks of the Dniester River.

Figure 1. Main markets for goods from the Transnistrian region



Source: "State Statistics Service" of the Transnistrian region

¹ Place of the Confidence Building Process in the Policy of Solving the Conflict in the eastern region of Moldova, http://www.ipp.md/public/files/publication/Balan_EN.pdf; Transnistrian Dialogues, http://www.ape.md/public/files/publication/2013-12-03_Transnistrian_Dialogues_EN.pdf; Statement Delivered by Ambassador Victor Postolachi, Head of the Permanent Delegation of the Republic of Moldova to the OSCE at the 2008 Annual Security Review Conference Working Session III (Vienna, July 2, 2008), <http://www.osce.org/cio/32690?download=true>; Stefan Schennac, official APCE: "Transnistria este conflictul cel mai ușor de rezolvat", <http://www.lact.ro/2016/11/06/stefan-schennac-oficial-apce-transnistria-este-conflic-tul-cel-mai-usor-de-rezolvat/>

² Социально-экономическое развитие ПМР за январь-сентябрь 2016 года, <http://mer.gospmr.org/gosudarstvennaya-sluzhba-statistiki/informaciya/o-sotsialno-ekonomicheskem-polozhenii-pmr/socialno-ekonomicheskoe-razvitiye-pmr-za-yanvar-sentyabr-2016-goda.html>

According to data of the “State Statistics Service” of the Transnistrian region, in the first half of 2016, economic operators delivered goods worth 388.7 million USD from the Transnistrian region and this is an important source of foreign currency for the Transnistrian budget. We can notice that the right bank is the largest market for Transnistrian economic operators and accounts for about 45.3% of total sales. Eurasian market is represented only by the Russian Federation in the list of main trade partners, which is ranked fourth with a share of 8.2% of total deliveries.

According to Gheorghe Balan, Deputy Prime Minister for Reintegration, due to the efforts of Chisinau and foreign partners, 140 tons of pesticides with an expired validity date were evacuated and about 3 thousand radioactive substances were liquidated.³ At the same time, about 315 thousands inhabitants of Transnistria have Moldovan citizenship and can travel visa free to the EU.

However, despite the availability of all these conditions, negotiations on Transnistrian conflict take place intermittently. The Chisinau administration makes reference to a number of negative actions of Transnistrian authorities: problems faced by Latin-script schools; problems related to cultivation of farmland along the road Rabnita-Tiraspol; joint military drills of Russian and Transnistrian troops.

There are several platforms for negotiations between Chisinau and Tiraspol that are operational depending on their format and political circumstances as well. The “5+2” format depends the most on this political factor since there are often lengthy interruptions in this talks. We would like to remind that for the first time “5+2” talks were interrupted in 2006 for a rather long period and were resumed only in 2011. In the period 2011-2014 there were 13 meeting within this format and then the talks were interrupted one more time in 2014 and resumed only in July 2016 following an informal consultative meeting in 2015.

The other platforms - participation of leaders, political representatives and working groups have passed through periods of deadlock in terms of negotiations between the two banks. It is worthwhile mentioning that over 2011-2015 period there were 11 meetings with the participation of political leaders to spur negotiations process, while the frequency of meetings between political representatives was even higher.⁴

However, despite these platforms for negotiations and more or less favorable conditions, there was no progress in Transnistrian conflict settlement but rather the status quo was maintained. There are several reasons for this state of affairs. We would like to point to two essential problems undermining the content of talks. The biggest problem in the negotiation process is the attitude of Transnistrian authorities to issues discussed. It is impossible to move forward in some segments, which are of importance first of all to the Tiraspol administration under the conditions where issues addressed are politicized, by invoking the “legal framework” of the Transnistrian region or failure by Chisinau to respect the ‘interests of Transnistria’.

Another problem relates to the selective approach to issues debated. Economic and social issues are usually dealt with, while political or security issues are not included into the agenda of talks. There is a similarity between the cases of the Republic of Moldova and Ukraine in terms of the conflicts they are facing. The Russian Federation is putting pressure seeking to grant a certain political status to these regions, i.e. a federal state, without bringing into discussion the status of Russian military in Donbas or the Transnistrian region. This approach raises concern, since it does not address important issues such as the Operational Group of Russian Forces in Transnistria. The problem is compounded by the fact that there are periodically organized military drills and Russian military take part in many of them alongside the Transnistrian troops.⁵ These military drills undermine the entire process of confidence building between the two banks of the Dniester.

³ Declarațiile Vicepremierul pentru Reintegrare, Gheorghe Bălan, în cadrul conferinței internaționale „Transnistrian Settlement: Quo Vadis?”, organizată de Asociația pentru Politică Externă pe data de 24 noiembrie 2016.

⁴ Potrivit datelor Biroului de Reintegrare în 2013 au avut loc 9 întâlniri, în 2014 – 14, în 2015 – 11 iar în 2016 – 8

⁵ Rusia organizează noi exerciții militare în Transnistria. /<http://radio-chisinau.md/rusia-organizeaza-noi-exercitii-militare-in-transnistria---38275.html#sthash.H3PW1HqD.dpuf>

II. Relaunch of „5+2” format talks

The agenda of the meeting on 2-3 June in Berlin had been agreed upon beforehand but included only the proposals put forward by Tiraspol, which were coordinated with German Presidency. It had been agreed to discuss only issues proposed by Transnistrian authorities claiming that this could provide an impetus to the negotiation process. In other words, such an approach has to be an incentive for starting talks in this format. Even if Chisinau was willing to include other issues on the agenda as well, after consultations with the participants in the “5+2” round of talks was agreed the agenda proposed by Transnistrian authorities backed by the Russian Federation.

Finally, it was a unilateral agenda covering issues of great importance to the Transnistrian region: apostilisation of diplomas issued by higher education institutions from Transnistria; identification of a practical solution able to guarantee the participation of vehicles from Transnistria in the international road traffic; restoring telephone interconnection between the two banks of the Dniester; boosting cooperation in the area of environmental protection; the issue of criminal cases.⁶

We would like to mention that the Moldovan government wanted to include on Berlin meeting agenda the following issues:⁷

- *The issue of the farmland.* Government of Moldova paid farmers the amount of about 28 million lei to compensate for their losses in 2014-2016.
- *The issue of free movement.* The migration card providing for the rules of stay on the Transnistrian region territory for a period of 45-90 days. Public officials have to respect the regime of written notification in order to be able to cross the administrative border with the Transnistrian region. These

people have to address to the Bureau for Reintegration that subsequently sends the information needed to move about Transnistria to Transnistrian authorities (date of arrival, destination, name, first name, goal of stay, border crossing point). There is a black list of individuals advocating Human Rights or of those that express virulent criticism against the regime in Transnistria. In February 2014 was signed a protocol decision providing for removing barriers and complementing art. 6 of 1992 Agreement.

- *Activity of schools.* There are grave constraints by Transnistrian authorities impeding proper activity of Moldovan administered schools teaching in Latin script.
- *Situation in the Security Zone (impediments).* Those that are subordinated to territorial subdivisions of Moldovan authorities – Prosecutor’s office, Ministry of Interior, penitentiary system – face different problems. Transnistrian side resorts to provocations aiming to force evacuation of Moldovan institutions from Bender (do not allow transfer of those detained to the Bender penitentiary; persecute the relatives of law enforcement institutions staff within the Security Zone).

Thus, following the negotiations of 2-3 June on the Transnistrian conflict settlement in the “5+2” format was signed a protocol setting out some objectives to be considered in the future in terms of confidence building measures.⁸

The protocol states that the sides will continue regular meetings at the level of expert (working) groups and of Political Representatives in order to achieve the following specific agreements: apostilisation of diplomas issued by higher education institutions from

⁶ În perioada 2-3 iunie curent, la Berlin, a avut loc prima runda oficială de negocieri în formatul „5+2” din anul 2016. <http://gov.md/ro/content/perioada-2-3-iunie-curent-la-berlin-avut-loc-prima-runda-oficiala-de-negocieri-formatul-52>

⁷ Sursa: Biroul de Reintegreare

⁸ Протокол официального заседания постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию. <http://gov.md/ro/content/archiva-acelor-semnate-cadrul-procesului-de-reglementare>

Transnistria; identification of a practical solution able to guarantee the participation of vehicles from Transnistria in the international road traffic; restoring telephone interconnection between the two banks of the Dniester; boosting cooperation in the area of environmental protection.⁹ It should be mentioned that the final version underwent several changes.

The results of this meeting have highlighted the very different attitude of all participants in the „5+2” format towards the Transnistrian conflict settlement. Firstly, it was proved that the Chisinau authorities lack a definite vision on measures to be undertaken in order to settle the conflict. This is also seen in the attitude of Chisinau to recommendations of the Protocol signed in Berlin in June 2016. If in the beginning representatives from the right bank agreed to make strenuous efforts in order to achieve certain results prior to Bavaria Conference in July 2016, subsequently, we notice that most agreements discussed in Berlin were not achieved. The Chisinau administration links implementation of all Protocol provisions to the fulfillment of some conditions by Tiraspol in terms of issues discussed in Berlin. These conditions mentioned by legal authorities are related to a range of important issues for Chisinau. In this context, we would like to mention the commitment of Chisinau authorities to develop the next year a document regarding the concept for Transnistrian conflict settlement, including its political aspects.¹⁰

Secondly, we can see a critical attitude of civil society in Moldova towards the “small steps” policy that could lead to partial recognition of the separatist region. In this context, we refer, particularly, to the declaration of civil society on red line in Transnistrian settlement. Thus, by this statement civil society is concerned with pressure on Moldovan authorities within the “5+2” talks to compel them to make unilateral concessions

⁹ În perioada 2-3 iunie curent, la Berlin, a avut loc prima rundă oficială de negocieri în formatul „5+2” din anul 2016. <http://gov.md/ro/content/periodea-2-3-iunie-curent-la-berlin-avut-loc-prima-runda-oficiala-de-negociieri-formatul-52>

¹⁰ Statement by H.E. Mr. Andrei Galbur, Deputy Prime Minister, Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova, at the 23rd meeting of the OSCE Ministerial Council (Hamburg, 8 December 2016). <file:///D:/Users/Admin/Downloads/08.12.2016%20CM%20Hamburg%20Moldova.pdf>

incompatible with norms and principles of international law that could seriously damage the negotiation of the future status of Transnistrian region within the Republic of Moldova.¹¹

Thirdly, we notice a support of mediators and observers in the “5 + 2” for carrying on the policy of small steps, which implies gradual progress in the Transnistrian conflict settlement based on the achievement of results on economic or social issues that would strengthen confidence-building between the two banks and ensure progress towards conflict settlement. The resumption of talks in the “5 + 2” format was considered by Ambassador Cord Meier-Klodt, Special Representative of the German OSCE Chairperson-in-Office for the Transnistrian Settlement Process as a fresh impetus in the settlement process, including steps to be taken towards resolving a number of concrete issues in several areas.¹² The idea of pursuing the policy of small steps is also supported by the Head of EU Delegation in Moldova, Pirkka Tapiola, who believes that such an approach is a European vision.¹³ However, it is very difficult to approach the issue of Transnistrian conflict settlement without taking into consideration institutional, political and security aspects. Criticism of civil society to this policy implies that it rather tends to maintain the current situation than to foster the process of a sustainable conflict settlement.¹⁴

The role Germany played during its chairmanship in OSCE in 2016 for boosting negotiations on the Transnistrian conflict settlement influenced on the Ministerial statement on the negotiations on the Transnistrian settlement process in the “5+2” format.

¹¹ Declarația societății civile cu privire la liniile roșii ale reglementării Transnistrene. <http://www.transparency.md/en/news/27-declaration-s/305-declaratia-societatii-civile-cu-privire-la-liniile-rosii-ale-reglementarii-transnistrene>

¹² Reluarea negocierilor privind reglementarea transnistreană oferă un impuls pentru progrese reale în următoarele săptămâni, declară Représentantul Special al OSCE. <http://www.osce.org/ro/cio/244661>

¹³ Declarațiile șefului Delegației UE în R. Moldova, Pirkka Tapiola în cadrul conferinței internaționale „Transnistrian Settlement: Quo Vadis?”, organizată de Asociația pentru Politică Externă pe data de 24 noiembrie 2016.

¹⁴ Declarația societății civile cu privire la liniile roșii ale reglementării Transnistrene. <http://www.transparency.md/en/news/27-declaration-s/305-declaratia-societatii-civile-cu-privire-la-liniile-rosii-ale-reglementarii-transnistrene>

This document calls upon the sides to engage constructively and regularly to achieve tangible progress on all three baskets of the agreed agenda for the negotiation process: socio-economic issues, general legal and humanitarian issues and human rights, and a comprehensive settlement, including institutional, political and security issues.¹⁵

Fourthly, the Russian Federation interest in the policy of small steps is an attempt to impose its viewpoint on Transnistrian conflict settlement, which should not be treated differently from the talks between Kiev and Moscow on the status of Donbas region in the east of Ukraine. The aim of the Russian Federation is to have instruments to control politically the Republic of Moldova through Transnistria. Moscow attempted to impose the recognition of a compulsory mechanism of guarantees regarding implementation of protocol decisions between Chisinau and Tiraspol, which once

accepted would legitimize a process of gradual recognition of de-facto realities in the region.¹⁶ The Russian Federation seeks to impose on the Transnistrian conflict a mechanism that would be, subsequently, applied in Donbas region in Ukraine, which means capacity building of unrecognized regimes and Russian military in these regions. The goal is to control Ukraine and the Republic of Moldova by means of political mechanisms approved of by Moscow.

Finally, Transnistrian authorities have their own agenda in the context of internal political struggle. Irrespective of talks' content, the Tiraspol leaders insist, in their speeches, on recognizing the independence of the separatist region. They perceive the protocol as a mandatory document for Chisinau that has to be respected. The Tiraspol administration regards this document that is rather a recommendation as an international treaty. However, the "5+2" format is a consultative platform.

¹⁵ Ministerial Statement on the Negotiations on the Transdnisterian Settlement Process in the "5+2" Format. /file:///D:/Users/Admin/Downloads/MC%20Hamburg%20Transdnisterian%20settlement%20en.pdf

¹⁶ Rusia, Germania și Transnistria au încolțit Moldova la Berlin. Negocierile în format „5+2” merg împotriva principiilor Chișinăului. /<http://moldnova.eu/ro/rusia-germania-si-transnistria-au-incoltit-moldova-la-berlin-negocierile-format-52-merg-impotriva-principiilor-chisinaului-2073.html/>

III. Role of working groups in the implementation of confidence-building projects

The activities that had to be carried out in order to fulfill the agreements set out following the signing of Berlin Protocol on 2 and 3 June had been discussed within working groups. This platform for negotiation is the format with the most intense activity engaging experts from the both banks of the Dniester. The idea to establish the working groups was realized by Gov-

ernment decision (GD) nr. 1178 of 31 October 2007¹⁷ providing for initiating implementation of projects of confidence-building measures between both banks of the Dniester River, under the conditions where institutionalized formulas for conflict settlement had reached a deadlock.

Table nr.1. Meetings of the working groups in 2011-2016

2011	2012	2013	2014	2015	2016*
7	32	27	28	21	31

Source: Bureau for Reintegration

According to data in the table, there was an intense activity of working groups from 2012 till 2016 when were held 31 meetings. However, according to representatives of the Bureau for Reintegration, the large amount of meetings does not stand for results achieved since Tiraspol representatives excessively politicize issues discussed. They make reference to their “internal legislation” during talks. Also, they claim that Chisinau seeks to block the Transnistrian region economically. Tiraspol is attempting to promote the idea of Transnistrian statehood. This approach is inconsistent with conflict settlement goal.

The issues listed in the Protocol signed in Berlin in June had been discussed within working groups in 2016. However, there were no tangible results with some exceptions. Chisinau says that it is open to negotiations and willing to compromise. However, the Transnistrian authorities have to meet some condi-

tions. Chisinau maintains that progress is slow due to the attitude of Tiraspol representatives within working groups who claim that they are not entitled to take decisions.

We can see that despite 31 meetings held in 2016 there are only 2 protocol decisions signed – both on environmental protection area within the working group on agriculture and ecology. Most meetings were held within working groups on education (6) and infrastructure and transport (8) – issues found on the agenda of the Berlin Protocol in June 2016. Lack of results is due to the fact that the Chisinau representatives failed to find a compromise formula in areas discussed.

In terms of education, according to representatives of the Bureau for Reintegration, the RM has certain reserves to Tiraspol’s proposals regarding

¹⁷ Hotărârea Guvernului (HG) nr. 1178 din 31 octombrie 2007 pentru realizarea inițiativelor de întărire a încrederii și securității în contextul soluționării problemei transnistrene.

* Datele cuprind numărul de ședințe organizate până la sfârșitul lunii noiembrie

Table nr. 2. Activity of working groups by area

Working group	Nr. meetings	Protocol decisions signed
Economy	1	
Education	6	
Telecommunications and postal services	3	
Civil status	2	
Combating crime and Emergency Situations	2	
Agriculture and ecology	4	2
Infrastructure and transport	8	
Health	1	
Humanitarian aid and social problems	2	
Customs administration	1	

Source: Bureau for Reintegration

apostilisation of diplomas issued by higher education institutions in Transnistria. Central authorities demand that the name of the educational institution from Tiraspol contain no signs or symbols that would refer to the so-called “Transnistrian statehood.” Transnistrian authorities wish to use the acronym PSU (which would stand for Pridnestrovian Shevchenko University) or TSU (Transnistrian Shevchenko University). These variants are unacceptable for legal authorities since the letter S could be a trick used to legalize the current name of the higher education institution in Tiraspol – Transnistrian State University according to the certificate of registration.

The EU Delegation proposed at the conference in Bavaria in July 2016 a compromise variant - UTS – TPM that would stand for University named after Taras Shevchenko - Tiraspol, Pridnestrovie, Moldova. This compromise option was considered within the working group on education but the Tiraspol regime did not provide any reply to this proposal.

The issue of *identification of a practical solution able to guarantee the participation of vehicles from Transnistria in the international road traffic*. The Chisinau authorities regard this issue from the perspective of

Convention on Road Traffic, 1068. Chisinau has proposed a phased approach:

- Solve the problem of free movement on the bridge Gura Bâcului-Bâcioic
- Implement the decisions of 2013 of the working group on road transport on the agreed model of number plates for road transport of passengers and freight.
- Issue neutral certificates and number plates (without signs or symbols) or bearing Moldovan standards.
- Technical testing at stations authorized by legal authorities
- Vehicles leaving the territory of the Republic of Moldova to have identity elements of the Moldovan state.

The Chisinau authorities consider that solution of this problem depends on the Tiraspol regime willingness to ensure free movement of people. Success in this area relies to a large extent on the approval of a mechanism providing for Transnistrian vehicles registration with the State Enterprise “State Information Resources Center” Registrul.

The issue of *restoring telephone connection between the two banks of the Dniester River* is another issue that has been discussed a number of times. Transnistrian side put forward suggestions for resuming negotiations on reconnecting fixed telephony between the two banks, the main condition being the return to SA „Interdnestrcom” of one million USD paid for license in 2004. Chisinau relies on restoring telephone connection between the two sides. A mechanism enabling operators on both banks to provide phone services has been proposed. In July 2016, Moldovan Government amended art. 4 of GD nr. 815 of 2015¹⁸, providing that operators of electronic communications services from the Transnistrian region can obtain the license without paying a fee for it. We can state that there were established prerequisites for restoring telephone interconnection between the two sides.

The issue of *boosting cooperation in the field of environmental protection* is the area in which were achieved several tangible results lately. In this context we mention the signature of a “Protocol on exchange of hydrometeorology information” on 10 June 2016 and a “Protocol on cooperation in the area of fishery management and sustainable use of aquatic biological resources of the Dniester River” on 15 June 2016.¹⁹

The issue of *criminal cases* is another complicated issue on which the sides have opposing views. Transnistrian side demands cassation of cases of criminal persecution of people residing on the left bank, claiming that they have political connotation. Unfortunately, we have to mention that the Tiraspol regime tense the situation by hampering the activity of Moldovan law enforcement agencies in the Security Zone.

In terms of reaching a compromise on issues listed in the Berlin Protocol, we notice, with few exceptions, stagnation rather than progress in negotiation process. Several reasons for this state of affairs have been identified: lack of a clear-cut strategy in Chisinau on Transnistrian conflict; role of political factor, i.e. the Russian Federation backing up Transnistria; lack of trust between sides, especially in the aftermath of regular military drills of Russian troops and Transnistrian armed forces. Another important aspect of negotiation process is worthwhile mentioning. We refer to lack of certainty that small steps policy could bring the two sides closer to each other in terms of reintegration of the Moldovan state and would not divert further the sides from reaching a final solution of the conflict to the detriment of territorial integrity of the Moldovan state.

¹⁸ HG nr. 815 din 2005cu privire la regularizarea traficului de mărfuri și servicii ce constituie obiectul activității de comerț exterior a agenților economici din Transnistria, precum și furnizarea de către aceștia a rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice

¹⁹ Biroul pentru Reintegrare

Conclusions and recommendations

In 2016 the „5+2” format talks were resumed. However, their relaunch did not mean immediate achievement of progress in conflict settlement. There are several reasons for **delays in conflict resolution** and maintaining the status quo.

Firstly, this is due to the selective approach to issues discussed. Social and economic problems are the only ones to be addressed while political and security reasons are evaded. It is quite difficult to discuss conflict settlement if political and security issues are avoided. Human rights and respect for freedom of movement are the two crucial issues that Transnistrian leaders refuse to consider.

Secondly, there is obvious distrust between participants in negotiation process. This situation is aggravated particularly by the role of the Russian Federation seeking to obtain guarantees that decisions agreed upon within the “5+2” format are implemented. Moscow insists on guarantees to undertake the commitment of implementing agreements under the conditions where unilateral agendas for talks are imposed.

Thirdly, there is no progress in the negotiation process in terms of the status of military forces of the Russian federation in Transnistria. The Russian Federation troops and Transnistrian armed forces organize military drills on a regular basis. This attitude undermines any confidence building measures between the two banks. The Russian Federation refusal to change Russian peacekeepers with an international mission is proof of Moscow’s intention to maintain its influence on Chisinau through the Transnistrian region.

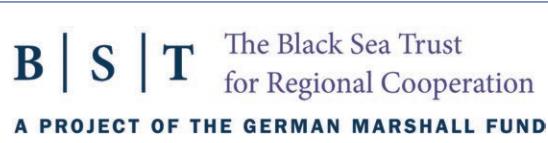
In this context, we consider as appropriate the content of Ministerial statement on the negotiations on the Transnistrian settlement process in the “5+2” format in December 2016 in Hamburg calling upon the sides to engage constructively and regularly to achieve tangible progress on all three baskets of the agreed agenda for the negotiation process.

Chisinau has to insist on changing the logic of conflict negotiation stages imposed by the Russian Federation, which avoids discussing the issue of Russian army status in the region prior to political settlement of the Transnistrian conflict.

It is necessary to engage more actively Ukraine in the „5+2” format in order to have its support in discussing the issues. A joint stance by Ukraine and Moldova could diminish the Russian Federation insistence on imposing certain situations agreed upon beforehand regarding conflicts in Transnistria and Donbas.

Conflict settlement should be ensured within the legal framework established by the Law of 2005 on basic provisions of **special legal status** of Transnistria.

Although the working groups meetings are politicized by the Transnistrian side, the Chisinau administration has to prove that it has a very clear vision about the negotiation process. This implies carrying on development of programmes and services for people on the left bank in order to create opportunities for bringing closer to each other both sides.



DISCUSSION PAPERS SERIE DE DEZBATERI PUBLICE NAȚIONALE

ПЕРСПЕКТИВЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИДНЕСТРОВСКОГО КОНФЛИКТА В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Автор:
Вячеслав БЕРБЕКА,
эксперт ИДИС,,Вииторул”

Декабрь 2016

Acest studiu a fost realizat cu sprijinul financiar al Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund.

Această publicație se distribuie gratuit. Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea IDIS „Viitorul”. Opiniile exprimate în acest material aparțin autorilor și nu reprezintă în mod necesar poziția sau opinia Black Sea Trust for Regional Cooperation, of the German Marshall Fund sau a partenerilor săi.



www.viitorul.org

Содержание

Введение	32
I. Двойные стандарты и контекст переговоров.....	33
II. Возобновление переговоров в формате "5 + 2"	36
III. Роль рабочих групп в реализации проектов по укреплению доверия.....	39
Выводы и рекомендации.....	42

Введение

Это исследование предлагает провести оценку переговоров по урегулированию приднестровского конфликта в 2016 году. Анализ рассматривает, в первую очередь, события, связанные со встречей 2 - 3 июня 2016 года в Берлине в формате «5 + 2» а также реакции участников переговоров и молдавского гражданского общества по поводу достигнутых договорённостей.

Тема приднестровского конфликта является важным вопросом, от которого во многом зависит процесс модернизации и демократизации молдавского государства. Тем не менее, несмотря на меры по возобновлению переговоров в формате "5+2", отмечаем атмосферу недоверия со стороны некоторых представителей правительства и гражданского общества по поводу процесса переговоров.

Отмечаем также разные подходы и у заинтересованных сторон в переговорном процессе по поводу сути переговорных механизмов. Другими словами, некоторые игроки, такие как Российская Федерация и приднестровские лидеры, имеют свою собственную повестку в процессе переговорах. Обсуждения только экономических и социальных вопросов и избегание обсуждения политических тем препятствуют нахождению компромисса в приднестровском конфликте.

Проблема усугубляется и тем фактом, что в процессе переговоров не обсуждается дальнейший статус Оперативной группы российских войск в Приднестровье, которые организует регулярные военные учения с представителями «вооруженных сил» приднестровского региона. Такие действия подрывают любые строящиеся меры по укреплению доверия между обоими берегами.

Учитывая выше упомянутые проблемы, выявляем определённое беспокойство молдавского общества по поводу процесса переговоров и достигнутых договорённостей. Такая ситуация выдвигает на первый план сопряженные риски урегулирования приднестровского конфликта для модернизации и демократизации молдавского государства. Принцип «Красной линии», объявленный гражданским обществом указывает на недопущение оказания давление на молдавские власти в формате «5 + 2», чтобы убедить их пойти на уступки в одностороннем порядке. Политика давления не согласуется с нормами и принципами международного права и наносит серьезный ущерб переговорному процессу о будущем статусе приднестровского региона в составе Республики Молдова.

I. Двойные стандарты и контекст переговоров

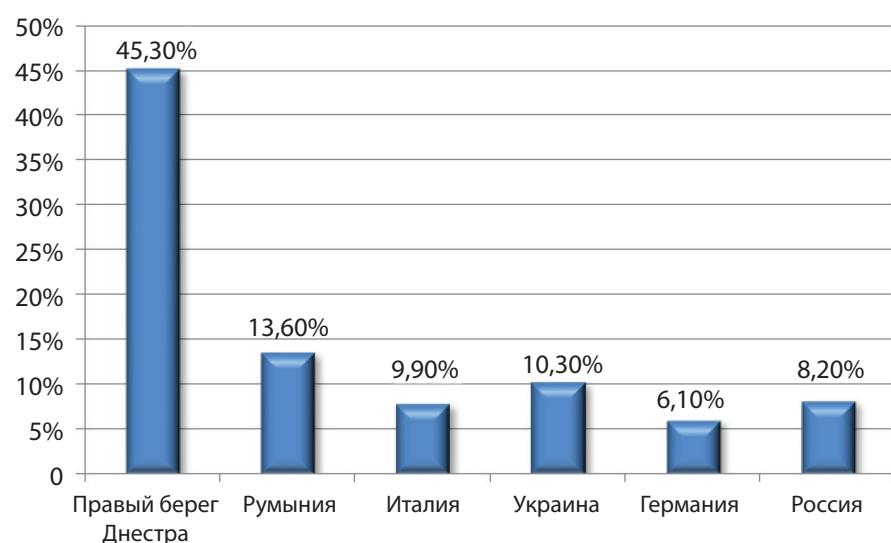
Общее впечатление касающейся эволюции приднестровского конфликта сводиться к тому, что он соответствует всем необходимым критериям для скорейшего урегулирования в сравнение с другими региональными конфликтами.¹ В самом деле, приднестровский конфликт не имеет религиозную или этническую основу, которая бы являлась причиной начала конфликта и создавала бы большие препятствия переговорному процессу. Необходимо отметить, что административная граница на Днестре не закрыта для передвижения, как в случае Грузии на абхазском сегменте, и жители по обе стороны Днестра могут перемещаться, при определенных условиях, в обоих направлениях. Международный Аэропорт Кишинёва является единственным связующим звеном для воздушного передвижения официальных лиц Тирасполя за границу.

Молдавский рынок является крупнейшим потребителем производимой в приднестровском

регионе. Согласно данным властей Приднестровья, правый берег является крупнейшим рынком для приднестровских товаров, потребляя около 45% всех товаров, поставляемых экономическими агентами региона.² Кроме того, приднестровские экономические агенты, зарегистрированные в Министерстве юстиции Республики Молдова, могут экспортировать на основании сертификатов выдаваемых молдавскими властями, пользуясь всеми преимуществами торговых соглашений между Молдовой и Европейским союзом (DCFTA), а также в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Отмечаем, что около 2150 приднестровских экономических агентов зарегистрированы в Министерстве юстиции Республики Молдова и пользуются всеми возможностями, которыми обладает государство для осуществления экспорта. Это фактор является важным элементом для сближения обеих сторон.

Рисунок 1. Основные рынки сбыта продукции для приднестровского региона



Источник: "Служба статистики" Приднестровья

¹ Place of the Confidence Building Process in the Policy of Solving the Conflict in the eastern region of Moldova, http://www.ipp.md/public/files/publication/Balan_EN.pdf; Transnistrian Dialogues, http://www.ape.md/public/files/publication/2013-12-03_Transnistrian_Dialogues_EN.pdf; Statement Delivered by Ambassador Victor Postolachi, Head of the Permanent Delegation of the Republic of Moldova to the OSCE at the 2008 Annual Security Review Conference Working Session III (Vienna, July 2, 2008), <http://www.osce.org/cio/32690?download=true>; Stefan Schennac, oficial APCE: "Transnistria este conflictul cel mai ușor de rezolvat", <http://www.lact.ro/2016/11/06/stefan-schennac-oficial-apce-transnistria-este-conflictul-cel-mai-usor-de-rezolvat/>

² Социально-экономическое развитие ПМР за январь-сентябрь 2016 года, <http://mer.gospmr.org/gosudarstvennaya-sluzhba-statistiki/informaciya/o-soszialno-ekonomicheskem-polozhenii-pmr/socialno-ekonomicheskoe-razvitiye-pmr-za-yanvar-sentyabr-2016-goda.html>

Согласно данным “Служба статистики” приднестровского региона, экономические агенты поставили в первой половине 2016 года за пределами приднестровского региона продукты в размере 388,7 миллионов долларов США, что является важным источником иностранной валюты для региона. Отметим, что правый берег является крупнейшим рынком сбыта для товаров продаваемых приднестровскими экономическими агентами, что составляет около 45,3% от общего объема продаж. Евразийский рынок представлен только Российской Федерации в списке основных партнеров и находится только на в 4-м месте с 8,2% от общего объема поставок.

По словам Георге Балан, заместителя премьер-министра по вопросам реинтеграции, благодаря усилиям Кишинева и международных партнеров, около 140 тонн просроченных пестицидов было эвакуировано из региона и около 3 тысяч радиоактивных веществ было ликвидировано.³ В то же время, в пределах 315 тысяч жителей Приднестровья обладают молдавским гражданством и пользуются безвизовым режимом для поездок в странах ЕС.

Тем не менее, несмотря на ряд существующих возможностей укрепления доверия между Кишиневом и Тирасполем, переговоры по вопросу урегулирования приднестровского конфликта происходят периодически. Правительство Республики Молдова обращает внимание на некоторые негативные действиям предпринятые приднестровскими властями: проблемы, с которыми сталкиваются школы с обучением на румынском языке на латинице, проблема фермеров Дубоссарского района, земли которых находятся по левую сторону трассы Тирасполь-Рыбница; совместные военные учения между российскими и приднестровскими войсками.

Кроме того, существует несколько платформ переговоров между обоими берегами Днестра, действующие в соответствии с их форматом и политических условий. Отмечаем в данном случае формат «5 + 2», который наиболее подвержен влиянию политического фактора. Переговоры были приостановлены в этом формате в ряде случаев в течение длительных периодов времени. Переговоры в формате

«5 + 2» были приостановлены в первый раз в 2006 году и возобновились только в 2011 г. В период 2011-2014 гг. было организовано 13 встреч в этом формате, после чего переговоры были прерваны еще раз в 2014 году и были возобновлены только в июне 2016 года в результате неофициальных консультативных совещаний в 2015 г.

Другие платформы – встречи лидеров, политических представителей и рабочих групп – не прошли в целом через длительные периоды приостановления переговоров между обеими сторонами. Отметим, что в течение периода 2011-2015 гг. было организовано 11 встреч с участием политических лидеров. Основная цель этих переговоров состояла в том, чтобы способствовать развитию переговорного процесса.⁴

Однако, несмотря на существование нескольких платформ переговоров и более или менее благоприятные условия для дальнейшего обсуждения данного вопроса, урегулирование приднестровского не продвинулось и наблюдается сохранение статус-кво по этой проблеме. Есть несколько причин, объясняющих этот факт. Мы подразумеваем в данной ситуации две большие проблемы, которые подрывают суть переговоров. Возможно, самой большой проблемой в переговорах является подход приднестровских властей к содержанию обсуждаемых тем. Невозможно добиться определенных успехов по ряду вопросов, которые представляют в первую очередь интерес для Тираспольской администрации, если обсуждаемые темы постоянно политизированы. Ссылки на ”нормативно-правовую базу” Приднестровья или упреки о несоблюдении интересов региона представляет собой серьезную проблему в переговорном процессе.

Другая проблема заключается в том, как стороны выбирают вопросы, которые должны быть обсуждены. Отмечаем, что переговоры ведутся только на экономические и социальные темы, а вопросы политики и безопасности, не включаются в повестку переговоров. Существует параллель по отношению к Молдове и Украине в вопросе урегулирования конфликтов на их территории. Существует давление со стороны Российской Федерации для предоставления

³ Declarațiile Vicepremierul pentru Reintegrare, Gheorghe Bălan, în cadrul conferinței internaționale „Transnistrian Settlement: Quo Vadis?”, organizată de Asociația pentru Politică Externă pe data de 24 noiembrie 2016.

⁴ Potrivit datelor Biroului de Reintegreare în 2013 au avut loc 9 întâlniri, în 2014 – 14, în 2015 – 11 iar în 2016 – 8

определенного политического статуса этим регионов (Приднестровью и Донбассу), подразумеваясь, создание федеративного государства, не будучи обсужден статус российских войск в Приднестровье и Донбасс. Такой подход вызывает беспокойство, потому что не обсуждается ситуация будущего Оперативной группы российских войск в Приднестровье. Проблема

усугубляется тем, что регулярно российские солдаты участвуют в боевых учениях совместно с приднестровскими солдатами.⁴ Эти упражнения подрывают весь процесс укрепления доверия между обеими сторонами, особенно когда это касается тренировок по преодолению водных преград.

⁵ Rusia organizează noi exerciții militare în Transnistria. /<http://radiochisinau.md/rusia-organizeaza-noi-exercitii-militare-in-transnistria---38275.html#sthash.H3PW1HqD.dpuf>

II. Возобновление переговоров в формате «5 + 2»

Повестка дня совещания 2-3 июня в Берлине была согласована заранее и включала предложения предложенные Тирасполем и были согласованы с Германией, председательствующей в ОБСЕ. Было решено обсудить только вопросы, которые были предложены приднестровскими властями, утверждая идею, что таким образом удастся стимулировать развитие переговорного процесса. Другими словами, такой подход был бы стать толчком для начала переговоров в этом формате. Даже если Кишинев хотел бы включать другие темы, после консультации с участниками «5 + 2» была согласована повестка дня, предложенная приднестровскими властями, которые имели поддержку со стороны России.

В Берлине была обсуждена односторонняя повестка совещания, которая охватила темы, представляющие интерес для Приднестровья: апостилирование дипломов, выданные учебными заведениями в приднестровском регионе; поиск практических решений, способных обеспечить участие транспортных единиц из Приднестровья в международном дорожном движении; восстановление телефонной взаимосвязи между обеими сторонами реки; развитие взаимодействия в области охраны окружающей среды; проблема уголовных дел.⁶

Мы отмечаем, что молдавское правительство хотело включить в повестку дня в Берлине следующие темы:⁷

- *Проблема фермеров Дубоссарского района, земли которых находятся по левую сторону трассы Тирасполь-Рыбница.* Молдавское правительство выплатило фермерам около 28 миллионов леев для компенсации потерянных доходов в 2014-2016 гг.
- *Вопрос свободного передвижения.* Существование миграционной карты, предусматривающей порядок нахождения на территории Приднестровья

(45-90 дней) в зависимости от гражданства. Государственные должностные лица или государственные лица должны принцип письменной процедуры для того, чтобы передвигаться через административную границу с Приднестровьем. Эти лица должны уведомить Бюро по вопросам реинтеграции о намерение переходить административную границу на Днестре, который затем передает необходимую информацию «приднестровским властям» (кто приходит, куда идут, название местности, цель поездки, пункт пропуска). Есть черный список лиц, которые продвигают права человека или критикующих режим Приднестровье. В феврале 2014 года было подписано протокольное решение, которое предусматривает устранения барьеров свободного передвижения и дополняет статью 6 Соглашения 1992 года.

- *Функционирование школ.* Есть серьезные ограничения со стороны приднестровских властей, препятствующих нормальной деятельности молдавских школ с преподаванием на латинской графике.
- *Ситуация в зоне безопасности (препятствия).* Государственные должностные лица, которые находятся в подчинении подразделений молдавских властей - прокуратуры, МВД, пенитенциарная система - сталкиваются с различными проблемами. Приднестровская сторона принимает провокационные меры для эвакуации молдавских учреждений находящихся Бендерах (не разрешают перевод заключенных Бендерской тюрьме; правовые институты, преследуются родственники должностных лиц в зоне безопасности).

Таким образом, после переговоров 2 и 3 июня 2016 г. по урегулированию приднестровского конфликта в формате „5+2” был подписан протокол, который

⁶ În perioada 2-3 iunie curent, la Berlin, a avut loc prima rundă oficială de negocieri în formatul „5+2” din anul 2016. /<http://gov.md/ro/content/perioada-2-3-iunie-curent-la-berlin-avut-loc-prima-runda-oficiala-de-negocieri-formatul-52>

⁷ Sursa: Biroul de Reintegrare

предусматривает некоторые целевые задачи, которые должны были быть рассмотрены в будущем в целях укрепления мер доверия.⁸

Этот протокол предусматривает, что стороны будут продолжать проводить регулярные встречи на уровне рабочих групп и политических представителей, чтобы достичь определенных результатов по некоторым темам: апостилирование дипломов, выданные учебными заведениями из приднестровского региона; поиск практических решений для обеспечения участия транспортных средств из Приднестровья в международном дорожном движении; восстановление телефонной взаимосвязи между обеими сторонами реки; развитие взаимодействия в области охраны окружающей среды.⁹ Отмечаем, что оригинальная версия Протокола подверглась некоторым изменениям.

Результаты этого совещания выявили ряд противоречий между участниками формата «5 + 2» по вопросу механизма продвижения процесса по урегулированию приднестровского конфликта.

Во-первых, он показывает, что молдавские власти не имеют определенного видения о мерах, которые необходимо принять для урегулирования конфликта. Это можно также выявить по тому факту, как молдавские власти отнеслись к рекомендациям Протокола, подписанного в Берлине в июне 2016 г. Если вначале представители правобережья выражали готовность добиваться ощутимого продвижения для достижения определенных результатов до конференции в июле 2016 года в Баварии, тогда позже наблюдаем, что не было достигнуто большинство решений по вопросам обсуждаемых в июне в Берлине. Молдавское Правительство связывает выполнение всех положений Протокола с выполнением ряда условий Тираспольской администрацией по темам, обсуждаемым в Берлине. Эти условия представляют определенный интерес для Кишинева. В этом контексте упоминанием о том, что молдавские

власти объявили о принятие необходимых мер для разработки в течение следующего года документа о концепции урегулирования приднестровского конфликта, который будет рассматривать, в том числе его политические аспекты.¹⁰

Во-вторых, замечаем негативное отношение гражданского общества в Молдове по поводу направления политики «малых шагов», которые привели бы к признанию сепаратистского региона. В этом контексте, мы имеем в виду, в частности, декларацию гражданского общества о красных линиях в вопросе приднестровского урегулирования. В своём обращение, гражданское общество выражает обеспокоенность фактом давления на власти Республики Молдова в формате «5 + 2», чтобы убедить их пойти на односторонние уступки, которые несовместимы с нормами и принципами международного права и нанесут серьезный ущерб переговорному процессу о будущем статусе приднестровского региона в составе Республики Молдова.¹¹

В-третьих, наблюдается поддержка со стороны посредников и наблюдателей формата «5 + 2», чтобы была продолжена политика малых шагов. По их мнению, эта политика должна привести к постепенному прогрессу в урегулировании приднестровского конфликта на основе достижения результатов по экономическим и социальным вопросам, которые будут определять развитие доверия между обоими берегами Днестра и, соответственно, к полному урегулированию конфликта.

Возобновления переговоров в формате «5 + 2» был оценен послом Корд Мейер-Клодт, Специального представителя председателя ОБСЕ как новым импульсом в процессе урегулирования, принимая во внимание также меры, которые необходимо была предпринять для решения ряда вопросов.¹² Идея о продолжение проведения политики малых шагов

⁸ Протокол официального заседания постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию./ <http://gov.md/ro/content/arfiva-actelor-semnate-cadrul-procesului-de-reglementare>

⁹ În perioada 2-3 iunie curent, la Berlin, a avut loc prima rundă oficială de negocieri în formatul „5+2” din anul 2016. /<http://gov.md/ro/content/periocada-2-3-iunie-curent-la-berlin-avut-loc-prima-runda-oficiala-de-negocieri-formatul-52>

¹⁰ Statement by H.E. Mr. Andrei Galbur, Deputy Prime Minister, Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova, at the 23rd meeting of the OSCE Ministerial Council (Hamburg, 8 December 2016). /file:///D:/Users/Admin/Downloads/08.12.2016%20CM%20Hamburg%20Moldova.pdf

¹¹ Declarația societății civile cu privire la liniile roșii ale reglementării Transnistrene. /<http://www.transparency.md/en/news/27-declarations/305-declaratia-societatii-civile-cu-privire-la-liniile-rosii-ale-reglementarii-transnistrene>

¹² Reluarea negocierilor privind reglementarea transnistreană oferă un impuls pentru progrese reale în următoarele săptămâni, declară Représentantul Special al OSCE. /<http://www.osce.org/ro/cio/244661>

получила поддержку Главы Делегации ЕС в Молдове, Пиркки Тапиолы, который охарактеризовал этот подход как европейским видением.¹³ Однако, очень сложно рассмотреть тему урегулирования приднестровского конфликта, не принимая во внимание институциональные, политические и безопасности вопросы в переговорном процессе.

Критика гражданского общества, адресованная этой политики, заключается в том, что, этот подход скорее поддерживает текущую ситуацию, чем служить устойчивому процессу урегулирования приднестровского конфликта.¹⁴

Роль Германии во время своего председательства в ОБСЕ в 2016 г. для продвижения переговоров в приднестровском конфликте оказала большое влияние на Заявление министров о переговорах по приднестровскому урегулированию в формате «5 + 2». Этот документ призывает все стороны переговоров конструктивно и регулярно участвовать для достижения ощутимого прогресса во всех трех корзинах, согласованных для переговорного процесса: социально-экономические, общие аспекты юридических и гуманитарных прав и прав человека и всеобъемлющего урегулирования, включая институциональные, политические и безопасности.¹⁵

В-четвертых, интересы Российской Федерации в продвижение политики малых шагов является попыткой навязать свои взгляды на процесс урегулирования приднестровского конфликта, который не должен быть рассмотрен отдельно от переговоров

между Киевом и Москвой по поводу статуса Донбасса в составе Украины. Цель России состоит в том, чтобы иметь инструменты политического контроля над Молдовой через приднестровский регион. Москва пыталась навязать соблюдение обязательного механизма в сфере гарантий выполнения договоренностей между Кишиневом и Тирасполем. Решение данного вопроса должен был узаконить процесс постепенного признания реалий в Приднестровье.¹⁶

Россия Федерация пытается навязать приднестровскому процессу механизм урегулирования, который будет впоследствии применяться в Донбассе. Наращивание потенциала непризнанных режимов и присутствие российских войск в этих регионах является другой еще одна целью Российской Федерации. Суть состоит в том, чтобы контролировать Украину и Молдову через механизмы, которые соответствуют интересам Москвы.

И, наконец, приднестровские власти имеют свою собственную повестку в контексте политической борьбы. Какими бы ни были дискуссии о статусе Приднестровья, лидеры из Тирасполя настаивают, в своих выступлениях, на признании независимости сепаратистского региона. Они воспринимают протокол в качестве обязательного документа, который Кишинев обязан выполнить. Приднестровские политики воспринимают этот рекомендационный документ в качестве своего рода международного договора. Отмечаем, что формат переговоров «5 + 2» является консультативной платформой.

¹³ Declarațiile șefului Delegației UE în R. Moldova, Pirkka Tapiola în cadrul conferinței internaționale „Transnistrian Settlement: Quo Vadis?”, organizată de Asociația pentru Politică Externă pe data de 24 noiembrie 2016.

¹⁴ Declarația societății civile cu privire la liniile roșii ale reglementării Transnistrene. /http://www.transparency.md/en/news/27-declaration-s/305-declaratia-societatii-civile-cu-privire-la-liniile-rosii-ale-reglementarii-transnistrene

¹⁵ Ministerial Statement on the Negotiations on the Transdnisterian Settlement Process in the “5+2” Format. /file:///D:/Users/Admin/Downloads/MC%20Hamburg%20Transdnisterian%20settlement%20en.pdf

¹⁶ Rusia, Germania și Transnistria au încolțit Moldova la Berlin. Negociile în format „5+2” merg împotriva principiilor Chișinăului. /http://moldnova.eu/ro/rusia-germania-si-transnistria-au-incoltit-moldova-la-berlin-negociile-format-52-merg-impotriva-principiilor-chisinaului-2073.html/

III. Роль рабочих групп в реализации проектов по укреплению доверия

Действия, которые необходимо было предпринять для решения ряда вопросов, установленными после подписания Протокола в Берлин 2 и 3 июня, были обсуждены в рабочих группах. Этот формат переговоров наиболее активен в плане встреч между экспертами с обеих сторон Днестра. Идея создания

рабочих групп была реализована Постановлением Правительства (GD) №. 1178 от 31 октября 2007¹⁷ года для начала реализации проектов по стимулированию доверия между обоими берегами Днестра, после того как институционализированные механизмы урегулирования зашли в тупик.

Таблица 1. Заседания рабочих групп в 2011-2016 гг.

2011	2012	2013	2014	2015	2016*
7	32	27	28	21	31

Источник: Бюро по реинтеграции

Согласно данными этой таблице, мы видим интенсивную деятельность рабочих групп с 2012 по 2016 год, когда было проведено 31 заседания. Однако, по мнению чиновников Бюро по реинтеграции, большое количество встреч не отражено в результатах, так как представители Тирасполя чрезмерно политизируют обсуждаемые вопросы. Приднестровские переговорщики часто делают ссылки на «внутреннее законодательство» в ходе переговоров. Также обвиняют Кишинев в том, что молдавские власти хотят экономически изолировать приднестровский регион, пытаясь доказать существование приднестровской государственности. Такой подход противоречит цели решения конфликта.

Вопросы, которые обозначены в протоколе, подписанном в июне в Берлине, были обсуждены в рабочих группах в 2016 г. Но, за немногими исключениями, заметные результаты не были достигнуты. Кишинев заявляет, что открыт для переговоров и готов к компромиссу. Тем не менее, необходимо

выполнение определенных условий со стороны приднестровских властей. Ситуацию можно объяснить отношением со стороны представителей Тирасполя к переговорам в рабочих группах, где они утверждают, что не имеют полномочий для решения обсуждаемых вопросов.

Отмечаем, что, хотя было 31 заседаний в 2016 году, были подписаны только 2 протокольных решения - оба в рабочей группе по вопросам экологии и сельского хозяйства. Больше всего заседаний были проведены в рабочих группах по образованию (6), а также по автомобильному транспорту и развитию инфраструктуры и

по железнодорожному транспорту и сообщений (8) – вопросы, включенные в Протоколе от 2-3 июня 2016 года в Берлине. Отсутствие результатов объясняется тем фактом, что представители Кишинева не смогли достичь компромисса в обсуждаемых областях.

¹⁷ Hotărârea Guvernului (HG) nr. 1178 din 31 octombrie 2007 pentru realizarea inițiativelor de întărire a încrederii și securității în contextul soluționării problemei transnistrene.

* Datele cuprind numărul de ședințe organizate până la sfârșitul lunii noiembrie

Таблица 2. Работа рабочих групп по сферам деятельности

Рабочая группа	Число заседаний	Подписанные протокольные решения
Группа по вопросам экономики, торговли и внешнеторговой деятельности	1	
По вопросам образования	6	
По вопросам телекоммуникаций и почтовой связи	3	
По Документированию о семейном положении и документированию населения	2	
По вопросам борьбы с преступностью и чрезвычайными происшествиями	2	
По вопросам экологии и сельского хозяйства	4	2
По автомобильному транспорту и развитию инфраструктуры По железнодорожному транспорту и сообщений	8	
По вопросам здравоохранения	1	
По социальным вопросам и гуманитарной помощи	2	
По таможенным вопросам	1	

Источник: Бюро по реинтеграции

В сфере образования, Кишинев имеет, по мнению чиновников из Бюро по реинтеграции некоторые вопросы в отношении предложений Тирасполя в проблеме апостилирования дипломов, выданные учебными заведениями из приднестровского региона. Условие Кишинева состоит в том, чтобы название Тираспольского университета не содержало какие-либо признаки или символы, которые указывают на так называемую «приднестровскую государственность.» Приднестровские власти требует использование инициалов PSU (который может означать *Pridnestrovian Shevchenko University*) или TSU (который может означать *Transnistrian Shevchenko University*). Эти варианты неприемлемы для молдавских властей, потому что буква S может быть уловкой, чтобы узаконить нынешнее название, используемое для этого учреждения высшего образования Тирасполь - Приднестровский государственный университет - в соответствии регистрационными свидетельствами.

Делегация ЕС предложила во время конференции в Баварии в июле 2016 года компромиссный вариант - UTS – TPM –, которое расшифруется как *University named after Taras Shevchenko - Tiraspol, Pridnestrovie, Moldova*. Это компромиссное решение было обсуждено в рабочей группе по образованию, но приднестровский режим не отреагировал на это предложение.

Вопрос *поиска практических решений*, способных обеспечить участие транспортных единиц из Приднестровья в международном дорожном движение, молдавские власти рассматривают в соответствии с Конвенцией о дорожном движении 1968 года. Кишинев предложил поэтапный подход:

- Решить вопрос свободного передвижения по мосту Гура-Быкулуй-Басиос
- Внедрить протокольные решения 2013 г. в рабочей группе по автомобильному транспорту и развитию инфраструктуры, где была согласована

нейтральная модель номерных знаков для автомобильной перевозки пассажиров и грузов.

- Выдача нейтральных сертификатов и номерных знаков (без опознавательных знаков) или согласно молдавским стандартам
- Технические испытания у авторизованных центров
- Транспортные средства, покидающие территорию Республики Молдова должны иметь элементы идентичности молдавского государства.

Власти Республики Молдова готовы решить эту проблему с условием обеспечения режима свободного передвижения людей в Приднестровье. Успех этого вопроса во многом зависит от согласования механизма для обеспечения регистрации автотранспортных средств с левого берега Днестра Государственным предприятием «Государственный центр информационных ресурсов „Registru”».

Тема восстановления телефонной связи между обеими сторонами Днестра является другой темой, которая обсуждалась несколько раз. Приднестровская сторона представила свои предложения по возобновлению переговоров по переподключению телефонной связи между сторонами с условием возврата миллиона долларов, который ОАО «Интерднестрком» заплатил за лицензию в 2004 г.

Кишиневские власти надеются на восстановлении телефонной взаимосвязи между обеими сторонами Днестр. Был предложен проект механизма, предусматривающий возможности для предоставления услуг телефонной связи операторами с обеих стороны Днестра. В июле 2016 г. Правительство Молдовы внесло изменение в статье 4 РП но. 815 от 2005¹⁸, которое предусматривает, что приднестровские операторы электронных услуг связи могут получать лицензии без уплаты лицензионного сбора. Можно сказать, что были созданы некоторые предпосылки, чтобы восстановить телефонную взаимосвязь между обеими сторонами реки.

Тема развития экологического взаимодействия является областью, где удалось достичь хороших результатов в последнее время. В связи с этим, отметим подписание 10 июня 2016 года «Протокола о взаимодействии в области гидрометеорологии» и 15 июня «Протокол о сотрудничестве в области управления рыболовством и устойчивого использования водных биологических ресурсов реки».¹⁹

Вопрос уголовных дел является еще одним сложным вопросом, по которому стороны имеют противоположные точки зрения. Приднестровская сторона просит прекращение всех уголовных дел открытых в отношении нескольких лиц, проживающих в Приднестровье. Лидеры Тирасполя заявляют о политическом подтексте уголовных дел. К сожалению, анализируя ситуацию в этой области, следует отметить, что приднестровский режим напрягается ситуацией, блокируя деятельность правоохранительных органов Молдовы в зоне безопасности.

Говоря о возможности достижения компромиссов по вопросам, которые были упомянуты в Берлинском Протоколе в июне 2016, отмечаем, скорее всего, стагнацию, за немногими исключениями, чем значимый прорыв в переговорном процессе. Было выявлено несколько причин, объясняющих эту ситуацию: отсутствие у Кишинева стратегии по урегулированию приднестровского конфликта; политический фактор, т.е. Российская Федерация, поддерживающая режим в Тирасполе; отсутствие доверия между сторонами, особенно после проведения регулярных совместных военных учений между войсками Российской Федерации и приднестровского региона. Стоит отметить еще один важный вопрос в переговорах. Это касается отсутствия уверенности, что политика малых шагов приведет к реинтеграции государства с сохранением территориальной целостности молдавского государства.

¹⁸ HG nr. 815 din 2005cu privire la regularizarea traficului de mărfuri și servicii ce constituie obiectul activității de comerț exterior a agenților economici din Transnistria, precum și furnizarea de către aceștia a rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice

¹⁹ Biroul pentru Reintegrare

Выводы и рекомендации

Отмечаем, что 2016 г. означал возобновление переговоров в формате «5 + 2». Тем не менее, это не означает возобновление прогресса в процессе урегулирования конфликта. Есть несколько причин, объясняющие сохранение статус-кво в процессе разрешения конфликта.

Во-первых, отмечаем выборочный подход в обсуждение тем во время переговоров. Дискуссии касаются только социально-экономических вопросов, и избегается ведения переговоров по политическим темам и вопросов безопасности. Сложно говорить о разрешении конфликта, если не обсуждаются политические вопросы и вопросы безопасности. Уважение прав человека и свободы передвижения являются два важных вопроса, которых приднестровские лидеры не хотят обсуждать.

Во-вторых, существует состояние недоверия между сторонами, участвующими в процессе переговоров. Эта ситуация усиливается в частности из-за действий Российской Федерации для достижения гарантий выполнения договоренностей, согласованные в формате „5+2“. Москва настаивает на обеспечении выполнения договоренностей в условиях, когда в повестке переговорного процесса обсуждались вопросы, выдвинутые в одностороннем порядке.

В-третьих, переговоры о статусе российских воинских частей в регионе не продвинулись с мертвой точки. Регулярно организуются совместные военные учения между войсками Российской Федерации и приднестровского региона. Такое отношение подрывает любую меру укрепления доверия между обеими сторонами. Отказ Российской Федерации вывести свои войска для изменения статуса миротворческой операции на Днестре на международную миссию свидетельствует о намерении Москвы сохранить свое влияние на Кишинев через приднестровский регион.

В этом контексте мы считаем целесообразным содержание Заявления министров по урегулированию приднестровского конфликта в формате «5 + 2» в декабре 2016 года в Гамбурге, который обращается к сторонам с призывом конструктивно и регулярно участвовать для достижения ощущимого прогресса во всех трех корзинах, согласованных для переговорного процесса.

Кишинев должен настаивать на изменении логики этапов переговорного, преследуемой Российской Федерации, которая отказывается обсуждать статус русской армии до полного урегулирования конфликта.

Необходимо вовлечь активнее Украину в формате «5 + 2» для того, чтобы заручиться поддержкой этого в переговорном процессе. Считаем, что разработка и поддержка общей позиции в вопросах региональных конфликтов должна будет уменьшить настойчивость России продвигать заранее определенные механизмы урегулирования конфликтов в Приднестровье и Донбассе.

Разрешение конфликта должно осуществляться в пределах, установленных законом в июле 2005 года об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья).

Если вопросы во время заседаний рабочих групп политизированы приднестровской стороной, молдавское правительства должны продемонстрировать, что имеет четкое представление о процессе урегулирования конфликта. Это означает необходимость дальнейшего развития новых программ и услуг для жителей Приднестровья, чтобы создать возможности для сближения обеих сторон.

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranzitiei spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.



