

**Białoruś – Rosja:
integracja
wschodnioeuropejska**

**Belarus – Russia:
Whither Integration?**

Rafał Sadowski

współpraca / co-operation:

Agata Wierzbowska-Miazga,

Paweł Wołowski

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

Agnieszka Paczyńska

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00, 628 47 67

fax: +48 /22/ 629 87 99

Spis treści / Contents

Białoruś – Rosja: integracja wschodnioeuropejska / 5

I. Proces integracji / **6**

II. Konsekwencje integracji rosyjsko-białoruskiej.

Perspektywa Polski i UE / **12**

III. Rekomendacje / **13**

Belarus – Russia: Whither Integration? / 17

I. The integration process / **18**

II. The results of Russian-Belarusian integration,
from the Polish and EU perspectives / **23**

III. Recommendations / **25**

Białoruś – Rosja: integracja wschodnioeuropejska

Tworzenie przez Rosję i Białoruś wspólnego Państwa Związkowego jest jednym z najbardziej zaawansowanych procesów integracyjnych na obszarze b. ZSRR. Jednak dotychczasowy proces zjednoczeniowy (zapoczątkowany przez powołanie unii celnej w 1995 r.) miał wymiar przede wszystkim propagandowy, a samo Państwo Związkowe (którego tworzenie rozpoczęło w grudniu 1999 r.) charakter raczej „wirtualny”. Dopiero w ostatnich latach z inicjatywy strony rosyjskiej nastąpiło przejście od polityki symboli do polityki pragmatyzmu. Proces integracyjny, który nabrał przyspieszenia w końcu 2002 r., zaczął koncentrować się na realizacji konkretnych zagadnień współpracy ekonomiczno-politycznej.

Pomimo zaawansowania procesu zjednoczeniowego nie został wyraźnie zdefiniowany jego kierunek oraz zasady realizowania. Białorusko-rosyjski dialog o integracji w dużym stopniu skupia się na doraźnych zagadnieniach współpracy dwustronnej. Wydaje się, iż projekt integracji Białorusi i Rosji jest obliczony obecnie w pierwszej kolejności na realizację interesów liderów obu państw, a w dalszej zaangażowanych w niego elit biznesowych, politycznych i struktur siłowych. Przy tym każda ze stron mówiąc o integracji, kieruje się odmiennymi motywami i dąży do osiągnięcia własnych korzyści. W odróżnieniu od integracji europejskiej głos i potrzeby społeczeństw obu państw nie odgrywają tu ważnej roli.

W związku z tym rodzą się pytania o charakter tego procesu i motywy zaangażowanych w niego stron. Na jakim etapie znajduje się integracja obu państw i jakie mogą być dalsze kierunki jej rozwoju? Jakie może przynieść konsekwencje dla suwerenności Białorusi? Od odpowiedzi na te pytania powinno zależeć stanowisko i kształt polityki rozszerzonej Unii Europejskiej.

I. Proces integracji

Wspólny cel, odmienne motywy

Rosja, dla której Białoruś ma ważne znaczenie geopolityczne, dąży do utrzymania jej w wyłącznej strefie wpływów. Aktualnie strona rosyjska, która od czasu rozpadu ZSRR zachowuje we wzajemnych stosunkach dominację w polityce zagranicznej oraz w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, koncentruje się na gospodarczym wymiarze współpracy. Forsowane przez Moskwę żądania ekonomiczne mają ograniczyć koszty białoruskiej zależności oraz zwiększyć rosyjskie wpływy w gospodarce Białorusi. Ich zasadniczym celem jest integracja białoruskiej gospodarki z systemem gospodarki rosyjskiej oraz przejęcie kontroli przez rosyjski kapitał nad strategicznymi i dochodowymi sektorami białoruskiej gospodarki. W sferze politycznej natomiast Moskwa dąży do dalszego utrzymania faktycznej podległości Mińska.

Natomiast dążenie Białorusi do integracji z Rosją powodowane jest interesem politycznym Alaksandra Łukaszenki oraz faktycznym, choć nie-zdefiniowanym wyraźnie interesem państwa. Lansowanie przez prezydenta Łukaszenkę zbliżenia Białorusi z Rosją oraz prowadzenie jedno-wektorowej, prorosyjskiej polityki jest obliczone na uzyskanie dla siebie poparcia elit politycznych i biznesowych Rosji na białoruskiej scenie politycznej. Pozwala mu też zapewnić wsparcie Rosji na arenie międzynarodowej (np. na forum OBWE czy Rady Europy) i ograniczać negatywne skutki międzynarodowej izolacji. Alaksandr Łukaszenka dąży do uzyskania możliwości oddziaływania na stronę rosyjską poprzez struktury Państwa Związkowego. Utworzenie Państwa Związkowego stworzyłoby poza tym białoruskiemu liderowi możliwość wyjścia z międzynarodowej izolacji.

Natomiast z punktu widzenia interesów państwowych Białorusi wydaje się, że kraj nie jest obecnie w stanie funkcjonować bez rosyjskiego wsparcia ekonomicznego w postaci m.in. tanich i stałych dostaw surowców energetycznych, kredytów czy zachowania otwartego rosyjskiego rynku dla białoruskich towarów. Proces zjednoczeniowy ma tę pomoc zachować i umocnić.

Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na przebieg procesu integracji jest wielka dysproporcja – na korzyść Rosji – potencjałów gospodarczych i politycznych obu stron. Ta asymetria pozwala Moskwie narzucić własny kształt realizacji procesu. Jego celem jest stworzenie jednolitej przestrzeni polityczno-ekonomicznej i bezpieczeństwa o dominujących wpływach Moskwy, przy zachowaniu formalnych atrybutów niezależności Mińska. Pomimo dominacji Kremla białoruski prezydent dotychczas skutecznie opierał się realizacji niekorzystnych dla siebie rozwiązań. Efekty przynosi jego taktyka składania obietnic, a później wycofywania się z nich lub opóźniania realizacji oraz dokonywania pozornych ustępstw. Wreszcie Alaksandr Łukaszenka ciągle okazuje się najlepszym gwarantem interesów Rosji na Białorusi.

Integracyjna rywalizacja

W ostatnich dwóch latach ujawniała się silna rywalizacja pomiędzy Mińskiem i Moskwą w kształtowaniu procesu budowy Państwa Związkowego. Rozbieżności są wynikiem sprzecznych interesów obu stron w niektórych sferach. Główne punkty sporu dotyczą tych rosyjskich postulatów, których realizacja przez Białoruś spowoduje osłabienie pozycji Alaksandra Łukaszenki. Są to przede wszystkim kwestie: dostosowania białoruskiego modelu gospodarczego do modelu rosyjskiego, kształtu systemu władz Państwa Związkowego, sprzedaży białoruskich przedsiębiorstw państwowych rosyjskiemu kapitałowi, otwarcia rynku białoruskiego dla rosyjskich firm oraz wpływu strony białoruskiej na politykę monetarną Państwa Związkowego.

Z powodu tych rozbieżności w okresie od września 2001 do listopada 2002 roku nie doszło do przełomowych rozstrzygnięć we wzajemnych stosunkach. Wówczas Alaksandr Łukaszenka w celu zabezpieczenia swojej pozycji politycznej m.in. wstrzymywał realizację rosyjskich postulatów, dokonał konsolidacji obozu władzy, usunął potencjalnych rywali na wewnętrznej scenie politycznej i wzmocnił aparat kontroli społeczeństwa.

Utrzymywanie sztywnego stanowiska Mińska wobec realizacji priorytetowych dla strony rosyjskiej żądań ekonomicznych spowodowało zdecydowaną reakcję rosyjskiego prezydenta. W czerwcu i sierpniu 2002 r.

Władimir Putin skrytykował politykę Łukaszenki i przedstawił w formie ultimatum własne warunki, na jakich do integracji może przystąpić Rosja. Zakładały one pełną integrację obu państw albo poprzez włączenie Białorusi w skład Federacji Rosyjskiej, albo utworzenie bliżej nieokreślonej struktury według modelu UE o dominującej pozycji Rosji.

Spowodowało to znaczne ochłodzenie wzajemnych stosunków aż do listopada 2002 r., kiedy to w wyniku silnej presji politycznej i groźby podniesienia cen rosyjskiego gazu Białoruś została zmuszona do ustępstw. Nie bez znaczenia było też fiasko prób Mińska poprawy stosunków z Zachodem, które miały posłużyć białoruskiemu liderowi do wzmocnienia jego pozycji i szantażu strony rosyjskiej. Prezydent Łukaszenka nie został zaproszony na szczyt Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa w Pradze 22 listopada 2002 roku, a następnie czternaście państw UE oraz Stany Zjednoczone wprowadziły zakaz wizowy dla ośmiu najwyższych urzędników białoruskich z prezydentem na czele. W trakcie tego konfliktu Białoruś nie otrzymała politycznego wsparcia ze strony Rosji.

W efekcie na przełomie roku 2002 i 2003 obie strony złagodziły swoje sztywne stanowiska. Dotychczasowe negocjacje zaczęły dotyczyć konkretnych problemów i Rosji udało się narzucić Białorusi kalendarz realizacji swoich żądań. W konsekwencji, jak się wydaje, Kreml przejął inicjatywę w procesie formowania Państwa Związkowego.

Rezultaty integracji

Integracja białorusko-rosyjska bez problemów rozwija się w obszarach, które nie zagrażają pozycji politycznej Alaksandra Łukaszenki.

Najdalej posunięta jest integracja systemów obronnych i struktur wojskowych obu państw. Ze względu na głębokość powiązań i stopień zależności Białoruś stanowi *de facto* część rosyjskiej przestrzeni obronności i bezpieczeństwa. Również mocno zaawansowana jest współpraca służb granicznych. Świadczy o tym fakt egzekwowania rosyjskich przepisów granicznych na białoruskich granicach.

Znaczącą dominację Rosji można zaobserwować na płaszczyźnie polityki zagranicznej. W tej sferze obowiązuje daleko posunięta koordynacja, co pozwala Rosji zachować kontrolę nad działaniami Białorusi na arenie

międzynarodowej. Białoruś zachowuje jednak pewną autonomię, co pozwala Moskwie odcinać się od tych działań Łukaszenki, które mogą negatywnie wpływać na jej wizerunek. Świadczą o tym np. odmienne stanowiska wobec konfliktu irackiego czy współpracy z UE. W tym drugim przypadku, o ile dialog unijno-rosyjski jest mocno zaawansowany, o tyle stosunki pomiędzy Mińskiem i Brukselą są całkowicie zamrożone m.in. z powodu ignorowania przez białoruskie władze wezwań UE do respektowania zasad demokracji i praw człowieka.

Najwięcej niezgodności dotyczy kwestii relacji ekonomicznych pomiędzy oboma państwami. Pomimo dużej zależności białoruskiej gospodarki od rosyjskiej systemy ekonomiczne obu państw różnią się od siebie w wielu aspektach – zarówno w przypadku realizowanego modelu gospodarczego (na Białorusi ciągle nakazowo-rozdzielczy, a w Rosji z wieloma elementami gospodarki rynkowej), jak i w sferze legislacyjnej (obowiązujące prawo i normy).

W tej sferze Rosja dąży do zniwelowania różnic poprzez zmuszenie Białorusi do przyjęcia rosyjskich standardów oraz pełnego otwarcia rynku dla kapitału rosyjskiego. Jednocześnie w negocjacjach o kształcie wspólnego Państwa Związkowego strona rosyjska dąży do przejęcia pełnej kontroli nad gospodarczymi ośrodkami decyzyjnymi (utworzenie jednego centrum emisyjnego wspólnej waluty w Moskwie, co ma zapewnić kontrolę nad polityką pieniężną, oraz przekazanie związkowej Radzie Ministrów kompetencji tworzenia i realizacji wspólnej polityki gospodarczej Państwa Związkowego, co miałyby gwarantować Rosji pełną kontrolę nad nią). Dotychczas Rosji udało się zmusić stronę białoruską do rozpoczęcia prywatyzacji największych przedsiębiorstw sektora energetycznego (gazowego Białtransgazu i petrochemicznych Naftan i Polimir) – zakładającej ich sprzedaż podmiotom rosyjskim – oraz ustalenia jej konkretnego harmonogramu. W wyniku silnej presji Białoruś złagodziła też twarde stanowisko w kwestii wprowadzenia wspólnej waluty. Zgodnie z ustaleniami od 1 lipca 2003 r. rosyjski rubel ma być wprowadzony w rozliczeniach bezgotówkowych na Białorusi, natomiast od 1 stycznia 2005 r. ma stać się walutą Państwa Związkowego.

Referendum konstytucyjne

Rozwój i kształt procesu integracji białorusko-rosyjskiej będzie zależeć w dużym stopniu od tego, na ile będzie on odpowiadał interesom jego dwóch głównych aktorów – Władimira Putina i Alaksandra Łukaszenki – oraz zaangażowanych w niego różnego rodzaju grup wpływu z kręgów biznesowych, przemysłowych, politycznych i struktur siłowych dbających o własne interesy.

Obecny etap integracji zmierza do przyjęcia Aktu Konstytucyjnego Państwa Związkowego przez oba państwa w ogólnonarodowych referendach. Dosyć prawdopodobne wydaje się ich przeprowadzenie w 2003 lub 2004 roku, co – jak się wydaje – odpowiadałoby interesom liderów obu państw. W tej chwili jednym z najważniejszych celów politycznych Alaksandra Łukaszenki jest przedłużenie kadencji prezydenckiej (która kończy się w 2006 roku). Wymaga to jednak wprowadzenia zmian w konstytucji, a dobrą okazją do tego (choć nie jedyną) byłoby właśnie związkowe referendum konstytucyjne. Z kolei dla Władimira Putina, który wiosną 2004 r. będzie się ubiegał o reelekcję, ważne będzie osiągnięcie spektakularnego sukcesu na arenie międzynarodowej, który przynieśie mu poparcie rosyjskiego elektoratu. Trudno mu będzie osiągnąć taki sukces w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi czy z Unią Europejską. Najłatwiejszym wydaje się sukces integracyjny z Białorusią.

Państwo Związkowe, w myśl przedłożonego projektu Aktu Konstytucyjnego, będzie miało charakter konfederacji. W wyłącznych kompetencjach jego organów będzie leżało prowadzenie jednej polityki gospodarczej i granicznej, zarządzanie regionalną grupą wojsk oraz wspólnym systemem energetycznym i transportowym, natomiast ściśle koordynowane będą polityki zagraniczna i obronna obu państw. Oczywiście dominującą rolę w procesie decyzyjnym mieć będzie Rosja. Formalnie oba państwa zachowają atrybuty niezależności, co ma znaczenie zwłaszcza dla niepodległości Białorusi.

Kierunek (raczej) niezagrożony

Wydaje się, że największą przeszkodę stanowić będzie wprowadzenie w życie zapisów Aktu Konstytucyjnego, jak też ich egzekwowanie. Można przewidywać, że w perspektywie średnioterminowej (2-3 lata) instytucje Państwa Związkowego nie uzyskają faktycznie istotnego znaczenia, a głównymi ośrodkami władzy pozostaną nadal rządy obu państw. Zaważalna jest natomiast tendencja przejmowania przez struktury Państwa Związkowego części zakresu stosunków dwustronnych (np. uzgadnianie norm i zasad wymiany handlowej).

Można przypuszczać, że dalszy kształt procesu zjednoczeniowego będzie polegał na stopniowym i powolnym przyjmowaniu przez Białorusi rosyjskich warunków. Jednak na pewno Mińsk będzie się starał nadać im taką formę, by zbyt nie osłabić swoich interesów (np. dążyć do zachowania pakietów kontrolnych akcji w prywatyzowanych przedsiębiorstwach).

Nie ma natomiast aktualnie czynników zagrażających realizacji procesu integracji ze strony białoruskiej. Nie wydaje się, by mogła na to wpłynąć nawet zmiana władz w Mińsku. Sama idea integracji jest tak popularna wśród białoruskich elit, również opozycyjnych, iż większość opozycyjnych ugrupowań, zwłaszcza nomenklaturowych wyraża wolę kontynuacji procesu zjednoczeniowego obu państw (choć podkreśla się konieczność zachowania suwerenności Białorusi). Cieszy się ona także bardzo dużym poparciem społeczeństwa białoruskiego. Według sondażu Niezależnego Instytutu Badań Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych, NISEPI przeprowadzonego w marcu 2003 roku 50% respondentów zamierzało głosować za przyjęciem Aktu Konstytucyjnego Państwa Związkowego, a tylko 16% przeciw.

II. Konsekwencje integracji rosyjsko-białoruskiej. Perspektywa Polski i UE

Przy rozpatrywaniu konsekwencji integracji białorusko-rosyjskiej z perspektywy państw UE oraz jej przyszlých członków rodzi się obawa, że nie sprzyjałaby ona realizacji zakładanych wobec Białorusi celów, tj. demokratyzacji kraju i transformacji wolnorynkowej.

Prawa człowieka – bez zmian na Białorusi

Integracja z Rosją nie wpłynie pozytywnie na kwestię przestrzegania praw człowieka, demokratyzację życia i rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi (jak też i w samej Rosji). Strona rosyjska nie przykłada do tych kwestii dużej wagi i nie stanowią one przedmiotu negocjacji białorusko-rosyjskich. Dodatkowo możliwa akceptacja przez Kreml przedłużenia władzy Łukaszenki będzie oznaczać dalszy regres w tej sferze.

Następstwa ekonomiczne

Wprowadzenie rosyjskiego modelu gospodarczego na Białorusi na pewno zmusi jej władze do realizacji pewnych reform ekonomicznych. Ograniczałyby się one jednak do adaptacji rosyjskich rozwiązań. Nie należy się też spodziewać radykalnej poprawy ekonomicznej na Białorusi i nie wydaje się, by integracja ekonomiczna mogła okazać się impulsem do rozwoju gospodarczego kraju. Przemiany dotyczyć będą zapewne wybranych sektorów gospodarki kontrolowanych przez rosyjski kapitał, które będą funkcjonować mniej lub bardziej na zasadach gospodarki rynkowej. Natomiast pozostała część gospodarki białoruskiej nadal będzie borykać się z bardzo poważnymi problemami.

Białoruś – znikający punkt dla Europy

Formalne przyjęcie Aktu Konstytucyjnego i powołanie do życia organów Państwa Związkowego pozwoli Rosji stworzyć instytucjonalne instrumenty utrzymywania Białorusi w wyłącznej strefie wpływów. Wpłynie

to na dalszą marginalizację Białorusi na arenie europejskiej i utrwali nieobecność Mińska w dialogu pomiędzy Zachodem (czyli rozszerzoną UE) i Wschodem (państwa Europy Wschodniej, tj. Rosja, Ukraina, Mołdawia i Białoruś). Przykład stanowi tu absencja strony białoruskiej w rozmowach pomiędzy Unią Europejską, Litwą i Polską a Rosją o przyszłości enklawy kaliningradzkiej po rozszerzeniu Unii na wschód.

Obecnie Białoruś nie jest partnerem UE. Jednak konsekwencją utrzymywania się jej marginalizacji będzie utrata na stałe Mińska jako potencjalnego, równoprawnego uczestnika dialogu z Unią. Utrudni to znacznie realizację polityki wymiaru wschodniego UE w odniesieniu do Białorusi. Rosja uzyska jeszcze większe możliwości wpływu na kształt współpracy Białorusi z UE, a jej ewentualny rozwój odbywać się będzie w znaczącym wymiarze poprzez Moskwę.

III. Rekomendacje

W najlepszym interesie Polski i Europy leży zachowanie państwowości i niezależności Białorusi oraz demokratyzacja jej systemu politycznego i transformacja wolnorynkowa.

Suwerenna Białoruś odgrywa istotną rolę w systemie bezpieczeństwa europejskiego i może wpływać pozytywnie na stabilność regionalną. Białoruś oraz cały region Europy Wschodniej powinny stać się strefą współpracy, a nie konfrontacji, pomiędzy UE i Rosją.

1. Podstawą rozwoju stosunków Białorusi z Europą powinno być spełnienie przez Mińsk „czterech kryteriów” OBWE, tj. zapewnienie demokratycznych procedur wyborczych, zaprzestanie dyskryminacji opozycji politycznej i dopuszczenie jej do mediów państwowych, respektowanie wolności mediów oraz rozszerzenie kompetencji parlamentu. Strona europejska powinna przedstawić realny i atrakcyjny program pomocy Białorusi, który w momencie spełnienia tych warunków mógłby być natychmiast wdrożony. Wyznaczając działania długoplanowe, należy wziąć pod uwagę ewentualne możliwości zmian w kierownictwie Białorusi w najbliższych trzech latach.

2. Państwa rozszerzonej UE powinny przedstawić białoruskiemu społeczeństwu alternatywy rozwoju bliskiej współpracy z Unią. Ważne jest przekonanie białoruskich elit biznesowych, nomenklaturowych oraz opozycyjnych do korzyści, zarówno dla państwa, jak i dla każdego z obywateli, jakie może przynieść rozwój takiej współpracy. Choć koncepcja polityki unijnej „step-by-step” (polegająca na stopniowym łągodzeniu stanowiska wraz z postępami demokratyzacji) wydaje się słuszna, sama oferta przedstawiona w jej ramach okazała się nieatrakcyjna dla białoruskich władz oraz elit i nie skłoniła ich do zmiany stosunku wobec UE. Wydaje się, że świadomość korzyści z zacieśniania więzi z Unią mogłaby spowodować oddolne wywieranie presji, także przez struktury władzy, na ośrodek prezydencki w celu dokonania odpowiednich zmian.

Dlatego konieczny jest też rozwój europejskiej polityki informacyjnej na Białorusi oraz programów szkoleń i staży, które skierowane byłyby przede wszystkim do przedstawicieli biznesu, młodzieży i nomenklatury. Działania Unii wobec Białorusi powinny mieć taki kształt, by nie były postrzegane jako wymierzone we współpracę białorusko-rosyjską. Białoruś może czerpać korzyści ze współpracy z obiema stronami.

3. Kwestia Białorusi powinna stać się stałym elementem dialogu unijno-rosyjskiego. Białoruś należy traktować w kategoriach „wspólnego wyzwania” Brukseli i Moskwy. Generalnie, z punktu widzenia państw regionu korzystna byłaby redefinicja polityki rosyjskiej wobec państw Europy Wschodniej. Warto przekonywać stronę rosyjską, że suwerenne państwa Europy Wschodniej o stabilnych systemach demokratycznych i rozwijających się gospodarkach rynkowych mogą odgrywać ważną rolę w systemie bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej i mieć pozytywny wpływ na jej rozwój ekonomiczny.

4. Ważnym bodźcem zmian na Białorusi mogą okazać się inwestycje zagraniczne i wejście kapitału zachodniego. Sprzyjać temu może utworzenie np. Unijnej Agencji Inwestycyjnej działającej przy wsparciu instytucji UE. Jej zadaniami mogłaby być wymiana informacji, nawiązywanie kontaktów pomiędzy inwestorami a podmiotami białoruskimi, koordy-

nacja działań, ochrona praw i interesów inwestorów, a także wspieranie białoruskich władz w budowie odpowiednich mechanizmów sprzyjających przyciąganiu inwestycji do kraju.

5. Decyzja o integracji białorusko-rosyjskiej jest suwerenną decyzją władz Białorusi i Rosji. Jednak bardzo ważne będzie zachowanie demokratycznych zasad i procedur w realizacji procesu jednoczenia obu państw, jak też respektowanie woli obywateli. Kluczową rolę odgrywać tu będzie przeprowadzenie ogólnonarodowych referendum zgodnie z demokratycznymi procedurami. Gdyby doszło do takich referendum, państwa i instytucje europejskie powinny zabiegać o respektowanie wolności demokratycznego wyboru zgodnie ze standardami OBWE i Rady Europy. W przypadku naruszeń tego kryterium Państwo Związkowe nie powinno uzyskać sankcji międzynarodowej. Jego istnienie należałoby wówczas rozpatrywać jako porozumienie pomiędzy Rosją i Białorusią głównie w wymiarze gospodarczym. Celem tego postępowania powinno być podkreślenie suwerenności państwa białoruskiego w kontaktach międzynarodowych.

Rafał Sadowski

Współpraca: Agata Wierzbowska-Miazga, Paweł Wołowski

Belarus – Russia: Whither Integration?

Of the re-integration processes currently taking place in the former Soviet Union, the formation of a Russian-Belarusian so-called 'Union State' is one of the most advanced. A customs union was formally announced between the two countries as early as 1995 and the process of constructing the Union State itself was launched in December 1999. However, both events were largely driven by the perceived need to match societal demands, without much concrete action and the Union State remained largely 'virtual'. Only in the last few years has the Russian initiative allowed for moving from symbolic gestures to political action and since late 2002 debate and policy have intensified on specific issues of economic and political co-operation. However, despite such advances in the integration process, its objectives remain vague and there is little or no agreement on the principles that should govern the process. Furthermore, current bilateral relations questions still dominate the dialogue. The project seems at present to be driven mainly by the political interests of both countries' presidents and also, to a lesser extent, by the interests of business, political, military and security elites, each apparently motivated by self- and group-interest in the emerging dialogue of integration. In contrast to EU integration, the societies of the two countries involved appear to have had little or no say in the process. Thus, several questions naturally arise. What is the real nature of such integration? What motivates the parties involved? What stage has the process reached? What likely future course will it take? What might be the consequences of it for Belarusian independence? Answers to these questions should ultimately determine the stance and policies of the enlarged EU in this area.

I. The integration process

Common goals, diverging motivations

Belarus is of geopolitical importance to Russia which clearly wants to keep it within its exclusive sphere of influence. Russia has been the dominant partner in relations between the two countries in the areas of foreign and security policy since the break-up of the Soviet Union, but in recent years Moscow's attention has become increasingly focused on economic co-operation. The Russians appear to want to achieve two things: one, to lower the costs of Belarusian economic over-reliance on Russia; two, to strengthen its control over the Belarusian economy. Moscow's ultimate goal, it seems, is to merge the two economies as far as possible and in the process retake control of Belarus' most strategic and profitable sectors. In the political sphere, Moscow clearly wants to sustain Minsk's de facto political dependence on it.

Pushing the unification process from the Belarusian side are a combination of president Alexander Lukashenko's own political interests and a very vaguely defined national interest. By running a one-sided pro-Russia foreign policy and initiating the unification processes Lukashenko appears to hope to gain the support of Russia's political and business elite for his position on the Belarusian political scene. This political calculation also appears to include Russian support for Belarus on the international stage (e.g. in the forums of the OSCE or the Council of Europe) and thus a reduction in the negative effects of the country's international isolation. Lukashenko is also presumably banking that the Union State's nascent institutional structures will, in turn, give him some influence in Russian policy and to some extent reduce his and his country's international isolation.

Furthermore, Belarus is largely unable to function without Russian economic support, in the form, for example, of cheap and reliable supplies of energy commodities, credit lines and privileged access to the Russian market. Integration would secure and strengthen this support.

However, the shape and pace of the entire project is largely set by the substantial political and economic disproportionality between two countries. Russia's size and power means it can shape the integration process largely according to its main goal, namely the creation of a unified political economic and security area dominated by Moscow, combined with the maintenance of a formally independent Belarus.

Despite this, however, Lukashenko has so far successfully managed to block any moves he sees as disadvantageous to him. His tactic of making promises and later backing down from them or delaying their fulfilment has proved extremely effective. Lukashenko knows, above all, that he remains Russia's best hope for securing its interests in Belarus.

Integration rivalry

The last two years have been marked by strong rivalry between Moscow and Minsk over who decides on key aspects of the emerging Union State. The conflicts have stemmed largely from the two sides' diverging interests in various areas, but in particular, Russian pressure perceived as weakening the position of Lukashenko has created its own largely negative dynamics. The key sticking points are: Russian demands that the Belarusian economy is reconstructed on the Russian model, who would get what in the Union State's structures, the privatisation of Belarusian enterprises via sales to Russian investors, the opening of Belarusian markets to Russian goods and services and the influence of Belarus on the Union State's monetary policy.

Disagreements on these issues held up any significant moves in bilateral relations in the period between September 2001 and November 2002, with Lukashenko using this time to strengthen his political position by blocking the Russian requests, consolidating his hold over the group holding power, reducing potential domestic political competition to his position and strengthening his control over public life.

Belarus' apparent lack of co-operation in various areas connected with meeting Russia's economic demands has provoked strong reaction from Russian president Vladimir Putin. In June and August 2002, Putin criticised Lukashenko's policy and made it clear that Russia would not agree

to a union unless certain conditions were met. He proposed a plan under which the two countries would unite as one under the Russian constitution or under some unspecified European Union-style arrangement, with Russia maintaining the dominant position.

As a result bilateral relations worsened and it was not before November 2002, when strong political pressure and the threat higher prices of imported gas from Russia pushed Lukashenko to accept some concessions. Another factor was the fiasco of Belarusian attempts to improve relations with the West. Lukashenko clearly believed such a move would strengthen his position and be used as a bargaining chip with his Russian partners. But, despite his hopes, Lukashenko was not invited to the Euro-Atlantic Partnership Council meeting in Prague (22 November, 2002) and the US and 14 EU countries imposed travel bans for eight high ranking Belarusian officials, including the president himself. Belarus received no political support from Russia throughout this embarrassing period.

At the turn of 2002/2003, both sides moderated their stances in negotiations that started to concentrate more on specific practical issues. Russia was able to impose its own unification schedule and appears to have taken the initiative in the building of the Union State.

Results of integration

The integration processes has gone mostly smoothly in those specific areas not seen as potentially damaging to Lukashenko himself.

The defence systems and army structures of the two countries are unified to a particularly high extent. Belarus' reliance on such co-operation means the country is de facto a part of the Russian security system and defence area. Various border institutions also work closely together, with Russian border regulations implemented at Belarusian borders.

Russia is clearly the dominant partner in the area of foreign policy, where actions are closely co-ordinated to give the Kremlin maximum control over Belarus in this sphere, although Belarusian foreign policy retains some veneer of independence, largely, it seems, to give the impression that Lukashenko is not simply Moscow's puppet. But examples of real divergence exist, on issues such as the Iraq conflict and co-operation

with the EU. While EU–Russia dialogue is dynamic there are hardly any relations between Brussels and Minsk at all. This stems largely from the fact that Belarus has ignored EU petitions for it to respect democratic procedure and human rights.

It is in the economic sphere that one sees the most serious disagreements between Russia and Belarus. Belarus is both heavily reliant on Russia, but its economic system – still based on the old command structures – is very different from that of its larger neighbour, where the market economy in many respects is thriving. There are also substantial differences in legislation and norms in the economic sphere.

Russia wants to reduce these discrepancies by forcing Belarus to accept Russian standards and by opening Belarus' domestic market to Russian investors. At the same time, Russia is trying to assure itself full control over the Union State's economic decision making bodies. Moscow wants to secure control over monetary policy in particular and is advocating that the union's Council of Ministers be responsible for the development and implementation of its economic policies. This would guarantee its hold over macro-economic policy. So far Russia has managed to push Belarus to commit itself to deadlines in the privatisation of its largest energy sector companies. Beltransgas (natural gas), as well as Naftan and Polimir (petrochemical industry), are expected to be sold to Russian investors. Under strong pressure, Belarus toned down its position on the common currency. According to the agreed schedule, the Russian rouble is to be introduced in non-cash transactions in Belarus from 1 July 2003 and as of 1 January 2005 will become the legal tender of the Union State.

Constitutional referendum

Further development of the integration process will be largely determined by the interests of the main actors involved, i.e. both presidents, as well as interest groups from business, industry, politics and the security services.

It is expected that the Constitutional Act of the Union State will be adopted and that there will be a vote on it in national referenda. It seems

likely that these referenda will be carried in 2003 or 2004, which would suit the interests of both leaders. One of Lukashenko's main objectives is how to remain in power after his current term in office expires (2006). This would require a change in the constitution and the referendum on the Union's constitution could be conveniently used for this (though this is not the only possibility). In turn, Putin will be running for his second term in office in Spring 2004 and a spectacular success in the international arena could strengthen his support among Russian voters. No such success is likely to be achieved in relations with the US or EU and a successful integration with Belarus would seem to be the most attainable task.

According to the draft Constitutional Act, the Union State would be a confederation. Its institutions would be solely responsible for joint economic and border policies, control of the regional army grouping and joint energy and transport systems. The foreign and defence policies of the two member states would also be closely co-ordinated. Russia would clearly maintain the dominant role in decision making and both countries would retain the formal attributes of independence, which is of particular importance to Belarus.

Stable prospects

The implementation and practical functioning of the Constitutional Act will likely be rather problematic. It is doubtful that in the medium-term (2-3 years), the Union State institutions will gain much political weight and national governments are expected to maintain their dominant position in decision making. On the other hand, the structures of the Union States appear to be taking over many bilateral issues, such as the norms and regulations governing bilateral trade.

Belarus is expected to continue to accept (albeit gradually), Russian conditions on any future stages of the integration process, though Minsk will be no doubt seek not to weaken its position beyond some limits, for instance its authorities will try to keep controlling stakes in partially privatized enterprises.

No foreseeable factors on the Belarusian side would appear to endanger integration. Even a change in president would be unlikely to do so. The idea of integration is very popular among the Belarusian elite (including the opposition) and most opposition factions, in particular the nomenclatura, support the strengthening of relations with Russia (though they still stress the necessity of maintaining Belarusian sovereignty). Integration also has widespread public support. According to a March 2003 survey carried by NISEPI (the Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies), 50% of respondents said they would vote in support of the Constitutional Act of the Union State, against only 16% who said they would vote against it.

II. The results of Russian-Belarusian integration, from the Polish and EU perspectives

When one looks at Russian-Belarusian union from the perspective of the EU and its future new member states various anxieties emerge. Integration might not, for example, be helpful in realizing the goals set out by the EU and candidate countries, i.e. democratization and a free market transformation in Belarus.

Human rights – all quiet on the Belarusian front

Integration with Russia will not improve Belarus' human rights record, will not push its democratization or the development of a civil society (nor will it have positive effects on Russia in each of these respects). Russia does not pay much attention to these matters, which are rarely discussed. Besides this, possible Kremlin approval for prolonging Lukashenko's presidency would mean further regression in these spheres.

The economic impact

The introduction of the current Russian economic model in Belarus would clearly necessitate undertaking various reform measures, many of which would very likely be restricted to a simple adaptation of Russian solutions to Belarusian realities. No major boost to the Belarusian economy is expected and integration does not appear to provide any incentive for the country's development. It is likely that reforms will be confined to selected sectors controlled by Russian investors, which would function in a more or less free market environment. Other sectors would still face serious problems.

Belarus – Europe's vanishing point

The formal approval of the Constitutional Act and the establishment of Union State institutions will allow Russia to create formal instruments for keeping Belarus in its exclusive sphere of influence. This in turn will result in further marginalization of Belarus in Europe and the country's absence in the dialogue between the West (an enlarged EU) and the East (i.e. Russia, Ukraine, Moldova and Belarus). An example illustrating the current state of affairs is the absence of Belarus in the debate on the future of the Kaliningrad enclave after EU enlargement. All other interested parties, i.e. the EU, Lithuania, Poland and Russia have been involved.

At present, Belarus cannot be considered a partner for the EU. However, as a result of maintaining the country's marginalization it may easily permanently lose its position as a potential equally treated partner in dialogue with the EU. This would hinder EU policy towards the East, and specifically with respect to Belarus. Moscow would become the crucial intermediary in any EU–Belarus co-operation and would thus gain significant influence over the process.

III. Recommendations

It is in the best interest of Poland and Europe as a whole to maintain the sovereignty and independence of Belarus. Democratization of the country, a rebuilding of the political system and market transformation are also of vital importance.

A sovereign Belarus would play an important role in the European security system and could support regional stability. Belarus and the whole region of Eastern Europe, also encompassing Ukraine and Moldova, should become a field of co-operation rather than confrontation between the EU and Russia.

1. It will be very difficult to improve EU–Belarus relations without the latter observing the four OSCE criteria (transparency of the electoral process, the end of persecution of the opposition and granting it access to the state-owned media, respecting the independence of the mass media and granting meaningful powers to parliament) in its electoral processes. The EU should present a realistic and attractive plan of support for Belarus that could be implemented immediately after the above conditions are met. In designing long-term actions, the possibility of regime change in the next three years should be taken into account.

2. Member states of the enlarged EU should show Belarusian society that there exists an option to have a closer relationship with the EU. It is important that business, the nomenklatura, and opposition elite see the potential gains from such co-operation, both to the country and its citizens. While the ‘step-by-step’ strategy (gradual improvement in relations alongside progress on the democratization front) that has been adopted by the EU seems appropriate, what the EU has offered Belarus has turned out to be largely unattractive both to the country’s authorities and its wider elites. Thus no major change in Belarusian policy towards the EU has been seen. More widespread understanding of the potential gains to be had from co-operation with the EU could put pres-

sure on the presidential circle to change its stance towards the EU. Pressure could also come from various other power structures. For this reason, the EU should develop a European information policy in Belarus and launch training courses and internship programmes addressed primarily to representatives of youth, business and nomenklatura groups. These actions should be devised in a way that is not seen as undermining Russian-Belarusian relations. Belarus can benefit from co-operation with both sides.

3. Issues related to Belarus should become part of the EU–Russia dialogue. These should be treated as a ‘common challenge’ for Brussels and Moscow. More generally, from the perspective of the region as a whole, modification of Russia’s policy towards Eastern Europe would be beneficial. It is worth trying to convince the Russian authorities that a truly independent Ukraine, Belarus and Moldova, with stable democratic systems and growing economies could play an important role in Russia’s security and boost its own economic development.

4. Direct foreign investment from Western companies could constitute an important incentive for a change in Belarus. FDI inflows could be supported by the establishment of the investment agency backed by EU institutions. The agency could act as a place for exchanging information, help in establishing direct contacts between Belarusian companies and foreign investors, co-ordinate actions, help secure the rights of investors and provide support to Belarusian authorities in improving the investment climate.

5. Decisions on the future of integration between Belarus and Russia remain a sovereign responsibility of the authorities of both countries. It is, however, very important that in this process democratic rules and procedures are observed and public opinion is consulted. National referenda will be key in this respect. When such referenda are organised, EU member states and institutions should call for democratic principles based on OSCE and Council of Europe standards to be respected. If these are not used as the standard, the Union State should not be

recognised by the international community. In such a case it should be treated merely as an economic agreement between Russia and Belarus. The sovereignty of Belarus would in this way be confirmed in the international sphere.

Rafał Sadowski

Co-operation: Agata Wierzbowska-Miazga, Paweł Wołowski