32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 1

OSW
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
IM. MARKA KARPIA
CENTRE FOR EASTERN STUDIES

# OD DEMOKRACJI „WIRTUALNEJ" KU EUROPEJSKIEJ:

## Geneza i konsekwencje przełomu politycznego w Mołdawii

# FROM 'VIRTUAL' TO EUROPEAN DEMOCRACY

## – the origins and consequences of the political breakthrough in Moldova

Witold Rodkiewicz

PRACE OSW
OSW STUDIES
NUMER/ISSUE 32
WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2009
WARSAW, DECEMBER 2009

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 2

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia

Redakcja / Editor
**Anna Łabuszewska**
Współpraca / Co-operation
**Katarzyna Kazimierska**

Tłumaczenie / Translation
**Ilona Duchnowicz**
Współpraca / Co-operation
**Jim Todd**

Opracowanie graficzne / Graphic design
**Dorota Nowacka**

Wydawca / Publisher
**Ośrodek Studiów Wschodnich**
**im. Marka Karpia**
ul. Koszykowa 6a, Warszawa / Warsaw, Poland
tel./phone + 48 /22/ 525 80 00
fax +48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-930151-1-5

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 3

## Spis treści / Contents

### OD DEMOKRACJI „WIRTUALNEJ" KU EUROPEJSKIEJ: Geneza i konsekwencje przełomu politycznego w Mołdawii

**Tezy / 5**

**Wstęp / 7**

**I. System polityczny Mołdawii i jego specyfika na tle obszaru postsowieckiego / 9**

**II. Wpływ czynników zewnętrznych: Mołdawia między UE a Rosją / 26**

**III. Kryzys mołdawski a aktorzy zewnętrzni / 41**

**IV. Podsumowanie / 42**

### FROM 'VIRTUAL' TO EUROPEAN DEMOCRACY – the origins and consequences of the political breakthrough in Moldova

**Theses / 45**

**Introduction / 47**

**I. The political system of Moldova and its peculiar features as compared other post-Soviet states / 49**

**II. The impact of external factors: Moldova between the EU and Russia / 66**

**III. The Moldovan crisis and external players / 81**

**IV. Summary / 82**

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 5

# OD DEMOKRACJI „WIRTUALNEJ" KU EUROPEJSKIEJ: Geneza i konsekwencje przełomu politycznego w Mołdawii

## Tezy

■ Sfałszowane wybory parlamentarne w kwietniu 2009 roku, gwałtowne demonstracje opozycji w Kiszyniowie oraz brutalna reakcja władz i pat wokół wyboru prezydenta ujawniły systemowy kryzys państwowości mołdawskiej. Instytucje państwowe, zdominowane przez rządzącą od 2001 roku partię komunistyczną, okazały się niewiarygodne dla znacznej części społeczeństwa, nieefektywne i niezdolne do działania w ramach prawa. Klasa polityczna zaś podzieliła się na dwa wrogie obozy.

■ Podłożem kryzysu stał się głęboki rozłam wewnątrz społeczeństwa mołdawskiego. Nałożyły się na siebie bowiem podziały w odniesieniu do trzech kwestii: preferowanego modelu władzy, tożsamości narodowej i orientacji geopolitycznej. Popierająca partię komunistyczną część społeczeństwa preferuje autorytarny i paternalistyczny model władzy, jest przywiązana do sowieckiej, antyrumuńskiej wersji mołdawskiej tożsamości oraz uważa Rosję za najważniejszego zagranicznego partnera Mołdawii. Zwolennicy partii demokratycznych i liberalnych opowiadają się z kolei za liberalną demokracją, poczuwają się do wspólnoty kulturowej i językowej z Rumunią (lub wręcz uważają się za Rumunów) i popierają integrację ze strukturami zachodnimi.

■ Kryzys państwowości mołdawskiej jest konsekwencją polityki wewnętrznej i zagranicznej ekipy prezydenta Władimira Woronina (2001–2008) oraz zmian w otoczeniu międzynarodowym Mołdawii. Woronin budował system władzy osobistej, sprowadzający mechanizmy i instytucje demokratyczne do roli fasady, zaś w polityce zagranicznej lawirował między Rosją a Zachodem, czego efektem było zatrzymanie procesu zbliżania Mołdawii z UE. U znacznej części społeczeństwa, zwłaszcza ludzi młodych i lepiej wykształconych, rodziło to frustrację oraz obawę, że polityka Woronina może zamknąć Mołdawii drogę do Europy. Nastroje te nasiliły się po wstąpieniu Rumunii do Unii Europejskiej na początku 2007 roku.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 6

■ Kwietniowe protesty przeciwko sfałszowaniu wyborów, opór opozycji wobec powołania komunistycznego prezydenta w maju i czerwcu, a następnie zwycięstwo opozycji w lipcowych wyborach doprowadziły w konsekwencji do ustąpienia lidera komunistów z urzędu prezydenta i umożliwiły sformowanie 25 września proeuropejskiego rządu Vlada Filata. Oznacza to, że proces budowania autorytarnego systemu władzy w Mołdawii został zatrzymany. Otworzyła się przed tym krajem perspektywa demokratyzacji i modernizacji państwa oraz pogłębienia relacji z Unią Europejską.

■ Polityka UE wobec Mołdawii pod rządami komunistów okazała się nieskuteczna w kwestiach wspierania demokratyzacji i praworządności. Główny instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, przyjęty w 2005 roku Plan Działania UE–Mołdawia nie zapobiegł regresowi w tych sferach. Nieskuteczność polityki UE wynikała z jej niezdolności do wyegzekwowania od strony mołdawskiej realizacji przyjętych w ramach Planu zobowiązań. Przejęcie władzy w Kiszyniowie przez proeuropejską koalicję stawia przed polityką UE nowe wyzwanie: jak najskuteczniej wesprzeć siły proeuropejskie w ich wysiłkach skierowania Mołdawii na europejską ścieżkę rozwoju.



■ Rosja zdecydowanie poparła Władimira Woronina zarówno w trakcie obu kampanii wyborczych, jak i w czasie ostrej fazy powyborczego kryzysu w kwietniu 2009 roku. Z rosyjskiego punktu widzenia objęcie władzy przez prozachodnią opozycję jest niekorzystne, ponieważ otwiera możliwość zbliżenia Mołdawii z Rumunią i Unią Europejską. Korzystna natomiast byłaby koalicja z udziałem partii komunistycznej lub przeciągający się polityczny pat.

■ Rumunia po przystąpieniu do Unii Europejskiej odgrywa rosnącą rolę jako wzór integracji europejskiej i punkt odniesienia dla aspiracji mołdawskiego społeczeństwa, zwłaszcza młodzieży. Atrakcyjność Rumunii i rumuńskiej identyfikacji będzie rosła po przejęciu władzy we wrześniu 2009 roku przez prozachodnią i prorumuńską opozycję. Nie oznacza to jednak wzrostu poparcia dla idei zjednoczenia Mołdawii z Rumunią.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 7

# Wstęp

Rok 2009 może okazać się przełomowym w dziejach postsowieckiej Mołdawii. Jej klasa polityczna oraz społeczeństwo stanęły przed fundamentalnym wyborem. Z jednej strony utrzymanie władzy przez rządzącą od 2001 roku Partię Komunistów Republiki Mołdawii oznaczałoby konsolidację autorytarnego systemu rządów lidera partii Władimira Woronina, utrwalenie fasadowości instytucji demokratycznych oraz dalsze lawirowanie między Unią Europejską i Rosją (przy rosnącym ryzyku znalezienia się w wyłącznej sferze wpływów tej ostatniej). Z drugiej strony dojście do władzy ugrupowań znajdujących się dotąd w opozycji lub co najmniej uzyskanie przez nie realnego wpływu na rządzenie krajem stwarza Mołdawii szansę powrotu do budowania demokratycznego i pluralistycznego systemu politycznego oraz praworządnego państwa, a także pełniejszego wykorzystania możliwości zbliżenia z Unią Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w tym Partnerstwa Wschodniego.

Niniejsza praca stawia sobie za cel przedstawienie kryzysu politycznego w Mołdawii z wiosny i lata 2009 roku na tle głębszych politycznych i społecznych procesów, jakie zachodziły w tym kraju w ciągu ostatnich ośmiu lat oraz ukazanie międzynarodowego kontekstu, w jakim ten kryzys się rozwijał. W pierwszej części pracy przedstawiona została ewolucja systemu politycznego Mołdawii pod rządami Woronina. System ten zaczął ewoluować – z dziesięcioletnim opóźnieniem – w podobnym kierunku co systemy niemal wszystkich innych państw WNP (z Rosją na czele). Istotę tej ewolucji dobrze scharakteryzował Andrew Wilson[1]: polega ona na przekształceniu instytucji demokratycznych w fasadę i stworzeniu instytucjonalnego i politycznego kontekstu, w którym rządzący kontrolują proces wyborczy do tego stopnia, że są w stanie zapewnić korzystny dla siebie wynik wyborów. W Mołdawii system ten nie był jeszcze tak zaawansowany, aby rządząca ekipa mogła być pewna zwycięstwa, a opozycja stała na z góry przegranej pozycji. Konflikt wokół wyniku kwietniowych wyborów parlamentarnych dotyczył więc sprawy kluczowej, a mianowicie tego, czy uda się rządzącej partii wpłynąć na ich wynik tak, aby zapewnić sobie kolejne cztery lata u władzy. Pozwoliłoby to komunistom skonsolidować system „wir-

[1] Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World, New Haven and London: Yale University Press, 2005.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 8

tualnej demokracji" i pozbawić partie opozycyjne jakichkolwiek szans na wygraną w kolejnych wyborach.

Druga część pracy dotyczy relacji Mołdawii z trzema najważniejszymi dla niej aktorami zewnętrznymi: Rosją, Unią Europejską i Rumunią. Pokazuje, jak polityka Władimira Woronina lawirowania pomiędzy Rosją i Unią Europejską prowadziła do narastania sprzeczności pomiędzy mołdawskim reżimem, który nieuchronnie wciągany był w orbitę wpływów Rosji, a znaczną częścią społeczeństwa mołdawskiego, znajdującą się pod rosnącym wpływem *„soft power"* Unii Europejskiej i Rumunii.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 9

# I. System polityczny Mołdawii i jego specyfika na tle obszaru postsowieckiego

Przez wiele lat Mołdawia była dość powszechnie uważana za najbardziej demokratyczny kraj Wspólnoty Niepodległych Państw. System polityczny Mołdawii tak pod względem formalnych regulacji konstytucyjno-prawnych, jak i realnych mechanizmów politycznych wykazywał wiele cech pozytywnie odróżniających go od systemów, jakie ukształtowały się w pozostałych państwach postsowieckich. Najbardziej widoczną różnicę stanowiło niewykształcenie się w Mołdawii silnej władzy prezydenckiej. Mołdawia była jedynym krajem WNP, w którym w latach 90. rywalizacja między prezydentem a parlamentem została rozstrzygnięta na korzyść parlamentu. Tylko w Mołdawii nie powiodła się próba zbudowania autokratycznej władzy prezydenckiej z wykorzystaniem powszechnej na obszarze postsowieckim tęsknoty za rządami silnej ręki. Najpoważniejsza taka próba, podjęta w 2000 roku przez prezydenta Petru Luchinschiego, została zablokowana przez większość parlamentarną oraz Sąd Konstytucyjny. W rezultacie przyjętych wtedy poprawek konstytucyjnych urząd prezydenta został znacznie osłabiony. Przede wszystkim powszechne wybory prezydenta zostały zastąpione wyborem przez parlament kwalifikowaną większością 3/5. Parlament otrzymał także prawo odwołania prezydenta większością 2/3 głosów. Ograniczone zostały prerogatywy głowy państwa (prawo do wydawania dekretów, nominowania sędziów Sądu Najwyższego, uczestniczenia w posiedzeniach rządu). Wzmocniona natomiast została pozycja przewodniczącego parlamentu oraz premiera. W rezultacie tych zmian Mołdawia stała się jedyną w WNP republiką parlamentarną, mimo iż brak wyraźnego przepisu konstytucyjnego zobowiązującego prezydenta do desygnowania premiera mającego poparcie większości parlamentarnej dawało prezydentowi możliwość odgrywania większej roli politycznej niż w „czystym" systemie parlamentarno-gabinetowym. Ze względu na szeroko rozpowszechniony pogląd, iż w krajach postkomunistycznych system parlamentarny bardziej sprzyja umocnieniu się demokratycznych reguł gry niż system prezydencki czy mieszany[2], wprowadzenie systemu parlamentarnego spowodowało, że Mołdawia zaczęła być postrzegana (przynajmniej do zwycięstwa pomarańczowej rewolucji na Ukrainie) jako najbardziej demokratyczne państwo w WNP.

[2] Zob. np. J. Linz, The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy 1, 1990, s. 52.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 10

Swój demokratyczny wizerunek Mołdawia zawdzięczała nie tylko przyjętym w 2000 roku rozwiązaniom konstytucyjnym, lecz także realnemu funkcjonowaniu mechanizmu demokratycznych wyborów w warunkach autentycznego pluralizmu politycznego. W 1996 roku urzędujący prezydent Mircea Snegur przegrał w drugiej turze z Petru Luchinschim, a w latach 1998 i 2001 rządzące partie przegrywały wybory parlamentarne. Mołdawia spełniała zasadnicze kryterium funkcjonowania demokracji: zmiany władzy drogą wyborów. Do 2001 roku żadna partia nie była w stanie zapewnić sobie stabilnej większości w parlamencie i kontroli nad władzą wykonawczą, nie mogła więc aspirować do skoncentrowania władzy w swoich rękach i zmonopolizowania sceny politycznej kraju.

Ważną konsekwencją pluralizmu partyjnego i niewykształcenia się „partii władzy" był względny pluralizm medialny oraz niewielkie możliwości rządzących manipulowania procesem wyborczym. Dzięki temu do 2001 roku włącznie wybory w Mołdawii przeprowadzane były w sposób zapewniający mniej więcej równe szanse startującym w nich partiom.

Ten szczególny demokratyzm Mołdawii nie był jednak zakorzeniony w demokratycznych postawach i przekonaniach społeczeństwa. Ponad 2/3 Mołdawian sceptycznie odnosiło się do wielopartyjności, preferując jednopartyjny system polityczny[3]. Pluralizm polityczny był raczej funkcją słabości wszystkich instytucji politycznych z partiami na czele i wynikał z głębokich podziałów wewnątrz elity i społeczeństwa w kwestiach tożsamości narodowej i orientacji geopolitycznej[4].



## 1. System fasadowej demokracji *in statu nascendi*

Przełomowym momentem w historii systemu politycznego Mołdawii stało się w 2001 roku przejęcie władzy – w wyniku demokratycznych wyborów parlamentarnych – przez Partię Komunistów Republiki Mołdawii (PKRM). Partia zdobyła wtedy połowę wszystkich oddanych głosów i 71 ze 101 miejsc w parla-

[3] Alina Mungiu-Pippidi, Disputed Identity as Unescapable Pluralism. Moldova's Ambiguous Transition, Romanian Journal of Political Science, 2, 2007, s. 95.

[4] Lucan Way ukuł trafny termin „pluralizm przez zaniechanie" (pluralism by default), Pluralism by Default in Moldova, Journal of Democracy, t. XIII, nr 4, Oct, .2002, s. 127.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 11

mencie. Dzięki tak zdecydowanemu zwycięstwu (blok wyborczy, który zajął drugie miejsce, dostał zaledwie 13% głosów) PKRM zdobyła wystarczającą liczbę miejsc w parlamencie, aby samodzielnie dokonać wyboru prezydenta, którym został lider PKRM, Władimir Woronin.

Przejęcie całej władzy państwowej przez jedną siłę polityczną – partię komunistyczną – oznaczało jakościową zmianę w polityce mołdawskiej. Co prawda po wyborach w 1994 roku większość w parlamencie miała Agrarna Partia Demokratyczna (APD), z którą związany był ówczesny prezydent Mircea Snegur, jednak APD okazała się ugrupowaniem wewnętrznie niejednolitym, które weszło w konflikt z prezydentem. Natomiast PKRM, nawiązująca do tradycji KPZR, była partią monolityczną, zdyscyplinowaną i stanowiła posłuszne narzędzie w rękach swojego lidera Władimira Woronina. Dzięki temu, opierając się na komunistycznej większości parlamentarnej, Woronin stopniowo przekształcił system polityczny Mołdawii w system *de facto* prezydencki, koncentrując w swoim ręku wszystkie najważniejsze decyzje polityczne. Na czele rządu Woronin postawił bezpartyjnego fachowca Vasile Tarleva, który nie miał swojego zaplecza w partii, a więc nie mógł wykorzystać stanowiska premiera do stworzenia realnej przeciwwagi wobec prezydenta.

W PKRM Woronin jest niekwestionowanym liderem, do którego należy rozstrzygający głos w najważniejszych dla partii sprawach. Przykładem nietransparentnego i nieformalnego sposobu podejmowania decyzji wewnątrz PKRM było mianowanie Woronina na przewodniczącego parlamentu po kwietniowych wyborach 2009 roku. 7 maja 2009 roku Polityczny Komitet Wykonawczy PKRM podjął decyzję o wysunięciu kandydatury Mariana Lupu, który zajmował to stanowisko w parlamencie poprzedniej kadencji. Pół godziny później na plenum Komitetu Centralnego partii Woronin oznajmił, że sam obejmie tę funkcję, co zostało bezzwłocznie zatwierdzone przez zaskoczonych, ale zdyscyplinowanych członków Komitetu Centralnego[5]. Warto zwrócić uwagę, że ani Komitet Wykonawczy, ani Plenum nie rozpatrywały kandydatury partii na stanowisko premiera i prezydenta, chociaż wybory prezydenckie miały się odbyć pięć dni później. Wskazuje to, że proces decyzyjny pozostaje w wyłącznej gestii nieformalnej grupy skupionej wokół Woronina.

[5] „Prorossijskaja Mołdawija" zakończiłas, tak i nie naczawszys, *Mołdawija za Niedielu*, 25.05.2009, http://www.regnum.ru/news/1167250.html

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 12

Istotnym elementem stworzonego przez Woronina systemu władzy było podporządkowanie prezydentowi, poprzez nominacje lojalnych ludzi, aparatu represji: policji i struktur MSW, służby bezpieczeństwa, prokuratury. Woronin jako były minister spraw wewnętrznych Mołdawskiej SRR niewątpliwie wykorzystał przy tym swoje stare znajomości i powiązania. Jest charakterystyczne, że na ministra spraw wewnętrznych powołał generała rosyjskiego MSW, który w latach 90. był ministrem spraw wewnętrznych w jednej z republik wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej.

Szczególnie ważne było podporządkowanie sądownictwa władzy wykonawczej. Wykorzystując swoje prerogatywy nominacji sędziów oraz nominacji na kierownicze stanowiska w poszczególnych instancjach sądowych, a także prerogatywy parlamentu nominacji sędziów Sądu Najwyższego, Woronin stworzył niemal całkowicie dyspozycyjny aparat sądowniczy[6].

Jednakże prezydent i jego partia nie zadowolili się kontrolą nad centralnymi instytucjami państwowymi. Natychmiast po przejęciu rządów w kraju zaczęli budować system władzy nieformalnej. Po pierwsze, zreorganizowali samorząd terytorialny, wracając do starego sowieckiego podziału administracyjnego, opartego na małych, finansowo niesamodzielnych powiatach. W rezultacie samorządy zostały uzależnione od finansowania z budżetu centralnego i zmuszone do wejścia w klientelistyczne układy z władzą centralną. Pod hasłem wprowadzania centralnie sterowanego układu władzy – tzw. pionu władzy[7] (co wskazuje na rosyjską inspirację) – komuniści przeprowadzili czystkę personelu administracyjnego, wprowadzając tam swoich zwolenników. Jednocześnie nowy mechanizm finansowania skazywał władze samorządowe na pozycję wiecznego petenta wobec Ministerstwa Finansów, mogącego rozdzielać fundusze w sposób nietransparentny i arbitralny[8].



[6] Konsekwencją tego (i jednocześnie dobrym wskaźnikiem dyspozycyjności sądów wobec władzy wykonawczej) jest rekordowa liczba uchylonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroków sądów mołdawskich. Oznaczało to także daleko idące upolitycznienie wymiaru sprawiedliwości i systematyczne używanie go do walki z politycznymi przeciwnikami oraz do podporządkowania biznesu.

[7] Termin *wiertikal własti* (pion władzy) używany jest w języku politycznym Rosji i oznacza zasadę koncentracji władzy wykonawczej w ręku prezydenta i hierarchicznego podporządkowania mu niższych szczebli władzy wykonawczej.

[8] IDIS Viitorul, Monitoring Report on Local Government Report in Moldova, March 2003–January 2004, Chisinau, b.d., s. 3–4.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 13

Po drugie, Woronin i jego ekipa podporządkowali sobie całkowicie państwowe media, nominując na stanowiska kierownicze lojalnych ludzi i zastraszając dziennikarzy groźbą zwolnień – wszystko przeprowadzono pod szyldem przekształcenia mediów państwowych w „publiczne". Rezultat wprowadzonych przez ekipę Woronina zmian w mediach uwidocznił się w trakcie kampanii przed wyborami lokalnymi w 2003 roku, kiedy to media „publiczne" prezentowały jedynie punkt widzenia rządzącej PKRM[9].

Trzecim, obok podporządkowanych władz lokalnych oraz mediów, elementem tworzącym strukturę nieformalnej władzy PKRM stały się struktury biznesowe. PKRM i Woronin osobiście wykorzystali władzę polityczną do stworzenia struktur biznesowych. Najbardziej jaskrawym tego przykładem było powstanie ekonomicznego imperium syna prezydenta, Olega Woronina. Jądrem tego imperium stał się Fincombank, który pozycję w dużym stopniu zawdzięczał obsłudze instytucji i firm państwowych. Obok Fincombanku, do Olega Woronina należała wytwórnia win Aroma, firma budowlana Metal-market oraz firma kolejowa Transline.

Oprócz rozbudowania biznesu będącego w bezpośrednim władaniu zwolenników PKRM władze w Mołdawii stworzyły system nacisku na przedsiębiorców. Kluczowym jego elementem były nieformalne obciążenia (finansowe i w naturze) – swoisty haracz, który władze nakładały na biznes (obok oficjalnych podatków), wykorzystując niejasne i sprzeczne przepisy, aparat administracyjny i dyspozycyjność sądów. W wypadku odmowy podporządkowania się władzom urzędnicy potrafili doprowadzić do bankructwa „nielojalną" firmę, ewentualnie „zorganizować" jej przejęcie przez podporządkowaną osobę[10].

W Mołdawii, podobnie jak w innych krajach postsowieckich, członkowie partii komunistycznej zajmują się też prywatnym biznesem. Za regułę uważano do tej pory to, że dostęp do władzy zapewnia profity gospodarcze. Spektakularnym przykładem była decyzja ministra budownictwa Władimira Baldovici o przyznaniu kontraktu na remont spalonego budynku parlamentu firmie Consfirm-Grup, będącej w 80% jego własnością[11].

[9] OSCE/ODIHR, Republic of Moldova. Local Elections 25 May and 8 June 2003.OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 14 August, 2003, p. 23.

[10] Igor Munteanu, Veaceslav Ionita, Tatiana Lariushina, The System of Unofficial Taxation (CIPE, Cartier).

[11] Ministrul construciilor a min it? Azi.md, 06.06.2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 14

Podsumowując, w ciągu ośmiu lat sprawowania władzy Władimir Woronin za fasadą demokratycznych instytucji zbudował system osobistej władzy, opierający się nie tylko na formalnych prerogatywach sprawowanego urzędu, ale także na nieformalnych, pozaprawnych mechanizmach i sieciach personalnych powiązań i zależności.

## 2. System partyjny Mołdawii

Do objęcia władzy przez PKRM w 2001 roku system partyjny Mołdawii dopiero się kształtował i wykazywał wiele słabości typowych dla wczesnego okresu postkomunistycznej transformacji. Scena polityczna była nadmiernie rozdrobniona, a większość partii efemeryczna. Partie czy ich bloki dosyć szybko się rozpadały, miały charakter raczej klientelistyczny niż programowy (poza PKRM) i budowane były wokół osoby lidera.

Z punktu widzenia rozwoju mechanizmów demokratycznych, system ten miał jednak dwie zalety. Po pierwsze, żadna partia nie kontrolowała aparatu państwowego ani państwowych mediów. Nie istniała więc możliwość wykorzystania nacisków administracyjnych jako narzędzia w kampaniach wyborczych. Po drugie, żadna z partii nie była w stanie zdobyć stabilnej większości parlamentarnej i aspirować do obsadzenia wszystkich stanowisk państwowych swoimi zwolennikami, a więc przekształcenia się w „partię władzy". Konsekwencją tego było istnienie w Mołdawii autentycznego pluralizmu politycznego i realnej konkurencji wyborczej, w której wszystkie siły polityczne miały zbliżone możliwości prowadzenia walki wyborczej.

Biorąc pod uwagę ewolucję systemu partyjnego, ośmioletnie rządy PKRM przyniosły zasadnicze zmiany. Przede wszystkim PKRM, opanowując wszystkie instytucje państwowe i wprowadzając lojalne kadry do aparatu państwowego, stała się prawdziwą partią władzy, niepodzielnie kontrolującą cały aparat państwowy oraz wywierającą potężny wpływ na biznes. Można mówić wręcz o zawłaszczeniu państwa przez jedno ugrupowanie polityczne. Jednocześnie komuniści z partii o wyraźnym profilu ideologicznym stali się partią typu klientelistycznego, o zamazanej i niewyrazistej ideologii.

Przekształcaniu się PKRM w „partię władzy" towarzyszył proces „naturalnej selekcji" wśród pozostałych partii politycznych. Częściowo przyczyniła się do tego sama PKRM, podnosząc przed wyborami w latach 2005 i 2009 próg wybor-

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 15

czy do 6% i zakazując w 2008 roku tworzenia bloków wyborczych. Komuniści chcieli w ten sposób uniemożliwić małym partiom wejście do parlamentu, co – zgodnie z podziałem mandatów metodą d'Hondta – preferowało ich jako najsilniejsze ugrupowanie. Jednocześnie jednak sprzyjało to konsolidacji partii opozycyjnych: podczas gdy w wyborach parlamentarnych 2001 roku startowało, oprócz PKRM, 26 partii, to w 2005 – 13, w kwietniu 2009 – 10, a w ostatnich wyborach w lipcu 2009 roku już tylko osiem[12].

W rezultacie w roku 2009 na scenie politycznej Mołdawii pozostało *de facto* pięć partii. Lewą część niepodzielnie zajmuje PKRM, która w kwietniowych wyborach oficjalnie zdobyła 49,5%, a w lipcowych 44,7% głosów. Trzeba przy tym pamiętać, że rezultaty PKRM zostały sztucznie zawyżone przy użyciu przez tę partię nacisków administracyjnych na wyborców, dominacji w mediach i manipulacji w trakcie głosowania (wielokrotne głosowanie zwolenników PKRM)[13]. Prawą część mołdawskiej sceny politycznej dzielą między siebie trzy partie liberalne: Sojusz Nasza Mołdawia (AMN), Liberalno-Demokratyczna Partia Mołdawii (LDPM) i Partia Liberalna (PL). W kwietniowych wyborach zdobyły one łącznie 36,3% głosów, a w lipcowych 38,6%, przy czym AMN dostała odpowiednio 9,8% i 7,4%, LDPM – 12,4% i 16,6%, a LP 13,1% i 14,7%. Centrum zajmuje Demokratyczna Partia Mołdawii (DPM), która w kwietniu nie zdołała przekroczyć progu wyborczego, natomiast w lipcowych wyborach odniosła duży sukces, zdobywając 12,5% głosów[14].

Trzy partie liberalne w okresie poprzedzającym wybory 2009 roku zajęły stanowisko nieprzejednanej opozycji wobec rządów PKRM, z góry wykluczając możliwość jakiejkolwiek współpracy z komunistami. Spośród tych trzech partii jedynie AMN była reprezentowana w poprzednim, wybranym w 2005 roku parlamencie, miała stabilne, szeroko rozgałęzione struktury, ponadto mocne za-

[12] Według danych na stronie internetowej www.adept.md procent „zmarnowanych" głosów, tj. oddanych na partie, które nie przekroczyły progu wyborczego, spadł z 28% w 2001 roku do 5% w lipcu 2009 roku.

[13] Wskazują na to np. wyniki exit-pollu przeprowadzonego przez konsorcjum pozarządowych organizacji. Pokazywał on, że PKRM dostała w kwietniu 44,7%, a w lipcu 40,5% głosów. Rezultaty wyborów według http://www.alegeri.md/en/ i www.e-democracy.md/en/elections/parliamentary/2009/results/; dane exit-pollu http://www.ipp.md/barometru1.php?l=en&id=36 i http://www.ipp.md/barometru1.php?l=en&id=38

[14] www.alegeri.md

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 16

korzenienie w samorządach lokalnych[15]. Jako jedyna z partii opozycyjnych AMN dorównywała PKRM liczebnością (ok. 30 tysięcy członków)[16]. Chociaż sama partia AMN powołana została dopiero w 2003 roku, to weszły w jej skład ugrupowania polityczne, które powstały jeszcze w latach 90.: Partia Liberalna Veaceslava Untile, Sojusz Socjaldemokratyczny Mołdawii Dumitru Bragisza (który jednak wkrótce opuścił AMN, aby założyć własną partię socjaldemokratyczną) i Sojusz na rzecz Niepodległości Mołdawii wieloletniego mera Kiszyniowa i byłego funkcjonariusza KPZR Serafima Urecheanu. AMN jest więc partią reprezentującą establishment polityczny Mołdawii, jaki ukształtował się do momentu przyjścia do władzy PKRM. Poparcie dla tego ugrupowania ma tendencję spadkową.

Dwie pozostałe partie, które weszły do parlamentu w kwietniu 2009 roku, to albo partie nowe (Liberalno-Demokratyczna Partia Mołdawii), albo odgrywające wcześniej marginalną rolę w polityce mołdawskiej (Partia Liberalna). LDPM powołana została w grudniu 2007 roku przez młodego zamożnego biznesmena Vlada Filata, wcześniej działacza Demokratycznej Partii Mołdawii. Nowa partia, której podstawą finansową była osobista fortuna Filata, szybko zdobyła wielu zwolenników i obecnie ma 23 tys. członków i struktury w niemal całym kraju[17]. Przed kwietniowymi wyborami LDPM wykazała się zdolnością prowadzenia skutecznej i efektywnej kampanii: zaznaczyła swoją obecność w przestrzeni publicznej poprzez marsze, mityngi i demonstracje, szeroko wykorzystując partyjną symbolikę. LDPM, w odróżnieniu od dwóch pozostałych partii liberalnych, udało się zgromadzić wokół siebie ekipę mającą kwalifikacje do objęcia stanowisk w rządzie. Partia Liberalna istnieje od 1993 roku (pierwotnie pod nazwą Partii Reform), od wielu lat jej przywódcą jest jeden z czołowych działaczy Frontu Narodowego Mołdawii, pisarz Mihai Ghimpu. PL przez długi czas znajdowała się na marginesie życia politycznego Mołdawii i – nieco paradoksalnie – temu w dużym stopniu zawdzięcza swoje obecne sukcesy. Mogła bowiem, podobnie jak LDPM, przedstawić się jako nowa siła polityczna, nieponosząca odpowiedzialności za niepowodzenia demokratów lat 90.

[15] W wyborach lokalnych 2007 roku AMN zdobyło tylko o połowę mniej stanowisk (sołtysów i radnych) od rządzącej PKRM, bijąc z kolei na głowę inne partie opozycyjne – następna w kolejności Demokratyczna Partia Mołdawii zdobyła o połowę mniej miejsc niż AMN (PKRM zdobyła 337 sołectw, 4000 mandatów w radach gminnych i 465 w radach miejskich i powiatowych, AMN odpowiednio 157, 2000 i 220; DPM 74, 1100 i 116), Rezultatele alegerilor locale pe tare, http://www.alegeri.md/2007/.

[16] Według wypowiedzi Serafima Urecheanu 5 lipca 2009, Infotag, 06.07.2009.

[17] Liczebność partii według http://www.e-democracy.md/parties/pldm/

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 17

Pierwszym wielkim sukcesem PL, zapowiadającym jej wejście do pierwszej ligi mołdawskiej polityki, było zaskakujące zwycięstwo, jakie latem 2007 roku w wyborach mera Kiszyniowa odniósł nad kandydatem rządzącej partii młody i niedoświadczony kandydat liberałów Dorin Chirtoaca. Mimo zmasowanej kampanii propagandowej i skomplikowanych intryg politycznych podjętych przez PKRM w celu dyskredytacji nowego mera oraz mimo braku oparcia w samorządach lokalnych, Partia Liberalna, najprawdopodobniej dzięki swemu wizerunkowi nieprzejednanej opozycji antykomunistycznej, była w stanie uzyskać w kwietniowych wyborach najwięcej głosów ze wszystkich partii opozycyjnych (13,1%).

Wszystkie trzy partie deklarują przywiązanie do ideologii liberalnej (socjalliberalnej w wypadku AMN). Mają wyraźną prozachodnią orientację: opowiadają się za zerwaniem z wielowektorową polityką zagraniczną prowadzoną przez ekipę Woronina. Reprezentują stanowisko radykalnego zerwania z tożsamością i historią sowieckiej Mołdawii, traktowanej jako sztuczny twór okupacji ZSRR. W sferze polityki tożsamości stoją na stanowisku jedności języka, kultury i historii Mołdawian i Rumunów. Opowiadają się więc za rozwojem bliskich i ścisłych relacji między Mołdawią a Rumunią (ale nie za wchłonięciem Mołdawii przez Rumunię). Do niedawna partie te prowadziły działalność niemal wyłącznie w języku rumuńskim, nie ubiegając się w zasadzie o głosy rosyjskojęzycznych mniejszości. Dopiero w ostatniej kampanii wyborczej podjęły pewne wysiłki, aby odciągnąć od PKRM część rosyjskojęzycznego elektoratu: wystawienie przedstawicieli mniejszości na listach kandydatów i ich propagowanie w rosyjskojęzycznych mediach, wezwania lidera LDPM do organizacji debat przedwyborczych w telewizji państwowej także w języku rosyjskim (odrzucone przez zdominowaną przez lojalistów Woronina Centralną Komisję Wyborczą).

Centrową pozycję na mołdawskiej scenie politycznej zajęła Demokratyczna Partia Mołdawii, ugrupowanie o programie socjaldemokratycznym. Partia ta reprezentuje umiarkowane stanowisko, nawołując do współpracy między wszystkimi siłami politycznymi kraju. W sferze polityki zagranicznej DPM opowiada się za utrzymaniem równowagi między zachodnim i wschodnim wektorem. Popiera utrzymanie neutralnego statusu Mołdawii oraz pozostanie w strukturach WNP. Integrację europejską chce połączyć z utrzymaniem „strategicznego partnerstwa" z Rosją.

Chociaż w wyborach kwietniowych DPM otrzymała tylko 3% głosów i nie przekroczyła progu wyborczego, to w lipcu odniosła wielki sukces, czterokrotnie

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 18

poprawiając swój wynik. Zawdzięczała to byłemu przewodniczącemu parlamentu z ramienia PKRM, Marianowi Lupu, który w czerwcu zerwał z komunistami i w lipcu został wybrany na przewodniczącego DPM. Lupu, popularny w środowiskach umiarkowanej lewicy i wśród „reformistycznego" skrzydła PKRM, przyciągnął do DPM część komunistycznego i centrowego elektoratu.
Wynik wyborów parlamentarnych skazał natomiast na polityczną marginalizację dwie partie, które zasiadały w parlamencie wybranym w 2005 roku: Socjaldemokratyczną Partię Mołdawii Dumitru Bragisza oraz Chrześcijańsko-Demokratyczną Partię Ludową wicepremiera Iurie Roszki, która jeszcze w 2005 roku wybrała strategię ścisłego sojuszu z rządzącą PKRM[18].
Podsumowując, można mówić o nowej konfiguracji sceny partyjnej Mołdawii. Lewa część sceny zdominowana jest przez PKRM, która w latach 2001–2009 stała się typową dla obszaru postsowieckiego „partią władzy". Na prawej flance ulokowały się trzy, nominalnie liberalne, antykomunistyczne partie (AMN, PL i LDPM), odwołujące się niemal wyłącznie do elektoratu rumuńskojęzycznego, o orientacji prozachodniej, postrzegające wpływy rosyjskie jako główne zagrożenie prozachodniego kursu Mołdawii. Centrum zajęła DPM – partia, która do momentu wejścia w skład proeuropejskiej koalicji gotowa była do ewentualnego kompromisu i współpracy z PKRM oraz która opowiada się za kontynuacją polityki wielowektorowości.



## 3. Podział mołdawskiego społeczeństwa

Po roku 2005 nastąpiła w Mołdawii konsolidacja prozachodnich i antykomunistycznych postaw wśród znacznej części społeczeństwa mołdawskiego, szczególnie młodzieży. System autorytarnej władzy prezydenta Woronina ograniczał pluralizm polityczny i oznaczał monopolizację państwa przez jedno ugrupowanie polityczne, co pociągnęło za sobą rosnącą alienację tych grup społecznych, które nie czuły się reprezentowane w nowym systemie władzy. W rezultacie wewnątrz społeczeństwa mołdawskiego pogłębił się podział między dwiema grupami. Pierwsza ukierunkowana na wartości okresu sowieckiego akcep-

[18] Był to sojusz dość egzotyczny, ponieważ teoretycznie partia ta (organizacyjnie w prostej linii kontynuatorka Mołdawskiego Frontu Narodowego) była skrajnie antykomunistyczna i antyrosyjska, a w pierwszej połowie lat 90. postulowała połączenie Mołdawii z Rumunią.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 19

towała paternalistyczno-personalistyczny model władzy ekipy Woronina. W tej grupie dominują ludzie starszego pokolenia, mniejszości etniczne i mieszkańcy wsi. Dla drugiej atrakcyjnym kierunkiem jest Unia Europejska i Rumunia. W tej grupie najliczniej reprezentowani są ludzie młodzi i lepiej wykształceni. Alienacja tej właśnie części społeczeństwa znajdowała wyraz w braku zaufania do instytucji państwa, zwłaszcza policji i sądów, które postrzegane były jako narzędzia jednej opcji politycznej.

Badania opinii publicznej oraz exit-poll[19] pokazują, że podziały polityczne są odzwierciedleniem polaryzacji społeczeństwa mołdawskiego. Widać w nich istotne różnice pomiędzy elektoratem PKRM i partii liberalnych. Wśród wyborców komunistycznych przeważali ludzie starsi (według exit-pollu aż 61% to ludzie powyżej 45. roku życia), mieszkańcy wsi (63%), o niskim poziomie wykształcenia (tylko 16% z wykształceniem wyższym). Elektorat partii liberalnych był wyraźnie młodszy. Ludzie poniżej 45. roku życia stanowili 66% głosujących na PL, 62% głosujących na PLDM i 50% głosujących na AMN. Wśród głosujących na PLDM i PL mniejszy był też udział mieszkańców wsi – odpowiednio 56% i 53%. Jedynie wśród wyborców AMN wyższy był procent elektoratu wiejskiego (68%). Najbardziej uderzająca różnica między zwolennikami komunistów i liberałów dotyczy wykształcenia. Wśród głosujących na AMN, PLDM i PL wykształcenie wyższe miało odpowiednio 38%, 44% i 49% wyborców. Paradoksalnie PKRM cieszyła się szczególnie dużym poparciem wśród ludzi, którzy definiowali swoją pozycję społeczno-ekonomiczną jako wysoką. Wśród tej warstwy społecznej partie liberalne (zwłaszcza PL i PLDM) cieszyły się poparciem niższym od przeciętnej. Dane te sugerują wyraźnie, że PKRM była popierana jednocześnie przez słabo wykształcony wiejski elektorat złożony z ludzi starszych, jak i przez tych, którzy dzięki odpowiednim koneksjom i układom potrafili zapewnić sobie wysoką pozycję społeczno-ekonomiczną w stworzonym przez PKRM systemie.

Istnieją też istotne różnice w rozkładzie preferencji politycznych między różnymi grupami etnicznymi. Poparcie dla PKRM było relatywnie słabsze wśród Mołdawian i Rumunów, a wysokie wśród mniejszości narodowych – Rosjan, Ukraińców, Gagauzów i Bułgarów. W przypadku partii liberalnych było odwrotnie –

[19] Dane z opublikowanego przez Institutul de Politici Publice w Kiszyniowie Baromertul de Opinie Publica – martie 2009 na http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=35 oraz Exit Poll 2009 în Republica Moldova http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=36.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 20

cieszyły się one ponadproporcjonalnym poparciem wśród Mołdawian i Rumunów oraz słabym poparciem wśród mniejszości narodowych.

## 4. Kryzys polityczny po wyborach w kwietniu 2009 i jego następstwa

Polaryzacja polityczna stworzyła sprzyjające warunki dla wybuchu kryzysu politycznego, jaki ogarnął Mołdawię po wyborach parlamentarnych 5 kwietnia. Ostrość konfliktu była spowodowana m.in. wysokością stawki, o jaką toczyła się gra. Utrzymanie się u władzy PKRM i jej lidera Władimira Woronina przez kolejne cztery lata niosło bowiem ze sobą niebezpieczeństwo konsolidacji „wirtualnej" (fasadowej) demokracji i trwałej marginalizacji opozycji. Opozycja zdawała sobie sprawę, że konsekwencją byłoby trwałe zablokowanie integracji europejskiej Mołdawii i skazanie kraju na dalsze lawirowanie między UE i Rosją lub nawet na trwałe włączenie go do rosyjskiej strefy wpływów. Innymi słowy, na polityczny spór o władzę nakładał się konflikt między różnymi orientacjami geopolitycznymi i odmiennymi wizjami mołdawskiej tożsamości narodowej. Co więcej, popierająca opozycję część społeczeństwa mołdawskiego była świadoma, że rezultat kwietniowych wyborów może na wiele lat rozstrzygnąć o kierunku rozwoju Mołdawii.

Bezpośrednią przyczyną kryzysu było przekonanie opozycji, że wybory zostały sfałszowane. Przedwyborcze sondaże wskazywały na wyrównane szanse PKRM i opozycji. Ogłoszone 6 kwietnia przez Centralną Komisję Wyborczą (CKW) wstępne wyniki wskazywały na zdecydowaną wygraną PKRM, dającą jej możliwość wyboru prezydenta. Różniły się od wyniku exit-pollu i znacznie odbiegały od wskazań przedwyborczych sondaży[20]. Według wczesnych danych CKW, PKRM dostała 50% głosów, podczas gdy exit-poll przeprowadzony przez niezależne organizacje społeczne dawał jej ponad 44%, a przedwyborcze sondaże ok. 36%. Te różnice wywołały u wielu zwolenników opozycji przekonanie, że wybory

[20] Exit Poll 2009 in Republica Moldova, http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=36; zob. też analizę sonadaży w: Igor Botan, "Whom do I vote?" (25 March 2009) www.e-democracy.md/comments/political/20090325/index.shtml; co do danych CKW mówiących o zdobyciu przez PKRM 50% głosów zob. np. wykres, który pojawił się na stronie CKW (http://www.cec.md/i-CmisiaCentrala/-//i-Comisia Centrala/UserIma... po przeliczeniu 98,18% głosów z 6 kwietnia 2009, godz. 15.58.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 21

zostały sfałszowane. W Kiszyniowie protesty rozpoczęły się spontanicznie[21], dominowała w nich młodzież. 7 kwietnia na głównym placu Kiszyniowa demonstrowało ok. 30 tysięcy ludzi. Część demonstrantów, mimo apeli przywódców opozycji o zachowanie spokoju, zaatakowała kamieniami policję i wdarła się do siedziby prezydenta i parlamentu, które następnie podpaliła. Demonstranci na obu budynkach wywiesili flagi rumuńską i Unii Europejskiej. W nocy z 7 na 8 kwietnia rozpoczęła się trwająca kilka dni niezwykle brutalna akcja policji skierowana przede wszystkim przeciwko młodzieży (setki zatrzymanych, bicie na komisariatach)[22]. Prezydent Woronin publicznie oskarżył opozycję o próbę zamachu stanu przy użyciu siły, co jeszcze pogłębiło atmosferę konfliktu.

Z kolei opozycja oraz niezależne media zaczęły głosić, że spalenie budynków rządowych było rezultatem prowokacji policyjnej. Według tej wersji, agenci służby bezpieczeństwa znajdujący się wśród protestujących skanalizowali protest i zachęcili część młodzieży do szturmu i podpalenia budynków, a także postarali się o pojawienie się rumuńskich flag (zwłaszcza flag „Wielkiej Rumunii" z Mołdawią w granicach państwa rumuńskiego) oraz o wycofanie w odpowiednim momencie kordonów policyjnych sprzed atakowanych budynków[23]. Celem takiej prowokacji miałaby być dyskredytacja opozycji, odciągnięcie uwagi opinii publicznej od tematu sfałszowanych wyborów i skupienie się społeczeństwa wokół władzy w obliczu rzekomej rumuńskiej ingerencji w wewnętrzne sprawy Mołdawii[24].

Ostateczny oficjalny wynik wyborów dawał PKRM jedynie 60 miejsc w 101-osobowym parlamencie, co oznaczało, że brakowało jej jednego głosu, aby samodzielnie wybrać prezydenta (który w Mołdawii wybierany jest przez parlament kwalifikowaną większością 3/5 głosów). Z kolei przed opozycją wynik ten otwierał

[21] Spontaniczne w tym sensie, że nie były one zawczasu planowane i przygotowane przez partie opozycyjne. Pierwotnymi inicjatorami demonstracji były mało znane młodzieżowe NGO: ThinkMoldova i Hyde Park.

[22] Przynajmniej jedna osoba zmarła w wyniku pobicia, Infotag, 09.07.2009.

[23] Osoba, która wywiesiła flagę rumuńską na dachu pałacu prezydenckiego i parlamentu, brała wcześniej udział w zakłócaniu demonstracji opozycyjnych. Materiały wideo pokazują, że wciągnięcie tych flag odbywało się w obecności policji. Pozostaje też otwartym pytanie, jak demonstranci, którzy opanowali tylko niższe piętra pałacu prezydenckiego (na wyższe nie wpuściła ich ochrona), mogli się dostać na dach bez pomocy ochrony budynku.

[24] Zob. np. relację-analizę dyrektora wykonawczego Komitetu Helsińskiego w Mołdawii Teodora Carnata, Chronika napadienija na priezidienturu i parłament, 14.04.2009, http://www.azi.md/ru/print-story/2353

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 22

możliwość legalnego doprowadzenia do ponownych wyborów, a więc zmniejszał jej motywację do organizowania nowych demonstracji i domagania się unieważnienia wyborów. Gdyby bowiem PKRM nie udało się pozyskać choćby jednego deputowanego z szeregów opozycji, nowy prezydent nie mógłby zostać wybrany, a to oznaczało konieczność rozpisania powtórnych wyborów parlamentarnych. Warunkiem było zachowanie jedności szeregów opozycji.

Zadanie opozycji zablokowania wyboru prezydenta było ułatwione przez to, że PKRM nie przejawiła skłonności do realnego kompromisu, który wymagałby podzielenia się władzą z opozycją. Woronin wyraźnie dążył do tego, by utrzymać pełnię władzy w swoich rękach, mimo iż konstytucja nie pozwalała mu na trzecią kadencję prezydencką. Zamierzał rządzić ze stanowiska przewodniczącego parlamentu, wprowadzając na urząd prezydenta całkowicie mu posłuszną dotychczasową premier Zinaidę Greceanu. Pierwszą część tego planu Woronin zrealizował: 12 maja komunistyczna większość wybrała go na przewodniczącego parlamentu, chociaż było to oczywiste pogwałcenie zasady podziału władz i zapisu konstytucyjnego zabraniającego łączenia urzędu prezydenta z innymi funkcjami w państwie[25].

Zamiast szukać kompromisu politycznego, PKRM rozpętała za pośrednictwem podporządkowanych sobie mediów kampanię propagandową przeciwko opozycji. Media kontrolowane przez komunistów przedstawiały odmowę poparcia komunistycznego kandydata na prezydenta ze strony opozycji i jej dążenie do powtórnych wyborów jako dowód, że działając na zlecenie zagranicznych (rumuńskich) mocodawców, dąży ona do zniszczenia mołdawskiej państwowości. Z drugiej strony PKRM usiłowała przeciągnąć na swoją stronę pojedynczych opozycyjnych deputowanych. Strategia ta okazała się całkowicie nieskuteczna i opozycja dwukrotnie solidarnie zbojkotowała wybory prezydenckie, wymuszając rozwiązanie parlamentu i rozpisanie ponownych wyborów. Był to niewątpliwy sukces opozycji, która zademonstrowała jedność i pryncypialność. Sukces opozycji oznaczał jednak przedłużenie stanu politycznego pata, w którym ani prezydent (którego kadencja wygasła jeszcze w kwietniu), ani rząd (powołany przez komunistyczną większość wyłonioną w kwestionowanych przez opozycję wyborach) nie mieli mandatu do sprawowania władzy.

[25] Od 12 maja do 16 czerwca 2009 roku w Mołdawii istniała kuriozalna z punktu widzenia zasady trójpodziału władz sytuacja, w której urzędujący prezydent był jednocześnie przewodniczącym parlamentu.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 23

To prowizorium polityczne mogło mieć dotkliwe konsekwencje, ponieważ w połowie 2009 roku Mołdawia zaczęła silnie odczuwać skutki światowego kryzysu gospodarczego. O ile jeszcze w 2008 roku PKB Mołdawii (bez Naddniestrza) wzrósł o 7,2%, o tyle w połowie 2009 roku ekonomiści prognozowali (na podstawie danych z pierwszego półrocza), że w tym roku PKB zmniejszy się o 12,5%, a produkcja przemysłowa nawet o 30%[26]. Eksport mołdawski w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2009 roku spadł o 21,6%, a import aż o 34,5% w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego[27]. Ponieważ dochody budżetu zależą przede wszystkim od ceł importowych i VAT-u na importowane towary, to spadek importu odbija się bezpośrednio na wpływach budżetowych. Ocenia się, że obniżą się one o ponad 1/5 w porównaniu z rokiem ubiegłym i będą o 26% niższe od planowanych[28]. O prawie jedną trzecią spadły też transfery pieniężne od zatrudnionych za granicą obywateli mołdawskich[29]. Komunistyczna minister finansów Mariana Durlesteanu przyznała na początku lipca br., że deficyt budżetowy wyniósł już ponad 2 mld lei (ok. 180 mln USD) i że do końca roku podwoi się, osiągając wartość 4 mld lei, czyli ok. 9,4% PKB[30]. Tymczasem nieustabilizowana sytuacja polityczna i koncentrowanie się rządu na kampanii wyborczej uniemożliwiało przyjęcie i realizację polityki antykryzysowej. Lipcowe wybory przyniosły zwycięstwo czterem opozycyjnym partiom, które łącznie zdobyły 53 mandaty, wobec 48 zdobytych przez PKRM. Partie te (PLDM, PL, AMN i DPM) 8 sierpnia sformowały koalicję pod nazwą „Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej" i podpisały dokument programowy, zawierający uzgodnione wspólne cele, m.in. przywrócenie praworządności i państwa prawa, podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE, decentralizację władzy i odrodzenie samorządu terytorialnego. Co nie mniej ważne, liderzy Sojuszu osiągnęli poro-



[26] IDIS Viitorul, Monitorul Economic. Analize i prognoze trimestriale, no. 16, Trimestrul 2, Chisinau 2009, s. 8, http://www.viitorul.org

[27] Biroul National de Statistica al Republicii Moldova, Comunicat de presa, Nr. 07-07/139, 07.07.2009, http: //www.statistica.md

[28] Monitorul Economic. Analize i prognoze trimestriale, no. 16, Trimestrul 2, s. 17, 45.

[29] W ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2009 roku transfery te były niższe o 33% niż w analogicznym okresie 2008 roku, Infotag, 16.07.2009. O olbrzymiej roli, jaką odgrywają one w gospodarce Mołdawii i ich znaczeniu dla poziomu życia ludności, świadczy to, że w 2008 roku transfery od migrantów wyniosły 1660 mln dolarów USA, co stanowiło 38,5% PKB Mołdawii, IDIS Viitorul, Monitorul Economic no. 15, Trimestrul 1, Chisinau 2009, s. 51.

[30] Info-Prim Neo, 03.07.2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 24

zumienie w sprawie podziału stanowisk pomiędzy wchodzącymi w skład Sojuszu partiami i ich liderami: Mihai Ghimpu (PL) miał objąć stanowisko przewodniczącego parlamentu, Vladimir Filat (PLDM) – premiera, Serafim Urecheanu (AMN) – wicepremiera, a Marian Lupu (DPM) – prezydenta. Sojusz przeprowadził wybór Ghimpu na stanowisko przewodniczącego parlamentu, a następnie, dzięki ustąpieniu Woronina z urzędu prezydenta i objęciu przez Ghimpu tymczasowo obowiązków prezydenta, mógł 25 września powołać rząd z Vladimirem Filatem jako premierem. W przemówieniu programowym Filat zapowiedział, że europeizacja kraju i jego integracja z „europejską przestrzenią wartości, bezpieczeństwa i dobrobytu" będzie głównym priorytetem polityki jego rządu[31].

Zwycięstwo opozycji i przejęcie przez nią steru rządów nie oznacza jednak końca kryzysu politycznego. Rządzącej koalicji – Sojuszowi na rzecz Integracji Europejskiej – brakuje ośmiu mandatów, aby samodzielnie wybrać prezydenta. PKRM może więc zablokować wybór prezydenta, próbując w ten sposób wymusić kolejne przedterminowe wybory parlamentarne, licząc na to, że w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego nastroje społeczne obrócą się przeciwko nowemu rządowi.

Teoretycznie możliwe są trzy scenariusze, które pozwoliłyby uniknąć kolejnych, drugich z rzędu przedterminowych wyborów:

**1)** rozłam w parlamentarnej frakcji PKRM i poparcie przez co najmniej ośmiu komunistycznych deputowanych kandydata na prezydenta wysuniętego przez sojusz czterech antykomunistycznych partii;

**2)** porozumienie większości parlamentarnej z PKRM o wspólnym wyborze kompromisowego kandydata;

**3)** odsunięcie terminu przedterminowych wyborów pod pretekstem zmiany konstytucji.

Spośród powyższych scenariuszy najbardziej prawdopodobny jest obecnie trzeci, natomiast pierwszy i drugi są mało prawdopodobne. PKRM słynie z wewnętrznej dyscypliny i nic nie wskazuje na to, aby część deputowanych zagłosowała na kandydata Sojuszu. Kompromis między Sojuszem a komunistami jest jeszcze mniej realny. Dla koalicji rządowej kompromis z Woroninem oznaczałby utratę wiarygodności wśród jej elektoratu, oczekującego radykalnych zmian. Woronin,

[31] Zob. programowe przemówienie premiera Vlada Filata w parlamencie Mołdawii 25 września 2009 roku, http://www.pldm.md/index.php?view=article&id=1746%3Adiscurs-filat-investire-guvern&option=com_content&Itemid=17

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 25

po ośmiu latach sprawowania niemal nieograniczonej władzy, wydaje się niezdolny do polityki opartej na kompromisie. Koalicja z kolei, przekonana o słuszności swoich racji i ufna w poparcie większości społeczeństwa, jest zdeterminowana, by odsunąć termin nowych wyborów, aby zyskać czas na przeprowadzenie reform. Gdyby więc parlament nie zdołał wybrać prezydenta podczas pierwszego głosowania, rząd najprawdopodobniej zgłosi projekt reformy konstytucyjnej, odwołując się przy tym do ogólnonarodowego referendum. To pozwoliłoby mu odsunąć wybory parlamentarne co najmniej do końca 2010, jeśli nie do 2011 roku. Eksperci bliscy Sojuszowi powołują się na to, że konstytucja nie określa dokładnie terminu przedterminowego rozwiązania parlamentu, jeśli nie zdołał on wybrać prezydenta.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 26

## II. Wpływ czynników zewnętrznych: Mołdawia między UE a Rosją

Tak jak w przypadku innych małych krajów, zasadniczy wpływ na sytuację polityczną w Mołdawii wywiera otoczenie międzynarodowe. Dla Mołdawii czynnik ten jest jeszcze zwiększony przez istnienie „zamrożonego" konfliktu z separatystycznym reżimem w Naddniestrzu.

Mołdawskie społeczeństwo i elity polityczne znajdują się pod przemożnym oddziaływaniem Unii Europejskiej i jej państw członkowskich (zwłaszcza Rumunii) z jednej strony oraz Federacji Rosyjskiej z drugiej. Tak Bruksela, jak i Moskwa dążą do wciągnięcia Mołdawii w swoje projekty regionalnej współpracy, różnie zresztą rozumianej. Problemem zasadniczym jest to, że projekty te opierają się na odmiennych, w dużym stopniu sprzecznych ze sobą, modelach politycznych i gospodarczych.

Unia Europejska oferuje udział w programach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która od maja 2009 roku obejmuje też Partnerstwo Wschodnie. Propozycja UE polega na wspieraniu przemian instytucjonalnych i prawnych, które stopniowo zbliżałyby Mołdawię do europejskich standardów. Rosyjski model polega bardziej na tworzeniu mechanizmów i narzędzi ekonomicznego wpływu (poprzez manipulowanie dostępem do swego rynku, przejmowaniem strategicznych firm energetycznych, infrastruktury i instytucji finansowych) i budowaniu dzięki nim nieformalnych więzi z miejscowymi elitami polityczno-gospodarczymi oraz na oddziaływaniu na społeczeństwo poprzez rosyjskie media i podporządkowaną Moskiewskiemu Patriarchatowi Mołdawską Cerkiew Prawosławną. Innymi słowy, zarówno Unia Europejska, jak i Federacja Rosyjska próbują wpływać na ewolucję systemu politycznego w Mołdawii w kierunku dla siebie pożądanym – liberalnej demokracji z europejską wersją rynkowej gospodarki socjalnej w przypadku UE i fasadowej („wirtualnej") demokracji połączonej z biurokratyczno-etatystycznym kapitalizmem w przypadku Federacji Rosyjskiej. Rezultat tej swoistej konkurencji między dwoma modelami transformacji postkomunistycznej – można je nazwać „środkowoeuropejskim" i „wschodnioeuropejskim" – był w ciągu ostatnich czterech lat niekorzystny dla modelu „środkowoeuropejskiego" (mimo istnienia tzw. Planu Działania UE–Mołdawia). Ekipa Woronina, szermując hasłem integracji europejskiej i korzystając z finansowej pomocy UE (rzędu 40 mln euro rocznie), budowała system władzy, będący miejscową wersją rosyjskiego modelu fasadowej demokracji. Kryzys polityczny, jaki nastąpił

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 27

po kwietniowych wyborach, wynikał jednak stąd, że chociaż dla PKRM i jej zwolenników bardziej atrakcyjny w praktyce jest model „wschodnioeuropejski", to dla dużej części społeczeństwa mołdawskiego oraz dla partii liberalnych i demokratycznych bardziej atrakcyjny jest model „środkowoeuropejski". Siła przyciągania modelu „środkowoeuropejskiego" niewątpliwie wzrosła po przystąpieniu Rumunii do UE. Ze względu na wspólnotę języka, wspólną (częściowo) historię i kulturę Rumunia w naturalny sposób (niezależnie od swojej polityki) stanowi dla społeczeństwa mołdawskiego atrakcyjny przykład „środkowoeuropejskiego" modelu transformacji.

W rezultacie w Mołdawii pod rządami Woronina mieliśmy do czynienia z fundamentalną sprzecznością pomiędzy rzeczywistymi preferencjami rządzącej ekipy i jej zwolenników a proeuropejsko i prozachodnio nastawioną opozycją i jej politycznym zapleczem.

## 1. Rosja wobec Mołdawii

W czasie kryzysu politycznego po kwietniowych wyborach 2009 roku Moskwa udzielała bezwarunkowego poparcia partii komunistycznej. Prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew pogratulował Woroninowi zwycięstwa już 6 kwietnia, zanim jeszcze Centralna Komisja Wyborcza ogłosiła pełne oficjalne wyniki wyborów, a rzecznik rosyjskiego MSZ zadeklarował, że zwycięstwo ekipy Woronina leży w interesie obu narodów[32]. Jest uderzające, że pierwsze oficjalne komentarze rosyjskie, jakie pojawiły się następnego dnia, sugerowały, że protesty i rozruchy były inspirowane przez Rumunię[33]. Dyplomacja rosyjska już pierwszego dnia zamieszek alarmowała Brukselę, oskarżając Rumunię o udział w próbie zamachu stanu w Mołdawii[34], popierając tym samym od samego początku interpretację kryzysu, którą sformułowała ekipa Woronina.

W trakcie kampanii wyborczej przed wyborami 29 lipca Rosja demonstracyjnie poparła Woronina. 22 czerwca Woronin spotkał się w Moskwie zarówno z prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem, jak i z premierem Władimirem Putinem i uzyskał od nich obietnicę kredytu w wysokości 500 mln USD. Ponadto premier

[32] Infotag, 06.04.2009; http://www.newsmoldova.ru/news.html?nws_id=812785&date=2009-04-07

[33] Prizrak 'cwietnoj riewolucyi' dobrioł do Kiszyniowa, RIA Nowosti, 08.04.2009.

[34] Natalie Nougayryde, La Russie tente d'éloigner la Moldavie de l'UE, *Le Monde*, 06.05.2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 28



Putin w symbolicznym geście ofiarował 20 mln USD na remont budynku parlamentu mołdawskiego. W błyskawicznym tempie 7 lipca Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej uchwaliła poprawkę budżetową, która umożliwiła udzielenie Mołdawii obiecanego kredytu. Na spotkaniu komunistycznej premier Mołdawii Zinaidy Greceanu z rosyjskim wicepremierem Igorem Szuwałowem zapowiedziano dalsze otwarcie rosyjskiego rynku dla eksportu mołdawskiej produkcji rolnej. Konkretnym krokiem w tym kierunku była zgoda rosyjskiej agencji kontroli sanitarnej na zwiększenie z jednego do czterech liczby składów celnych, w których mogą być przyjmowane mołdawskie wina (było to od dawna postulatem strony mołdawskiej)[35].

Wydaje się, że celem polityki rosyjskiej wobec Mołdawii jest zablokowanie jej integracji ze strukturami zachodnimi (NATO, Unia Europejska), przeciwdziałanie zjednoczeniu z Rumunią[36] i wciągnięcie do rosyjskiej sfery wpływów. Oznacza to także wsparcie dla budowy systemu fasadowej demokracji i poparcie dla modelu ekonomicznego stwarzającego optymalne warunki dla rosyjskiego biznesu. Oferta rosyjska skierowana do rządzącej komunistycznej ekipy obejmowała korzyści ekonomiczne, polityczne poparcie w przypadku konfliktów wewnętrznych oraz osłonę przed zachodnimi naciskami w kwestii praw człowieka i demokratyzacji.

Rosja dysponuje także narzędziami nacisku, których używała, aby wyrazić swoją dezaprobatę dla polityki Woronina. Moskwa po pierwsze wykorzystywała całkowite uzależnienie Mołdawii od rosyjskich dostaw gazu oraz wysoki stopień zależności mołdawskiej gospodarki od eksportu do Rosji. Ponadto Moskwa wykorzystywała zainteresowanie Woronina przywróceniem jedności kraju, tzn. osiągnięciem porozumienia w sprawie integracji z Mołdawią separatystycznego regionu Naddniestrza i ewakuacją stamtąd rosyjskich wojsk.

Rosja użyła ekonomicznych narzędzi nacisku po tym, jak Woronin odrzuciwszy jesienią 2003 roku rosyjskie warunki uregulowania konfliktu z Naddniestrzem zawarte w tzw. memorandum Kozaka, porozumiał się z opozycją co do przyjęcia kursu na członkostwo w UE i podjął starania, aby doprowadzić do likwidacji

[35] e-journal, nr 140 (16–30.06.2009), http://www.e-democracy.md/e-journal/20090630/index.shtml?print

[36] Nie oznacza to, że jest to realna perspektywa, ale polityka zagraniczna wielu państw często zwalcza wyimaginowane lub wyolbrzymione zagrożenia. W danym przypadku wiele wskazuje na to, że Moskwa uważa perspektywę „reunire" (reunifikacji Mołdawii z Rumunią) za realną groźbę dla swoich interesów (gdyż oznaczałaby ona ostateczne wyjście Mołdawii z rosyjskiej strefy wpływów).

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 29

naddniestrzańskiego separatyzmu z pomocą mocarstw zachodnich i „pomarańczowej" Ukrainy[37]. Rosja nałożyła embargo w 2005 roku na mołdawskie produkty rolne, w marcu 2006 roku także na wina (główną pozycję mołdawskiego eksportu do Rosji), a następnie podwoiła cenę dostarczanego Mołdawii gazu. Był to bardzo bolesny cios dla mołdawskiej gospodarki, dla której Rosja była największym rynkiem zbytu (w 2004 roku ok. 36% mołdawskiego eksportu). Wartość mołdawskiego eksportu do Rosji zmniejszyła się z 353 mln USD w roku 2004 do 182 mln w 2006[38].

Rosyjskie sankcje ekonomiczne wobec Mołdawii zmusiły prezydenta Woronina do zmiany polityki. Przede wszystkim zaniechał on podejmowanych w 2005 roku, wspólnie z prezydentem Ukrainy Wiktorem Juszczenką, prób doprowadzenia do rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego przy pomocy aktorów zachodnich (Unia Europejska, Stany Zjednoczone, OBWE). Po drugie, latem 2006 roku rozpoczął starania o poprawę stosunków z Rosją. Rezultatem była polityka lawirowania pomiędzy Unią Europejską (i szerzej Zachodem) a Rosją. Kiszyniów z jednej strony deklarował kurs proeuropejski, bez wyraźnego jednak podnoszenia postulatu członkostwa w UE, a z drugiej usilnie zabiegał o względy Kremla, licząc po pierwsze na zniesienie bolesnego dla mołdawskiej gospodarki embarga na import mołdawskich produktów rolnych (w pierwszej kolejności wina) na rynek rosyjski i ustalenie umiarkowanej ceny na rosyjski gaz importowany przez Mołdawię. Głównym strategicznym celem tych zabiegów było jednak porozumienie się z Rosją w sprawie ostatecznego uregulowania problemu Naddniestrza. Woronin wyraźnie liczył na to, że uda mu się w tej sprawie osiągnąć porozumienie bezpośrednio z Kremlem, który z kolei skłoni swoich naddniestrzańskich protegowanych (reżim Smirnowa) do zaakceptowania reunifikacji z prawobrzeżną Mołdawią. Główne elementy mołdawskiego planu przeciekły do mediów wiosną 2007 roku (paradoksalnie jako propozycje rosyjskie)[39]. Pakiet ten jednak nie spotkał się z aprobatą strony rosyjskiej, która grała na zwłokę, licząc na dalsze ustępstwa Woronina. Moskwa dążyła do uzyskania



[37] Patrz przypis nr 1.

[38] Obliczone na podstawie danych tabelki Exporturile pe tari (1997–2008) ze strony internetowej Biroul de National de Statistca al Republica Moldova: http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=336&

[39] Pierwszy doniósł o tym Władimir Socor, Woronin pressured to accept russian settlement plan for Transnistria, Eurasia Daily Monitor, Vol. 4, No. 73, 13.04.2007.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 30



zgody strony mołdawskiej na trzy kluczowe z jej punktu widzenia postulaty: międzynarodowe gwarancje neutralności Mołdawii (tzn. międzynarodowe gwarancje, że nie stanie się ona członkiem NATO), prawo do stacjonowania wojsk rosyjskich oraz federalizację Mołdawii, czyli zapewnienie Naddniestrzu istotnego wpływu na politykę Kiszyniowa.

Rosyjska taktyka polegała na odsyłaniu Woronina do Igora Smirnowa z sugestią, aby Woronin porozumiał się z nim bezpośrednio i obietnicą akceptacji każdego wynegocjowanego z nim porozumienia. Tymczasem Smirnow głośno deklarował, że celem Naddniestrza pozostaje „niezależność w łączności z Rosją" i że wyklucza możliwość powrotu w skład państwa mołdawskiego.

Jednocześnie Rosja dalej wiązała ze sobą klan Woronina wspólnymi projektami ekonomicznymi. Latem 2007 roku doszło do podpisania porozumienia, które umożliwiało położonej w Naddniestrzu (i nielegalnie z punktu widzenia Kiszyniowa sprywatyzowanej) Elektrowni Kuczurgańskiej, będącej własnością rosyjskiego państwowego koncernu energetycznego Inter RAO JES, eksport energii elektrycznej przez terytorium Mołdawii do Rumunii. Kluczowym elementem transakcji jest udział w nim w charakterze pośrednika „firmy-wydmuszki", której prowizja wynosi ok. 30% wartości transakcji[40].

Z drugiej strony Kreml stwarzał sobie prawne podstawy do wywierania na mołdawski rząd nacisku, używając do tego długu gazowego Naddniestrza sięgającego około 1,6 mld dolarów. W lipcu 2008 roku Gazprom uzyskał precedensowy wyrok w moskiewskim sądzie arbitrażowym, w którym spółka Moldovagaz (35,33% udziałów ma państwo mołdawskie) została zobowiązana do wypłacenia długów gazowych Naddniestrza za pierwszy kwartał 2006 roku w wysokości 42 mln dolarów[41]. Stworzone zostały w ten sposób podstawy prawne, aby żądać od Mołdawii spłaty długów Naddniestrza.

W kwietniu 2008 roku Kreml zaaranżował pierwsze po ponaddwuletniej przerwie spotkanie Smirnowa z Woroninem, uznając widocznie, że trzeba uczynić jakiś gest, aby podtrzymać złudzenia Woronina, iż Moskwa będzie skłonna do zaakceptowania jego planu. Spotkanie to jednak nie ruszyło sprawy rozwiązania konfliktu z martwego punktu. Smirnow wręczył Woroninowi szereg postu-

[40] Ok. 900 mln dolarów rocznie, Millions from Energy Export Flowing into Off-Shore Accounts, http://www.investigatii.md/eng/index.php?art=148&cat=5&editie=; Mołdawskij tranzit, *Wriemia Nowostiej*, 16.08.2007.

[41] *Kommiersant*, 18.07.2008.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 31

latów, które sprowadzały się *de facto* do uznania Naddniestrza za równorzędnego partnera i budowania z nim relacji jak z niepodległym państwem. Protokolarne rozbieżności zablokowały też prace eksperckich grup roboczych, które obaj liderzy zgodzili się powołać.

Po sierpniowej wojnie z Gruzją Rosja zaktywizowała także swoją politykę wobec Mołdawii. We wrześniu 2008 roku prezydent Miedwiediew spotkał się najpierw z przywódcą naddniestrzańskich separatystów Smirnowem (przy czym było to pierwsze oficjalne spotkanie Smirnowa z rosyjskim prezydentem), a potem z prezydentem Woroninem. Po tych spotkaniach zapowiedziano trójstronny szczyt Miedwiediew–Woronin–Smirnow. Szczyt ten, wielokrotnie przekładany (pierwotnie mówiono o grudniu 2008 roku) odbył się dopiero 18 marca 2009 roku. Był to termin dogodny dla Woronina, zainteresowanego tym, aby spotkanie z rosyjskim prezydentem odbyło się możliwie blisko kwietniowych wyborów parlamentarnych w Mołdawii.

Celem Kremla z kolei było wciągnięcie Woronina w proces trójstronnych negocjacji w sprawie Naddniestrza, tzn. poza ramami istniejącego – ale *de facto* od wiosny 2006 roku niefunkcjonującego – wielostronnego formatu negocjacyjnego z udziałem zachodnich partnerów (tzw. 5+2). Szanse powodzenia tego rosyjskiego posunięcia wydawały się na tyle realne, że zazwyczaj bardzo dyplomatyczny przedstawiciel UE w Mołdawii Kalman Mizsei określił ewentualne porozumienie wypracowane w formacie trójstronnym jako „nie do przyjęcia", a propozycję rozmów w tym formacie za „niemoralną"[42].

Trójstronne spotkanie Woronina z prezydentem Rosji i liderem Naddniestrza Smirnowem, jakie w końcu odbyło się 18 marca, doprowadziło do podpisania wspólnej deklaracji. Zawierała ona dwa ważne stwierdzenia. Po pierwsze – o kontynuacji wzajemnych kontaktów poza formatem 5+2. Po drugie, w punkcie dotyczącym roli wojsk rosyjskich strona mołdawska milcząco akceptowała ich obecność, a więc *implicite* zrezygnowała ze swoich wcześniejszych postulatów dotyczących zmiany obecnego formatu operacji pokojowej. Co więcej, zgodziła się na ich pozostanie w charakterze gwaranta (co prawda pod egidą OBWE) także po osiągnięciu ostatecznego porozumienia. Chociaż deklaracja ta nie ma dla strony mołdawskiej charakteru prawnie wiążącego, jednak była kolejnym krokiem na drodze ku legitymizowaniu stałej rosyjskiej obecności wojskowej w Mołdawii.

[42] Zob. wywiad w: Infotag, 05.09.2008.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 32



Podsumowując, relacje z Moskwą były dla ekipy Woronina istotne z czterech powodów. Po pierwsze, Rosja była gotowa dostarczyć jednoznacznego poparcia w starciu z opozycją i przychylną jej częścią społeczeństwa mołdawskiego. Po drugie, mogła z jednej strony użyć „broni ekonomicznej" (dostęp do rosyjskiego rynku oraz ceny na gaz), a z drugiej zaoferować rządzącej grupie atrakcyjne projekty gospodarczo-finansowe. Po trzecie, tylko Moskwa gotowa była otwarcie wesprzeć antyrumuńską politykę Woronina. *Last but not least*, Moskwa nadal trzyma w swoich rękach klucz do zjednoczenia z Naddniestrzem, które jest dla Woronina jednym z głównych celów politycznych.

Rosja z nieufnością spogląda na obecne władze mołdawskie, podejrzewając je o antyrosyjski i prorumuński nacjonalizm. Z rosyjskiego punktu widzenia dojście do władzy proeuropejskiej koalicji wiąże się z ryzykiem przyjęcia przez Mołdawię kursu na zbliżenie z UE i odejścia od Woroninowskiej polityki „wielowektorowości" oraz podjęcia reform wewnętrznych, które będą oddalały to państwo od Rosji pod względem modelu politycznego i gospodarczego. W związku z tym Rosja będzie stymulowała różnice wewnątrz rządzącej koalicji, wspierając tych polityków, którzy – jak lider DPM Marian Lupu – są bardziej skłonni do ustępstw w interesujących Moskwę kwestiach (neutralności Mołdawii, obecności wojsk rosyjskich w Naddniestrzu itd.). Z punktu widzenia Rosji optymalnym rozwiązaniem byłoby przejście takich polityków do koalicji z PKRM, w dłuższej perspektywie Moskwa prawdopodobnie będzie dążyła do realizacji takiego scenariusza. Jednocześnie Rosja będzie próbowała uzyskać wpływ na obecny układ rządzący, demonstrując mu z jednej strony, jak bardzo jest on uzależniony od dobrej woli Kremla (cena gazu, dostęp do rosyjskiego rynku, Naddniestrze), a z drugiej strony – oferując korzyści w postaci np. znaczącej pomocy finansowej.

## 2. Unia Europejska wobec Mołdawii

W trakcie kwietniowego kryzysu dyplomacja unijna zaangażowała się, choć dość słabo i z opóźnieniem, w próby jego łagodzenia[43]. W reakcji Unii widać było, że bardziej zależy jej na przywróceniu tzw. stabilności, niż na wsparciu

[43] Jest symptomatyczne, że podczas Rady Ministrów Spraw Zagranicznych 27–28 kwietnia 2009 roku kryzysom w Birmie i Cejlonie poświęcono oddzielny punkt porządku obrad, natomiast temat Mołdawii był dyskutowany jedynie w czasie lunchu.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 33

procesu demokratyzacji. Głównym celem dyplomacji unijnej wydawało się doprowadzenie za wszelką cenę do udziału Mołdawii w szczycie Partnerstwa Wschodniego, jaki odbył się w maju 2009 w Pradze. To uniemożliwiało Unii wywarcie realnej presji na Woronina, by zawarł on kompromis z opozycją. Werbalne wezwania do kompromisu, kierowane zresztą do obu stron konfliktu, doskonale nadawały się do wykorzystania przez Woronina, by dyskredytować opozycję za jej „radykalizm". Z kolei opozycja czuła się pozbawiona realnego wsparcia i pozostawiona sam na sam z władzami. Unia nie potrafiła nawet doprowadzić do zwolnienia aresztowanych z powodów politycznych Sergiu Mocanu i Gabriela Stati ani do anulowania ewidentnie sprzecznego z zobowiązaniami Mołdawii wobec Unii obowiązku wizowego dla obywateli Rumunii. W czasie kryzysu Woronin wprost szantażował przedstawicieli Unii możliwością prorosyjskiego zwrotu i bojkotu szczytu praskiego[44].
Bardziej krytyczna wobec komunistycznych władz Mołdawii postawa Parlamentu Europejskiego niewiele zmienia ten obraz. W przyjętej rezolucji Parlament co prawda sformułował wiele słusznych postulatów pod adresem władz mołdawskich, jednak nie zaproponował żadnego nowego mechanizmu skłonienia reżimu Woronina do ich przyjęcia[45].

Polityka unijna wobec Mołdawii okazała się nieskuteczna w realizowaniu założonych celów. Ogólnym celem tej polityki było instytucjonalne zbliżenie Mołdawii z Unią Europejską tak w sferze politycznej (poprzez reformę instytucji państwa), jak i gospodarczej. W 2005 roku Unia podpisała z Mołdawią tzw. Plan Działania UE–Mołdawia, który szczegółowo opisywał program reform instytucjonalnych, mających doprowadzić do realizacji tego celu. Spośród dziesięciu priorytetów Planu zrealizowano tylko dwa, o technicznym charakterze: stworzenie systemu certyfikacji kraju pochodzenia, co umożliwiło przyznanie Mołdawii systemu autonomicznych preferencji handlowych oraz podpisanie porozumienia o readmisji. Natomiast odnośnie priorytetów politycznych – albo nie

[44] Anne Applebaum, The Twitter Revolution That Wasn't, *Washington Post*, April 21, 2009; European Parliament Foreign Relations Committee Press Release, Crisis in Moldova: MEPs call for calm and underline solidarity with Romania, 16.04.2009; Ahto Lobjakas, EU Foreign Ministers Discuss Growing Eastern Instability, RFERL, 27.04.2009.

[45] European Parliament resolution of 7 May 2009 on the situation in the Republic of Moldova, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0384+0+DOC+XML+V0//EN

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 34

udało się Unii doprowadzić do poprawy sytuacji, albo nastąpiło wręcz jej pogorszenie. Mowa tu o: poprawieniu efektywności instytucji gwarantujących demokrację i rządy prawa, zapewnieniu wolnych wyborów zgodnych z europejskimi standardami, wolności mediów, poprawie sprawności administracji i sądów, poprawie klimatu inwestycyjnego poprzez zapewnienie równych, transparentnych i przewidywalnych warunków dla biznesu oraz poprzez walkę z korupcją, zapewnieniu „sprawnego zarządzania strumieniami migracyjnymi"[46]. Nie zostały więc zrealizowane te punkty Planu, których realizacja mogłaby zagrozić funkcjonowaniu systemu władzy Woronina i naruszyć korupcyjne układy biznesowe[47].

Słaba efektywność unijnej polityki wynikała po pierwsze z dysproporcji pomiędzy ambitnymi celami (zasadnicza reforma zasad funkcjonowania złożonego organizmu społeczno-politycznego) a skromnymi środkami (ok. 40 mln euro rocznie). Po drugie – z technokratycznego i legalistycznego podejścia, które zakłada, że kwestią najważniejszą jest uchwalenie odpowiednich przepisów i regulacji. Narzędzia polityki unijnej okazują się bowiem nieskuteczne wobec systemów, które funkcjonują według zasad nieformalnych. Po trzecie, polityka unijna nie potrafiła wypracować wiarygodnego mechanizmu warunkowości, tzn. realnego uzależnienia korzyści od wypełniania przez państwo partnerskie zobowiązań w dziedzinie reform oraz możliwości zastosowania sankcji przez UE w przypadku niewypełnienia zobowiązań. Jest to szczególnie widoczne w sytuacjach kryzysowych, kiedy Unia musi się ograniczyć do werbalnych apeli.

Kolejną słabością polityki unijnej była tendencja do przywiązywania zbyt dużej wagi do tzw. dobrej atmosfery i unikania otwartych konfliktów. To powodowało, że dyplomacja Unii źle radziła sobie w zetknięciu z politykami wychowanymi w bardziej konfrontacyjnej kulturze politycznej, którzy takie zachowania odczytywali jako słabość.

Zabiegając o poprawę relacji z Rosją, Woronin dbał jednocześnie o utrzymanie dobrych relacji z UE i deklarował kurs na integrację europejską. Formalnie pod-

[46] EU–Moldova Action Plan. Niektóre priorytety są sformułowane w taki sposób, że trudno mówić o ich realizacji, ponieważ nie wyznaczają celu, a jedynie wskazują na działanie, np. „intensyfikacja walki z przestępczością zorganizowaną" albo „działania w kierunku redukcji ubóstwa" (ale nie redukcja samego ubóstwa) itd.

[47] Zob. Dumitru Minzarari, EU–Moldova Action Plan: An Unfinished Job or a Complete Failure, Idis Viitorul, 2008; Special Report No 9/2008 – The effectiveness of EU support in the area of freedom, security and justice for Belarus, Moldova and Ukraine together with the Commission's replies.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 35

stawą tych relacji jest Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) obowiązujące od roku 1998. Było to standardowe porozumienie, jakie UE podpisywała w połowie lat 90. z krajami postsowieckimi, które nie miały perspektyw członkostwa. Woronin podpisał co prawda Plan Działania UE–Mołdawia, ale realizował tylko te jego punkty, które przynosiły władzom korzyści finansowe i były „neutralne" politycznie: np. stworzenie warunków dla przyznania Mołdawii Autonomicznych Preferencji Handlowych[48].

W 2008 roku wygasł 10-letni okres obowiązywania Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy. Zostało ono, zgodnie z jego postanowieniami, automatycznie przedłużone na rok 2009. W związku z wygaśnięciem PCA Mołdawia wysuwała postulat zawarcia nowej umowy o stowarzyszeniu z UE, która ustanawiałaby m.in. strefę wolnego handlu oraz znosiłaby wizy. Innymi słowy, mimo niewypełnienia programu zawartego w Planie Działania, Woronin chciał uzyskać kolejne korzyści wynikające z dalszego otwarcia rynków unijnych oraz – co szczególnie ważne politycznie – zlikwidować jeden z głównych powodów występowania obywateli mołdawskich o obywatelstwo rumuńskie.

Jednakże Unia odłożyła rozpoczęcie formalnych negocjacji nad nowym porozumieniem, czekając na wynik kwietniowych wyborów i chcąc w ten sposób wywrzeć nacisk na władze mołdawskie, aby przeprowadziły wybory w sposób odpowiadający standardom demokratycznym.

Na realne reformy instytucjonalne, które zbliżałyby Mołdawię do standardów europejskich, Unia może liczyć tylko w przypadku utrzymania się u władzy partii liberalno-centrowych, które przejęły rządy we wrześniu 2009 roku. Partie te są autentycznie zainteresowane włączeniem Mołdawii w proces europejskiej integracji. Unia powinna więc maksymalnie wesprzeć nowy układ polityczny, gdyż stwarza on realną szansę realizacji celów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i długofalowej stabilizacji mołdawskiego państwa, wzorowanej na standardach europejskich. Unia powinna być gotowa do dyplomatycznego wsparcia nowych władz oraz dofinansowania zamierzonych przez nią reform. Sytuacja odwrotna, w której Unia pozostawiłaby bez realnej pomocy proeuropejskie siły polity-

[48] Zob. Dumitru Minzarari, EU–Moldova Action Plan: An Unfinished Job or a Complete Failure, Idis Viitorul, 2008); Special Report No 9/2008 – The effectiveness of EU support in the area of freedom, security and justice for Belarus, Moldova and Ukraine together with the Commission's replies.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 36

czne w Mołdawii, odbiłaby się fatalnie na wizerunku UE nie tylko w Mołdawii, ale na całym obszarze postsowieckim.

## 3. Rumunia wobec Mołdawii

Powyborczy kryzys postawił, po raz pierwszy od klęski politycznego programu reunifikacji z Rumunią na przełomie lat 1991/1992, kwestię relacji z Rumunią w centrum mołdawskiej polityki. Uczynił z niej jedną z głównych osi konfliktu między komunistycznymi władzami a liberalną opozycją. Główną tego przyczyną była świadoma polityka ekipy Woronina, która po porażce w wyborach samorządowych 2007 roku oparła swoją strategię przedwyborczą na odwoływaniu się do sowieckich antyrumuńskich stereotypów i na apelowaniu do sowieckiej tożsamości mołdawskiej zbudowanej na niechęci, czy wręcz wrogości wobec Rumunii. Od jesieni 2007 roku zaczęła się nasilać kampania propagandowa oskarżająca opozycję o to, że jest płatną „piątą kolumną" Bukaresztu i insynuująca, że głównym celem polityki rumuńskiej jest inkorporacja Mołdawii.

Ważnym sygnałem antyrumuńskiego zwrotu w polityce Woronina było pozbawienie w 2007 roku rumuńskiej telewizji częstotliwości, na której do tej pory była ona odbierana w Mołdawii. Woronin ociągał się też z realizacją już uzgodnionego porozumienia o wzajemnym otwarciu dwóch konsulatów rumuńskich w Mołdawii i dwóch mołdawskich w Rumunii. Odmawiał również ratyfikacji porozumienia o małym ruchu granicznym (które przynajmniej częściowo łagodziłoby wprowadzenie przez Rumunię w 2006 roku wiz w związku z wejściem do UE), pod pretekstem odmowy przez Bukareszt podpisania układu granicznego. Ekipa Woronina świadomie używała antyrumuńskich haseł i stwarzała atmosferę „rumuńskiego zagrożenia" w celu konsolidacji własnego elektoratu i przyciągnięcia w jego szeregi mniejszości narodowych. Z drugiej strony wydaje się, że dla Woronina i znacznej części jego otoczenia, antyrumuńska fobia była częścią ukształtowanego jeszcze w czasach sowieckich światopoglądu.

Jest charakterystyczne, że jeszcze tego samego dnia, w którym demonstranci podpalili parlament i pałac prezydencki, Woronin publicznie oskarżył Rumunię o inspirację zamieszek, sugerując, że celem polityki rumuńskiej była inkorporacja Mołdawii. Dwa dni po zamieszkach, 9 kwietnia, Kiszyniów wprowadził obowiązek wizowy dla obywateli Rumunii, wydalił ambasadora rumuńskiego, a następnie odmówił przyjęcia jego następcy. Władze deportowały też kilku ru-

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 37

muńskich dziennikarzy, a innym odmówiły akredytacji, nakazały ponadto operatorom telewizji kablowej, by zaprzestali nadawania rumuńskich kanałów.

Jasne jest, że jeśli Woroninowi uda się wrócić do władzy, to będzie sztucznie podgrzewał konflikt z Rumunią, aby mobilizować swój elektorat, zapewnić sobie poparcie mniejszości narodowych oraz uzyskać dyplomatyczną i ekonomiczną pomoc ze strony Federacji Rosyjskiej. Może też szantażować Unię Europejską – w zamian za poprawę stosunków z Rumunią żądać konkretnych ustępstw, np. zniesienia wiz.

Rumunia, ze względu na wspólnotę języka i religii, wspólną historię oraz nierozstrzygnięte do końca pytanie o trwałość mołdawskiej tożsamości narodowej i o jej relacje z rumuńską tożsamością narodową, zaczęła w ciągu ostatnich paru lat wywierać rosnący wpływ na mołdawską politykę. Zjawisko to było nie tyle rezultatem polityki państwa rumuńskiego wobec Mołdawii, ile konsekwencją wymienionych wyżej faktów kulturowych, wspartych przez dwa ważne czynniki polityczne i jeden ekonomiczny.

Po pierwsze, przystąpienie Rumunii do Unii Europejskiej i związany z tym awans gospodarczy i cywilizacyjny uczynił z tego kraju atrakcyjny przykład korzyści, jakie daje przeciętnemu obywatelowi integracja europejska. Co więcej, między Mołdawią i Rumunią nastąpiła zamiana ról w porównaniu z przełomem lat 80. i 90., gdy mołdawskie społeczeństwo wyzwalało się z okowów komunizmu. Wtedy poziom życia w sowieckiej jeszcze Mołdawii był wyższy niż w Rumunii. Obecnie rumuńskie społeczeństwo żyje znacznie lepiej niż mołdawskie. Kiedyś niski z punktu widzenia Mołdawian poziom życia Rumunów był jednym z powodów, dla których program polityczny zwolenników zjednoczenia z Rumunią nie uzyskał poparcia większości Mołdawian, a tożsamość rumuńska nie wydawała się atrakcyjna. Obecnie atrakcyjność Rumunii i tożsamości rumuńskiej znacznie wzrosły.

Drugim istotnym czynnikiem politycznym przyczyniającym się do wzrostu atrakcyjności Rumunii i rumuńskiej tożsamości jest niska atrakcyjność państwa mołdawskiego pod rządami Władimira Woronina. Istnienie bliskiego kulturowo, relatywnie zamożnego państwa, będącego członkiem Unii Europejskiej przyczynia się do wzrostu niezadowolenia i pragnienia zmiany, zwłaszcza u lepiej wykształconej i młodszej części społeczeństwa. Może też wzmacniać alienację względem państwa mołdawskiego i stymulować identyfikację z Rumunią czy rumuńską narodowością.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 38



Oficjalnym celem polityki rumuńskiej wobec Mołdawii jest wspieranie aspiracji europejskich tego kraju, „powstanie Mołdawii demokratycznej, stabilnej i zamożnej", o orientacji europejskiej i euroatlantyckiej[49]. Opublikowany w 2007 roku przez rumuński MSZ projekt strategii polityki zagranicznej określa europejską przyszłość Mołdawii jako „moralny obowiązek rumuńskiego społeczeństwa". Projekt zaleca wspieranie zbliżenia Mołdawii z Europą, stymulowanie demokratyzacji, pluralizmu politycznego i praworządności. Docelowy model relacji z Mołdawią określa jako „trwałe bilateralne partnerstwo", oparte na „wspólnocie kultury, języka i tradycji". Zwraca też uwagę postulat „konsolidacji obecności rumuńskich publicznych mass mediów na terytorium za Prutem".

Realnie państwo rumuńskie wpływa na polityczną przyszłość Mołdawii, oferując Mołdawianom masowo stypendia na wyższych uczelniach. Według danych mołdawskiego Ministerstwa Oświaty w 2009 roku uczyło się w Rumunii 8 tys. obywateli Mołdawii. W roku szkolnym 2008–2009 Rumunia wypłacała stypendia 2440 mołdawskim studentom. W latach 2009–2010 liczba stypendystów ma wzrosnąć do ok. 3000[50]. W ten sposób Rumunia dokłada starań, by przyszła elita społeczeństwa mołdawskiego była mentalnie i kulturowo ściśle związana z Rumunią. Pierwsze rezultaty tej polityki będą widoczne, kiedy na scenę polityczną Mołdawii zacznie wchodzić pokolenie wykształcone na rumuńskich uniwersytetach.

Ważnym założeniem, tkwiącym u podstaw rumuńskiej polityki wobec Mołdawii jest przekonanie, że Mołdawianie są częścią narodu rumuńskiego, historycznej i językowej wspólnoty narodowej. To tłumaczy m.in. odmowę Rumunii podpisania traktatu granicznego z Mołdawią, od czego prezydent Woronin uzależniał rozwój współpracy z sąsiadem zza Prutu.

W tych warunkach kryzys polityczny w Mołdawii wywołał wielkie zainteresowanie w rumuńskich mediach i falę sympatii dla opozycji w społeczeństwie rumuńskim. Wobec antyrumuńskiej retoryki i wymierzonych przeciwko Rumunii posunięć dyplomatycznych ekipy Woronina z kwietnia 2009 roku (wydalenie ambasadora, wprowadzenie wiz) władze rumuńskie zdecydowały się na odpowiedź, która była poważnym ciosem dla Woroninowskiej polityki wzmacniania mołdawskiej tożsamości narodowej. 14 kwietnia prezydent Rumunii Traian Ba-

[49] Repere pentru un Deceniu de Politica Externa. Interese.Valori.Instrumente. Versiune publica.Rezumat, wrzesień 2007, s. 20.

[50] Infotag, 16.04.2009 i 31.07.2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 39

sescu zapowiedział, że Rumunia uprości i przyspieszy procedury nadawania swojego obywatelstwa Mołdawianom, których przodkowie byli obywatelami Rumunii. Basescu ujawnił przy okazji, że w ambasadzie w Kiszyniowie czekało już ok. 650 tys. wniosków Mołdawian o nadanie im rumuńskiego obywatelstwa[51]. Wypowiedź Basescu natychmiast wywołała w Mołdawii falę składania takich podań[52].

W ciągu kilku ostatnich lat władze rumuńskie były bardzo wstrzemięźliwe w przyznawaniu obywatelstwa, nadając je dopiero po długiej i skomplikowanej procedurze[53]. Po ogłoszeniu przez Basescu nowej polityki władze Rumunii zamierzają w ostatnich miesiącach 2009 roku naturalizować 70 tys. Mołdawian, a począwszy od roku 2010 po 100 tysięcy rocznie[54].

Masowe przyjmowanie przez Mołdawian obywatelstwa rumuńskiego może mieć nieobliczalne skutki dla państwowości mołdawskiej. W wielu przypadkach posiadanie paszportu rumuńskiego będzie sprzyjało przyjmowaniu rumuńskiej tożsamości narodowej i wytwarzaniu realnych więzi z Rumunią. Sytuacja, w której większość albo nawet jedna trzecia czy jedna czwarta obywateli Mołdawii będzie jednocześnie obywatelami sąsiedniego państwa, może doprowadzić do podminowania mołdawskiej państwowości. Niewątpliwie tak długo, jak Woronin zachowa możliwość powrotu do władzy, a sytuacja polityczna i gospodarcza Mołdawii nie będzie rokować poprawy, atrakcyjność rumuńskiego paszportu pozostanie wysoka.

Jednak nawet pod rządami obecnej, „prorumuńskiej" koalicji, nie można mieć pewności, że kwestia relacji mołdawsko-rumuńskich nie będzie rodziła problemów politycznych, a Mołdawia i Rumunia łatwo znajdą taką formułę wzajemnych relacji, zadowalającą obie strony. Protekcjonalne nastawienie znacznej części rumuńskiego establishmentu wobec Mołdawii jest boleśnie odczuwane nawet przez tych Mołdawian, którzy przyznają się do rumuńskiej tożsamości. Znaczna, jeśli nie przeważająca część mołdawskich elit politycznych

[51] Romania offers citizenship to Moldovans, 15.04.2009. http://www.euractiv.com/en/enlargement/romania-offers-citizenship-moldovans/article-181271?_print

[52] O. Lungescu, Alarm at EU passports for Moldova, 04.05.2009, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/8029849.stm

[53] W ciągu ostatnich 16 lat Rumunia nadała obywatelstwo 120 tys. obywateli Mołdawii; wywiad z ministrem spraw zagranicznych Rumunii Cristianem Diaconescu, *Jurnal de Chisinau*, 12.05.2009.

[54] Według informacji polskiego dyplomaty uzyskanej 16 lipca 2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 40

będzie przeciwna wszelkim próbom Rumunii występowania wobec Mołdawii w roli „starszego brata". Obszarem tarć mogą być np. próby Rumunii otwarcia w Mołdawii instytucji państwowych mających dbać o interesy rumuńskich obywateli w tym kraju[55].



[55] O takich planach wspomniał w trakcie wizyty w Mołdawii w sierpniu br. rumuński senator Viorel Badia, Infotag, 01.09.2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 41

## III. Kryzys mołdawski a aktorzy zewnętrzni

Kryzys polityczny w Mołdawii pozwala na poczynienie istotnych obserwacji w kwestii sposobu działania i efektywności aktorów zewnętrznych. Okazało się, że mimo bogatego instrumentarium ekonomicznego i politycznego, dużej operatywności i taktycznej elastyczności, polityka rosyjska poniosła porażkę. Strategia stawiająca na uwikłanie w system ekonomicznych i politycznych zależności najbardziej przywiązanej do sowieckich tradycji części mołdawskiej elity politycznej – poprzez zaoferowanie jej poparcia tak przeciw wewnętrznej opozycji, jak i wobec Zachodu – okazała się chybiona. W przypadku Mołdawii Kreml po raz kolejny popełnił błąd polegający na postawieniu na jeden obóz polityczny. Przy czym błąd ten wynikał z ideologicznego zaślepienia – przypisywania opozycji dążenia do zjednoczenia z Rumunią. Kreml natomiast nie miał nic do zaoferowania młodszej, bardziej wykształconej i dynamicznej części mołdawskiego społeczeństwa.

Unia Europejska z kolei okazała się aktorem, który odnosi strategiczne sukcesy, nie tyle dzięki, co pomimo swojej polityki. Pożądany z punktu widzenia Unii wynik – zahamowanie ewolucji politycznej Mołdawii w stronę autorytaryzmu i pojawienie się możliwości demokratyzacji i reform zgodnie z modelem europejskim – było rezultatem nie tyle unijnej polityki wobec Mołdawii, ile atrakcyjności samej Unii w oczach znacznej części mołdawskiego społeczeństwa. Przy czym siła przyciągania Unii została dodatkowo wzmocniona przez członkostwo Rumunii – kraju bliskiego Mołdawii pod względem językowym, kulturowym i historycznym.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 42

## IV. Podsumowanie

Masowe protesty młodzieży w Kiszyniowie po ogłoszeniu zwycięstwa partii komunistycznej w kwietniowych wyborach 2009 roku, które następnie przerodziły się w głęboki, trwający kilka miesięcy kryzys polityczny, mogą się okazać punktem zwrotnym w dziejach postsowieckiej Mołdawii. Kryzys był bowiem wynikiem głębokiego konfliktu pomiędzy rządzącą od 2001 roku komunistyczną ekipą Władimira Woronina – która zachowując fasadę instytucji demokratycznych, głosząc konieczność integracji europejskiej, budowała system „wirtualnej" demokracji, oddalający Mołdawię od standardów europejskich[56] – a opozycją pragnącą budować w Mołdawii system liberalnej demokracji na wzór zachodni (europejski). Na spór o model władzy w Mołdawii nakładał się spór o międzynarodową orientację państwa mołdawskiego. Ekipa Woronina chciała prowadzić politykę lawirowania pomiędzy Rosją a Unią Europejską. Opozycja natomiast proponowała konsekwentny kierunek ku integracji europejskiej.

Konflikt między PKRM i opozycją odzwierciedlał głęboki podział w społeczeństwie mołdawskim na zwolenników tradycyjnego modelu władzy, nawiązującego do wartości i wzorów sowieckich oraz na zwolenników europejskiej transformacji Mołdawii.

Innymi słowy, społeczeństwo mołdawskie stanęło przed wyborem pomiędzy dwoma alternatywnymi modelami władzy i reprezentującymi je ośrodkami politycznymi – Brukselą i Moskwą.

Budowany przez prezydenta Woronina system fasadowej demokracji nie był w pełni ukształtowany. Można mówić raczej o fasadowej demokracji *in statu nascendi*. Dla losów dalszej konsolidacji systemu wynik wyborów kwietniowych miał kapitalne znaczenie. Był to swego rodzaju test, czy rządząca PKRM jest w stanie przy spadającym poparciu społecznym – kontrolując media, komisje wyborcze, administrację państwową i sądy – wpłynąć w sposób decydujący na wynik wyborów, aby zalegalizować swoje rządy na kolejne cztery lata. Gdyby się to udało, można przypuszczać, że zdemoralizowana takim wynikiem opozycja polityczna pozostałaby długo na marginesie sceny politycznej.

[56] Taką tezę postawił i uzasadnił w sposób przekonujący Dumitru Minzarari, EU–Moldova Action Plan: An Unfinished Task or a Compete Failure?, IDIS Viitorul Discussion Paper No.2, Chisinau, January – July 2008.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 43

Tymczasem uskrzydlona poczuciem masowego poparcia, jakie dały jej demonstracje, opozycja była w stanie zablokować wybór komunistycznego prezydenta, wymusić ponowne wybory, a następnie, mimo niezwykle trudnych warunków prowadzenia kampanii, pokonać PKRM. Chociaż zwycięstwo nie było wysokie, przed opozycją pojawiła się szansa pozbawienia komunistów władzy i skierowania Mołdawii z powrotem na demokratyczną ścieżkę rozwoju.

Dzięki utrzymaniu jedności oraz złożeniu 11 września 2009 roku przez Władimira Woronina urzędu prezydenta opozycji udało się powołać 25 września własny rząd i zacząć przejmować realną władzę w kraju. Jeśli nowemu rządowi uda się uniknąć szybkich przedterminowych wyborów oraz, przy pomocy Zachodu, wyprowadzić kraj z kryzysu gospodarczego, to ma szanse skierować Mołdawię na podobną ścieżkę rozwoju, którą od dwudziestu lat podąża część państw Europy Środkowo-Wschodniej: tworzenia demokratycznego państwa prawa oraz cywilizowanej gospodarki rynkowej, z daleką perspektywą integracji z Unią Europejską.

Natomiast ewentualny powrót do władzy komunistycznej ekipy Woronina, możliwy w drodze ewentualnych przedterminowych wyborów w 2010 lub 2011 roku, oznaczałby konsolidację autorytarnego systemu władzy, politycznego kapitalizmu oraz dalsze pozostawanie w geopolitycznej strefie buforowej pomiędzy Unią Europejską i Rosją.

*Witold Rodkiewicz*

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 44

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 45

# FROM 'VIRTUAL' TO EUROPEAN DEMOCRACY – the origins and consequences of the political breakthrough in Moldova

## Theses

■ The fraudulent parliamentary elections in April 2009, the violent demonstrations held by the opposition in Chisinau and the government's brutal reaction, as well as the deadlock over the election of the president, revealed a systemic crisis of the Moldovan statehood. The state institutions, dominated since 2001 by the ruling Communist Party, demonstrated their ineffectiveness and disregard for the law and lost credibility in the eyes of a significant part of the population. The political elite became divided into two hostile camps.

■ The crisis emerged as a consequence of a deep split within Moldovan society resulting from overlapping divisions over the following three issues: the preferred model of political power, national identity and the country's geopolitical orientation. Those who back the Communist Party prefer an authoritarian and paternalistic model of rule, are attached to a Soviet, anti-Romanian version of Moldovan identity and believe that Russia is Moldova's most important foreign partner. In turn, supporters of democratic and liberal parties favour a liberal democratic model of rule, have a sense of cultural and linguistic community with Romania (or even define themselves as Romanians) and support integration with Western structures.

■ The crisis of the Moldovan state is a consequence of the domestic and foreign policy implemented during the presidency of Vladimir Voronin (2001–2008), as well as changes in Moldova's international environment. Voronin was building a system of personal rule reducing democratic mechanisms and institutions to a mere facade. In foreign policy, he manoeuvred between Russia and the West, in effect halting the process of Moldovan rapprochement with the EU. This caused frustration among a significant part of Moldovan society, especially young and educated people, who feared that Voronin's policy could close off Moldova's way

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 46

to Europe. These sentiments intensified after Romania's accession to the European Union at the beginning of 2007.

■ The protests against this April's electoral fraud, the opposition's resistance to the election of a communist president in May and June, followed by the opposition's electoral victory in July, led to the resignation of the communist leader from the presidency, and enabled the formation of Vlad Filat's pro-European government on 25 September. This means that the process of building an authoritarian government system in Moldova has been halted and the country has gained a chance to democratise its political system, to modernise its economy and to deepen its relations with the European Union.

■ The EU policy towards Communist-ruled Moldova turned out to be ineffective in supporting democratisation and the rule of law. The key instrument of the European Neighbourhood Policy, the EU-Moldova Action Plan adopted in 2005, did not prevent regression in those areas. The policy was ineffective because the EU was unable to enforce the fulfilment of obligations which Moldova accepted as part of the Plan. With power in Chisinau passing into the hands of the pro-European coalition EU policy is facing a new challenge, that of providing effective support to the efforts of pro-European forces to bring Moldova onto the European path of development.



■ Russia resolutely supported Vladimir Voronin both during the two electoral campaigns and in the tense phase of the post-electoral crisis in April 2009. From the Russian point of view, the rise to power of the pro-Western opposition is unfortunate because it will open up possibilities for Moldova's rapprochement with Romania and the EU. Russia would prefer a coalition with the participation of the Communist Party, or a long-lasting political deadlock.

■ Since its accession to the European Union, Romania has been increasingly perceived as a successful model of European integration and a reference point for the aspirations of Moldovan society, especially its younger generation. Romania and a Romanian identity will seem even more attractive after the takeover of power by the pro-Western and pro-Romanian opposition in September 2009. However, this does not mean that there will be greater support for the idea of uniting Moldova with Romania.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 47

## Introduction

2009 may become a turning point in the history of post-Soviet Moldova. The country's political class and society are faced with a fundamental choice. On the one hand, if the Party of Communists of the Republic of Moldova, which has governed the country since 2001, remains in power, this would mean a consolidation of the authoritarian rule of the party leader Vladimir Voronin, perpetuation of the superficial nature of democratic institutions and a continuation of the manoeuvring between the European Union and Russia (with the increasing risk of falling into the latter's exclusive zone of influence). On the other hand, the take over of political power by the opposition parties creates an opportunity for Moldova to resume building a democratic, pluralistic political system based on the rule of law and to develop closer links with the European Union within the framework of the European Neighbourhood Policy, including the Eastern Partnership.

This paper is intended to describe the political crisis which emerged in spring and summer 2009 in Moldova against the background of the deeper political and social processes which have been taking place in that country over the past eight years, and to outline the international context in which the crisis developed. The first part of this work describes the evolution of the political system of Moldova under Voronin's rule. Under Voronin the system began to evolve in a similar direction that the political systems of nearly all the other CIS countries (with Russia as the most important model) had begun to move a decade earlier. The essence of that evolution has been aptly characterised by Andrew Wilson[1]. According to him this consists of building a facade of democratic institutions and creating an institutional and political context in which the rulers control the electoral process to such an extent that they are able to ensure favourable results for themselves. By 2009 this system in Moldova was not yet sufficiently consolidated to guarantee victory for the incumbents and to deprive the opposition of a chance to win. Thus the conflict over the results of parliamentary elections this April concerned the key issue of whether the ruling party

[1] Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World, New Haven and London: Yale University Press, 2005.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 48

would be able to influence their result so as to guarantee itself four more years in power. This would have enabled the communists to consolidate further the system of 'virtual democracy' and deprive the opposition parties of any chance of winning future elections.

The second part of this work concerns Moldova's relations with the three external actors which are of key significance for the country, namely Russia, the European Union and Romania. It shows how Vladimir Voronin's tactic of manoeuvring between Russia and the European Union has exacerbated the differences between the Moldovan regime, which was inexorably being pulled into the orbit of Russian influence, and a significant part of Moldovan society, which has been increasingly influenced by the 'soft power' of the European Union and Romania.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 49

## I. The political system of Moldova and its peculiar features as compared other post-Soviet states

For many years Moldova was widely believed to be the most democratic country in the Commonwealth of Independent States. The political system of Moldova, in terms of both formal constitutional and legal regulations and real political mechanisms, had many features which distinguished it positively from the systems which had developed in the other post-Soviet countries. The greatest difference was the lack of a strong presidential power in Moldova. In the 1990s, Moldova was the only CIS country in which the rivalry between the president and the parliament was resolved to the benefit of the latter. Until 2001 Moldova was the only post-Soviet country where all attempts to build an autocratic presidential system by exploiting nostalgia for an iron-hand rule, common in the post-Soviet area, have been unsuccessful. The most serious attempt of this kind, undertaken by President Petru Lucinschi in 2000, was thwarted by a parliamentary majority and the Constitutional Court. The constitutional amendments introduced at that time significantly weakened presidential power. First of all, the election of president in a general election was replaced with an election in parliament by a qualified majority of three-fifths of the deputies. The parliament was also granted the right to dismiss the president by a two-thirds majority of votes. The prerogatives of the head of state, such as the right to pass decrees, nominate judges to the Supreme Court and participate in governmental meetings, were limited. In turn, the positions of the parliamentary speaker and prime minister were reinforced. As a consequence of such changes, Moldova became the only parliamentary republic in the CIS, even though the lack of a clear constitutional provision that would obligate the president to designate a prime minister supported by a parliamentary majority offered the president an opportunity to play a greater political role than in a typical parliamentary-cabinet system. The adoption by Moldova of a parliamentary system, Since it was widely believed that a parliamentary system provided a better framework than the presidential or mixed systems[2] for consolidating democracy in post-Communist countries its adoption by Moldova or mixed systems contributed to its image of the most democratic country in the CIS (at least until the victory of the 'orange revolution' in Ukraine).

[2] See e.g. J. Linz, The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy 1, 1990, p. 52.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 50

Moldova owed its reputation as a democratic country not only to the constitutional provisions adopted in 2000 but also to the real functioning of the mechanism of democratic elections in a genuinely pluralistic political environment. In 1996, the incumbent President Mircea Snegur was defeated in the run-off for presidency by Petru Lucinschi, and governing parties lost the parliamentary elections in both 1998 and 2001. Moldova thus met the fundamental criterion of a functioning democracy, the change of government through elections. Until 2001, no party was able to gain a stable majority in parliament and control of the executive, and so could not aspire to concentrating power in its own hands and monopolising the country's political scene.

This political pluralism and the absence of "the party of power"[3] ensured the preservation of relative media pluralism and limited the incumbents' ability to tamper with the electoral process. For these reasons, until 2001 elections in Moldova were relatively fair.

However, the uniquely (for the post-Soviet area) democratic nature of the political system in Moldova was not rooted in democratic values or views of society at large. Over two-thirds of Moldovans were sceptical about the multi-party system, and expressed a preference for a single-party system instead[4]. The political pluralism was in fact merely a consequence of the weakness of all political institutions, including the political parties, and resulted from deep divisions within the elite and society over national identity and the country's geopolitical orientation[5].



## 1. The facade-democracy system *in statu nascendi*

A breakthrough in the history of Moldova's political system happened in 2001, when power was taken as a result of democratic parliamentary elections by the

[3] "The party of power" was a term first used in Russia in early 1990s to describe an informal group of officials and politicians who, in spite of belonging to different political parties or without belonging to any political party at all, demonstrated solidarity in defending their incumbency status against all outside challengers.

[4] Alina Mungiu-Pippidi, 'Disputed Identity as Unescapable Pluralism. Moldova's Ambiguous Transition', Romanian Journal of Political Science, 2 (2007) p. 95.

[5] Lucan Way devised the apt term 'pluralism by default'. 'Pluralism by Default in Moldova', Journal of Democracy, vol. XIII, no. 4 (Oct. 2002), p. 127.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 51

Party of Communists of the Republic of Moldova (PCRM). The PCRM won half of the votes cast and 71 of the 101 seats in parliament. This sweeping victory (the electoral bloc which won the second position received only 13% of the vote) ensured the PCRM a sufficient number of parliamentary seats to elect the president by itself. They elected the leader of the PCRM, Vladimir Voronin, as president.

The takeover of all power in the state by one political force, the Communist Party, brought a qualitative change into Moldovan politics. Although after the elections in 1994 the Democratic Agrarian Party of Moldova (DAPM), linked to the then president Mircea Snegur, had held a parliamentary majority, they had fallen prey to internal divisions and come into conflict with the president. In contrast, the PCRM, which claims to continue the traditions of the Communist Party of the Soviet Union, was a monolithic and disciplined structure, which unquestioningly followed its leader, Vladimir Voronin. This, in combination with the Communist Party's control of the parliament, enabled Voronin to concentrate the power to make key political decisions in his own hands, thus gradually transforming the political system into a *de facto* presidential system. Voronin placed an independent professional Vasile Tarlev at the head of the government. Since the prime minister had no party to support him, he could not use his office to become a real counterweight to the president.

Voronin is the indisputable leader of the PCRM and decides on all key issues for the party. The nomination of Voronin to the position of parliamentary speaker after the April 2009 elections was an example of the non-transparent and informal decision-making inside the PCRM. On 7 May 2009, the Political Executive Committee of the PCRM decided to put up Marian Lupu as a candidate for parliamentary speaker; he had held the post during the previous term of the parliament. Half an hour later, at the plenum of the party's Central Committee, Voronin announced that he would take the function himself, which was immediately approved by the well-disciplined, albeit surprised, members of the Central Committee[6]. It is worth mentioning that neither the Executive Committee nor the Plenum considered the party's candidates to the positions of prime minister and president, although the presidential election was to be held five days

[6] "Prorossiyskaya Moldaviya" zakonchilas, tak i ne nachavshys', *Moldaviya za Nedeliu*, 25 May 2009, http://www.regnum.ru/news/1167250.html

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 52

later. This indicates that the decision-making process is reserved only for an informal group concentrated around Voronin.

An essential element of Voronin's system of power, was the subordination to the president of the apparatus of repression, consisting of the police, internal troops, security service and public prosecution authorities, by means of the appointment to key positions at those agencies of people personally loyal to him. As a former minister of internal affairs of the Moldavian SSR, Voronin undoubtedly used his Soviet-era connections and contacts. Characteristically, he appointed as minister of internal affairs a general from the Russian internal troops, who had held the same position in one of the Russian Federation's autonomous republics in the 1990s.

Crucial to the functioning of the Voronin's regime was the subordination of the judiciary to the executive power. Exercising his prerogative to nominate and promote judges, as well as manipulating the parliamentary prerogative to appoint judges to the Supreme Court, Voronin created a judicial system which was almost completely obedient to him[7].

However, control of the central state institutions was not enough for the president and his party. When they took over power, they immediately started building up an informal system of rule. Firstly, they reorganised the local government system and adopted the old Soviet administrative divisions based on small units, deprived of its own revenue sources. As a consequence, local governments became dependent on funding from the central budget and were forced to enter into patron-client relationship with the central authorities. Under the slogan of restoring the so-called "power vertical"[8] (which suggests Russian inspiration), communists carried out a purge of the administrative personnel, staffing it with their own supporters. At the same time, the new funding mechanism forced local governments into a position of permanent supplicants before the Ministry



[7] One of the consequences of this move (and at the same time good proof of the judges' loyalty to the executive authority) is the record-breaking number of Moldovan court judgments quashed by the European Court of Human Rights. This also meant that the justice system was strongly engaged in the political game and was regularly used to eliminate political opponents and subordinate business circles.

[8] The term 'vertikal vlasti' (vertical authority structure) is used in Russian political language and it signifies the principle of concentrating the executive authority in the hands of the president, and the hierarchical subordination of the lower levels of the executive authority to the president.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 53

of Finance, which could distribute the money in a non-transparent and arbitrary way[9].

Secondly, Voronin and his team totally subordinated the state-owned media. They appointed their loyalists as managers and cowed journalists with threats of dismissals. All this was done under the pretext of transforming state-controlled media into 'public' media. The result of the changes introduced by Voronin's team in the media could be observed during the campaign preceding the local elections in 2003, when the 'public' media presented only the point of view of the governing party[10].

Next to the local authorities and the media, business structures became the third element of the PCRM's informal power network. The PCRM and Voronin personally used their political positions to build business structures. The most glaring example of that was the emergence of the business empire controlled by the president's son, Oleg Voronin, Its core was formed by Fincombank, which built its prominent position mainly thanks to servicing state institutions and state-controlled firms. Apart from Fincombank, it also included the wine manufacturer Aroma, the building company Metal-Market and the railway firm Transline.

In addition to the development of businesses owned directly by PCRM supporters, the Moldovan government created a system which allowed unofficial pressure to be put on entrepreneurs. Its key elements were unofficial levies (financial and in kind), a sort of protection money, collected by the government from businesses (in addition to official taxes), using unclear and contradictory legal regulations, administration machinery and pliancy of the courts. In case of refusal to submit to such demands, officials could cause the bankruptcy of any such 'disloyal' firm, or organise its takeover by a more "friendly" person[11].

In Moldova, as in other post-Soviet countries, some members of the Communist Party are engaged in private business. Access to power guaranteed economic benefits, a practice which has been generally acceptable so far. A spectacular example of that was the decision taken by the Construction Minister Vladimir

[9] IDIS Viitorul, Monitoring Report on Local Government Report in Moldova, March 2003–January 2004 (Chisinau, n/a), pp. 3–4.

[10] OSCE/ODIHR, Republic of Moldova. Local Elections 25 May and 8 June 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 14 August, 2003, p. 23.

[11] Igor Munteanu, Veaceslav Ionita, Tatiana Lariushina, The System of Unofficial Taxation (CIPE, Cartier).

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 54

Baldovici to sign the contract to overhaul the fire-damaged parliament building with the firm ConsfirmGrup, 80% of which he controlled[12].

To sum up, during his eight-year rule Vladimir Voronin, preserving the façade of democratic institutions, built up a system of personal power based not only on his formal prerogatives of his office but also on informal, extra-legal mechanisms and patronage networks.

## 2. The party system in Moldova

Before the PCRM took over power in 2001, the developing political party system had many weaknesses typical of the early post-Soviet transformation period. The political scene was overly fragmented, and most of the parties were ephemeral. Parties and party blocs disintegrated quickly, were based on patronage networks rather than real party programmes (with the exception of the PCRM), and each was built around an individual leader.

However, from the point of view of further development of democratic mechanisms, the system at that time still had two advantages. Firstly, none of the parties controlled the state apparatus or state media. Therefore, it was impossible to use administrative pressure as a tool in election campaigns. Secondly, none of the parties was able to gain a stable parliamentary majority and aspire to place its supporters in all crucial state posts, and thus become transformed into a 'party of power'. As a consequence, genuine political pluralism and real electoral competition existed in Moldova, and all political forces had similar opportunities to try and win votes.

In terms of the evolution of the party system, the eight-year rule of the PCRM brought major changes. First of all, the PCRM took control over all state institutions and introduced its loyalists into the state machinery. It thus became a real 'party of power', which had total control of the entire state apparatus and wielded enormous influence on the business circles. It can even be said that a single political party appropriated the state.

At the same time, the Communist Party lost its definite ideological profile and became a typical patronage party with an unclear and ambiguous ideology.

[12] 'Ministrul construc iilor a min it?' Azi.md, 6 June 2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 55

The transformation of the PCRM into the 'party of power' was accompanied by a process of "natural selection" among the other political parties. This was partly a result of the PCRM's decision to raise the electoral threshold to 6% before the elections in 2005 and 2009, and to impose a ban on creating election blocs in 2008. The Communists did this to prevent smaller parties from entering the parliament, and to maximize the benefits which accrued to them as the largest party from the D'Hondt method for allocating parliamentary seats. However, at the same time, this contributed to the consolidation of opposition parties; while twenty-six parties apart from the PCRM participated in the parliamentary elections in 2001, in 2005 this number was reduced to thirteen, in April 2009 to ten, and finally eight in the most recent elections in July 2009[13].

As a result, only five parties have remained on Moldova's political scene in 2009. The left wing is the domain of the PCRM, which officially won 49.5% of the votes in April and 44.7% in July 2009. It must be recalled that the PCRM's results were artificially inflated since the party had put administrative pressure on the voters, predominated in the media and manipulated the voting process (multiple voting among the PCRM supporters)[14]. The right wing of the Moldovan political scene is divided between the three liberal parties, the Alliance Our Moldova (AMN), the Liberal Democratic Party of Moldova (LDPM) and the Liberal Party (PL). They won a total of 36.3% of the votes in the April elections, and 38.6% in July. Support for the AMN was 9.8% and 7.4% respectively, for the LDPM 12.4% and 16.6%, and for the LP 13.1% and 14.7%. The centre is occupied by the Democratic Party of Moldova (PDM), which did not cross the electoral threshold in April and achieved great success in July by winning 12.5% of the votes[15]. In the run-up to the 2009 elections, the three liberal parties stood firmly in opposition to the governing PCRM and ruled out any possibility of future cooperation with the Communists. Of those three parties, only the AMN had sta-



[13] According to data on the website www.adept.md, the percentage of 'wasted' votes, i.e. those cast for parties which did not manage to cross the electoral threshold, fell from 28% in 2001 to 5% in July 2009.

[14] For example, this could be concluded from the results of the exit poll conducted by a consortium of non-governmental organisations. It indicated that the PCRM received 44.7% of the votes in April and 40.5% in July 2009. Election results according to http://www.alegeri.md/en/ and www.e-democracy.md/en/elections/parliamentary/2009/results/; the exit poll data are available on http://www.ipp.md/barometru1.php?l=en&id=36 and http://www.ipp.md/barometru1.php?l=en&id=38

[15] www.alegeri.md

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 56

ble, well-developed structures and deep roots in local governments[16]. It was the only opposition party to have a comparable number of members to the PCRM (approximately 30,000)[17]. Although the AMN was established as late as 2003, it was composed of political parties which had existed since the 1990s, namely the Liberal Party led by Veaceslav Untile, the Social-Democratic Alliance of Moldova led by Dumitru Bragis (who, however, soon left the AMN to establish his own social democratic party) and the Independents' Alliance for Moldova led by Serafim Urechean, a long-standing mayor of Chisinau and a former member of the Communist Party of the Soviet Union. In summary, the AMN represents the political establishment which had been formed in Moldova before the PCRM started its rule. Support for this party is declining.

Two other liberal parties entered the parliament in April 2009, one of which was new (Liberal Democratic Party of Moldova); the other had hitherto played only a marginal role in Moldovan politics (the Liberal Party). The LDPM was established in December 2007 by the prosperous young businessman Vlad Filat, who had previously been an active member of the Democratic Party of Moldova. The new party, which was financially dependent on Filat's personal fortune, soon won many supporters. At present, it has 23,000 members and structures almost everywhere in the country[18]. In the run-up to the April election, the LDPM proved it was able to conduct a successful and effective campaign; it attracted the wider public's attention by holding marches, meetings and demonstrations during which the party's symbols were abundantly visible. The LDPM, unlike the other two liberal parties, has managed to form a team of specialists who are eminently qualified to form the core of a new government.

The Liberal Party (PL) has existed since 1993 (originally, it was named the Party of Reform) and has long been led by one of the prominent activists of the Po-



[16] The number of posts (village administrators and councillors) won by the AMN in the local elections in 2007 was only half as much as that received by the governing PCRM. Its results were incomparably better than all the other opposition parties; the Democratic Party of Moldova, which came second after it, received half the number of the posts won by the AMN (the PCRM won 337 village administrator posts, 4000 seats on commune councils and 465 on city and district councils, the AMN won 157, 2000 and 220 respectively, and the DPM 74, 1100 and 116), Rezultatele alegerilor locale pe tare, http://www.alegeri.md/2007/.

[17] According to a statement made by Urechean on 5 July 2009, Infotag (6 July 2009).

[18] The respective numbers of party members were taken from http://www.e-democracy.md/parties/pldm/

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 57

pular Front of Moldova, the writer Mihai Ghimpu. The PL had been on the margin of Moldova's political life for a long time. This, paradoxically contributed strongly to its recent successes because it made it possible for the PL to present itself as a new political force, which could not be blamed for the democrats' failures in the 1990s.

The first big success for the PL, which was a sign of its entry to the upper echelon of Moldovan politics, was the surprising victory of Dorin Chirtoaca, the young and inexperienced candidate against the ruling party's representative in the summer 2007 election for mayor of Chisinau. Despite the PCRM's massive propaganda campaign, its complex political intrigues aimed at discrediting the new mayor, and the lack of a strong representation in local governments, the Liberal Party (most probably owing to its image as an uncompromising opponent of the Communists) received the largest support among all the opposition parties in the April election (13.1%).

AMN, PLDM and PL all have declared their attachment to liberal ideology (social-liberal in the case of AMN). Their orientation is unambiguously pro-Western; they are in favour of breaking with the multi-vectored foreign policy adopted by Voronin's team. They want to make a radical break from the identity and history of Soviet Moldavia, which they see as an artificial product of Soviet occupation. Regarding the identity politics, they believe that Moldovans and Romanians have a common language, culture and history. Therefore, they would like to develop close and warm relations between Moldova and Romania (although they do not necessarily favour formal unification of the two countries). Until recently, the parties conducted their propaganda almost exclusively in Romanian (with partial exception of the AMN), and did not as a rule address the Russian-speaking minority. Only during the most recent electoral campaign they made some efforts to take away part of the Russian-speaking electorate from the PCRM. To achieve this, they placed Russian speakers on candidate lists and canvassed support for them in the Russian-language media while the LDPM's leader appealed for election debates in Russian on the state-controlled television stations (a suggestion rejected by the Central Electoral Committee dominated by Voronin's people).

The Democratic Party of Moldova, which has a social-democratic programme, occupies the centre of the Moldovan political scene. This party represents moderate views and appeals for the collaboration of all political forces in the country. The DPM wants to maintain the equal balance between the Western and

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 58

the Eastern vectors in foreign policy. It would like Moldova to maintain its neutral status and remain within the structures of the CIS. It wants to combine European integration with continuing a 'strategic partnership' with Russia.

Although the DPM received only 3% of the votes and did not cross the required threshold in the April election, the party had great success in July, winning four times as many votes. It owes this success to the former parliamentary speaker and PCRM member Marian Lupu, who left the Communists in June and was elected chairman of the DPM in July. Lupu, who is popular in moderate-left circles and in the 'pro-reform' faction of the PCRM, attracted part of the communist and centrist electorate to the DPM.

The result of the most recent parliamentary elections will mean political marginalisation for two parties which had been represented in the 2005 parliament, the Social-Democratic Party of Moldova led by Dumitru Bragis, and the Christian-Democratic People's Party led by the deputy prime minister Iurie Rosca, who had adopted the strategy of close alliance with the ruling PCRM in 2005[19].

Summing up, the political scene of Moldova has been reconfigured. The left of the scene is dominated by the PCRM, which between 2001 and 2009 became the 'party of power' typical of the post-Soviet area. The right wing consists of three nominally liberal, anti-communist parties (the AMN, the PL and the LDPM), which have addressed their efforts almost entirely to the Romanian-speaking electorate, are pro-Western, and see Russian influence as the main threat to Moldova's pro-Western orientation. The centre of the scene belongs to the DPM, a party which before joining the pro-European coalition was ready to reach a compromise and co-operate with the PCRM, and which favours a continuation of the multi-vectored foreign policy.



[19] This alliance was quite peculiar because, in theory, the party (organisationally the direct inheritor of the Popular Front of Moldova) was radically anti-communist and anti-Russian. In the early 1990s it even appealed for the unification of Moldova and Romania.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 59

## 3. The split in Moldovan society

Pro-Western and anti-communist views became increasingly popular among a significant part of the Moldovan public, especially among the young, after 2005. President Voronin's authoritarian system restricted political pluralism and led to the state being monopolised by one political party; this gave rise to an increasing sense of alienation in those social groups which did not feel that they were represented in the new government system. This deepened the division between the two parts of Moldovan society. One, which cherished the values of the Soviet past, accepted the paternalistic model of personal authority represented by Voronin's team. This group consists mainly of representatives of the older generation, ethnic minorities and residents of rural areas. The other group is attracted by the European Union and Romania; younger and better-educated people predominate in this group. The alienation of this part of society was manifested in its distrust of the state institutions, especially the police and courts, which were perceived as tools obedient to one political option.

Public opinion polls and exit polls[20] have shown that these political divisions reflect the polarisation of Moldovan society. They have revealed fundamental differences between the electorates of the PCRM and the liberal parties. The communist electorate was predominantly older (according to the exit poll, up to 61% of them were over 45), lived in rural areas (63%) and had a low level of education (only 16% of them had higher education). The electorate of the liberal parties was clearly younger. People under 45 comprised 66% of those who voted for the PL, 62% of those who cast their ballots for the PLDM and 50% of the AMN's electorate. The share of residents of rural areas was lower among those who voted for the PLDM and the PL, 56% and 53% respectively. Only AMN had a higher share of the rural electorate among its supporters (68%) than the PCRM. The most striking difference between the electorates of the communists and the liberals concerns the level of their education. The shares of people with higher education among the voters who supported the AMN, the PLDM and the PL reached 38%, 44% and 49%, respectively. Paradoxically, the PCRM enjoyed particularly high support from people who described their socio-economic status

[20] This data was taken from the reports published by Institutul de Politici Publice in Chisinau, Barometrul de Opinie Publica – martie 2009 on http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=35, and Exit Poll 2009 în Republica Moldova, http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=36.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 60

as high. Support for the liberal parties (especially the PL and the PLDM) in this layer of the society was below average. This result clearly suggests that the PCRM was simultaneously supported by both the poorly-educated rural electorate consisting of elderly people and by those who had been able to achieve a high socio-economic position in the system created by the PCRM, owing to their contacts and influences.

There are also significant differences of political preferences among various ethnic groups. Support for the PCRM was relatively low among Moldovans and Romanians, and high among such national minorities as Russians, Ukrainians, Gagauz and Bulgarians. The proportions were reversed in the case of the liberal parties, which were supported much more strongly by Moldovans and Romanians and less by the national minorities.

## 4. The political crisis after the April 2009 elections and its consequences

The country's political polarisation created favourable conditions for the political crisis which erupted in Moldova after the parliamentary elections on 5 April. The conflict was so bitter because the stakes in the game were high. If the PCRM under Voronin had continued their rule for a further four years, the 'virtual' (facade) democracy could have been reinforced and the opposition marginalised for a long time. The opposition knew that in this case Moldova's European integration would be blocked, and the country would be doomed to manoeuvring between the EU and Russia, or even irrevocably consigned to the Russian zone of influence. In other words, the political dispute overlapped with a conflict between various geopolitical orientations and different visions of the Moldovan national identity. Moreover, the part of Moldovan society which supported the liberal opposition was aware that the result of the April elections could decide the long-term direction of their country's development

The direct cause of the crisis was the opposition's belief that the election had been rigged. According to pre-election polls, the PCRM and the opposition had near-equal chances of winning. The initial results announced on 6 April by the Central Electoral Committee (CEC) indicated that the PCRM had achieved a clear victory and would be able to elect the president. They differed from the exit-poll results and, especially significantly, from the forecasts based on pre-elec-

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 61

tion polls[21]. According to the CEC's initial data, the PCRM won 50% of the votes, while the exit poll held by independent non-governmental organisations indicated support slightly above 44%, and pre-election polls indicated 36% support for that party. Such differences raised the suspicion of fraud among many opposition supporters. Protests in Chisinau started spontaneously[22]. Young people predominated among the protesters. On 7 April, nearly 30,000 people demonstrated in Chisinau's main square. Some of the demonstrators, disregarding appeals from opposition leaders to remain calm, attacked the police with stones, forced their way into the presidential palace and the parliament building, and set them on fire. The demonstrators planted the flags of Romania and the European Union on both buildings. The police launched an unusually brutal action on the night of 7 April, which lasted for several days and was aimed mainly against young people (hundreds were detained, and many were beaten at police stations)[23]. President Voronin public accusation that the opposition attempted a violent *coup d'etat*, further exacerbated the atmosphere of the conflict.

In turn, the opposition and the independent media claimed that the burning of the government buildings had been the result of a police provocation. According to that version, undercover security service agents, who had infiltrated the demonstrators, guided the protest and encouraged some of the young people to assault the buildings and set them on fire, and ensured that Romanian flags appeared (especially those of 'Greater Romania' showing Moldova as part of its territory), and police cordons were withdrawn at the right time from the fronts of the buildings under attack[24]. Such provocation was reportedly aimed at dis-



[21] Exit Poll 2009 în Republica Moldova, http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=36; see also the analysis of the polls by Igor Botan, "Who do I vote for?" (25 March 2009) www.e-democracy.md/comments/political/20090325/index.shtml; Regarding the CEC's data, according to which the PCRM won 50% of the votes, see for example the chart which was published on the CEC website (http://www.cec.md/i-CmisiaCentrala/-//i-ComisiaCentrala/UserIma... after 98.18% of the votes had been counted as of 3,58pm on 6 April 2009.

[22] Spontaneous, in the sense that they had not been planned and prepared by the opposition parties in advance. The first initiators of the demonstrations were the little-known youth NGOs Think-Moldova and Hyde Park.

[23] At least one person died as a result of the beating, Infotag (9 July 2009).

[24] The person who planted the Romanian flag on the roof the presidential palace and the parliament had previously taken part in disrupting opposition demonstrations. It can be seen on videotapes that the flags were hoisted in the presence of the police. It is also unclear how the demonstrators, who were only able to occupy the lower floors of the presidential palace (the security guards did not admit them to the higher floors), managed to get to the roof unassisted by the security guards.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 62

crediting the opposition, distracting public opinion from the topic of the rigged elections, and evoking a sense of solidarity between the general public and the government to oppose alleged Romanian interference with Moldova's internal affairs[25].

The final official election results gave the PCRM only 60 of the 101 seats in the parliament, which meant that it was one vote short of being able to elect the president by itself. (In Moldova, the president is elected by a qualified majority of three-fifths of the deputies). In turn, this result provided the opposition with a perfectly legal avenue for forcing new elections and thus reduced its motivation to support public demonstrations demanding the invalidation of the election results. If the PCRM could not persuade at least one MP from the opposition camp to change sides, it would be unable to elect the new president, which would mean the need to rerun parliamentary elections. This required unity from the opposition.

The opposition's task of maintaining unity was made easier by the PCRM's unwillingness to make real compromise, which would have required sharing power with the opposition. Voronin was determined to keep all power in his hands, even though the constitution would not have allowed for his election for a third term in office. He intended to continue his rule, this time as the parliamentary speaker, and intended to nominate as president the previous prime minister Zinaida Greceanu, who was loyal to him. Voronin succeeded in the first part of this plan. On 12 May, the communist majority elected him speaker of the parliament, although this was an obvious violation of the principle of separation of powers, as well as the constitutional provision that did not allow an incumbent president to hold any other state functions[26].

Instead of trying to achieve a political compromise, the PCRM unleashed a propaganda campaign against the opposition, using the media which it controlled. The media presented the opposition's refusal to support the communist candidate for president and its desire to hold new elections as proof of their inten-

[25] See for example the report/analysis by Teodor Carnat, Executive Director of the Moldovan Helsinki Committee, Khronika napadeniia na prezidenturu i parlament, 14 April 2009, http://www.azi.md/ru/print-story/2353

[26] Between 12 May and 16 June 2009, the situation in Moldova was unusual, considering the principle of the separation of powers, because the incumbent president was the speaker of the parliament at the same time.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 63

tion to destroy the Moldovan state, which was allegedly ordered by their foreign (Romanian) masters. On the other hand, the PCRM attempted to win over individual opposition deputies. This strategy failed completely, and the opposition showed solidarity in boycotting the presidential election twice, thus causing the dissolution of parliament and a rerun of the elections. This was an undisputed success for the opposition, which manifested its unity and adherence to principles. However, the opposition's success meant a prolongation of the political deadlock, where neither the president (whose term in office had expired in April) nor the government (formed by the communist majority chosen in an election whose fairness was called into question by the opposition) had the necessary mandate to govern the country.

This provisional state in Moldovan politics could have had very serious consequences, because Moldova was strongly affected by the global economic crisis in the middle of 2009. Whereas in 2008, Moldova's GDP (excluding Transnistria) grew by 7.2%, according to economists' forecasts based on data for the first six months, this year the country's GDP will fall by 12.5%, and industrial production by up to 30%[27]. Moldovan exports during the first five months of 2009 shrank by 21.6%, and imports fell 34.5% year-on-year[28]. Since budget incomes rely mainly on import duty and VAT on imported goods, the decrease in imports directly affects state budget income, which is expected to fall by more than 20% in comparison to the preceding year, and will be 26% lower than planned[29]. Money transfers from Moldovan citizens working abroad decreased by almost a third[30]. The Communist Minister of Finance Mariana Durlesteanu admitted at the beginning of July this year that the budget deficit had already exceeded 2 billion lei (approximately US$180 million) and would reach 4 billion lei, i.e. nearly 9.4% of GDP, by the end of the year[31]. Meanwhile, the unstable

[27] IDIS Viitorul, Monitorul Economic. Analize i prognoze trimestriale, no. 16 Trimestrul 2 (Chisinau, 2009), p. 8, http://www.viitorul.org

[28] Biroul National de Statistica al Republicii Moldova, Comunicat de presa, No. 07-07/139 (7 July 2009), http: //www.statistica.md

[29] Monitorul Economic. Analize i prognoze trimestriale, no. 16 Trimestrul 2, pp. 17 and 45.

[30] During the first five months of 2009 the transfers were lower by 33% in comparison to the same period in 2008, Infotag, 16 July 2009. This has an impact on Moldova's economy and the living standards of the country's population, which can be demonstrated by the fact that in 2008 money transfers from expatriate workers reached US$1,660 million, which accounted for 38.5% of Moldova's GDP, IDIS Viitorul, Economic Monitor. no. 15, Trimester 1 (Chisinau, 2009), p. 51.

[31] Info-Prim Neo, 3 July 2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 64

political situation and the government's focus on the election campaign prevented the adoption and implementation of any anti-crisis policy.

The July election was won by the four opposition parties, which received a total of 53 seats against the 48 seats won by the PCRM. On 8 August, the winning parties (the PLDM, the PL, the AMN and the DPM) formed a coalition named 'the Alliance for European Integration' and signed a common programme document specifying their common goals, such as the restoration of the rule of law, signing an association agreement with the EU, decentralisation of authority and revival of local governments. It is also important that the leaders of the Alliance have reached a compromise regarding the allocation of official positions to the coalition parties and their leaders. It was agreed that Mihai Ghimpu (PL) would take the post of parliamentary speaker, Vladimir Filat (PLDM) would become the prime minister, Serafim Urechean (AMN) the deputy speaker, and Marian Lupu (DPM) the president. The Alliance elected Ghimpu speaker of parliament; later, when Voronin stepped down as president and Ghimpu became the acting president, it could, on September 25, vote in a new government led by Prime Minister Vladimir Filat. In his policy statement, Filat promised that the country's Europeanization and integration with the "European area of values, security and welfare" would be the top priorities of his government[32].

However, the fact that the former opposition won the elections and formed the government does not mean the end of the political crisis. The government coalition, the Alliance for European Integration, is eight votes short to be able to elect the president by itself in parliament. Therefore, the PCRM may block the presidential election and thus attempt to cause more parliamentary elections, hoping that support for the new government will lessen as a result of the deep economic crisis.

Theoretically, three scenarios that could prevent a second early parliamentary election in a row are possible:

1) a split within the parliamentary faction of the PCRM, and support by at least eight communist MPs to the presidential candidate presented by the alliance of the four anti-communist parties;

[32] See the policy statement by Prime Minister Vlad Filat in Moldova's parliament on 25 September 2009, http://www.pldm.md/index.php?view=article&id=1746%3Adiscurs-filat-investire-guvern&option=com_content&Itemid=17

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 65

2) a compromise deal between the parliamentary majority and the PCRM to elect a common candidate upon whom both sides would agree;
3) postponing the date of early elections under the pretext of amending the constitution.

At present, the third scenario seems the most likely, while the first and the second ones are unrealistic. The PCRM is famous for its internal discipline and nothing seems to suggest that any of the deputies would vote for the Alliance's candidate. A compromise between the Alliance and the Communists is even less realistic. If the government coalition reached a compromise with Voronin, it would betray its electorate, who expect radical changes. Voronin himself, after eight years of holding almost unlimited power, seems unable to make political compromises. In turn, the coalition, which is convinced of the rightness of its cause and is confident that it enjoys support from most of society, is determined to postpone the date of the new elections in order to gain time to carry out reforms. Therefore, if the parliament is unable to elect the president in the first ballot, the government will probably put forward a bill to conduct a constitutional reform, proposing to hold a national referendum. This would allow it to postpone parliamentary elections at least until the end of 2010, if not until 2011. Experts who are co-operating with the Alliance have indicated that the constitution does not determine precisely the deadline for the dissolution of parliament if the latter has been unable to elect a president.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 66



## II. The impact of external factors: Moldova between the EU and Russia

Moldova's political situation is strongly dependent on the international environment, as is typical for small countries. In Moldova's case, this aspect is even more prominent due to the existence of the 'frozen' conflict with the separatist regime in Transnistria.

The Moldovan public and political elite are under immense influence from the European Union and its member states (especially Romania) on the one hand, and from the Russian Federation on the other. Both Brussels and Moscow want Moldova to participate in their respective regional co-operation projects, which are based on different principles. One of the key problems is that these projects are based on different political and economic models which are largely incompatible.

The European Union offers participation in programmes of its European Neighbourhood Policy, which since May 2009 also includes the Eastern Partnership. The EU wants to support institutional and legal transformation which would gradually bring Moldova closer to European standards. In turn, the Russian model consists in the creation of mechanisms and tools of economic influence (manipulating access to its market and taking over strategic energy firms, infrastructure and financial institutions), and thus building a network of informal contacts with local political and business elites and influencing the public *via* Russian media and the Moldovan Orthodox Church, which is subordinate to the Moscow Patriarchy. In other words, both the European Union and the Russian Federation are trying to influence the Moldovan political system so that it evolves in a way which they would prefer, namely towards a liberal democracy with the European version of a social market economy in the case of the EU, and facade ('virtual') democracy combined with bureaucratic, state-controlled capitalism in the case of Russia. The outcome of this peculiar competition between the two models of post-communist transformation, which can be referred to as 'Central European' and 'Eastern European', over the past four years has been rather unfavourable for the 'Central European' model, despite the existence of the EU-Moldova Action Plan. Voronin's team bandied about slogans on European integration and used the EU's financial aid (approximately €40 million annually) to build a political system which was a local version of the Russian model of fake democracy. The political crisis erupted after the April elections

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 67

because in practice the 'Eastern European' model is more attractive to the PCRM leadership and its supporters, while a large part of Moldovan society and the liberal and democratic parties prefer the 'Central European' model. The latter's attractive power undoubtedly has grown since Romania's accession to the EU. The two nations have a common language, history (partially) and culture. Therefore, Romania (regardless of its policy) is naturally seen by Moldovans as an attractive example of the 'Eastern European' transformation model.

Consequently, there was a fundamental conflict between the real preferences of the government and its adherents on the one hand, and those of the pro-European and pro-Western opposition and its political supporters on the other in Moldova under Voronin's rule.

## 1. The Russian approach towards Moldova

Moscow has unconditionally supported the Communist Party during the political crisis in the aftermath of the April 2009 elections. The Russian President Dmitri Medvedev had congratulated Voronin on his victory as early as 6 April, even before the Central Election Committee announced the complete official results of the election, while the spokesman for the Russian Ministry of Foreign Affairs declared that a victory for Voronin's team was in the interest of both nations[33]. Strikingly, already the first semi-official Russian comments which appeared next day suggested that the protests and riots had been inspired by Romania[34]. The Russian diplomatic service alarmed Brussels as early as the first day of the riots, and accused Romania of involvement in an attempted coup in Moldova[35], thus from the very beginning supporting the interpretation of the crisis proposed by Voronin's team.

Russia ostentatiously backed Voronin in the campaign preceding the elections of 29 July. On 22 June Voronin paid a visit to Moscow, where he met with both President Dmitri Medvedev and Prime Minister Vladimir Putin, who promised him a loan of US$500 million. Additionally, Prime Minister Putin donated US$20 million to overhaul the Moldovan parliament building as a symbolic gesture.

[33] Infotag, 6 April 2009; http://www.newsmoldova.ru/news.html?nws_id=812785&date=2009-04-07;
[34] 'Prizrak 'tsvetnoi revolutsii' dobriol do Kishiniova', RIA Novosti, 8 April 2009.
[35] Natalie Nougayryde, 'La Russie tente d'éloigner la Moldavie de l'UE', *Le Monde*, 6 May 2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 68



On 7 July, the lower house of the Russian parliament instantly adopted an amendment to the budget to enable the granting of the promised loan to Moldova. Promises that the Russian market would be further opened up to exports of Moldovan agricultural products were made during a meeting of the communist Prime Minister Zinaida Greceanu with the Russian Deputy Prime Minister Igor Shuvalov. The Russian sanitary control agency's consent to increase the number of custom service warehouses which were allowed to receive Moldovan wine from one to four, which Moldovans had requested for a long time, was a concrete move facilitating the achievement of that goal[36].

It seems that Russian policy with regard to Moldova is aimed at preventing the country's integration with Western structures such as NATO and the European Union, counteracting its unification with Romania[37] and bringing it into the Russian zone of influence. This also means support for building the facade democracy system and the economic model which ensures optimal conditions for Russian businessmen. The offer addressed by the Russians to the communist team which governed Moldova included economic benefits, political support during internal conflicts, and protection from Western pressure concerning human rights and democratisation.

Russia also has tools of pressure which it has used to show disapproval of Voronin's policy. Firstly, Moscow has taken advantage of Moldova's total dependence on Russian gas supplies and the Moldovan economy's high reliance on exports to Russia. Apart from that, Moscow has used Voronin's desire to restore territorial integrity of his country, i.e. reaching an agreement over the integration with Moldova of the separatist region of Transnistria and over the evacuation of Russian troops from that area.

Russia applied economic pressure when, after having rejected the Russian conditions for settling the conflict in Transnistria set out in the so-called Kozak memorandum, Voronin reached an understanding with the opposition over the need to seek EU accession for Moldova, and, with the support of the Western powers and Ukraine, took steps aimed at liquidating Transnistrian separatism[38].

[36] e-journal, no. 140 (16–30.6.2009), http://www.e-democracy.md/e-journal/20090630/index.shtml?print

[37] This does not mean that the scenario is realistic. However, many countries in their foreign policies often combat imagined or exaggerated threats. In this case much seems to suggest that Moscow sees the prospect of reunire (reunification of Moldova and Romania) as a real threat to its interests because Moldova would definitely leave the Russian zone of influence as a consequence of such a move.

[38] See footnote no. 1.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 69

In 2005, Russia imposed an embargo on Moldovan agricultural products, which in March 2006 was extended to wine (the main product Moldova exports to Russia) and then doubled the price of gas supplied to Moldova. This was a very painful blow to the Moldovan economy, for which Russia was the largest export outlet (in 2004 it received nearly 36% of Moldovan exports). The value of Moldovan exports to Russia shrank from US$353 million in 2004 to US$182 million in 2006[39].

The Russian economic sanctions imposed on Moldova forced President Voronin to change his policy. Firstly, he abandoned attempts, which he had taken in 2005, to resolve the Transnistrian conflict with aid from the West and Ukraine. Secondly, in summer of 2006 he launched an effort to improve relations with Russia. This resulted in a policy of manoeuvring between the European Union (and more broadly, the West) and Russia. On the one hand, Chisinau declared its wish to integrate with Europe, albeit without raising explicitly the question of EU membership. On the other, it spared no efforts to win Moscow's favour, hoping for a lift of the painful embargo on the exports of Moldovan agricultural products to the Russian market, and for a moderate price for gas imported from Russia. However, the main strategic goal of such efforts was to reach an agreement with Russia on a final resolution of the Transnistrian issue. Voronin clearly hoped that he would be able to strike a deal directly with the Kremlin, which in turn would persuade its Transnistrian protégés (the regime of Igor Smirnov) to accept a reunion with the rest of Moldova. The key elements of the Moldovan plan were leaked to the media in spring 2007 (paradoxically, they were portrayed as Russian proposals)[40].

That package was not approved by the Kremlin, which was playing for time and hoping for more concessions from Voronin. Moscow wanted Moldova to accept the following three demands, which were crucial for Russia; firstly, the guarantee of Moldova's international neutrality (i.e. international guarantees that it would not join NATO), secondly, the consent to continue stationing Russian troops, and thirdly, the federalisation of Moldova, which would enable Transnistria to have a significant impact on Chisinau's policy.

[39] Calculated on the basis of data from the table Exporturile pe tari (1997–2008) available on the website of Biroul de National de Statistca al Republica Moldova: http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=336&

[40] Vladimir Socor was the first to report on this; 'Voronin pressured to accept Russian settlement plan for Transnistria', Eurasia Daily Monitor Vol. 4, No. 73, 13 April 2007.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 70



Moscow adopted the tactic of sending Voronin to Smirnov and suggesting that the two leaders should reach an agreement directly between themselves, and promising that any compromise achieved this way would be accepted. Meanwhile, Smirnov firmly declared that Transnistria's goal was to remain 'independent in alliance with Russia', and that he ruled out any reunification with the Moldovan state.

At the same time, Russia continued to build links with Voronin's group by launching joint economic projects. An agreement signed in summer 2007 enabled the Kuchurgan Power Plant located in Transnistria to export electric energy *via* Moldovan territory to Romania. (The plant is owned by the Russian state-controlled energy corporation Inter RAO UES. According to Chisinau, its privatisation was illegal.) A key element of the deal is the participation of an intermediary firm, of obscure origin, which received a commission fee amounting to nearly 30% of the transaction value[41].

On the other hand, the Kremlin was developing legal tools to put pressure on the Moldovan government, using for that purpose Transnistria's debt for gas, which had reached nearly US$1.6 billion. In July 2008, the Moscow arbitration court ruled (thus setting a precedent) that the Moldovagaz company (35.33% controlled by the Moldovan government) was obliged to pay off Transnistria's gas debts for the first quarter of 2006, worth US$42 million, to Gazprom[42]. Legal grounds were thus created for demanding Moldova to repay Transnistrian debts.

In April 2008, the Kremlin arranged a meeting of Smirnov and Voronin. It was to be their first after a break of over two years. This was probably done to feed Voronin's illusions that Moscow would be willing to accept his plan. However, the meeting did not break the deadlock between the sides. Smirnov presented Voronon with a list of demands, which amounted to a recognition of Transnistria as a *de facto* equal partner and its treatment as if were an independent state. The work of the expert working groups which the two leaders had agreed to create were blocked by disagreements of a protocolar nature.

After the war with Georgia in August 2008, Russian policy towards Moldova became more active again. In September 2008, President Medvedev met first

[41] Approximately US$900 million annually, Millions from Energy Export Flowing into Off-Shore Accounts, http://www.investigatii.md/eng/index.php?art=148&cat=5&editie=; 'Moldavsky tranzit', *Vremya Novostei*, 16 August 2007.

[42] *Kommersant*,18 July 2008.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 71

with the Transnistrian separatist leader Smirnov (his first official meeting with the Russian president) and then with President Voronin. A trilateral summit between Medvedev, Voronin and Smirnov was promised after the meetings. The summit, which had been postponed many times (it had initially been planned for December 2008), was finally held on 18 March 2009. The timing was convenient for Voronin, who was interested in holding a summit with the Russian president as closely as possible to the date of the April parliamentary elections in Moldova.

In turn, the Kremlin wanted to draw Voronin into the process of trilateral negotiations on Transnistria, that is outside the framework of the existing but suspended since spring 2006, multilateral negotiation format with the participation of Western partners (the so-called '5+2'). The chances that this Russian move might succeed seemed quite realistic. This provoked the EU Special Representative for Moldova Kalman Mizsei, who is usually very diplomatic, to state that any agreement reached in the trilateral format would be "unacceptable", and to describe the Russian proposal of trilateral talks as "immoral"[43].

The trilateral meeting of Voronin with the Russian president and the Transnistrian leader Smirnov, which finally took place on 18 March, ended in the signature of a common declaration, which contained two important statements. Firstly, it provided for the continuation of trilateral contacts outside the 5+2 format. Secondly, in the point concerning the role of Russian troops, Moldova tacitly accepted the latter's presence and thus implicitly gave up its previous demands for a change to the present format of the peacekeeping operation. Moreover, it agreed to their continued stationing as a guarantor (albeit under the aegis of the OSCE), also after the final agreement is reached. Although this declaration is not legally binding on Moldova, it was another step towards the legitimisation of a permanent Russian military presence in Moldova.

TO sum up, relations with Moscow were essential for Voronin's team for four reasons. Firstly, Russia was ready to provide them with unequivocal support in their conflict with the opposition and its supporters among the Moldovan public. Secondly, Moscow could use 'economic weapons' (access to the Russian market and gas prices) on the one hand, and offer attractive business and financial projects to the governing team on the other. Thirdly, only Russia could openly

[43] See the interview in Infotag, 5 September 2008.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 72

back Voronin's anti-Romanian policy. Last but not least, Moscow still holds the key to the unification of the country, which has been one of Voronin's main political goals.

Russia is rather suspicious of the new, liberal Moldovan government, suspecting it of anti-Russian and pro-Romanian nationalism. From the Russian point of view, the establishment of the pro-European government coalition entails the risk that Moldova could adopt a policy aimed at rapprochement with the EU, abandon Voronin's 'multi-vector' foreign policy and implement internal reforms which would put Moldova politically and economically on a path of development different from the one followed by Russia. For this reason, Russia will encourage splits within the governing coalition and support those politicians who, like the DPM leader Marian Lupu, are more ready to make concessions on issues crucial for Moscow, such as the neutral status of Moldova, the presence of Russian troops in Transnistria, etc. From the Russian point of view, a coalition of such politicians and the PCRM would be the ideal solution. In the longer term, Russian policy will be aimed at fulfilling this scenario. At the same time, Russia will try to find ways to influence the present government by proving how heavily it is dependent on the Kremlin's goodwill (gas prices, access to the Russian market, Transnistria) on the one hand, and offering benefits such as significant financial aid on the other.



## 2. The European Union's approach towards Moldova

During the April crisis in Moldova EU diplomacy engaged, albeit late and quite half-heartedly, in efforts to alleviate it[44]. It was clear from the Union's reaction that it cared more about restoring so-called 'stability' than about supporting the agenda of democratisation. It seemed that EU diplomacy's main goal was to ensure that Moldova participates in the Eastern Partnership summit, which took place in May 2009 in Prague. This prevented the EU from seriously pressing Voronin to compromise with the opposition. EU's verbal appeals for a compromise addressed to both sides of the conflict could be easily exploited by

[44] Symptomatically, separate items on the agenda were devoted to the crises in Burma and Sri Lanka during the Council of Foreign Ministers on 27–28 April 2009, while the situation in Moldova was discussed only during lunch.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 73

Voronin to discredit the opposition and accuse it of 'radicalism'. In turn, the opposition felt deprived of real support and abandoned in its conflict with the government. The EU was able neither to bring about the release of Sergiu Mocanu and Gabriel Stati, who had been arrested for political reasons, nor persuade Voronin to lift the visa obligation which he imposed on April 9 on Romanian citizens in clear violation of Moldova's legal obligations towards the UE. During the crisis, Voronin openly blackmailed EU representatives with a threat of a pro-Russian turn in his policy and a boycott of the Prague summit[45].

The more critical stance towards the communist government in Moldova taken by the European Parliament, did not change the picture much. Although in its resolution the Parliament addressed several demands to the Moldovan government, it failed not propose any new mechanism to pressure Voronin's regime to accept them[46].

The EU policy towards Moldova proved unable to achieve its declared goals. The general objective of the policy was to encourage Moldova to reform its political and economic institutions along the European lines. In 2005, the EU/Moldova Action Plan was signed, which outlined in detail the programme for institutional reforms necessary to achieve that goal. Only two out of the ten priorities listed in the Plan were implemented (and they were of a narrow, technical nature), namely the creation of a country of origin certification system, which qualified Moldova for the EU's system of autonomous trade preferences, and the signing of a readmission agreement with the EU. Regarding political priorities, the Union failed to achieve any improvements, or even prevent backsliding in some areas. This was true of such priorities like: improving the efficiency of institutions which guarantee democracy and the rule of law, guaranteeing free elections in accordance with European standards, ensuring freedom and independence of the mass media, raising the operating standards of the administration and courts, improving the investment climate by guaranteeing

[45] Anne Applebaum, 'The Twitter Revolution That Wasn't', *Washington Post*, 21 April 2009; European Parliament Foreign Relations Committee Press Release, 'Crisis in Moldova: MEPs call for calm and underline solidarity with Romania', 16 April 2009; Ahto Lobjakas, 'EU Foreign Ministers Discuss Growing Eastern Instability', RFE/RL, 27 April 2009.

[46] European Parliament resolution of 7 May 2009 on the situation in the Republic of Moldova, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0384+0+DOC+XML+V0//EN

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 74



equal, transparent and predictable conditions for doing business and through combating corruption, as well as ensuring an "efficient management of migration flows"[47]. Consequently, those points of the Plan, the implementation of which could put the operation of Voronin's government system at risk and upset its corrupt links with business circles were not carried out[48].

The low effectiveness of the EU policy was due, in the first place, to the disproportion between its ambitious goals (the fundamental reform of the rules governing the functioning of a complex socio-political system) and the modest funds available to it (approximately €40 million annually). Secondly, it was a consequence of the technocratic and legalistic approach, based on an assumption that the most important thing was to pass the appropriate rules and regulations. The tools used in EU policy turned out to be ineffective when applied to a system which is based on informal rules. Thirdly, the EU failed to develop a credible conditionality mechanism, where benefits would really depend on the partner state fulfilling its obligations to carry out reforms, and where the EU could impose sanctions in case of failure to fulfil such obligations. This is especially evident in crisis situations, when the European Union can resort only to mere verbal appeals.

Another weakness of the EU policy was its tendency to overrate the value of the so-called 'good atmosphere' and fear of open conflicts. As a consequence, EU diplomacy did not cope well when dealing with politicians used to a more confrontational political culture, who saw such conciliatory posture as a weakness. Together with his efforts to improve relations with Russia, Voronin also took care to maintain good relations with the European Union, and declared a willingness to integrate with Europe. Formally, relations between Moldova and the EU are based on the Partnership and Co-operation Agreement, which has been binding since 1998. This was a standard agreement which the EU signed in the mid-1990s with post-Soviet countries which had no prospects for EU membership.

[47] The EU/Moldova Action Plan. Some priorities are formulated in such a way that it is difficult to expect their implementation because they set no goal and only recommend action, such as "stepping up the fight against organised crime" or "implementing actions aimed at poverty reduction" (and not the reduction of poverty itself), etc.

[48] See Dumitru Minzarari, EU-Moldova Action Plan: An Unfinished Job or a Complete Failure (Idis Viitorul, 2008); Special Report No. 9/2008-'The effectiveness of EU support in the area of freedom, security and justice for Belarus, Moldova and Ukraine together with the Commission's replies'.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 75

Although Voronin signed the EU/Moldova Action Plan, he only implemented the part which offered financial benefits to the government and was politically 'neutral', for example creating conditions for the granting of Autonomous Trade Preferences to Moldova[49].

In 2008 the Partnership and Co-operation Agreement expired after its original ten year term came to an end. It was automatically extended to 2009 in compliance with its provisions. Since the Agreement had expired, Moldova suggested signing a new association agreement with the EU which would set a free-trade zone and introduce a visa-free regime, among other provisions. In other words, despite the failure to carry out the programme stipulated in the Action Plan, Voronin wanted to obtain more benefits as a result of the further opening of EU markets and – what is of special political significance – to eliminate one of the main reasons why Moldovans applied for Romanian citizenship.

However, the EU postponed the start of formal negotiations on a new agreement, waiting to see the result of the April elections, and wanting thus to put pressure on the Moldovan authorities to run the elections in compliance with democratic standards.

Real institutional reforms which would bring Moldova closer to European standards can only be expected if the liberal and centrist parties which took over power in September 2009 continue to rule the country. These parties really want Moldova to embark upon European integration. Therefore, the EU should offer maximum support to the new political team, because it creates a real opportunity for realization of the goals of the European Neighbourhood Policy, and for long-term stabilisation of the Moldovan state based on European standards. The EU should be ready to provide the new government with diplomatic support and funds to carry out the intended reforms. If the EU fails to offer real assistance to the pro-European forces in Moldova, this would severely damage the image of the European Union, not only in Moldova but also across the entire post-Soviet area.

[49] See Dumitru Minzarari, EU-Moldova Action Plan: An Unfinished Job or a Complete Failure (Idis Viitorul, 2008); Special Report No. 9/2008-'The effectiveness of EU support in the area of freedom, security and justice for Belarus, Moldova and Ukraine together with the Commission's replies'.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 76



## 3. The Romanian approach towards Moldova

The post-election crisis brought the issue of relations with Romania into the centre of Moldovan political struggle for the first time since the failure of the political programme for reunification with Romania in 1991/1992. This issue became a major axis of the conflict between the communist government and the liberal opposition. Its main cause was the Voronin team's deliberate policy, following the defeat in the local elections in 2007, of basing its election campaign on invoking Soviet anti-Romanian stereotypes and appealing to Moldovan Soviet identity built on a feeling of dislike, or even hostility, towards Romania. The propaganda campaign intensified after autumn 2007 with the opposition being attacked as a Romanian 'fifth column' financed by Bucharest and with insinuations that the absorption of Moldova was the main goal of Romanian policy.

An important sign of the anti-Romanian turn in Voronin's policy was the removal in 2007 of Romanian television from the frequency band on which it had been received until then in Moldova. Voronin also delayed the implementation of the already achieved agreement which envisaged the opening of two Romanian consulates in Moldova, and two Moldovan consulates in Romania. He also refused to ratify an agreement on small border traffic (which would have alleviated, at least partially, the consequences of Romania's 2006 introduction of the visa regime in connection with its EU accession) under the pretext that Bucharest had refused to sign a border treaty.

Voronin's team deliberately used anti-Romanian slogans and created the atmosphere of a 'Romanian threat' in order to consolidate its own electorate and win support among national minorities. On the other hand, it seems that in the case of Voronin and a significant part of his milieu, this anti-Romanian phobia was genuinely a part of their world outlook, which had been formed in Soviet times. Characteristically, on the same day when the demonstrators set the parliament building and the presidential palace on fire, Voronin publicly accused Romania of having inspired the riots and suggested that Romanian policy was aimed at the incorporation of Moldova. Two days after the riots, on 9 April, Chisinau imposed the visa obligation on Romanian citizens, expelled the Romanian ambassador and refused to receive his successor. Moldovan authorities also deported several Romanian journalists and refused accreditation to others. Cable TV networks were ordered to stop broadcasting Romanian channels.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 77

It is clear that if Voronin manages to regain power, he will artificially heat up the conflict with Romania to mobilise his electorate, win the support of national minorities, and obtain diplomatic and financial assistance from the Russian Federation. He may also blackmail the European Union, for instance by demanding certain concessions, such as a visa-free regime, in exchange for an improvement of relations with Romania.

Due to the common language, religion and history, as well as the still unresolved question about the durability of Moldovan national identity and its links to the Romanian national identity, Romania has had an increasing impact on Moldovan politics over the past few years. This was not so much an effect of the Romanian government's policy towards Moldova, but rather a consequence of the aforementioned cultural facts, supported by one economic and two significant political factors.

Firstly, Romania's accession to the European Union and the related economic and civilisational progress have made this country an attractive example of the benefits which European integration offers to the ordinary citizen. Moreover, the mutual roles of Moldova and Romania have changed in comparison to the turn of the 1990s, when Moldovan society was breaking the fetters of communism. At that time, living standards in Soviet Moldova were higher than in Romania. At present, however, Romanian society is much better off than Moldovan society. In the past, the low living standards of Romanians (from the Moldovan point of view) was one reason why the political programme of unification with Romania was not supported by most of the Moldovan public and Romanian identity did not seem attractive. Now, the attractiveness of Romania and Romanian identity has significantly increased.

Another essential political factor which has contributed to the increase in attractiveness of Romania and Romanian identity is the unattractiveness of the Moldovan state under Vladimir Voronin's rule. The existence of a culturally similar, relatively rich country, which is a member state of the European Union, raises political dissatisfaction and the desire for change, especially among the better-educated and younger part of the society. This may also reinforce their sense of alienation from the Moldovan state, and stimulate identification with Romania or the Romanian nation.

An official goal of the Romanian policy towards Moldova is supporting the country's European aspirations, "building a democratic, stable and wealthy Moldo-

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 78

va", oriented towards European and Euro-Atlantic partners[50]. The foreign policy strategy draft published in 2007 by the Ministry of Foreign Affairs of Romania defines a European future for Moldova as a "moral obligation of Romanian society." The draft recommends supporting rapprochement between Moldova and Europe, and stimulating democratisation, political pluralism and the rule of law. It defines the target model of relations with Moldova as a "durable bilateral partnership" based on "common culture, language and tradition. The appeal for "the consolidation of the presence of Romanian public mass media in territories behind the Prut" is also worth noting.

The Romanian state is influencing Moldova's political future by offering university scholarships to Moldovan students on a mass scale. According to the Moldovan Ministry of Education, eight thousand Moldovan citizens have been studying in Romania in 2009. Romania paid scholarships to 2,440 Moldovan students in the academic year 2008–2009. The number of scholarship holders is expected to reach approximately 3,000 in 2009–2010[51]. Romania can thus ensure that the future Moldovan elite has close intellectual and cultural ties with Romania. The first effects of this policy will be visible when the generation educated at Romanian universities starts entering the Moldovan political scene on a greater scale.

An important factor which underlies Romanian policy towards Moldova is the belief that Moldovans are a part of the Romanian nation, forming with Romanians one historical and linguistic national community. This was one of the reasons for Romania's refusal to sign the border treaty with Moldova, which was demanded by President Voronin as the necessary condition for the development of co-operation with the neighbour on the right bank of the Prut river.

For these reasons, the political crisis in Moldova aroused strong interest in the Romanian media, and sympathy with the opposition in Romanian society. In response to the anti-Romanian rhetoric and diplomatic moves made by Voronin's team against Romania in April 2009 (expulsion of the ambassador and introduction of visas), the Romanian government decided to take action which dealt a serious blow to Voronin's policy of strengthening Moldovan national identity.

[50] Repere pentru un Deceniu de Politica Externa. Interese. Valori. Instrumente. Versiune publica. Rezumat, September 2007, p. 20.

[51] Infotag, 16 April 2009 and 31 July 2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 79

On 14 April the Romanian President Traian Basescu promised to simplify and shorten the procedures of granting Romanian citizenship to Moldovans whose ancestors had been Romanian citizens. On that occasion, Basescu revealed that nearly 650,000 applications for Romanian citizenship submitted by Moldovans had already been waiting to be considered at the embassy in Chisinau[52]. This statement immediately cause an upsurge in such applications submitted by Moldovans[53].

Over the past few years Romanian authorities had not been over-keen on granting citizenship, making its acquisition subject to a lengthy and complicated procedure[54]. Since Basescu's announcement of the new policy, the Romanian authorities revealed its intention to naturalise 70,000 Moldovans in the last months of 2009, and to grant citizenship to 100,000 Moldovans every year starting from 2010[55].

If Moldovans start receiving Romanian citizenship on a mass scale, this may have unpredictable consequences for the condition of the Moldovan state. In many cases, the possession of a Romanian passport will contribute to the adoption of a Romanian national identity and the building of real bonds with Romania. A situation in which most – or even a third or a quarter of Moldovans – are at the same time citizens of a neighbouring country may undermine Moldovan statehood. However, as long as Voronin has a chance of returning to power, and Moldova's political and economic situation does not promise improvement, the Romanian passport will undoubtedly be valued very highly.

However, even with the present 'pro-Romanian' government coalition, the issue of Moldovan-Romanian relations may cause political problems, and it is uncertain whether the two countries will find such a formula of mutual relations that will satisfy both of them. The patronising approach shown by much of the Romanian establishment towards Moldova is unpleasant even to those Moldovans who identify themselves as Romanians. A significant, if nor predominant,



[52] 'Romania offers citizenship to Moldovans', 15 April 2009, http://www.euractiv.com/en/enlargement/romania-offers-citizenship-moldovans/article-181271?_print

[53] O. Lungescu, 'Alarm at EU passports for Moldova', 4 May 2009, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/8029849.stm

[54] Over the past 16 years, Romanian citizenship has been granted to 120,000 citizens of Moldova; interview with the Romanian Minister of Foreign Affairs Cristian Diaconescu, *Jurnal de Chisinau*, 12 May 2009.

[55] According to information received from a Polish diplomat on 16 July 2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 80

part of the Moldovan political elite will oppose any attempts by Romania to act as the 'elder brother' of Moldova. For example, tension may arise due to Romanian attempts to open state institutions in Moldova in order to take care of Romanian citizens' interests in that country[56].



[56] The Romanian senator Viorel Badia mentioned such plans during his visit to Moldova this August, Infotag, 1 September 2009.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 81

## III. The Moldovan crisis and external players

The political crisis in Moldova has offered an opportunity to make significant observations regarding the methods and efficiency of external players. It appears e.g., that Russian policy towards Moldova suffered a defeat, despite the great variety of economic and political tools at its disposal and despite its activism and tactical flexibility. The strategy based on building a network of economic and political dependents among that part of the Moldovan political elite which was the most strongly attached to Soviet traditions by offering them support in their dealings with both the internal opposition and the West did not work. In the case of Moldova, the Kremlin has again committed the same mistake of supporting only one political camp. This mistake was an effect of ideological blindness which led Moscow to believe that the opposition strove for a reunification with Romania. The Kremlin had nothing to offer to the younger, better-educated and dynamic part of Moldovan society.

In turn, the European Union turned out to be a player which scores strategic successes not because, but despite, of its policies. The prevention of Moldova's political evolution towards authoritarianism and the emergence of a chance for democratisation and reform in accordance with the European model, effects highly desirable from the European Union's of view, were achieved not as a result of the EU's policy towards Moldova, but were rather due to the attractivity of the Union itself to a significant part of Moldovan society. Its attraction has increased since the accession of Romania, a country which has strong linguistic, cultural and historical bonds with Moldova.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 82

## IV. Summary

The mass protests by young people in Chisinau after the announcement of the Communist Party's victory in the April 2009 elections, which evolved into a deep political crisis lasting several months, may prove to have been a turning point in the history of post-Soviet Moldova. The crisis was an effect of a deep split between Vladimir Voronin's communist government, which preserved the facade of democratic institutions and declared the need of European integration while at the same time constructing a system of 'virtual' democracy and thus taking Moldova away from European standards[57] and the opposition, which wanted to build a system of liberal democracy in Moldova based on Western (European) values. The conflict over the model of the government system in Moldova overlapped with the dispute regarding the international orientation of the country. Voronin's team wanted to continue the policy of manoeuvring between Russia and the European Union. In turn, the opposition wanted to set and consistently pursue the goal of European integration.

The conflict between the PCRM and the opposition reflected a deep split in Moldovan society into adherents of the traditional government system based on the Soviet values and model, and supporters of Moldova's European transformation.

In other words, Moldovan society had to make a choice between two alternative models of government, and the two political centres representing such models, Brussels and Moscow.

The facade democracy system built by President Voronin was still incomplete. It was rather a facade democracy in statu nascendi. The outcome of the April elections was decisive for a further consolidation of the system. It was a kind of a test which checked whether the ruling PCRM was able to tamper decisively with the election results by controlling the media, election committees, state administration and courts to legitimise its rule for another four-year term, despite falling public support. If it had succeeded, the opposition would have been strongly demoralised by such an outcome, and condemned to the margin of the political scene for a long time.

[57] This thesis was proposed and convincingly supported by Dumitru Minzarari, EU-Moldova Action Plan: An Unfinished Task or a Complete Failure?, IDIS Viitorul Discussion Paper No. 2, Chisinau, January – July 2008.

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:47 PM Page 83

Meanwhile, empowered by the sense of massive support, provided by the demonstrations, the opposition was able to prevent the election of a communist president, force this way a new election, and then, despite the unfavourable campaigning conditions, defeat the PCRM. Although the victory was not sweeping, the opposition received the opportunity to remove the communists from power and to bring Moldova back onto the path of democratic development.

The opposition, thanks to its internal unity and the resignation of Vladimir Voronin from the post of president on 11 September 2009, was able to establish a government on 25 September and began to establish its authority. If the new government can avoid early elections and, with Western aid, successfully tackle the economic crisis, it will have the opportunity to set Moldova on a similar track of development which some of the Central and Eastern European countries have been following for nearly twenty years now, namely building a democratic system, the rule of law and a civilised market economy, with a distant prospect for integration with the European Union.

On the other hand, the possible return of Voronin's communist team as a consequence of potential early elections in 2010 or 2011 would mean a consolidation of the authoritarian government system, the return of political capitalism, and a continued stay in the geopolitical buffer zone between the European Union and Russia.

*Witold Rodkiewicz*

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:48 PM Page 85

## Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

## Centre for Eastern Studies

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: osw.waw.pl

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:48 PM Page 86

## SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

## NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

*Newslettery OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie*

## PUBLICATION SERIES

■ **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.

■ **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.

■ **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

## OSW NEWSLETTERS

■ **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).

■ **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).

■ **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

*OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription*

32_Prace_OSW_pl_ang:bialorus 12/15/09 2:48 PM Page 88