

Prace OSW / CES Studies

Wojciech Konończuk

TRUDNY „SOJUSZNIK”

Białoruś w polityce Rosji

DIFFICULT ‘ALLY’

Belarus in Russia’s foreign policy

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia
© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor / Editor

Anna Łabuszewska

Katarzyna Kazimierska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

OSW / CES

Współpraca / Co-operation

Jim Todd

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a,

Warszawa / Warsaw, Poland

tel. / phone + 48 /22/ 525 80 00

fax +48 /22/ 525 80 40

Seria „Prace OSW” zawiera materiały analityczne
przygotowane w Ośrodku Studiów Wschodnich
The ‘CES Studies’ series contains analytical
materials prepared at the Centre for Eastern
Studies

Materiały analityczne OSW można przeczytać
na stronie www.osw.waw.pl

Tam również znaleźć można więcej informacji
o Ośrodku Studiów Wschodnich

The Centre’s analytical materials can be found
on the Internet at www.osw.waw.pl

More information about the Centre for Eastern
Studies is available at the same web address

ISSN 1642-4484

Spis treści / Contents

TRUDNY „SOJUSZNIK”.

Białoruś w polityce Rosji / 5

Wojciech Konończuk

Tezy / 5

Wstęp / 6

I. Miejsce Białorusi w polityce Rosji

i specyfika stosunków rosyjsko-białoruskich / 7

II. W cieniu „integracji”: stosunki polityczne / 8

III. Stosunki gospodarcze / 13

IV. Rosyjsko-białoruska współpraca w sferze bezpieczeństwa / 20

V. W stronę nowego modelu stosunków / 24

DIFFICULT ‘ALLY’.

Belarus in Russia's foreign policy / 31

Wojciech Konończuk

Key points / 31

Introduction / 32

**I. Belarus' position in Russian policy, and the specifics
of Russian-Belarusian relations / 33**

II. Under the shadow of ‘integration’: political relations / 34

III. Economic relations / 39

IV. Russian-Belarusian cooperation in the security sphere / 45

V. Towards a new model of relations / 49

TRUDNY „SOJUSZNIK”. Białoruś w polityce Rosji

Wojciech Konończuk

Tezy

1. Stosunki rosyjsko-białoruskie znajdują się w punkcie zwrotnym. Model wypracowany w ostatnich dziesięciu latach, oparty na retoryce integracyjnej bez realnej treści i subsydiowaniu gospodarki białoruskiej przez Rosję, ulega szybkiej redefinicji. Demontaż dotychczasowej formy stosunków dwustronnych zapoczątkowało podniesienie przez Rosję w końcu 2006 roku cen surowców energetycznych dla Białorusi. Dotrzymanie ustalonego wówczas harmonogramu podwyżek do 2011 roku skutkować będzie zmianą zasad relacji gospodarczych Rosji i Białorusi, czego konsekwencją będzie wytworzenie się między nimi nowego modelu stosunków.

2. Kluczowym celem polityki Rosji wobec Mińska jest uzyskanie trwałej kontroli politycznej i ekonomicznej nad Białorusią. Moskwa dąży obecnie do zwiększania swoich wpływów nie poprzez próbę reanimacji rosyjsko-białoruskiej integracji, a przejęcie przez kapitał rosyjski kontroli nad najważniejszymi aktywami gospodarczymi. Realizacja tego scenariusza oznaczałaby, że Białoruś przy formalnym zachowaniu niepodległości zostałaby znacznie bardziej niż obecnie uzależniona gospodarczo od Rosji i nie mogłaby funkcjonować odrębnie od niej.

3. Dążenie Rosji do gospodarczego i politycznego zdominowania Białorusi napotyka opór Mińska. W stosunkach rosyjsko-białoruskich można obserwować nasilający się konflikt, który w pełni ujawnił się pod koniec 2006 roku. Reżim Alaksandra Łukaszenki – przy zachowaniu retoryki integracyjnej i deklaracji o sojuszu z Rosją – broni się przed oddaniem kontroli nad białoruską gospodarką firmom rosyjskim. Bezpośrednią odpowiedzią na ograniczanie rosyjskich subsydiów energetycznych stało się przygotowywanie prywatyzacji części białoruskich przedsiębiorstw, w której kapitał rosyjski najprawdopodobniej nie odegra dominującej roli.

4. Współpraca w sferze bezpieczeństwa jest najbardziej zaawansowanym, najmniej kontrowersyjnym dla obu stron, jednym z najważniejszych dla Rosji wymiarów stosunków rosyjsko-białoruskich. Białoruś stanowi ważną część rosyjskiego systemu obrony, a struktury obronne obu

państw ściśle ze sobą współpracują. Mińskowi udało się jednak nie dopuścić do przejęcia przez Moskwę pełnej kontroli nad białoruskimi siłami zbrojnymi, która uniemożliwiłaby Białorusi podejmowanie suwerennych decyzji w dziedzinie obronności. Dwustronna współpraca wojskowa jest regularnie wykorzystywana propagandowo zarówno przez Rosję, jak i Białoruś w ich polityce wobec Zachodu.

Wstęp

Białoruś zajmuje szczególne miejsce w polityce Rosji, co wynika ze znaczenia geopolitycznego, wojskowego i tranzytowego tego państwa dla interesów rosyjskich. Wpływy i pozycja Rosji w regionie Europy Wschodniej w znacznym stopniu zależą od tego, na ile silne są rosyjskie wpływy na Białorusi. Po 1994 roku, kiedy władzę w Mińsku objął Alaksandr Łukaszenka, zainicjowany został proces rosyjsko-białoruskiej integracji.

Polityka Rosji wobec Białorusi opierała się w tym okresie na dwóch głównych założeniach. Po pierwsze, wspieraniu autorytarnych rządów Alaksandra Łukaszenki, przez co Kreml zachowywał Białoruś w orbicie swoich wpływów politycznych i uniemożliwiał wzrost zaangażowania innych państw. Niedemokratyczna Białoruś miała bowiem zamkniętą drogę na Zachód. Po drugie, Rosja subsydiowała Białoruś dostawami tanich (znacznie poniżej cen rynkowych) surowców energetycznych i umożliwiła bezcłowy dostęp białoruskich towarów na swój rynek. Białoruś stała się w ten sposób swoistym „sponsorowanym autorytaryzmem” ze specyficznym modelem gospodarczym, który istnienie zawdzięczał przede wszystkim ekonomicznemu i politycznemu wsparciu ze strony Rosji. Jednocześnie Moskwa dążyła do zrealizowania kluczowego celu w polityce wobec Białorusi, tj. wyegzekwowania jej zgody na przyjęcie rosyjskich warunków integracji, co *de facto* oznaczałoby inkorporację tego państwa przez Federację Rosyjską. Białorusi udało się jednak utrzymać suwerenność, a hasło „integracja” stało się dla Alaksandra Łukaszenki jedynie propagandowym środkiem zachowania preferencyjnego modelu stosunków z Rosją.

Rosja zaczęła sygnalizować dążenie do zmiany stosunków dwustronnych od objęcia władzy przez Władimira Putina w 2000 roku. Wobec wielokrotnie demonstrowanej przez Białoruś niezgody na rosyjski plan integracji (i związane z nim dążenie do przejęcia kluczowych białoruskich aktywów gospodarczych) Rosja sięgnęła po najważniejszy instrument wpływu na Mińsk: dostawy tanich gazu i ropy, dzięki którym możliwe było funkcjonowanie zacofanej gospodarki białoruskiej. Na przełomie 2006/2007 roku doszło do najpoważniejszego kryzysu w stosunkach rosyjsko-białoruskich, wywołanego decyzją Moskwy o podniesieniu cen surowców energetycznych. Zapoczątkowało to proces przechodzenia na zasady rynkowe w rozliczeniach pomiędzy Moskwą i Mińskiem.

Najważniejsze pytanie, na które próbuje odpowiedzieć niniejsza praca, dotyczy konsekwencji tej decyzji Rosji dla przyszłości stosunków rosyjsko-białoruskich. Czy znajdują się one w punkcie zwrotnym? Do czego może doprowadzić uruchomiony proces ich ekonomizacji? Jakie są cele polityki rosyjskiej? Co zastąpi prowadzoną przez Rosję po 1994 roku politykę „sponsorowania białoruskiego autorytaryzmu”? Wreszcie, jakie mogą być dalsze kroki Rosji wobec Białorusi?

Tekst został podzielony na pięć części. Pierwsza krótko przedstawia znaczenie i miejsce Białorusi w polityce Rosji. Część druga analizuje rozwój rosyjsko-białoruskich stosunków politycznych, w tym przede wszystkim problematykę stworzenia Państwa Związkowego, znaczenie Białorusi dla kontekstu rosyjskiej polityki wewnętrznej i wpływ Rosji na politykę białoruską. Część trzecia prezentuje dwustronne relacje gospodarcze, ze szczególnym uwzględnieniem spraw energetycznych. W części czwartej przedstawiono stan i perspektywy współpracy w sferze wojskowej. Część piąta zawiera konkluzje tekstu, próbuje dać odpowiedź na pytanie o istotę obserwowanego przewartościowania w stosunkach rosyjsko-białoruskich i prognozuje ich przyszły model.

I. Miejsce Białorusi w polityce Rosji i specyfika stosunków rosyjsko-białoruskich

Białoruś jest dla Rosji drugim (po Ukrainie) najważniejszym państwem na obszarze poradzieckim. Już położenie geograficzne – między Federacją Rosyjską a państwami członkowskimi UE i NATO – predestynuje Białoruś do zajmowania bardzo ważnego miejsca w polityce rosyjskiej. Kraj ten ma istotne znaczenie przy tranzycie rosyjskich surowców energetycznych i towarów na Zachód oraz przy transporcie do obwodu kaliningradzkiego (zob. szerzej rozdz. III, pkt 2). Białoruś zajmuje strategiczne miejsce z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa i obronności Rosji. Ważna jest też bliskość kulturowa i językowa Rosjan i Białorusinów, będąca dla przedstawicieli władz obu państw dodatkowym argumentem za rzekomą „naturalną” integracją obu państw i pozwalająca im na twierdzenie o istnieniu jednego narodu¹. Ponadto, według danych białoruskiego spisu powszechnego z 1999 roku, 11,4% obywateli Białorusi uważa się za etnicznych Rosjan.

Po upadku ZSRR Białoruś, podobnie jak inne były republiki radzieckie, została uznana przez Rosję za wyłączną strefę wpływów geopolitycznych, na określenie której powstał termin „bliska zagranica”². Stałym celem polityki Rosji wobec Białorusi po 1991 roku było utrzymanie jej w zależności od siebie i niedopuszczenie do rozwoju bliższych, szczególnie mogących przybrać charakter integracyjny, relacji między Mińskiem i Zachodem. Niezmienności tego postulatu w polityce rosyjskiej była jednym z powodów, dla których Moskwa nie tylko nie krytykowała Białorusi za wzrost autorytaryzmu od połowy lat 90., ale wręcz temu procesowi świadomie sprzyjała (zob. szerzej rozdz. II, pkt 4). Charakter białoruskiego systemu politycznego, jaki wytworzył się po objęciu w lipcu 1994 roku władzy przez Alaksandra Łukaszenkę, był i pozostaje gwarantem zachowania specjalnych stosunków Białorusi z Rosją, gdyż jednocześnie uniemożliwia Mińskowi rozwój bliższych relacji z Zachodem.

Poczynając od 1991 roku stosunki Moskwy z Mińskiem kształtują się na dwóch głównych płaszczyznach. Z jednej strony, stanowią część rosyjskiej polityki wobec WNP, Białoruś jest człon-

kiem wszystkich najważniejszych organizacji poradzieckich, w których czołową rolę odgrywa Rosja: Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym³, Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej⁴ i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej⁵. Z drugiej, relacje rosyjsko-białoruskie są częścią europejskiej polityki Moskwy. Białoruś spełnia rolę swoistego bufora, oddzielającego Rosję od państw członków UE i NATO. Państwa te są wprawdzie najważniejszymi partnerami handlowymi Rosji i istotnym punktem odniesienia jej polityki zagranicznej, ale jednocześnie Moskwa uznaje je za pewne zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa. Znaczenie stosunków z Białorusią znalazło odzwierciedlenie we wszystkich najważniejszych dokumentach, formułujących cele i zadania Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej. W pierwszej koncepcji polityki zagranicznej z 1993 roku stosunki z Białorusią zostały wpisane w ogólny kontekst relacji z państwami WNP i nie nadawano im wówczas szczególnej rangi⁶. Po rozpoczęciu w 1996 roku procesu rosyjsko-białoruskiej integracji Białoruś awansowała do kategorii jednego z głównych priorytetów Rosji na arenie międzynarodowej, a dwustronne stosunki stały się dla Moskwy w pewnym sensie częścią polityki wewnętrznej. Potwierdzeniem tego były uzgodnienia o prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej. W koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z 2000 roku jednym z formułowanych celów było wzmocnienie Związku Białorusi i Rosji⁷. W opublikowanym w marcu 2007 roku *Przeglądzie polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej* uznano, że najważniejszym zadaniem w stosunkach z Białorusią jest stworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej oraz „stopniowe przejście na zasady rynkowe”, co ma stworzyć „warunki dla przeniesienia rosyjsko-białoruskiego współdziałania na jakościowo nowy poziom i będzie wspierać poszukiwanie optymalnego modelu budowy Państwa Związkowego”⁸. Zostało to potwierdzone w nowej redakcji koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, przyjętej w lipcu 2008 roku⁹.

Na stosunki między Rosją i Białorusią od początku rzutowała daleko posunięta asymetria ich potencjałów, widoczna we wszystkich przejawach współpracy politycznej, gospodarczej i wojskowej¹⁰. Pomimo tej asymetrii, Białorusi udawało się utrzymywać względną równowagę w stosunkach politycznych z Rosją i nie poddać się peł-

nemu uzależnieniu ze strony znacznie silniejszego sąsiada. Rosnąca asertywność rosyjskiej polityki w ostatnich latach sprawia jednak, że Moskwa zaczyna wykorzystywać przewagę nad Mińskiem, co przejawia się w używaniu instrumentów wpływu gospodarczego, przede wszystkim energetycznych. Można przypuszczać, że asymetria potencjałów może w przyszłości znacznie bardziej niż do tej pory determinować stosunki rosyjsko-białoruskie na korzyść Rosji. Mińsk jest jednak świadomy posiadania silnych atutów wobec Rosji (m.in. znaczenie strategiczno-wojskowe i tranzytowe) i wielokrotnie z sukcesem wykorzystywał je jako argument w dwustronnych negocjacjach w celu uzyskania dla siebie określonych preferencji gospodarczych (ulgowe ceny na gaz, pomoc finansowa itp.). W Moskwie przez długi czas było to akceptowane, ze względu na proces integracji obu państw oraz dominację w rosyjskiej polityce myślenia w kategoriach znaczenia strategiczno-wojskowego Białorusi.

II. W cieniu „integracji”: stosunki polityczne

1. Integracja rosyjsko-białoruska do 2008 roku

Historię integracji Rosji i Białorusi można podzielić na kilka głównych etapów, będących jednocześnie etapami rozwoju ich stosunków dwustronnych.

1.1. „Euforia integracyjna” (1994/1996–1999)

Pierwsze rozmowy o integracji obu państw zaczęły się już w 1993 roku, kiedy białoruski premier Wiaczesław Kiebicz zaproponował wejście Białorusi do rosyjskiej strefy rublowej¹¹. Jego celem było uzyskanie poparcia przed wyborami prezydenckimi poprzez wykorzystanie popularnego w społeczeństwie hasła zbliżenia z Rosją. W kwietniu 1994 roku premierzy Wiktor Czernomyrdin i Wiaczesław Kiebicz podpisali umowę o połączeniu systemów pieniężnych obu państw, która jednak nigdy nie weszła w życie¹². W lipcu 1994 roku Kiebicz przegrał wybory prezydenckie z Aleksandrem Łukaszenką, który integrację z Rosją uczynił kluczowym hasłem pierwszej kadencji. W styczniu 1995 roku podpisano umowę o powstaniu unii celnej, a 2 kwietnia 1996 roku pierwsze porozumienie o integracji politycznej – stworzeniu Stowarzyszenia Białorusi i Rosji. W kolejnych latach stowarzyszenie zastąpiono umowami: o Związku Białorusi i Rosji (2 kwietnia 1997 roku) oraz o Państwie Związkowym Białorusi i Rosji (8 grudnia 1999 roku). Ten ostatni dokument powołał do życia istniejącą do dzisiaj strukturę integracyjną i przewidywał m.in. stworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej i systemu prawnego, prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, utworzenie wspólnych instytucji państwowych, zapowiadał też przyjęcie konstytucji wspólnego państwa¹³. Jednocześnie nie określał zasad, według których miałyby przebiegać integracja i zawierał zapis o zachowaniu przez każde z państw suwerenności oraz podkreślał równość obu podmiotów.

Pomimo panującej od 1996 roku „euforii integracyjnej” polityka Rosji wobec Białorusi nie była prowadzona według wyznaczonej strategii¹⁴. Rosyjską politykę charakteryzowało przywiązanie do

deklaratywnych i symbolicznych gestów, czego efektem były podpisywane „puste” dokumenty ogłaszające kolejny „przełom” w stosunkach dwustronnych. Proces integracji wynikał przede wszystkim z jej praktycznej przydatności dla obu stron. W przypadku Rosji Borysa Jelcyna była ona wykorzystywana do celów polityki wewnętrznej (zob. szerzej rozdz. II, pkt 2), w przypadku Mińska była skutecznym narzędziem zapewnienia rosyjskich subsydiów dla gospodarki białoruskiej. Integracja obu państw miała również wymiar zewnętrzny – dawała Moskwie możliwość zademonstrowania innym państwom poradzieckim, że współpraca z Rosją może być atrakcyjna i przynosić wymierne korzyści gospodarcze¹⁵. Jeszcze jednym, istotnym motywem „integrowania się” Białorusi z Rosją były plany Aleksandra Łukaszenki zajęcia miejsca Borysa Jelcyna na Kremlu¹⁶.

1.2. Próba przyspieszenia integracji (2000–2002)

Po objęciu władzy na Kremlu przez Władimira Putina Rosja próbowała przyspieszyć proces tworzenia Państwa Związkowego. Aby podkreślić znaczenie stosunków z Mińskiem, Putin wybrał białoruską stolicę jako cel swojej pierwszej wizyty zagranicznej. 30 listopada 2000 roku podpisano porozumienie o wprowadzeniu od 2005 roku wspólnej waluty (rosyjskiego rubla) i sformowaniu wspólnego ośrodka emisyjnego oraz rozpoczęto prace nad Aktem Konstytucyjnym. Negocjacje nad tymi dwiema kwestiami, ze względu na działania strony białoruskiej, zaczęły się jednak przedłużać. Widoczne stawało się dążenie Rosji do przeniesienia integracji z płaszczyzny deklaratywnej do wymiaru realnego¹⁷. W praktyce Moskwie chodziło nie tyle o integrację z Białorusią, co o formę jej inkorporacji do Federacji Rosyjskiej¹⁸. W sierpniu 2002 roku Władimir Putin zaproponował trzy warianty dalszej integracji Białorusi z Rosją¹⁹. Pierwszy, najbardziej konkretny, przewidywał szybkie zjednoczenie obu państw: w maju 2003 roku miały zostać przeprowadzone referenda w obu krajach, w grudniu 2003 roku wybrany wspólny parlament, a w marcu 2004 roku prezydent wspólnego państwa. Drugi, włączenie białoruskich regionów do Rosji jako sześciu kolejnych podmiotów federacji. Trzeci zakładał bliżej nieokreśloną integrację „według wzoru UE”. Rosyjskie propozycje

zostały odrzucone przez Mińsk. Dla Białorusi celem integracji nie było bowiem stworzenie wspólnego państwa z Rosją, co musiałoby oznaczać utratę suwerenności, ale przede wszystkim uzyskanie wsparcia dla białoruskiego systemu politycznego i otrzymywania subsydiów gospodarczych, a tym samym utrzymanie rządzącego reżimu²⁰. Zmiana rosyjskiej polityki wobec integracji z Białorusią po raz pierwszy spowodowały wyraźny konflikt polityczny między dwoma państwami.

1.3. Ostateczna utrata złudzeń (po 2003 roku)

Od 2003 roku można obserwować szybki demontaż mitu o integracji. Coraz bardziej widoczna była różnica między propagandowymi deklaracjami Moskwy i Mińska a realnymi procesami zachodzącymi w ich stosunkach²¹. Ostatecznie stało się jasne, że istnieją dwie różne i nieprzystające do siebie wizje przyszłych stosunków: rosyjska prowadząca *de facto* do inkorporacji Białorusi i białoruska dążąca do utrzymania *status quo*, czyli imitacji integracji. W rezultacie, Białoruś nie ustąpiła Rosji w żadnej ważnej kwestii dotyczącej praktycznego wymiaru integracji (np. przyjęcie Aktu Konstytucyjnego, wprowadzenie rosyjskiego rubla na Białorusi). Rosji natomiast nie udawało się narzucić Mińskowi rosyjskiego modelu stosunków. Spowodowało to pewien spadek znaczenia Białorusi w polityce rosyjskiej. Wynikało to także z zaangażowania się Moskwy w próbę reaktywowania integracji poradzieckiej w ramach zainicjowanego w lutym 2003 roku projektu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. W tym czasie priorytetem dla Rosji było stworzenie ram integracyjnych obejmujących Ukrainę. Starania te zakończyły się jednak niepowodzeniem, czego symbolicznym przejawem była pomarańczowa rewolucja w końcu 2004 roku. Spowodowało to ponowny wzrost znaczenia stosunków z Białorusią. Rosja, której wpływy na Ukrainie – jak się wówczas mogło wydawać – uległy znacznemu osłabieniu, nie mogła działać w sposób radykalny wobec Białorusi. Tym samym utrzymana została retoryka integracyjna bez realnej treści. Coraz bardziej widoczna stawała się również samodzielna polityka Białorusi. Mińsk regularnie podkreślał swoją suwerenność²². Obie strony nie zrezygnowały jednak z retoryki integracyjnej i regularnie deklarowały, że ich celem

jest budowa wspólnego państwa związkowego. Konflikty o zasady i ceny dostaw rosyjskiej ropy i gazu na Białoruś w latach 2006–2007 (zob. szerzej rozdz. III, pkt 3.1.) spowodowały spadek na dalszy plan propagandowych haseł o integracji rosyjsko-białoruskiej.

2. Białoruś w kontekście rosyjskiej polityki wewnętrznej

Stosunki Rosji z Białorusią od początku procesu integracji obu państw miały ważne znaczenie w kontekście rosyjskiej polityki wewnętrznej, co wynikało z wysokiego poziomu poparcia Rosjan dla bliskich związków z „bratnią republiką”. Według badań opinii publicznej z 2007 roku, 68% obywateli Rosji opowiada się za zacieśnieniem stosunków z Białorusią, 61% nie uważa tego kraju za zagranicę, a 64% zagłosowałoby w referendum za zjednoczeniem obu państw²³. Białoruś od początku lat 90. znajduje się również na szczycie krajów, które Rosjanie uważają za najbardziej przyjazne. Popularność w Rosji idei integracji z Białorusią pozwalała Kremlowi wykorzystywać ją do celów polityki wewnętrznej.

Podpisanie pierwszego porozumienia o Stowarzyszeniu Białorusi i Rosji nie przypadkiem odbyło się na dwa miesiące przed wyborami prezydenckimi, w których Borys Jelcyn kandydował na drugą kadencję. Propagandowym celem dokumentu było ukazanie rosyjskiego prezydenta jako „integratora” obszaru poradzieckiego i tym samym osłabienie krytyki komunistów (ich lider Giennadij Ziuganow był faworytem wyborów), oskarżających Jelcyna o rozwiązanie ZSRR²⁴. Po raz kolejny argument zjednoczenia Białorusi z Rosją został wykorzystany przez Kreml przed wyborami parlamentarnymi w 1999 roku, kiedy podpisano porozumienie o utworzeniu Państwa Związkowego Białorusi i Rosji. Celem było zwiększenie poparcia dla proprezydenckiej partii Jedność. W epoce Borysa Jelcyna temat integracji z bratnią Białorusią był swoistym „testem na patriotyzm”²⁵, ale również jednym z nielicznych uznanych społecznie jego sukcesów. Alaksandr Łukaszenka akceptował instrumentalne wykorzystywanie przez Moskwę integracji rosyjsko-białoruskiej, gdyż sam czerpał z tego korzyści.

Po objęciu władzy przez Władimira Putina temat integracji z Białorusią częściowo utrzymał zna-

czenie wewnątrzpolityczne. Nieoficjalnie wiadomo, że w latach 2005–2006 Kreml rozpatrywał możliwość zjednoczenia z Białorusią jako jeden ze scenariuszy umożliwiających przedłużenie rządów Władimira Putina²⁶. Zgodnie z tym niezrealizowanym planem, po zakończeniu w 2008 roku drugiej kadencji miał on pozostać przy władzy jako przywódca Państwa Związkowego Białorusi i Rosji. Trudno przesądzać, na ile te plany były realne, stały się jednak niemożliwe do zrealizowania z powodu negatywnego stanowiska Mińska²⁷.

3. Sojusznicy Białorusi w Rosji

Od początku procesu integracji Białoruś (i sam Alaksandr Łukaszenka) mogła liczyć na poparcie i lobbuing różnych grup w elitach politycznych i biznesowych Rosji. Wynikało to z tego, że miały one interes w utrzymaniu istniejącego, preferencyjnego dla Białorusi modelu stosunków dwustronnych. Wpływ tych sił na politykę Kremla wobec Białorusi miał różne natężenie w różnych okresach. Najsilniejszy był w czasie prezydentury Borysa Jelcyna, potem zaczął systematycznie spadać, ale ich działalnością mogą być tłumaczone pewne korekty polityki rosyjskiej wobec Białorusi. Można je podzielić na kilka głównych grup:

■ Część kompanii naftowych. Rosyjskie koncerny naftowe (szczególnie Surgutneftiegaz, ŁUKoil, Sławnieft’ i Russneft’), w odróżnieniu od Gazpromu, można uznać za sojuszników Mińska, ze względu na zbieżność interesów obu stron. Firmy te przez wiele lat przerabiały swój surowiec w rafineriach białoruskich, osiągając w ten sposób znaczne zyski²⁸. Dopiero wprowadzenie przez Rosję w styczniu 2007 roku cła na ropę eksportowaną na Białoruś spowodowało, że działalność ta stała się mniej opłacalna. Część firm naftowych opowiadała się za przywróceniem poprzedniego modelu eksportu ropy na Białoruś oraz występowała przeciwko budowie rurociągu do Primorska²⁹, który miałyby zastąpić Drużbę.

■ Partia komunistyczna i niektórzy deputowani do Dumy. Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej była zwolennikiem odtworzenia w zmiennej formie ZSRR i uznawała integrację z Białorusią za pierwszy krok w tym kierunku. Komuniści twierdzą, że Białoruś jest jedynym realnym sojusznikiem Rosji na świecie oraz opowiadają

się za utrzymaniem dla niej subsydiów energetycznych (krytykowali Kreml za podwyżkę cen gazu). Nie mają oni jednak obecnie realnego wpływu na politykę rosyjską. Do 2003 roku w parlamencie silna była również nieformalna grupa deputowanych z innych partii, uchodząca za lobbystów Białorusi, m.in. Giennadij Sielezniow, były przewodniczący Dumy. Również Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji Władimira Żyrinowskiego i pozaparlamentarne partie nacjonalistyczne można zaliczyć do grupy probiałoruskiego lobby.

■ **Generacja.** Rosyjscy wojskowi podkreślają znaczenie Białorusi z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa i obrony Rosji. Ich wpływu na politykę Kremla nie należy jednak przeceniać. Dodatkowo, rosyjski przemysł zbrojeniowy, do którego należy większość białoruskich przedsiębiorstw, produkujących na potrzeby sektora obronnego, opowiada się za utrzymaniem niskich cen gazu dla Białorusi.

■ **Mer Moskwy** Jurij Łużkow, jeden z wpływowych polityków rosyjskich, ma szerokie związki biznesowe z Białorusią, zarówno na poziomie moskiewskiej administracji miejskiej i biznesu moskiewskiego działającego pod jego patronatem (około 45% eksportu Białorusi do Rosji przypada na Moskwę), jak również interesy prywatne³⁰.

■ **Część elit regionalnych.** W drugiej połowie lat 90. Alaksandr Łukaszenka, marzący o zajęciu miejsca Borysa Jelcyna na Kremlu, zaczął nawiązywać intensywne kontakty z rosyjskimi regionami i rosyjskimi gubernatorami³¹. W rezultacie Białoruś utrzymywała w 2005 roku bezpośrednie kontakty z 80 z 89 podmiotów Federacji Rosyjskiej, poza ambasadą w Moskwie ma również przedstawicielstwa w dziesięciu rosyjskich miastach³². Centralizacja władzy w Rosji i zwiększenie przez Kreml kontroli nad regionami spowodowały osłabienie wpływów Alaksandra Łukaszenki, ale nie zlikwidowały ich zupełnie³³.

■ **Cerkiew prawosławna.** Alaksandr Łukaszenka wykreował swój wizerunek jako „opiekuna” Cerkwi prawosławnej na Białorusi, pozostającej w zależności od Patriarchatu Moskiewskiego. Tym samym zdobył wsparcie hierarchów Cerkwi rosyjskiej, jednak obecnie tylko w niewielkim stopniu przekłada się ono na poparcie polityczne.

Bez istnienia rosyjskich lobbystów Łukaszenka prawdopodobnie nie zdołałby osiągnąć tak silnej pozycji wobec Kremla, jaką miał w latach 90. i w okresie pierwszej kadencji Władimira Putina³⁴. Wpływy na Kreml grup lobbujących w interesach Białorusi są obecnie znacznie słabsze niż wcześniej, dotyczą przede wszystkim współpracy gospodarczej i w niewielkim stopniu przekładają się na realne wsparcie polityczne.

4. Rosja wobec sytuacji na Białorusi

Rosja jest państwem, które po 1991 roku miało największe możliwości wpływania na sytuację polityczną na Białorusi. Moskwa okazywała poparcie Alaksandrowi Łukaszence, pomagała mu zwalczać przeciwników politycznych i zająć dominującą pozycję na białoruskiej scenie politycznej. W 1996 roku, kiedy groził mu *impeachment*, Rosja wystąpiła jako mediator w jego konflikcie z parlamentem, a *de facto* jako jego obrońca. Rosyjskie wsparcie było kluczowym czynnikiem umożliwiającym białoruskiemu prezydentowi zachowanie wówczas władzy. Kreml wsparł Łukaszenkę w wyborach prezydenckich w 2001 roku i 2006 roku. W akcję poparcia dla niego włączyły się rosyjskie kanały telewizyjne, oglądane masowo na Białorusi oraz rosyjski biznes, który w zamian za obietnice udziału w prywatyzacji białoruskich przedsiębiorstw, wsparł go finansowo³⁵. W 2004 roku Rosja, jako jedno z niewielu państw, uznała wyniki referendum, dające Łukaszence możliwość kandydowania na trzecią kadencję. Moskwa legitymizowała w ten sposób niedemokratyczne działania białoruskiego przywódcy i występowała jako jego najważniejszy sojusznik. Wsparcie ze strony Rosji wynikało z tego, że Łukaszenka uchodził w latach 90. za polityka jednoznacznie prorosyjskiego, a jego deklaracje o integracji obu państw traktowane były poważnie. W rezultacie Kreml nie widział potrzeby budowania zaplecza prorosyjskiego wśród innych, coraz bardziej marginalizowanych przez Łukaszenkę sił politycznych.

Od początku rządów Alaksandra Łukaszenki Moskwa rozpięła nad nim parasol ochronny również na arenie międzynarodowej, broniąc przed oskarżeniami o autorytaryzm. Rosja regularnie występowała w obronie Białorusi na forach międzynarodowych (m.in. OBWE, Rada Europy) i blokowała

rezolucje ONZ potępiające łamanie demokracji w tym kraju. Miało to na celu zarówno wsparcie „sojuszniczego państwa”, jak i obronę przed oddziaływaniem z zewnątrz na obszar uznawany za wyłączną strefę wpływów. Białoruś wspierała natomiast rosyjskie inicjatywy na forum wielu organizacji międzynarodowych (np. w kwestii reformy OBWE, problemu Iranu i Kosowa). Po wyborach prezydenckich na Białorusi w marcu 2006 roku, kiedy ich przebieg skrytykowało wiele państw i organizacji międzynarodowych, rosyjska Duma wydała specjalną rezolucję, w której zaprotestowała przeciwko „brakowi szacunku niektórych państw zachodnich dla wyboru Białorusinów”³⁶. Obserwowane od 2002 roku pogorszenie się stosunków rosyjsko-białoruskich i osobistych relacji między Władimirem Putinem i Alaksandrem Łukaszenką paradoksalnie nie spowodowało jednak wycofania poparcia Kremla dla władz Białorusi. Symbolem tego było wsparcie udzielone przez Moskwę Łukaszence w trakcie wyborów w 2006 roku³⁷. Rosja uznała, że jest on jedynym gwarantem zachowania Białorusi w orbicie wpływów rosyjskich. „Bezalternatywność” Łukaszenki dla Rosji wynika z tego, że w ostatnich latach kontakty między Moskwą i Mińskiem opierały się wyłącznie na zasadzie kontaktów między przywódcami obu państw. Kiedy okazało się, że Łukaszenka nie daje się sterować i „nie słuca”³⁸ poleceń Kremla, Rosja – jak się wydaje – podjęła próbę zbudowania nowego prorosyjskiego zaplecza politycznego. Jest to jednak o tyle trudne, że w ostatnich latach na Białorusi powstała klasa polityczna mająca własne interesy, różniące się od interesów rosyjskich, i tym samym niezainteresowana dalszym zbliżeniem z Rosją³⁹. Rosjanie zaczęli z jednej strony nieoficjalnie wspierać finansowo partię komunistów, opozycyjną wobec rządów Łukaszenki, z drugiej zaś podjęli próbę wzmocnienia i uaktywnienia agentów wpływu wśród części nomenklatury⁴⁰. Proces ten trwa, ale jego niepubliczny charakter sprawia, że trudno przesądzać, do czego doprowadzi. Wydaje się jednak, że Rosja nie dąży obecnie do zmiany władz na Białorusi. Byłoby to niebezpieczne, gdyż najprawdopodobniej pełna kontrola tego procesu nie byłaby możliwa, a Łukaszenka wielokrotnie już pokazał, że gdy zaczyna mu grozić utrata władzy (lub zaczyna się rysować taka możliwość) robi wszystko, aby władzę utrzymać. Moskwa nie ma też wystarczająco wiele skutecz-

nych instrumentów, aby do takiej zmiany władzy doprowadzić, gdyż jej możliwości realnego oddziaływania na sytuację na Białorusi są ograniczone. Rosja dysponuje wprawdzie potężnym narzędziem w postaci surowców energetycznych, ale nie może z nich w pełni korzystać, gdyż np. gwałtowne podniesienie ich cen mogłoby spowodować kryzys gospodarczy na Białorusi, czym Moskwa nie jest zainteresowana. Osłabiłoby to znacznie Alaksandra Łukaszenkę i mogłoby doprowadzić do wybuchu niezadowolenia społecznego na Białorusi.

Rosyjskie wybory parlamentarne (grudzień 2007 roku) spowodowały niespodziewaną poprawę relacji dwustronnych, czego symbolem była wizyta prezydenta Putina w Mińsku w połowie grudnia 2007 roku. Była ona spowodowana prawdopodobnie chęcią „uspokojenia” stosunków z Białorusią w okresie przedwyborczym. Można przypuszczać, że wieloletnie problemy Moskwy z „niesterowalnym” Łukaszenką sprawią, że Rosja podejmować będzie próby zbudowania alternatywnych wobec niego, prorosyjskich sił politycznych (przede wszystkim w części nomenklatury). Celem takiej operacji będzie nie tyle przeprowadzenie zmiany władzy w Mińsku, ile możliwości wykorzystania takiego prorosyjskiego zaplecza w sytuacji, kiedy stanie się to konieczne (czyli np. podczas ewentualnego poważnego kryzysu politycznego).

III. Stosunki gospodarcze

Od współpracy z Rosją uzależnione jest funkcjonowanie dużej części gospodarki Białorusi, podczas gdy dla Rosji współpraca gospodarcza z Białorusią ma nieporównywalnie mniejsze znaczenie. Uzależnienie gospodarki białoruskiej od rosyjskiej jest konsekwencją związków wytworzonych jeszcze w okresie istnienia ZSRR. Po 1991 roku zmieniło się to tylko w niewielkim stopniu, znacznie mniejszym niż w przypadku innych państw poradzieckich⁴¹. W niektórych dziedzinach współpracy zależność nawet wzrosła, szczególnie w sektorze energetycznym. W rezultacie powstał specyficzny model współpracy gospodarczej Białorusi z Rosją, oparty na dwóch głównych czynnikach: szerokim otwarciu rosyjskiego rynku dla produkcji białoruskiej (w większości niekonkurencyjnej na innych rynkach) oraz rosyjskich subsydiach energetycznych (dostawach taniego gazu i ropy naftowej). Faktyczne dotowanie gospodarki białoruskiej przez Rosję umożliwiło rezygnację z przeprowadzenia reform rynkowych i utrzymanie gospodarki centralnie planowanej z dużym (80%) udziałem państwa.

1. Wymiana handlowa Rosji z Białorusią

Rosja od 1991 roku pozostaje głównym partnerem handlowym Białorusi, a jej udział w białoruskim handlu zagranicznym wyniósł w 2007 roku 49% (zob. tabela 1). Wprawdzie od 2005 roku

białoruski eksport do UE po raz pierwszy przewyższył wielkość eksportu do Rosji, jednak nie zmienia to stanu znacznego uzależnienia Białorusi od wymiany handlowej z Federacją Rosyjską. Udział Białorusi w rosyjskim handlu zagranicznym wyniósł w 2007 roku 4,7% (ponad 26 mld dolarów), co oznacza, że kraj ten jest szóstym największym partnerem handlowym Rosji i drugim na obszarze WNP (po Ukrainie). W rosyjskim eksporcie (według danych za 2006 rok) dominują surowce energetyczne (40%), maszyny i środki transportu (16%), metale i wyroby z nich (16%), produkcja chemiczna (10%), towary spożywcze (7%). Główne produkty białoruskiego eksportu do Rosji to: maszyny i środki transportu (37%), towary spożywcze (16%), produkcja chemiczna (11%), wyroby z metali (10%).

Przytoczone wyżej dane statystyczne pokazują poziom jednostronnego uzależnienia Białorusi od wymiany gospodarczej z Rosją, mimo że białoruski udział w rosyjskim handlu zagranicznym można uznać za znaczący. Tak duża skala dwustronnej wymiany handlowej możliwa była dzięki zachowaniu wielu powiązań gospodarczych, wytworzonych w okresie ZSRR oraz integracji gospodarczej obu państw. Już 13 listopada 1992 roku podpisano pierwsze rosyjsko-białoruskie porozumienie o wolnym handlu. Następnie 6 stycznia 1995 roku zostało ono rozszerzone o dwie kolejne umowy: protokół o wprowadzeniu zasad wolnego handlu bez wyjątków i ograniczeń oraz porozumienie o unii celnej. Stworzenie unii cel-

Tabela 1. Wymiana handlowa Rosji z Białorusią w latach 1995–2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Eksport FR (mld USD)	2,96	3,52	4,67	4,67	3,76	5,56	5,43	5,92	7,60	11,21	10,11	13,08	17,18
Import FR (mld USD)	2,18	3,02	4,78	4,60	3,23	3,71	3,96	3,97	4,88	6,48	5,71	6,85	8,88
Udział RB w handlu zagranicznym FR (%)	3,54	4,14	5,94	6,99	6,07	6,18	6,03	5,87	5,88	6,30	4,28	4,25	4,7
Udział FR w handlu zagranicznym RB (%)	49,9	51,94	59,09	59,38	55,48	58,29	59,75	57,80	58,04	58,49	48,43	47,38	49,18

Źródło: Federalna Służba Statystyki Państwowej (www.gks.ru), Ministerstwo Statystyki i Analiz Republiki Białoruś (www.belstat.gov.by)

nej (od początku działającej w niepełnym wymiarze) było korzystne przede wszystkim dla Białorusi. W ciągu dwóch lat od powstania unii białoruski eksport do Rosji wzrósł ponaddwukrotnie, a Białoruś po raz pierwszy odnotowała dodatnie saldo handlu ze wschodnim sąsiadem. Tymczasem dla Rosji okazała się ona „czarną dziurą”, przez którą na jej terytorium półlegalnie lub nielegalnie wwożono różne towary⁴².

Pomimo istniejącej *de iure* unii celnej w rosyjsko-białoruskich stosunkach handlowych *de facto* w dalszym ciągu obowiązywały cła na import pewnych grup towarów oraz nie uzgodniono w pełni wspólnych taryf eksportowych. Aby chronić swój rynek przed konkurencyjną produkcją zagraniczną, Rosja i – w znacznie większym stopniu Białoruś – wprowadziły wobec siebie bariery protekcyjnistyczne, które wywoływały regularne konflikty handlowe w ich relacjach gospodarczych⁴³. Na początku 2007 roku obowiązywało 146 białoruskich ograniczeń na import towarów z Rosji (m.in. na wyroby chemiczne, alkohol, warzywa, tytoń), co – według ocen rosyjskiego Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu – sprawiło, że straty eksporterów z tego powodu sięgały 500 mln dolarów rocznie⁴⁴. Dwustronna strefa wolnego handlu istnieje więc w niepełnym zakresie i z wieloma ograniczeniami. Początkowo władze rosyjskie starały się nie upolityczniać problemu, jednak w 2005 roku wymogły na Mińsku stworzenie wspólnej komisji, mającej przygotować porozumienie o zniesieniu ograniczeń we wzajemnym handlu. Dokument został podpisany 23 marca 2007 roku, co było jedną z konsekwencji rosyjskiej presji energetycznej⁴⁵. Najważniejszym postanowieniem porozumienia o środkach rozwoju współpracy handlowo-gospodarczej jest zniesienie istniejących ograniczeń w dostępie do rynku drugiej strony oraz zobowiązanie do niewprowadzania nowych. Białoruś zgodziła się ponadto na zniesienie ograniczeń ilościowych w imporcie rosyjskich towarów oraz na wprowadzenie kwot na eksport swojego cukru do Rosji. Porozumienie jest korzystne przede wszystkim dla Moskwy, gdyż znacznie ułatwia dostęp towarów rosyjskich na rynek białoruski. Porozumienie nie rozwiązało wszystkich problemów w handlu dwustronnym, gdyż Białoruś w dalszym ciągu utrzymuje bariery protekcyjnistyczne wobec wybranych sektorów własnego rynku (m.in. spożywczego, tytoniowego) i próbu-

je zachować uprzywilejowane zasady dostępu swoich towarów na rynek rosyjski. Podpisanie dokumentu jest jednak potwierdzeniem postępującego od kilku lat procesu ekonomizacji stosunków gospodarczych Rosji z Białorusią i procesu egzekwowania zawartych w latach 90. umów regulujących wzajemny handel. Dużą rolę w tym procesie odgrywają rosnący w siłę producenci rosyjscy, którzy coraz skuteczniej wpływają na władze, aby te ograniczyły ulgowy dostęp towarów białoruskich na rynek rosyjski⁴⁶. Białoruś broni się przed urynkowieniem swojego eksportu, m.in. próbując odkładać podpisywanie kolejnych dokumentów, mających uregulować inne sfery wzajemnej współpracy handlowej.

2. Znaczenie tranzytowe Białorusi dla Rosji

Białoruś jest obok Ukrainy kluczowym dla Rosji państwem tranzytowym. Przez terytorium białoruskie przesyłanych jest do państw Unii Europejskiej 20% rosyjskiego eksportu gazu (45 mld m³), około 30% ropy (80 mln ton) oraz 100 mln ton innych ładunków rocznie (około 30% całości transportu z/do Rosji). Przechodzące przez Białoruś: gazociąg jamalski i ropociąg Družba są obiektami o znaczeniu strategicznym dla Rosji i obecnie nie ma ona możliwości zastąpienia ich w całości alternatywnymi trasami. Białoruś jest również najważniejszym państwem dla rosyjskiego tranzytu do obwodu kaliningradzkiego.

2.1. Tranzyt surowców energetycznych

Tranzyt rosyjskich surowców energetycznych przez terytorium białoruskie jest najważniejszą dla Rosji sferą dwustronnej współpracy gospodarczej, wywołującą regularne w ostatnich latach spory między dwoma państwami. W interesie rosyjskim leży bezproblemowe przesyłanie swojej ropy i gazu do UE. W tym celu Rosja od lat dąży do przejęcia kontroli nad Biełtransgazem, monopolistą państwowym zarządzającym białoruskimi sieciami gazowymi, w tym gazociągiem tranzytowym o aktualnej przepustowości 14,5 mld m³ gazu rocznie. Drugi gazociąg przebiegający przez Białoruś – Jamał–Europa o przepustowości 30 mld m³ – od uruchomienia w 1999 roku jest własnością rosyjską. Białoruś jest zainteresowana zachowaniem znaczącego udziału w tranzyście rosyjskich surowców zarówno ze względu na wymiar

finansowy, jak i polityczny. Zyski z opłat tranzytowych wynoszą około 160 mln dolarów rocznie za transport gazu i około 190 mln dolarów za przesył ropy. Ale ważniejsze niż kwestie finansowe jest to, że Mińsk traktuje tranzyt jako istotny argument w stosunkach z Moskwą. Częściowe uzależnienie eksportu rosyjskiej ropy i gazu od tranzytu przez terytorium białoruskie sprawia, że Białoruś może w części równoważyć zależność od Rosji w innych kwestiach gospodarczych i politycznych.

W ostatnich latach dwukrotnie wystąpiły problemy z tranzytem rosyjskiego gazu i ropy przez Białoruś. W lutym 2004 roku Mińsk nie zgodził się na podniesienie przez Gazprom ceny z 20 dolarów za 1000 m³ do 50 dolarów, co spowodowało wstrzymanie przez Rosję na osiemnaście godzin dostaw surowca przez sieci Biełtransgazu. Wywołało to spadek dostaw dla odbiorców w Polsce i na Litwie, a Biełtransgaz zaczął nielegalnie pobierać brakujący mu surowiec z gazociągu jamalskiego. Konflikt zakończył się ustępstwem ze strony Gazpromu (nowa cena wyniosła 47 dolarów, ale jednocześnie Białoruś otrzymała z budżetu rosyjskiego 200 mln dolarów kredytu na pokrycie skutków podwyżki), co dowiodło, że Białoruś jest trudnym negocjatorem, a Rosja ma niewielkie możliwości zmuszenia Mińska do ustępstw.

W styczniu 2007 roku z powodu kolejnego rosyjsko-białoruskiego sporu energetycznego doszło do wstrzymania tranzytu rosyjskiej ropy ropociągiem Drużba. Ze względu na brak porozumienia co do wysokości cła na ropę sprzedawaną Białorusi po 1 stycznia⁴⁷ oraz w odwecie za nałożenie przez stronę białoruską bezprawnego cła na tranzyt tego surowca 7 stycznia Rosja zawiesiła przesyłanie ropy⁴⁸. Spowodowało to wstrzymanie dostaw dla odbiorców w Polsce i Niemczech. 10 stycznia ropa ponownie popłynęła Drużbą, a po dwóch dniach Białoruś i Rosja podpisały ugodę (zob. szerzej rozdz. III, pkt 3.1.).

Problem z tranzytem ropy przez Białoruś spowodował, że 11 stycznia 2007 roku Władimir Putin wydał rozporządzenie o rozpoczęciu przygotowania budowy ropociągu z Uneczy do Primorska (Bałtycki System Rurociągowy-2, BTS-2), który miałby zastąpić Drużbę. Według pierwotnej wersji projektu, rosyjska ropa transportowana przez terytorium Białorusi została skierowana do rosyjskiego portu w Primorsku w obwodzie leninogradzkim. Realizacja tego planu oznaczałaby cał-

kowite zamknięcie Drużby. W sierpniu 2007 roku rosyjskie Ministerstwo Przemysłu i Energetyki zaprezentowało zmodyfikowaną wersję projektu, zgodnie z którą zachowana zostanie południowa część Drużby, przesyłająca ropę na Słowację, Węgry i do Czech, oraz do ukraińskiego portu Piwdennej pod Odessą⁴⁹. Tym samym poziom tranzytu ropy przez terytorium białoruskie spadłby z obecnych 80 mln ton do 30 mln rocznie, zmniejszając znaczenie tranzytowe Białorusi⁵⁰. Ekonomiczne uzasadnienie projektu jest wątpliwe, a jego realizacja spowodowałaby zapewne spór z Polską i Niemcami, głównymi odbiorcami ropy z Drużby. W kwietniu 2008 roku negatywną opinię o BTS-2 wydało Rosyjskie Ministerstwo Przemysłu i Energetyki, co najprawdopodobniej spowoduje, że ten motywowany politycznie⁵¹ projekt zostanie przynajmniej odłożony w czasie.

Wskutek problemów z tranzytem rosyjskiego gazu Rosja podjęła ostateczną decyzję o budowie gazociągu po dnie Morza Bałtyckiego (Nord Stream)⁵², co oznaczało przynajmniej zawieszenie budowy Jamału II (rosyjsko-białoruska umowa z stycznia 1994 roku i rosyjsko-polska z sierpnia 1993 roku przewidywały powstanie dwóch nitek gazociągu). Mińsk regularnie krytykował Moskwę za budowę nowej trasy omijającej Białoruś, zarzucając, że jest to projekt nieracjonalny ekonomicznie. Jednocześnie władze białoruskie czynią starania, aby skłonić Rosję do powrotu do projektu budowy Jamału II. Fala dyskusji na ten temat powróciła jesienią 2007 roku, jednak nie spowodowała zmiany negatywnego stanowiska Rosji. Rozpoczęcie budowy drugiej nitki Jamału w perspektywie kilku najbliższych lat wydaje się tym samym mało prawdopodobne. Gazociąg na dnie Morza Bałtyckiego jest zbyt prestiżowym projektem dla Moskwy, aby mogła z niego zrezygnować. Nie jest jednak wykluczone, że Rosja powróci do Jamału II w przypadku znacznego opóźnienia prac nad Nord Streamem⁵³. Możliwy jest również wariant zwiększenia przez Gazprom przesyłania surowca gazociągami Biełtransgazu, wciąż mającymi około 15 mld m³ wolnych mocy przesyłowych, po przejściu 50% jego akcji. W tym przypadku oznaczałoby to najprawdopodobniej ostateczną rezygnację z Jamału II.

Zarówno projekt BTS-2, jak i Nord Stream wpisują się w rosyjską politykę ograniczania zależności od państw tranzytowych, przez które rosyjska ropa i gaz eksportowane są do krajów UE. Podob-

ne podejście Moskwy tylko w części można uznać za swoiste wotum nieufności wobec Mińska, gdyż do początku 2007 roku Białoruś – w odróżnieniu od Ukrainy – nie dawała Rosji powodów do obaw o bezpieczeństwo tranzytu. Rosyjska decyzja może jednak posłużyć za ilustrację aktualnego stanu stosunków między dwoma państwami oraz braku przekonania Kremla co do ich stabilności w przyszłości. Moskwa będzie więc zapewne konsekwentnie zmierzać do zmniejszenia zależności od Białorusi poprzez budowę ropociągów przebiegających wyłącznie przez terytorium Rosji i kończących się w portach morskich obwodu leningradzkiego.

2.2. Tranzyt towarów i tranzyt do Kaliningradu

Kwestie tranzytu rosyjskich towarów przez terytorium białoruskie reguluje umowa o unii celnej z 1995 roku, a warunki transportu z/do eksklawy kaliningradzkiej określa specjalna umowa z 1998 roku. W ostatnich latach Białoruś stwarzała jednak okresowe problemy w tranzycie z/do Rosji. Początkowo punktem spornym były bezprawne konfiskaty rosyjskich ładunków o wartości dziesiątków milionów dolarów rocznie⁵⁴, a następnie ograniczenia o charakterze prawnym (m.in. wprowadzanie dodatkowych licencji i opłat). W czerwcu 2006 roku Białoruś nieoczekiwanie zdecydowała nawet o wprowadzeniu czasowej kontroli na granicy z Rosją. Najpoważniejsze utrudnienie rosyjskiego tranzytu zostało zastosowane przez Mińsk w trakcie rosyjsko-białoruskiego konfliktu naftowego w styczniu 2007 roku⁵⁵. Trwające ponad miesiąc obostrzenia spowodowały znaczne straty finansowe rosyjskich przewoźników. Decyzja Mińska była swoistą manifestacją, mającą zademonstrować, że dysponuje potencjałem negatywnym, który może zaszkodzić interesom ekonomicznym Rosji. Władze białoruskie niejednokrotnie naruszały również dwustronną umowę z 1998 roku o tranzycie kaliningradzkim, wprowadzając dodatkowe ograniczenia ze względu na „ochronę interesów ekonomicznych Białorusi”. Powodem był fakt, że część ładunków z obwodu kaliningradzkiego, deklarowanych jako tranzyt, trafiała na rynek białoruski bez oclenia (w 2006 roku ich wartość miała wynieść 10 mln dolarów)⁵⁶. Aby rozwiązać problem, strony zobowiązały się podpisać dodatkowe porozumienie o tranzycie z/do Kaliningradu⁵⁷.

Okresowe utrudnienia w transporcie rosyjskich towarów do państw UE i Kaliningradu nie spowodowały jednak spadku tranzytu przez Białoruś. Rosnąca każdego roku ilość przewożonych ładunków z/do Rosji sprawia, że możliwości wykorzystania alternatywnych tras tranzytowych są niewielkie. W ostatnich latach rozbudowywane są wprawdzie rosyjskie porty nad Morzem Bałtyckim (w obwodzie leningradzkim) i Morzem Czarnym, jednak zastąpienie tranzytu przez Białoruś jest niemal niemożliwe, a z ekonomicznego punktu widzenia często nieopłacalne.

3. Znaczenie dostaw rosyjskich surowców energetycznych

Dostawy surowców energetycznych na Białoruś są kluczową kwestią w stosunkach rosyjsko-białoruskich. Białoruś jest w pełni uzależniona od dostaw rosyjskiego gazu i ropy⁵⁸, i nie ma możliwości ich dywersyfikacji w najbliższej przyszłości⁵⁹. Od początku integracji obu państw Rosja dostarczała odbiorcom białoruskim gaz po cenach ulgowych, niższych niż dla innych krajów WNP, co motywowano procesem integracji obu państw. W rezultacie do końca 2006 roku Białoruś płaciła za gaz cenę niewiele wyższą od wewnątrzrosyjskiej i znacznie niższą od europejskiej. Mimo to Mińsk wielokrotnie nie wywiązywał się z płatności za surowiec, co doprowadzało do ograniczania przez Gazprom dostaw. Strony jednak zawsze znajdowały porozumienie, zwykle za cenę ustępstw ze strony Rosji, która regularnie umarzala białoruskie długi gazowe⁶⁰. Szczególnym wymiarem problemu gazu w stosunkach dwustronnych było dążenie Rosji od początku lat 90. do przejęcia Biełtransgazu. Mińsk, świadomy znaczenia przedsiębiorstwa, nie godził się jednak na sprzedaż nawet części jego akcji.

Białoruś kupowała również rosyjską ropę po cenach znacznie niższych niż inne państwa, gdyż dzięki istnieniu unii celnej surowiec nie był obłożony rosyjskim cłem eksportowym. Doprowadziło to do znacznego wzrostu dostaw ropy zarówno na potrzeby wewnętrzne Białorusi (około 6 mln ton rocznie), jak i – po jej przetworzeniu w białoruskich rafineriach w Mozyrzcu i Nowopołocku – na eksport (około 14 mln ton rocznie). Przynosi to budżetowi białoruskiemu ogromne zyski, szacowane w 2006 roku na ponad 5,4 mld dolarów⁶¹. W rezultacie udział produktów nafto-

wych w eksporcie Białorusi wyniósł w 2006 roku niemal 40%. Schemat ten mógł funkcjonować dzięki temu, że zarabiała na nim także rosyjskie kompanie naftowe⁶², które chętnie przerabiała swoją ropę w białoruskich rafineriach, korzystając z braku cła na granicy rosyjsko-białoruskiej oraz niskich stawek białoruskiego cła eksportowego na produkty naftowe. Mechanizm nazywany „białuskim rajem podatkowym” (off-shore) powodował straty rosyjskiego budżetu w wysokości około 1,8 mld dolarów rocznie.

Rosyjskie dotacje w formie ulgowych cen gazu i ropy w połączeniu z korzystną koniunkturą na białoruskie produkty naftowe na rynkach zagranicznych były głównym źródłem wzrostu gospodarki Białorusi i najważniejszą przyczyną „cudu gospodarczego” w tym kraju (wzrost gospodarczy średnio 7,9% rocznie w latach 2001–2006 przy zachowaniu gospodarki centralnie sterowanej, bez reform rynkowych, z niewielkim udziałem sektora prywatnego). Tani rosyjski gaz był również podstawą utrzymania przez wiele białoruskich przedsiębiorstw konkurencyjności na rynku wewnętrznym i zagranicznym. Białoruska gospodarka należy bowiem do najbardziej energochłonnych na świecie.

3.1. Początek procesu urynkowienia współpracy energetycznej

Na początku 2006 roku Rosja zaczęła bardziej stanowczo sygnalizować zmianę dotychczasowego modelu współpracy energetycznej z Białorusią⁶³. Stało się to nieuniknione, gdyż na początku 2006 roku Białoruś była jedynym nabywcą rosyjskiego gazu wśród krajów WNP, którego nie dotknęły podwyżki. Wydaje się, że przyczyną utrzymania niższych cen dla Białorusi była niechęć Moskwy do wywoływania konfliktu od razu z dwoma najważniejszymi państwami tranzytowymi przy eksporcie rosyjskich surowców (na początku 2006 roku wybuchł konflikt o cenę gazu z Ukrainą) oraz obawa przed osłabieniem pozycji Aleksandra Łukaszenki przed wyborami prezydenckimi w marcu 2006 roku⁶⁴.

Negocjacje o cenie gazu dla Białorusi rozpoczęły się jesienią 2006 roku i początkowo strona rosyjska groziła podwyżką do poziomu 140–220 dolarów za 1000 m³. Rosja uzależniała wysokość nowej ceny od przekazania jej kontroli nad Biełtransgazem oraz – nieoficjalnie – od możliwości przejęcia przez rosyjskie firmy innych strategicznych

aktywów białoruskich⁶⁵. Stanowczość Rosji wywołała zdumienie w Mińsku. Umowę o nowych zasadach dostaw gazu udało się podpisać dopiero 31 grudnia 2006 roku. Cena na 2007 rok wzrosła z 46 do 100 dolarów, w 2008 roku miała wynieść 67% ceny „średnioeuropejskiej” (formuła nie została sprecyzowana), w 2009 roku 80%, w 2010 roku 90%, po czym od 2011 roku miała się z nią zrównać. Dodatkowo Białoruś miała wyrazić zgodę na sprzedaż Gazpromowi do połowy 2010 roku 50% akcji Biełtransgazu (w corocznych transzach po 12,5% każda).

Kryzys gazowy nałożył się na kryzys naftowy, spowodowany podjęciem przez rząd rosyjski 12 grudnia 2006 roku decyzji o wprowadzeniu od 1 stycznia cła na eksport ropy na Białoruś⁶⁶. Konflikt udało się rozwiązać dopiero 12 stycznia 2007 roku. Ustalono wówczas, że ropa eksportowana na Białoruś w 2007 roku będzie objęta ulgowym cłem w wysokości 29,3% od jego przepisowej wielkości, 33,5% w 2008 roku i 35,6% w 2009 roku, cło – nakładane wyłącznie na surowiec przeznaczony – po przetworzeniu w białoruskich rafineriach – na reeksport i nie objęto ropy na potrzeby wewnętrzne Białorusi. Jednocześnie Białoruś zachowała pełne dochody ze swojego cła eksportowego na produkty ropopochodne, ale zostało ono powiązane z wysokością cła rosyjskiego (czyli *de facto* podwyższone).

3.2. Konsekwencje podwyżki cen surowców

O ile konflikt gazowy w lutym 2004 roku pokazał, że Moskwa nie umie lub nie chce do końca wykorzystywać uzależnienia Białorusi od rosyjskiego gazu, o tyle konflikt gazowo-naftowy na przełomie 2006/2007 roku zademonstrował radykalną zmianę polityki Rosji. Moskwa konsekwentnie zrealizowała zapowiedzi i podniosła cenę gazu oraz zmieniła zasady dostaw ropy. Stało się to przyczyną najpoważniejszego kryzysu w stosunkach rosyjsko-białoruskich po 1991 roku. Aleksandr Łukaszenka manifestacyjnie ogłosił, że pro-rosyjski kierunek polityki zagranicznej Białorusi był błędem oraz zapowiedział nowe otwarcie w stosunkach z Zachodem i „wystawienie rachunku” Rosji za tranzyt i wykorzystywane na terytorium Białorusi obiekty wojskowe⁶⁷.

Celem rosyjskiej podwyżki nie było jednak wywołanie kryzysu gospodarczego na Białorusi, czego dowodem jest jej rozłożenie w czasie. Kreml nie

jest zainteresowany doprowadzeniem gospodarki białoruskiej do załamania, gdyż mogłoby to pociągnąć za sobą niekontrolowaną zmianę władzy w tym kraju. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w 2007 roku Białoruś nie odczuła dotkliwie efektów podwyżki cen gazu i ropy, ale niektóre jej skutki stały się widoczne, m.in.: likwidacja niektórych ulg socjalnych (w wysokości około 90 mln dolarów rocznie), wzrost ujemnego salda handlu zagranicznego (4,3 mld dolarów w porównaniu do 2,6 mld w 2006 roku). Połączony efekt obu podwyżek doprowadził również do wzrostu białoruskich wydatków na zakup rosyjskich surowców o około 2,1 mld dolarów tylko w 2007 roku. Ponadto wskutek wprowadzenia cła na import ropy na Białoruś dotychczasowy model przerobu ropy w białoruskich rafineriach stał się mniej atrakcyjny dla rosyjskich kompanii naftowych (za ropę wysłaną na Białoruś musiały dodatkowo wpłacić do budżetu Rosji ponad 1,1 mld dolarów z powodu wprowadzonego cła na granicy). Rosyjskie firmy zaczęły się więc wycofywać ze współpracy z rafineriami w Mozyrzu i Nowopołocku, co mogłoby doprowadzić oba przedsiębiorstwa do bankructwa. Aby tego uniknąć, Mińsk musiał wprowadzić rekompensaty dla kompanii naftowych z Rosji⁶⁸.

Niezależnie od umiarkowanych skutków podwyżki cen surowców dla Białorusi w 2007 roku rosyjskie subsydia energetyczne – zgodnie z dwustronnymi umowami – będą się systematycznie zmniejszać, aby zupełnie zniknąć w 2011 roku. Rosyjska decyzja o rozpoczęciu odchodzenia od subsydiowania gospodarki Białorusi jest więc równoznaczna z końcem białoruskiego modelu gospodarczego w jego dotychczasowej formie. Władze białoruskie miały początkowo nadzieję, że uda się im skłonić Rosję do powrotu do wcześniejszych, znacznie korzystniejszych zasad dostaw gazu. Szybko jednak okazało się, że Gazprom zamierza wyegzekwować przestrzeganie przez Mińsk podpisanych umów. Na początku sierpnia 2007 roku rosyjski koncern zagroził Białorusi zmniejszeniem dostaw, jeśli ta nie zapłaci długów za pierwszą połowę roku. Spowodowało to kolejny krótki kryzys, zakończony ustępstwem Mińska, który uregulował całą należność. Nieoczekiwanie jednak dalsze podwyżki ceny gazu dla Białorusi zostały przez Rosję tymczasowo zahamowane. Podczas wizyty prezydenta Putina w Mińsku w grudniu 2007 roku ustalono, że cena

w pierwszym kwartale 2008 roku wyniesie za ledwie 119 dolarów za 1000 m³ i prawdopodobnie 128 dolarów w trzech pozostałych. Nowa cena okazała się niższa, niż przewidywała to formuła umowy z grudnia 2006 roku (około 150–165 dolarów). Co więcej, w stabilizacji gospodarki białoruskiej w procesie przechodzenia na nowe ceny surowców energetycznych pomoże przyznany przez Rosję kredyt stabilizacyjny w wysokości 1,5 mld dolarów na preferencyjnych warunkach⁶⁹. Rezultatów wizyty prezydenta Putina w Mińsku nie należy jednak interpretować jako powrotu Rosji do polityki subsydiowania Białorusi we wcześniejszych rozmiarach. Cena gazu wzrosła, choć mniej niż oczekiwano, to jednak harmonogram podwyżek gazu w kolejnych latach (wynikający z umowy ze stycznia 2007 roku) nie został anulowany. Mimo że Rosja faktycznie ciągle subsydiuje Białoruś dostawami taniego gazu, to proces przechodzenia na zasady rynkowe został utrzymany, choć spowolniony. Ponadto można przypuszczać, że w zamian za korzystną cenę gazu Moskwa spodziewa się konkretnych ustępstw ze strony Mińska w innych sferach współpracy, w tym przede wszystkim udziału kapitału rosyjskiego w białoruskiej prywatyzacji⁷⁰.

4. Rosja wobec prywatyzacji na Białorusi

Białoruś jest ostatnim państwem poradzieckim (nie licząc niektórych państw Azji Centralnej), w którym nie doszło do prywatyzacji na szeroką skalę. Rosja jest zaś krajem najbardziej zainteresowanym przejęciem kontroli nad najważniejszymi białoruskimi przedsiębiorstwami. W latach 90. władze w Mińsku opowiadały się za utrzymaniem państwowej własności gospodarki i dopiero w 2003 roku zaczęto mówić o konieczności prywatyzacji. Temat powrócił na początku 2007 roku, kiedy stało się jasne, że ze względu na zwiększenie ceny surowców energetycznych budżet białoruski będzie potrzebował dodatkowych dochodów⁷¹. Przygotowano wówczas spis przedsiębiorstw przeznaczonych do sprzedaży, jednak do rozpoczęcia systematycznej prywatyzacji nie doszło. Główną przyczyną była obawa Aleksandra Łukaszenki, że proces sprzedaży przedsiębiorstw państwowych, które przy zastosowaniu reguł wolnej konkurencji w większości mogłyby zostać przejęte przez kapitał rosyjski, będzie

oznaczał utratę kontroli nad gospodarką i tym samym istotne ograniczenie jego władzy. Jest to o tyle uzasadnione, że dużą część gospodarki białoruskiej tworzy kilkadziesiąt największych przedsiębiorstw, z których tylko kilka nie jest obecnie własnością państwa⁷².

Obecny poziom inwestycji zagranicznych na Białorusi jest niewielki (według danych Banku Światowego ich skumulowana wartość na początku stycznia 2008 roku wyniosła 16,6 mld dolarów), co jest efektem nieprzyjaznego klimatu inwestycyjnego i chęci władz, by utrzymać kontrolę nad przedsiębiorstwami nawet po ich częściowej prywatyzacji (m.in. za pomocą „złotej akcji”). Największymi inwestorami zagranicznymi są Rosja, Niemcy, Stany Zjednoczone i Szwajcaria. Dotychczasowe zaangażowanie kapitału rosyjskiego było jednak stosunkowo niewielkie⁷³, a największe inwestycje to: budowa białoruskiego odcinka gazociągu jamalskiego, stworzenie operatora komórkowego MTS-Białoruś i modernizacja rafinerii w Mozyrzu⁷⁴.

Obawa Mińska, że w przypadku rozpoczęcia prywatyzacji duża część przedsiębiorstw zostanie wykupiona przez kapitał rosyjski, jest uzasadniona. Rosjanie są szczególnie zainteresowani przejęciem firm z branży petrochemicznej i chemicznej, uznanych za strategiczne i będących ważnymi płatnikami do budżetu białoruskiego. Łukaszenka wielokrotnie oskarżał Moskwę o chęć wrogiej prywatyzacji na Białorusi. W sierpniu 2007 roku zarzucił Rosji, że chce „sprywatyzować nie tylko pojedyncze przedsiębiorstwa, ale cały kraj”⁷⁵. Gazpromowi udało się wprawdzie, po wielu latach starań, przejąć w czerwcu 2007 roku i lutym 2008 roku w sumie 25% akcji Biełtransgazu i uzyskać zgodę Mińska na przejęcie do 2010 roku kontroli nad połową przedsiębiorstwa. Nie jest jednak wykluczone, że transakcja ta w najbliższych latach pozostanie jedyną dużą inwestycją rosyjską na Białorusi⁷⁶. Strach przed ekspansją kapitału rosyjskiego sprawia, że Białoruś wybrała model prywatyzacji punktowej: inwestorzy są pozyskiwani do wybranych sektorów na ustalonych z góry warunkach, preferowani są inwestorzy niestawiający warunków i bez ambicji politycznych⁷⁷. Celem jest niedopuszczenie do zmniejszenia kontroli władz nad gospodarką. Można przypuszczać, że Białoruś w dalszym ciągu będzie stosować podobną taktykę prywatyzacyjną, a Rosjanie, wykorzystując surowce energetyczne, będą pró-

bowali zmusić Mińsk do sprzedaży interesujących ich aktywów. Wydaje się, że w rosyjskiej elicie politycznej silne jest przekonanie, że wykupienie przez kapitał rosyjski najważniejszych przedsiębiorstw białoruskich, z których większość jest silnie uzależniona od rynku rosyjskiego, pozwoli stworzyć warunki niezbędne dla realnej integracji obu państw i zdobyć nowe instrumenty wpływu na Białoruś.

IV. Rosyjsko-białoruska współpraca w sferze bezpieczeństwa

1. Znaczenie współpracy wojskowej Rosji i Białorusi

Współpraca w sferze bezpieczeństwa jest najbardziej zaawansowanym, efektywnym i najmniej kontrowersyjnym dla obu stron wymiarem współpracy rosyjsko-białoruskiej. Struktury obronne obu państw nie tylko bardzo ściśle ze sobą współpracują, ale Białoruś jest faktycznie integralną częścią systemu obronnego Rosji. Ważne jest również, że współpraca w dziedzinie wojskowej pozostaje niezależna od pojawiających się regularnie w ostatnich latach kryzysów w stosunkach politycznych Moskwy z Mińskiem.

Bliska współpraca obu państw wynika z rosyjskiego przekonania o strategicznym położeniu Białorusi i jej znaczenia z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa i obrony Rosji. W okresie ZSRR terytorium Białoruskiej SRR stanowiło jedną z najważniejszych i najbardziej zmilitaryzowanych części radzieckiego systemu obrony (Białoruski Okręg Wojskowy), a po 1991 roku białoruskie siły zbrojne zachowały duży stopień zintegrowania z rosyjskimi. Wśród rosyjskich wojskowych wciąż dominuje myślenie w kategoriach zagrożenia z Zachodu, co powoduje, że wzrasta rola Białorusi jako swoistego „państwa buforowego” oddzielającego Rosję od Zachodu. Znaczenie stosunków z Mińskiem zwiększyło się szczególnie po pierwszym rozszerzeniu NATO na Wschód w 1999 roku. Odpowiedzią na „natowskie zagrożenie” była intensyfikacja współpracy wojskowej z Białorusią. Podobnie stało się po ogłoszeniu amerykańskich planów rozmieszczenia elementów tarczy antyrakietowej w Czechach i Polsce. Przedstawiciele rosyjskiego sektora obronnego zadeklarowali konieczność wzmocnienia rosyjsko-białoruskiej współpracy w sferze bezpieczeństwa⁷⁸.

Władze białoruskie próbują wykorzystywać te nastroje dla własnych celów. Argument o znaczeniu strategicznym i wojskowym Białorusi dla Rosji jest najczęściej przywoływanym przez Mińsk podczas negocjacji z Moskwą, co ma służyć uzyskaniu ustępstw w innych sferach współpracy, przede wszystkim w sprawach gospodarczych. W maju

2007 roku Alaksandr Łukaszenka uznał, że amerykańskie plany nie stanowią wprawdzie bezpośredniego zagrożenia dla Białorusi, ale „wymierzone są przeciwko Rosji” oraz że „Rosja tylko w sojuszu z Białorusią może znaleźć adekwatną i asymetryczną odpowiedź na rozmieszczenie systemu tarczy przeciwrakietowej w Europie”⁷⁹. Podobne deklaracje, służące podkreśleniu, że Białoruś jest kluczowym państwem dla bezpieczeństwa Rosji, znajdują podatny grunt wśród rosyjskich wojskowych i polityków. Dlatego też przedstawiciele rosyjskiego resortu obrony uchodzą za lobbystów interesów Mińska w Rosji oraz są zwolennikami utrzymania subsydiów energetycznych dla gospodarki białoruskiej.

Również Moskwa wykorzystuje bliską współpracę wojskową z Białorusią do celów propagandowych wobec Zachodu. Przykładem mogą być pojawiające się co jakiś czas groźby rozmieszczenia rosyjskiej broni atomowej na terytorium białoruskim, m.in. w sierpniu 2007 roku ambasador Federacji Rosyjskiej w Mińsku Aleksandr Surikow oświadczył, że Rosja może rozważyć jej rozmieszczenie na Białorusi w odpowiedzi na umieszczenie elementów amerykańskiej tarczy przeciwrakietowej w Polsce i w Czechach. W podobnym kontekście należy widzieć pojawiającą się na Białorusi od 2004 roku informację, że na terytorium białoruskim zostaną zainstalowane rosyjskie kompleksy rakietowe „Iskander”⁸⁰.

Rosyjsko-białoruska współpraca wojskowa rozwija się zarówno w formacie dwustronnym⁸¹, jak i wielostronnym w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Rosja ma również pewien wpływ na proces podejmowania decyzji w białoruskich strukturach obronnych poprzez mechanizmy zinstytucjonowane w ramach kolegium resortów obrony obu państw oraz poprzez wpływy nieformalne⁸². W wymiarze praktycznym współpraca sprowadza się do regularnie organizowanych wspólnych ćwiczeń i manewrów wojskowych. Dzięki członkostwu w OUBZ Białoruś ma również możliwość zakupu rosyjskiej techniki wojskowej po ulgowych cenach wewnętrznie-rosyjskich. Dodatkowo w ramach budżetu Państwa Związkowego Białorusi i Rosji corocznie około 20 milionów dolarów przeznaczanych jest na wydatki wojskowe. Zgodnie z rosyjsko-białoruskimi umowami o współpracy militarnej wojskowi z Białorusi kształcą się bezpłatnie w szko-

łach wojskowych Rosji (w 2006 roku było to 500 osób, w tym 100 oficerów⁸³).

2. Plan stworzenia regionalnego systemu obrony powietrznej

Najważniejszym obecnie celem Moskwy we współpracy wojskowej z Białorusią jest utworzenie regionalnego systemu obrony powietrznej. Bezpośrednio po 1991 roku Rosja nie stworzyła własnego systemu na granicy rosyjsko-białoruskiej, ale w dalszym ciągu opierała się na dawnym systemie radzieckim. W lutym 1995 roku zostało to sformalizowane po podpisaniu umowy o powstaniu Połączonego Systemu Obrony Powietrznej WNP, do którego przystąpiła również Białoruś. Od 1999 roku Moskwa zaczęła jednak zabiegać o utworzenie regionalnego rosyjsko-białoruskiego systemu obrony powietrznej, który zakładałby nie tylko koordynację działań w ramach obrony powietrznej, ale utworzenie jednolitego dowództwa sił powietrznych. Rozpoczęte wówczas negocjacje dwustronne na ten temat, zakończyły się jednak niepowodzeniem. W końcu 2006 roku Rosja przekazała Białorusi projekt umowy o stworzeniu wspólnego systemu obrony powietrznej, ale konflikt wokół dostaw rosyjskich surowców energetycznych spowodował tymczasowe wstrzymanie rozmów. Ostateczne podpisanie dokumentu zapowiedziano na październik 2007 roku, podczas spotkania ministrów obrony Białorusi i Rosji, ale i wówczas nie zrealizowano zapowiedzi. Strona białoruska umyślnie przeciągała bowiem podpisanie umowy. Z jednej strony, Mińsk – wiedząc, jak ważna jest to kwestia dla Moskwy – dąży do wzmocnienia swojej pozycji w negocjacjach dotyczących innych spraw w stosunkach z Rosją (w tym cen surowców energetycznych). Z drugiej, w rzeczywistości nie jest zainteresowany ścisłą integracją w sferze wojskowej, obawiając się całkowitej utraty kontroli nad swoimi siłami powietrznymi i tym samym stworzenia zbyt bliskiego systemu powiązań i zależności od Rosji. Dlatego też można odnieść wrażenie, że obecna nieokreślona sytuacja wokół utworzenia wspólnego systemu obrony powietrznej odpowiada Mińskowi. Mimo że dokument o jego powstaniu nie został oficjalnie podpisany, to – jak dowodzą wspólne ćwiczenia – system *de facto* już działa, choć bez ram formalno-prawnych⁸⁴.

Białoruski system obrony powietrznej ma znacznie większy potencjał, niż wymagałyby tego potrzeby obronne Białorusi. System obrony powietrznej Rosji jest zaś tak skonstruowany, że zakłada istnienie na kierunku zachodnim sojusznicznych sił białoruskich⁸⁵. W rezultacie kwestie obrony powietrznej są najbardziej istotnym elementem w rosyjsko-białoruskiej współpracy wojskowej, ważniejszym niż użytkowanie przez Rosję dwóch obiektów militarnych na terytorium białoruskim (zob. pkt 3). Teoretycznie, gdyby Moskwa musiała zrezygnować z możliwości korzystania z białoruskiego systemu obrony powietrznej i zbudować własny przy swojej zachodniej granicy, oznaczałoby to konieczność poniesienia znacznych kosztów (ocenianych na ponad miliard dolarów) oraz wymagałoby czasu. Dlatego też Rosja jest zainteresowana utrzymaniem wysokiego poziomu białoruskiego systemu obrony powietrznej i regularnie wzmacnia go, przekazując własne uzbrojenie. W końcu 2006 roku Białoruś otrzymała cztery dywizjony raketowe S-300, które zamieniły przestarzałe S-125, płacąc za każdy 13 milionów dolarów zamiast ceny rynkowej wynoszącej 180 milionów⁸⁶.

3. Regionalne Zgrupowanie Wojsk (RZW)

Jednocześnie z otwarciem w 1999 roku negocjacji o stworzeniu regionalnego systemu obrony powietrznej Rosja rozpoczęła z Białorusią negocjacje o utworzeniu Regionalnego Zgrupowania Wojsk. Celem było jeszcze ściślejsze powiązanie z Rosją armii białoruskiej. Inicjatywa była również bezpośrednią odpowiedzią na rozszerzenie NATO i związane z tym pewne pogorszenie się stosunków Moskwy z Zachodem, a tym samym w części służyła jako projekt propagandowy. Jej deklarowanym zadaniem było zintegrowanie armii białoruskiej z jednostkami wojsk lądowych Moskiewskiego Okręgu Wojskowego i Obwodu Kalinińskiego. Od początku niejasne były najważniejsze kwestie organizacyjne: struktura, dowództwo, zadania, liczebność (szacowano ją na 200–300 tys. żołnierzy)⁸⁷. W dodatku początkowo przeciwko utworzeniu Zgrupowania występowali wojskowi rosyjscy, obawiający się włączenia Białorusinów do dowodzenia na szczeblu operacyjno-strategicznym. W rezultacie do dzisiaj nie udało się stworzyć bazy prawnej RZW, które służy

dzisiaj przede wszystkim zapewnieniu pewnego stopnia unifikacji i interoperacyjności jednostek lądowych obu państw. Bliższa integracja obejmuje jedynie najmniej kontrowersyjne tematy (np. ustalenie zasad funkcjonowania wspólnego zaplecza logistycznego). Najważniejszą przyczyną fiaska wersji systemu forsowanego przez Rosjan jest – podobnie jak w przypadku utworzenia regionalnego systemu obrony powietrznej – niechęć Białorusi do utraty kontroli nad swoimi siłami zbrojnymi i tym samym osłabienia swojej pozycji w stosunkach z Moskwą. Oba projekty dowodzą, że choć białoruskie siły zbrojne ściśle współpracują z Rosją, to władze w Mińsku nie utraciły nad nimi kontroli.

4. Rosyjskie obiekty wojskowe na Białorusi

Na terytorium Białorusi znajdują się dwa użytkowane przez Rosję obiekty wojskowe, mające dotychczas istotne znaczenie dla rosyjskiej obronności: stacja radiolokacyjna „Wołga” pod Baranowiczami⁸⁸ i radiostacja dalekiego zasięgu „Antiej” pod Wilejką⁸⁹. Zgodnie z rosyjsko-białoruską umową podpisaną w styczniu 1995 roku obie instalacje zostały przekazane Federacji Rosyjskiej w bezpłatne użytkowanie na 25 lat i zwolnione ze wszystkich białoruskich opłat i podatków.

W ostatnich latach, w trakcie okresowych kryzysów w stosunkach między dwoma państwami, Białoruś niejednokrotnie groziła Rosji wypowiedzeniem umowy o użytkowaniu obu obiektów lub wprowadzeniem opłat za ich wykorzystywanie. Stało się tak m.in. w październiku 2006 roku podczas negocjacji o cenie i zasadach importu surowców energetycznych, kiedy Mińsk ostrzegł, że może zrewidować kwestię obecności rosyjskich obiektów wojskowych na terytorium białoruskim⁹⁰. W styczniu 2007 roku, już po podpisaniu rosyjsko-białoruskich umów gazowo-naftowych, Alaksandr Łukaszenka stwierdził, że w odwecie za podwyższenie cen gazu i ropy należy wystawić Rosji „rachunek” za bezpłatne użytkowanie przez nią obiektów militarnych na Białorusi⁹¹.

Niepewna sytuacja spowodowała, że w ostatnich latach Rosja podjęła działania zmierzające do zmniejszenia zależności lub wręcz uniezależnienia się od instalacji rozmieszczonych w państwach poradzieckich. W grudniu 2006 roku w Lechtusi w obwodzie leningradzkim została uruchomiona

nowa stacja radiolokacyjna (typu „Woroneż”), co wywołało spadek znaczenia stacji pod Baranowiczami. Według rosyjskiego wicepremiera i byłego ministra obrony Siergieja Iwanowa, radar w Lechtusi i powstająca stacja w Armawirze na południu kraju sprawią, że Rosja stanie się w pełni niezależna od innych tego typu instalacji użytkowanych obecnie w byłych republikach radzieckich. Oznacza to, że Rosja już dzisiaj mogłaby zrezygnować z wykorzystywania radaru na Białorusi bez uszczerbku dla swojego bezpieczeństwa⁹². Wydaje się jednak mało prawdopodobne, by Rosja z własnej woli zrezygnowała z użytkowania tej instalacji na terytorium białoruskim, która ma również znaczenie polityczne i prestiżowe. Rosja nie ma natomiast alternatywy dla węzła łączności w Wilejce, który tylko częściowo mógłby zostać zastąpiony przez radiostację Floty Bałtyckiej w Kaliningradzie. Brak jest jednak informacji, że Moskwa planuje zbudować na własnym terytorium podobną instalację, która mogłaby w pełni zastąpić obiekt działający obecnie na terytorium Białorusi. Wynika to najprawdopodobniej z tego, że radiostacja w Wilejce ma mniejsze znaczenie dla rosyjskiego systemu obrony niż stacja pod Baranowiczami czy utworzenie wspólnego systemu obrony powietrznej.

5. Współpraca resortów spraw wewnętrznych i służb bezpieczeństwa

Ważnym elementem stosunków Rosji i Białorusi jest współpraca pomiędzy służbami granicznymi i ministerstwami spraw wewnętrznych oraz służbami specjalnymi obu państw. Brak infrastruktury graniczno-celnej na granicy rosyjsko-białoruskiej powoduje, że Rosja jest zainteresowana utrzymaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa na innych zewnętrznych granicach Białorusi (z Łotwą, Litwą, Polską i w mniejszym stopniu Ukrainą). Fundusze na ten cel wydzielane są zarówno z budżetu Państwa Związkowego (specjalny program na ten cel został przyjęty na lata 2007–2011) oraz bezpośrednio z budżetu Federacji Rosyjskiej. Argument, że „Białoruś ochrania granice Rosji”, używany był wielokrotnie przez przedstawicieli władz białoruskich, m.in. podczas negocjacji naftowo-gazowych na przełomie 2006/2007 roku.

Bliskie są również kontakty między resortami spraw wewnętrznych Rosji i Białorusi, szczegól-

nie w sferach walki z przestępczością, handlem narkotykami i nielegalną migracją. Dwa razy w roku odbywają się obrady Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji i Białorusi. W ocenie rosyjskiego ministra spraw wewnętrznych Raszyda Nurgalijewa, ze wszystkich państw WNP Rosja utrzymuje najbardziej ścisłą i aktywną współpracę z Białorusią⁹³.

Bardzo ścisła jest także współpraca rosyjskich służb specjalnych ze służbami białoruskimi. Sprawadza się ona przede wszystkim do zwalczania zagrożeń uznanych za wspólne, obrony interesów ekonomicznych obu państw oraz wymiany informacji. Dobrą współpracę ma zapewniać Wspólne Kolegium FSB Rosji i KGB Białorusi, spotykające się dwa razy w roku. Współpraca w tej sferze zapewniała Rosji utrzymywanie pewnego stopnia kontroli nad służbami białoruskimi. Wraz z pogorszeniem się stosunków rosyjsko-białoruskich doszło do pewnego spadku intensywności tej współpracy. Alaksandr Łukaszenka zaczął obawiać się, że może ona stanowić dla niego zagrożenie, jeśli Rosja zechce dokonać zmiany władzy na Białorusi poprzez wykorzystanie swoich wpływów w KGB. Jako ochrona przed powstaniem zbyt silnego systemu zależności i kontaktów funkcjonariuszy białoruskich ze służbami rosyjskimi, służyły regularne zmiany na kierowniczych stanowiskach. Wiosną 2004 roku, po przeprowadzeniu kontroli w KGB, zdegradowano m.in. około 40 osób sprawujących wysokie funkcje kierownicze. Podjęte działania miały służyć wzmocnieniu kontroli administracji prezydenta nad służbami i przerwanie tworzącego się systemu powiązań ze służbami rosyjskimi. Mimo że – według nieoficjalnych informacji – w 2006 roku Białoruś zaprzestała wysyłania pracowników swoich służb na szkolenia do Rosji, to dwustronna współpraca wciąż się rozwija w dziedzinach szczególnie istotnych dla obu stron⁹⁴. Wydaje się, że reżimowi w Mińsku skutecznie udaje się jednak utrzymać kontrolę nad służbami białoruskim, kluczowym narzędziem sprawowania władzy przez Alaksandra Łukaszenkę, i nie dopuścić do ich uzależnienia od służb rosyjskich.

6. Reeksport rosyjskiej broni przez Białoruś

Ważnym wymiarem współpracy wojskowej obu państw jest reeksport przez Białoruś rosyjskiej broni. W celu uniknięcia bezpośredniej sprzedaży uzbrojenia do niektórych państw objętych międzynarodowym embargiem Rosja od połowy lat 90. wykorzystywała Mińsk jako wygodnego pośrednika w handlu swoją produkcją wojskową (dotyczyło to w szczególności niektórych państw afrykańskich, Iranu i Iraku). Białoruskie przedsiębiorstwa są również podwykonawcami rosyjskich firm zbrojeniowych. W rezultacie Białoruś była w 2001 roku szóstym największym eksporterem broni na świecie, a dochody z tego tytułu sięgnęły 4,5% białoruskiego PKB⁹⁵. Według wyliczeń SIPRI w latach 1997–2001 Białoruś wyeksportowała broń za ponad 1,5 miliarda dolarów. Obecnie, zgodnie z danymi oficjalnymi, poziom eksportu uzbrojenia przez firmy białoruskie znacznie się obniżył, ale Mińsk w dalszym ciągu czerpie z tego tytułu poważne zyski. W 2005 roku Białoruś sprzedała broń za 24 mln dolarów (w latach 2002–2005 wartość sprzedaży wyniosła 208 milionów)⁹⁶. Nie należy jednak wykluczać, że w rzeczywistości dane te są wyższe, gdyż prawdopodobnie część eksportu nie podlega oficjalnej rejestracji i tym samym dane o wielkości białoruskiego eksportu wojskowego publikowane w międzynarodowych statystykach handlu bronią są zaniżone⁹⁷.

7. Perspektywy współpracy

Kwestie bezpieczeństwa pozostaną jednym z najważniejszych wymiarów współpracy rosyjsko-białoruskiej. Można przypuszczać, że celem Rosji będzie dalsze konsekwentne uzależnianie białoruskich sił zbrojnych i polityki obronnej od struktur rosyjskich. W tym kontekście kluczowymi kwestiami staną się: przyjęcie ram prawnych dla wspólnego systemu obrony powietrznej oraz zwiększenie nieformalnego wpływu na proces decyzyjny w białoruskich strukturach obronnych. Mińsk będzie zmierzał do utrzymania obecnego „bezpiecznego” poziomu współpracy wojskowej z Rosją, starając się zachować możliwość suwerennego podejmowania decyzji w sferze obronności. W najbliższej przyszłości można oczekiwać utrzymania *status quo* w rosyjsko-białorus-

kich stosunkach w dziedzinie bezpieczeństwa, choć w sferze propagandowej obie strony będą prawdopodobnie starały się sprawiać wrażenie, że ich współpraca wojskowa ulega systematycznej aktywizacji. Rosja będzie tym samym demonstrować Zachodowi, że dysponuje potencjałem negatywnym, który może wykorzystać jako odpowiedź na niektóre decyzje państw NATO, które uznaje za wrogie (np. rozmieszczenie elementów tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej). Dla Białorusi kwestie współpracy militarnej w dalszym ciągu będą służyły jako instrument wywierania wpływu na Rosję, który umożliwi uzyskanie od Moskwy ustępstw w sferze gospodarczej oraz modernizacji armii.

V. W stronę nowego modelu stosunków

Podniesienie przez Rosję na przełomie 2006/2007 roku cen surowców energetycznych stało się wyraźnym potwierdzeniem, że Moskwa i Mińsk wypracowują nową formę stosunków dwustronnych. Postępującą redefinicję relacji obu państw można było obserwować od objęcia władzy przez Władimira Putina. Stało się wówczas jasne, że model z lat 90. wyczerpuje się z powodu dążenia Kremla do wyciągnięcia korzyści z wieloletniego subsydiowania gospodarki białoruskiej. W zamian za utrzymanie preferencyjnego dla Białorusi modelu stosunków ekonomicznych Rosja zażądała udziału we własności kluczowych białoruskich aktywów gospodarczych, co byłoby równoznaczne ze znaczącym ograniczeniem władzy Alaksandra Łukaszenki. Moskwa próbowała doprowadzić do zmiany stosunków z Mińskiem już w 2004 roku, kiedy zagroziła znacznymi podwyżkami cen gazu. Wówczas jednak brak konsekwencji i niechęć do wywoływania konfliktu w stosunkach dwustronnych sprawiły, że Rosja zrezygnowała z presji na Mińsk. Istniejący między dwoma państwami ukryty konflikt w pełni ujawnił się w końcu 2006 roku, kiedy Rosja zrealizowała groźby i podniosła ceny surowców energetycznych Białorusi, i ustaliła harmonogram podwyżek (do 2011 roku). Rosja podważyła w ten sposób jeden z kluczowych elementów swojej prowadzonej od początku lat 90. polityki wobec Białorusi, co stało się punktem zwrotnym w stosunkach rosyjsko-białoruskich.

Deklarowane przez Kreml przechodzenie na tzw. zasady rynkowe w stosunkach z Białorusią jest obecnie najważniejszym instrumentem polityki rosyjskiej wobec tego państwa. Celem Moskwy w najbliższej przyszłości będzie znaczące zwiększenie kontroli nad Białorusią poprzez wykorzystanie jej uzależnienia od dostaw rosyjskich surowców energetycznych. Ma to doprowadzić do wytworzenia się trwałych powiązań między dwoma państwami w sferze gospodarczej, zwiększając równocześnie rosyjskie wpływy polityczne. Proces ten ma się odbywać przede wszystkim poprzez ekspansję kapitału rosyjskiego. Rosja liczy bowiem, że bardzo energochłonna gospodarka Białorusi nie wytrzyma nowych cen gazu, co pozwoli rosyjskim firmom przejąć kontrolę nad naj-

ważniejszymi białoruskimi przedsiębiorstwami. Większemu uzależnieniu gospodarczemu Białorusi od Rosji mają również sprzyjać rosyjskie „kredyty stabilizacyjne”, które osłabią negatywny efekt podwyżki cen surowców energetycznych i jednocześnie zapobiegą otwieraniu się Mińska na kredyty i inwestycje zachodnie. Najważniejszym elementem w tym planie jest także przejście przez Gazprom połowy akcji Biełtransgazu oraz zagrożenie ograniczeniem eksportu ropy przez rurociąg Drużba. Ma to pozbawić Mińsk najważniejszych instrumentów w pewnym stopniu równoważących uzależnienie gospodarcze od Rosji. W założeniu gospodarka białoruska ma zostać bardzo ściśle zintegrowana z rosyjską. „Integracja w sferze ekonomicznej”⁹⁸ jest więc próbą przyspieszenia integracji politycznej za pomocą czynników gospodarczych. Polityka rosyjska dąży tym samym do stworzenia takiej sytuacji, w której Białoruś, przy formalnym zachowaniu suwerenności, będzie zależna od Rosji i ściśle przez nią kontrolowana.

Obecnie trudno jest jednoznacznie przesądzić, jak będzie przebiegał uruchomiony proces „urynkowania” stosunków rosyjsko-białoruskich i jakie będą jego konsekwencje. Decyzja Rosji o zmianie modelu stosunków energetycznych z Białorusią, kluczowego wymiaru współpracy obu stron, została podważona przez samą Rosję w grudniu 2007 roku. Przejawem tego był wizyta prezydenta Władimira Putina w Mińsku, po której nastąpiło pewne ocieplenie relacji dwustronnych. Jej wynikiem było ustalenie ceny gazu dla Białorusi na 2008 rok, niższej, niż wynikało to z podpisanego wcześniej kalendarza podwyżek (119 dolarów w pierwszym półroczu i 129 dolarów w drugim zamiast około 150–160 dolarów). Wydaje się jednak, że wydarzenia tego nie należy postrzegać jako powrotu Kremla do dawnej polityki wobec Białorusi, ale jedynie jako krok doraźny, związany z sytuacją przedwyborczą w Rosji oraz pewną zmianą rosyjskiej taktyki przy zachowaniu niezmiennych celów.

Rosyjskie plany gospodarczego i politycznego zdominowania Białorusi bez wątpienia w dalszym ciągu będą napotykać sprzeciw Mińska. Alaksandr Łukaszenka jest świadomy, że utrata kontroli nad gospodarką na rzecz Rosji będzie równoznaczna z istotnym ograniczeniem jego władzy. Przejawem tego był długoletni opór przed przekaza-

niem choćby części kontroli nad Biełtransgazem oraz sprzeciw wobec ekspansji kapitału rosyjskiego na Białorusi. Podwyżka cen surowców energetycznych może, ale nie musi doprowadzić do wzrostu wpływów rosyjskich na Białorusi. Paradoksalnie, postępująca ekonomizacja stosunków dwustronnych w połączeniu z obroną strategicznych aktywów przez Łukaszenkę może skutkować wzmocnieniem suwerenności gospodarczej Białorusi. Warunkiem tego są jednak gruntowne reformy ekonomiczne, modernizacja i zmiana charakteru gospodarki białoruskiej (w tym zmniejszenie jej energochłonności) oraz otwarcie na inwestycje zagraniczne.

Jednak istnieje również drugi wariant rozwoju stosunków dwustronnych. Proces uruchomiony na przełomie 2006/2007 roku może wywołać również efekt odwrotny: coraz bardziej niewydolna gospodarczo Białoruś, nieradząca sobie ze skutkami podwyżki cen surowców i niewprowadzająca reform gospodarczych, będzie wciągana w jeszcze większą zależność gospodarczą od Rosji (poprzez „kredyty stabilizacyjne” i sprzedaż strategicznych przedsiębiorstw kapitałowi rosyjskiemu). Skutkiem tego będzie wzrost wpływów politycznych Moskwy i faktyczne postępujące zwalozowanie Białorusi przez Rosję.

Który z tych dwóch scenariuszy można uznać za bardziej realny? Wydaje się, że rozpoczęta już ostrożna prywatyzacja (m.in. sektora telekomunikacyjnego i bankowego) oraz przygotowywany znacznie większy program sprzedaży znaczącej części białoruskich przedsiębiorstw państwowych, w którym – jak można przypuszczać – preferowany będzie kapitał nierosyjski, głównie z krajów unijnych, Bliskiego Wschodu i Azji, oznaczają, że bardziej realny jest pierwszy ze scenariuszy. Ponadto wzrost w ostatnich latach w polityce Białorusi nacisku na interesy państwowe, częstsze posługiwanie się słowem „suwerenność”, systematyczne obniżanie się liczby zwolenników integracji po obu stronach wskazują, że nawet konsekwentne wykorzystywanie przez Rosję argumentu energetycznego, jako kluczowego instrumentu polityki wobec Białorusi, może nie wystarczyć do przejścia kontroli nad gospodarką białoruską. Tym samym rozpoczęta zmiana charakteru systemu gospodarczego Białorusi, przy jednoczesnej stopniowej rewizji relacji energetycznych (odchodzenie od rosyjskich subsydiów)

będą głównymi czynnikami decydującymi o zmianie modelu stosunków rosyjsko-białoruskich. Można jednak oczekiwać, że proces ten zostanie rozciągnięty przynajmniej na 3–4 lata, a stosunki rosyjsko-białoruskie w dalszym ciągu będą rozwijały się w sposób chaotyczny i niekontrolowany, z prawdopodobnymi okresowymi mini-kryzysami, związanymi np. z brakiem porozumienia co do konkretnej ceny na gaz (podpisane porozumienie określa ją niekonkretnie) lub niechęcią Mińska do dopuszczenia kapitału rosyjskiego do prywatyzacji strategicznych przedsiębiorstw.

Poza kluczowym czynnikiem energetycznym można określić kilka innych elementów, które w najbliższej przyszłości będą kształtowały politykę Rosji wobec Białorusi: zachowanie retoryki integracyjnej, bezalternatywność Rosji jako partnera międzynarodowego dla Białorusi rządzonej przez Alaksandra Łukaszenkę, znaczenie współpracy wojskowej.

Choć realna rosyjsko-białoruska integracja nie postępuje, a Państwo Związkowe pozostaje pustym tworem, to wciąż używana jest retoryka integracyjna⁹⁹. Dobiegające z Moskwy deklaracje o przyszłości Państwa Związkowego przypominają rosyjską retorykę wobec WNP – obie struktury faktycznie nie realizują celów, dla których zostały powołane, ale Rosja wciąż widzi potrzebę ich zachowania przede wszystkim dla celów propagandowych i w charakterze wygodnego instrumentu podtrzymania kontaktów dwustronnych. Rezygnacja przez Rosję z idei integracji z Białorusią nie wydaje się więc możliwa¹⁰⁰. Również w interesie Białorusi leży dalsze podtrzymywanie istniejącej fikcji integracji z jednoczesnym przekonywaniem, że Państwo Związkowe jest formą ścisłej współpracy dwóch suwerennych państw. Podobne podejście obu stron jest gwarancją, że w dającej się przewidzieć przyszłości nie powstanie realna rosyjsko-białoruska struktura integracyjna.

Ważny wpływ na kształtowanie polityki Rosji wobec Białorusi ma przekonanie, że Białoruś pod rządami Alaksandra Łukaszenki, choć okazał się on główną przeszkodą w realnej integracji obu państw, jest w sferze politycznej zdana na faktycznie bezalternatywną współpracę z Rosją. Radykalna zmiana białoruskiej polityki zagranicznej w ramach obecnego reżimu nie wydaje się możliwa. Niedemokratyczny charakter systemu

w Mińsku jest tym czynnikiem, który daje Moskwie pewność zachowania dominujących wpływów na Białorusi. W rezultacie Rosja nie tylko nie widzi potrzeby zmiany władzy w Mińsku, ale również rosyjskie możliwości przeprowadzenia takiej operacji są ograniczone. Nie należy więc oczekiwać, że Kreml nagle wycofa poparcie dla reżimu Alaksandra Łukaszenki, raczej w dalszym ciągu będzie go wspierał, w tym na arenie międzynarodowej¹⁰¹.

Na stosunek Rosji do Białorusi w dalszym ciągu będą wpływać kwestie bezpieczeństwa. W interesie rosyjskim będzie utrzymanie ścisłej współpracy z Mińskiem w sferze wojskowej, faktycznie jedynej dziedziny realnego zbliżenia, przynoszącej korzyści obu stronom. Niewykluczone, że Rosja będzie próbowała doprowadzić do przejęcia kontroli nad białoruskimi siłami zbrojnymi. Wynik tych starań będzie uzależniony od ogólnego poziomu dwustronnych relacji gospodarczych i politycznych.

Wojciech Konończuk

Tekst ukończono w maju 2008 roku

¹ Wielokrotnie mówili o tym zarówno Alaksandr Łukaszenka (np. „Jakbyśmy się nie kłócili z powodu gazu i ropy, my i Rosjanie jesteśmy jednym narodem”, Interfax, 05.04.2007), jak i Władimir Putin („Nie ma co ukrywać, że [Rosjanie i Białorusini] to pod względem etnicznym i historycznym prawie ten sam naród”, 01.02.2007, http://kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117588.shtml).

² Termin ten pojawił się po raz pierwszy w artykule rosyjskiego ministra spraw zagranicznych Andrieja Kozyriewa w dzienniku *Izwestia* 2 stycznia 1992 roku i oznaczał, że uznanie przez Rosję niepodległości państw poradzieckich ma charakter warunkowy i Moskwa zachowuje wobec nich specjalne uprawnienia.

³ Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) powstała w 2002 roku jako następcą Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (UBZ), utworzonej w 1992 roku poradzieckiej strukturze bezpieczeństwa regionalnego, przewidującej kolektywną obronę państw członkowskich. Białoruś przystąpiła do UBZ w grudniu 1993 roku. Poza Rosją i Białorusią członkami OUBZ są obecnie Armenia, Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan i Tadżykistan.

⁴ Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (EaWG) powstała w 2000 roku jako organizacja integracji gospodarczej Rosji, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu oraz (od 2006 roku) Uzbekistanu.

⁵ Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (WPG) – powstała w 2003 roku organizacja gospodarcza, której celem jest stworzenie ścisłej integracji gospodarczej z wolnym przepływem towarów, usług, kapitałów i siły roboczej między Rosją, Ukrainą, Białorusią i Kazachstanem. Organizacja faktycznie nie funkcjonuje, głównie z powodu braku akceptacji Kijowa dla zasad integracji (powołanie organu ponadnarodowego i unii celnej).

⁶ Koncepcja wniezionej polityki Rossijskiej Fiedieracyi, *Wiestnik Ministerstwa Inostrannykh Dieł*, 1993, nr 1.

⁷ Koncepcja wniezionej polityki Rossijskiej Fiedieracyi, www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/fd86620b371b0cf7432569fb004872a7?OpenDocument

⁸ Obzor wniezionej polityki Rossijskiej Fiedieracyi, www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/sps/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD

⁹ W dokumencie zapisano dążenie do „stworzenia warunków dla efektywnej budowy Państwa Związkowego poprzez stopniowe przejście stosunków Rosji i Białorusi na zasady rynkowe”. Koncepcja wniezionej polityki Rossijskiej Fiedieracyi, 12.07.2008. <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/d48737161a0bc944c32574870048d8f7?OpenDocument>

¹⁰ Rosja zajmuje pozycję mocarstwa regionalnego, podczas gdy Białoruś jest stosunkowo niewielkim państwem o małym potencjale ekonomicznym. PKB Białorusi stanowi 3% PKB Rosji. Rosyjska armia jest piętnastokrotnie większa od armii białoruskiej.

¹¹ W sierpniu 1993 roku, z powodu decyzji Rosji o wymianie pieniędzy, przestała istnieć wspólna strefa rublowa państw poradzieckich, co zapoczątkowało proces wprowadzania walut narodowych.

¹² Zob. A. Eberhardt, Problem wspólnej waluty w stosunkach rosyjsko-białoruskich, *Materiały Studialne PISM*, nr 3, 2004, s. 7–8.

¹³ Dogovor o sozdanii sojuznogo gosudarstwa, www.belrus.ru/obshie/osnovy/dogovor7

¹⁴ A. Moszes, Sławiański tryeugolnik. Ukraina i Białorusia w rosyjskiej wniezionej polityce 90-tych lat, *Pro et Contra*, 2001, nr 1–2, s. 110.

¹⁵ W kwietniu 1999 roku, po rozpoczęciu interwencji NATO w Jugosławii, prezydent Slobodan Milošević wystosował do prezydenta Borysa Jelcyna list z prośbą o włączenie Jugosławii do Związku Białorusi i Rosji. Jelcyn po porozumieniu z Alaksandrem Łukaszenką wyraził zgodę. Do rozszerzenia ZBiR nigdy jednak nie doszło i miało to przede wszystkim wymiar propagandowy wobec Zachodu.

¹⁶ Alaksandra Łukaszenkę, cieszącą się dużą popularnością w społeczeństwie rosyjskim, można było w latach 90. uznać nie tylko za polityka białoruskiego, ale również rosyjskiego. Konsekwentnie dążył on do budowy swojego zaplecza politycznego w Rosji, mając ambicje zajęcia miejsca na Kremlu po Borysie Jelcynie, choć były to mało realne plany. Zob. szerzej np. A. Fieduta, Łukaszenko. Polityczeskaja biografija, Moskwa 2005, s. 312–342.

¹⁷ Zmiana atmosfery w stosunkach rosyjsko-białoruskich wynikała również z tego, że relacje osobiste Alaksandra Łukaszenki z Władimirem Putinem nie układały się tak dobrze, jak białoruskiego lidera z Borysem Jelcynem. Ponadto Łukaszenka zdał sobie sprawę, że nieaktualne są już jego plany zajęcia ważnej pozycji na rosyjskiej scenie politycznej, czego konsekwencją była utrata zainteresowania urealnieniem integracji z Rosją.

¹⁸ W czerwcu 2002 roku Władimir Putin stwierdził: „Nie należy próbować odbudowywać ZSRR kosztem interesów ekonomicznych Rosji (...) Nie zapominajmy, że gospodarka Białorusi to zaledwie 3% gospodarki Rosji. Nie powinno być tak, że z jednej strony jest prawo weta na wszystko (...) Kotlety powinny być oddzielone od much”. Cyt. za: B. Wołchonski, G. Sysojew, Władimir Putin otwiernił się na Aleksandra Łukaszenko, *Kommiersant*, 14.06.2007. Słowa rosyjskiego prezydenta były swoistym wystąpieniem programowym. Po raz pierwszy najwyższy przedstawiciel Rosji oznajmił, że równoprawność obu państw nie jest możliwa i należy uwzględnić realne potencjały. W odpowiedzi Alaksandr Łukaszenka oznajmił, że Białoruś nigdy nie stanie się dziewięćdziesiątym podmiotem Federacji Rosyjskiej, a integracja powinna być budowana na zasadzie równoprawności. www.polit.ru/news/2002/06/18/572370.html

¹⁹ www.kremlin.ru/appears/2002/08/14/0002_type63377type63380_29261.shtml

²⁰ Białoruskij jeżegodnik 2003, Wilno 2004, s. 93.

²¹ *Ibidem*, s. 88.

²² Symbolicznym tego przykładem był brak zgody Mińska na przyjęcie rosyjskiego ambasadora. Po zakończeniu w kwietniu 2005 roku misji przez Aleksandra Błochina, władze białoruskie zatwierdziły kandydaturę Dmitrija Ajackowa. Jednak gdy oznajmił on, że zamierza być ostatnim ambasadorem Rosji na Białorusi, Mińsk odmówił przyjęcia go. Moskwa została zmuszona do mianowania nowego amba-

sadora, Aleksandra Surikowa, który rozpoczął misję dopiero w marcu 2006 roku.

²³ Rossijanie ob odnoszenijach s Bielarusiju, 30.01.2007, www.levada.ru/press/2007013004.html

²⁴ Integracja z Białorusią miała być również odpowiedzią na przyjętą w marcu 1996 roku przez zdominowaną przez komunistów Dumę uchwałę o unieważnieniu porozumień białowieskich o rozwiązaniu ZSRR.

²⁵ D. Trienin, Bielorusko-rossijskaja intiegracyja: na puti k sojuza niezawisimych gosudarstw, Brifing Moskowskogo Centra Karnegi, styczeń 1999.

²⁶ O takiej możliwości donosiły wówczas rosyjskie media. Zob. np. Łukaszenko isportił Putinu trietij srok, 26.07.2005, http://www.gazeta.ru/2005/07/26/oa_165246.shtml

²⁷ Spekulacje prasowe co do możliwości przedłużenia rządów Putina poprzez zajęcie stanowiska prezydenta Państwa Związkowego i tym samym powrotowi do wcześniejszej koncepcji, pojawiły się również przed wizytą rosyjskiego prezydenta w Mińsku w grudniu 2007 roku, jednak nie zostały potwierdzone. Zob. np. S. Michiejew, Idealny wariant dla Rossii i Putina, Politcom.ru, 07.12.2007, www.politcom.ru/article.php?id=5451, A. Chodasiewicz, W Minskie żdut rossijskogo priezidenta, *Niezawisimaja Gazieta*, 06.12.2007.

²⁸ Zob. szerzej: B. Frumkin, Rossijsko-bieloruskije ekonomičeskije swiazi i intieriesy otieczestwiennogo biznesa, w: Wlijanije rossijskich grupp intieriesow na politiku Rossii w odnoszenii Bielorusii, Raboczije Materialy Moskowskogo Centra Karnegi, 2004, nr 9, s. 9.

²⁹ Wynika to z tego, że korzystanie z rurociągu do Primorska będzie znacznie droższe niż z Drużby. Według wyliczeń ŁUK-oilu koszty wzrosną o 22 dolary na tonie eksportowanej ropy. Zob. M. Krutichin, Po komandii „krugom”. Modificyrowannomu projektu BTS-2 dan zielonyj swiet, Rusenergy, 02.11.2007.

³⁰ W tym interesy firmy Inteko, kontrolowanej przez żonę Łużkowa, Jelenę Baturiną. Zob. M. Stelmak, Łużkow zagoworił po-bieloruski, Rosbałt, 19.06.2007, www.rosbałt.ru/2007/06/19/299485.html

³¹ Zob. szerzej: S. Gołubiew, A. Łukaszenko i regiony Rossii, w: N. Pietrow (red.), Regiony Rossii w 1999 g., Moskwa 2001, s. 317–323.

³² Chabarowsk, Jekaterynburg, Kaliningrad, Krasnodar, Murmańsk, Niżny Nowogród, Nowosybirsk, Sankt Petersburg, Tiumeń, Ufa. Głównym celem przedstawicielstw jest rozwijanie współpracy gospodarczej.

³³ Pewnym symbolem obecności w Rosji zwolenników Łukaszenki jest powstała w marcu 2007 roku rosyjska inicjatywa społeczna „Łukaszenka 2008”, zabiegająca o wybór głowy państwa białoruskiego na prezydenta Rosji. www.lukashenko2008.ru

³⁴ J. Romanczuk, Cena suwierenitieta. Na porogie bieloruskoj pieriestrojki, 16.01.2007, www.ucpb.org/?lang=rus&open=12907

³⁵ Według niektórych ekspertów, jednym z głównych źródeł finansowania ówczesnej kampanii wyborczej Łukaszenki było RAO JES. K. Koktysz, Sojuznyj projekt kak ceennost' i riealnost', w: Wlijanije rossijskich grupp intieriesow na politiku Rossii w odnoszenii Bielorusii, Raboczije Materialy Moskowskogo Centra Karnegi, 2004, nr 9, s. 22.

³⁶ ITAR-TASS, 22.03.2006.

³⁷ Nie jest wykluczone, że Alaksandr Kazulin, jeden z opozycyjnych kandydatów, otrzymał pewne wsparcie Moskwy, które jednak bardziej miało służyć jako „straszak” wobec Łukaszenki, mający pokazać możliwości Rosji wpływania na sytuację wewnętrzną Białorusi niż realnie zagrożenie jego władzy.

³⁸ Jak miał się o Alaksandrze Łukaszence wyrazić Władimir Putin podczas spotkania z Aleksandrem Kwaśniewskim w 2004 roku. Zob. A. Fieduta, Politczeskaja..., s. 633.

³⁹ S. Karaganow, Kak sformirowat' prorossijskiju bieloruskiju elitu?, 23.01.2007, www.globalaffairs.ru/articles/6788.html

⁴⁰ Wywiady z ekspertami białoruskimi, Mińsk, październik 2007.

⁴¹ Np. o ile udział Rosji w eksporcie i imporcie Ukrainy obniżył się z odpowiednio 57% i 61% w 1991 roku do 21% i 35% w 2005 roku, Kazachstanu z odpowiednio z 55% i 57% do 11% i 40%, to białoruski eksport do Rosji spadł w tym samym okresie z 57% do 36%, a import wzrósł z 54% do 60%. Dane za: Sodruzestwo Niezawisimych Gosudarstw. Statisticheskij spravocznik, Moskwa 2001, urzędy statystyczne Białorusi, Kazachstanu, Ukrainy.

⁴² W rezultacie według niektórych ocen straty budżetu rosyjskiego z powodu działania unii celnej tylko w latach 1995–1997 wyniosły około 4 mld dolarów. Cyt. za: A. Moszes, *op. cit.*, s. 117.

⁴³ Przykładem może być toczący się od września 2005 roku spór o eksport białoruskiego cukru do Rosji, który według rosyjskich producentów był subsydiowany przez państwo. W 2006 roku wyprodukowany na Białorusi cukier zajmował 7,8% rosyjskiego rynku o rocznej wartości 3,5 mld dolarów rocznie. *Kommiersant*, 21.04.2007.

⁴⁴ *Kommiersant*, 21.03.2007.

⁴⁵ Mińsk przeciągał podpisanie dokumentu, obawiając się strat gospodarczych Białorusi z powodu napływu tańszych towarów rosyjskich. Białoruscy ekonomiści szacowali możliwe straty na 2–2,5 mld dolarów rocznie. A. Szaripowa, A. Szapowałow, Moskwa i Minsk nie priedoleli barjera, *Kommiersant*, 21.03.2007.

⁴⁶ W. Kostjugowa, Osnownoj pierieczeń, *Nasze Mnienie*, 31.08.07, <http://nmnby.org/pub/0708/31m.html>

⁴⁷ 12 grudnia 2006 roku Moskwa poinformowała, że „w celu ochrony interesów ekonomicznych Rosji” od 1 stycznia 2007 roku wprowadzone zostaje cło na eksport ropy na Białoruś. Przedtem surowiec wwożony był na zasadzie bezcłowej zgodnie z zasadami unii celnej.

⁴⁸ Początkowo Moskwa obwiniała Białoruś o zatrzymanie dostaw i dopiero po kilkunastu godzinach kierownictwo Transnefti poinformowało, że ropociąg zakręcony został w Rosji, ze względu na nielegalny pobór surowca przez Białoruś.

⁴⁹ M. Krutichin, N. Tiunakowa, Tankiery wmiesto trub, *Rus-Energy*, 23.08.2007.

⁵⁰ Rosyjscy eksperci rządowi podkreślali plusy projektu: zmniejszenie zależności od tranzytu i zaoszczędzenie na opłatach tranzytowych oraz więcej minusów: częściowa utrata rynków w Europie, osłabienie pozycji Rosji w niektórych krajach, przyspieszenie realizacji projektów dostaw surowca z Morza Kaspijskiego, zwiększenie zagrożenia eko-

logicznego w Zatoce Fińskiej, negatywne reakcje w państwach basenu Morza Bałtyckiego, wzrost kosztów rosyjskich eksporterów ropy. M. Krutichin, Po komandii krugom, Rus-Energy, 02.10.2007.

⁵¹ O perspektywach i faktycznych motywach budowy ropociągu BTS-2 mówił w wywiadzie dla dziennika *Kommiersant* Siemion Wajnsztoł, były szef Transnefti. „Jeśli Białoruś nie będzie upolityczniać kwestii tranzytu, nie dojdzie do zmian w istniejącym systemie [przesyłu ropy przez terytorium białoruskie]. Budowa BTS-2 to stuprocentowa strata i projekt obliczony wyłącznie na rozwiązanie problemu politycznego, jaki mamy z naszym sąsiadem. Jeśli nie będzie on stwarzać nam przeszkód, będziemy działać jak wcześniej. Jeśli będzie, to zmuszeni będziemy go ominąć i w ten sposób rozwiązać problem”, *Kommiersant*, 14.02.2008.

⁵² Rosyjsko-niemiecka umowa w tej sprawie została podpisana we wrześniu 2005 roku.

⁵³ Ewentualna budowa drugiej nitki gazociągu jamalskiego byłaby stosunkowo szybka ze względu na już przygotowaną do inwestycji ziemię wzdłuż pierwszej nitki.

⁵⁴ Według danych ambasady Federacji Rosyjskiej w Mińsku w 2000 roku wartość skonfiskowanych ładunków wyniosła 15 mln dolarów, w 2001 roku 30 mln, w 2002 roku 60 mln, *Kommiersant*, 27.11.2003.

⁵⁵ Białoruski Państwowy Komitet Celny zdecydował o nieuznawaniu dokumentów przewozowych wystawionych przez służby rosyjskie i wprowadził specjalne konwoje straży granicznej dla rosyjskich samochodów ciężarowych, jadących tranzytem przez Białoruś do UE i Kaliningradu. Postanowienie to łamało istniejący w stosunkach dwustronnych porządek prawny.

⁵⁶ http://naviny.by/rubrics/economic/2007/11/19/ic_news_113_280709/

⁵⁷ Chodzi przede wszystkim o tranzyt drogowy. Tranzyt kolejowy jest nieznaczący, gdyż bardziej opłaca się przesyłać ładunki przez Łotwę i Litwę ze względu na niższe od białoruskich opłaty kolejowe. *Kommiersant*, 08.02.2007.

⁵⁸ Białoruś konsumuje rocznie około 21 mld m³ gazu i 6 mln ton ropy. W białoruskim bilansie energetycznym gaz zajmuje 64,7%, ropa 32%.

⁵⁹ Białoruś deklaruje chęć budowy do roku 2018 elektrowni atomowej, która miałaby spowodować spadek udziału gazu w bilansie energetycznym do 50–55%.

⁶⁰ Zob. szerzej o problemie gazu i ropy w stosunkach rosyjsko-białoruskich: W. Konończuk, Konflikt energetyczny Białoruś–Rosja: gra nadal trwa, Analizy Fundacji Batorego, styczeń 2007, s. 2–4, www.batory.org.pl/doc/konflikt-energetyczny-bialorus-rosja.pdf

⁶¹ S. Agibałow, L. Grigorjew, Białoruskaja: nieftianoj „tigr” w Jewropie, *Wiedomosti*, 11.01.2007.

⁶² Struktura kompanii rosyjskich eksportujących ropę na Białoruś wyglądała w 2006 roku następująco: Surgutnieftiegaz 30%, Rosnieft’ 25%, Gazpromnieft’ 13%, ŁUKoil 11%, Sławnieft’ 10%, Russnieft’ 6,5%.

⁶³ Po raz pierwszy o podwyżce gazu „do poziomu rynkowego” od stycznia 2007 roku wspomniał 4 stycznia 2006 roku szef Gazpromu Aleksiej Miller. RIA Nowosti, 04.01.2007.

⁶⁴ Mówił o tym Władimir Putin: „Nie chcieliśmy osłabiać pozycji urzędującego prezydenta Białorusi ze względu na

oczekiwane wydarzenia polityczne, w tym przede wszystkim wybory. Nie chcieliśmy tworzyć tam problemów i napięć”, 01.02.2007.

www.kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type36381type82634_117588.shtml

⁶⁵ Nową politykę Rosji dobrze oddaje wypowiedź ambasadora Federacji Rosyjskiej w Mińsku Aleksandra Surikowa, który stwierdził: „Kiedy powstanie Państwo Związkowe, kwestia podwyżki gazu zostanie zdjęta. Płacić tylko za obietnicę wejścia do wspólnego państwa nie zamierzamy”. *Kommiersant*, 20.11.2006.

⁶⁶ Do tego momentu budżet rosyjski nie miał żadnych dochodów z reeksportu rosyjskiej ropy przez Mińsk, co było złamaniem umowy z 1995 roku, zgodnie z którą wpływy z cła białoruskiego miały być dzielone w proporcji 85%(Rosja):15%(Białoruś).

⁶⁷ M. Zygar, R. Jambajewa, I. Safronow, Aleksandr Łukaszenko postawił Jewropu siebie na wid, *Kommiersant*, 08.02.2007.

⁶⁸ Rekompensaty wynoszą 110% od wielkości cła płaconego na granicy rosyjsko-białoruskiej w przypadku surowca przesyłanego rurociągiem i 130% w przypadku dostaw kolejną.

⁶⁹ Niskooprocentowany kredyt został przyznany na 15 lat, spłaty mają się zacząć po 5 latach.

⁷⁰ Po powrocie z Mińska Władimir Putin zasugerował, że Rosja w swoich stosunkach ekonomicznych z państwami WNP w zamian za preferencje gospodarcze oczekuje „adekwatnej kompensaty, której po prostu na razie jeszcze nie widać”. Wywiad Władimira Putina dla tygodnika *Time*, http://kremlin.ru/appears/2007/12/19/1607_type63379_154772.shtml

⁷¹ J. Szewcow, Białoruskaja priwatizacyja, 07.03.2007, www.apn.ru/publications/article11605.htm

⁷² W 2006 roku 42% dochodów z podatków zostało wpłaconych przez 30 największych firm, z których tylko 6 było prywatnych. *Biełgazieta*, 01.10.2007.

⁷³ Według dane ambasady FR w Mińsku inwestycje rosyjskie wyniosły 3 mld dolarów. Co ciekawe, poziom inwestycji białoruskich w Rosji jest dość znaczny i w 2006 roku przewyższył 800 mln dolarów. www.mid.ru/ns-rsng.nsf/e359ea2e9c3caad2c3256e480028e92d/b8551e1499a0895243256a540030d6957.OpenDocument

⁷⁴ Rosyjscy inwestorzy są traktowani na Białorusi bez taryfy ulgowej. Przykładem może być historia inwestycji koncernu Báltika w białoruski browar Krynica. Rosyjski inwestor zainwestował 10 mln dolarów, ale odmówiono podpisania z nim uzgodnionej wcześniej (ustnie) umowy o sprzedaży przedsiębiorstwa. Moskwa zaś nie była w stanie pomóc Báltyce w odzyskaniu zainwestowanych pieniędzy. Zob. szerzej: A. Fieduta, Łukaszenko. Politiczeskaja biografija, Moskwa 2005, s. 588–589.

⁷⁵ Cyt. za: I. Chalip, Gazprom pieriechodit wsie granicy, *Nowaja Gazieta*, 05.08.2007.

⁷⁶ W grudniu 2007 roku białoruskie media opozycyjne poinformowały, że w najbliższym czasie ŁUKoil może kupić rafinerię Naftan w Nowopołocku, a struktury Olega Deripaski – zakład MAZ w Mińsku.

⁷⁷ Zob. szerzej: A. Wierzbowska-Miazga, K. Kłysiński, Białoruś uchyla drzwi inwestorom zagranicznym, OSW, Tydzień na Wschodzie, nr 28, 07.11.2007.

⁷⁸ Np. w październiku 2007 roku podczas posiedzenia kolegium resortów obrony w ramach Państwa Związkowego Białorusi i Rosji, rosyjski minister obrony Anatolij Sierdiukow uznał, że stosunki obu państw mają stabilny sojuszniczy charakter, a ich znaczenie wzrasta „w obliczu rozszerzenia NATO i amerykańskich planów budowy tarczy przeciwrakietowej”. Interfax, 23.10.2007.

⁷⁹ www.vpk-news.ru/article.asp?pr_sign=archive.2007.187.articles.cis_news. A. Alesin, Cena nieskorzystnej дружбы, 16.04.2007, www.w-europe.org/?p=1678

⁸⁰ Ostatni raz informacja o tym pojawiła się w listopadzie 2007 roku. Zob. np. http://naviny.by/rubrics/society/2007/11/14/ic_news_116_280424/

⁸¹ W grudniu 1997 roku podpisano Porozumienie o współpracy wojskowej, najważniejszy dokument regulujący dwustronną współpracę militarną Białorusi i Rosji. W grudniu 2001 roku przyjęto doktrynę wojskową Państwa Związkowego, mającą jednak symboliczny wpływ na politykę obronną obu stron. Zob. A. Eberhardt, Stosunki Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś w sferze obronności, Materiały Studialne PISM, lipiec 2005, s. 15.

⁸² *Ibidem*, s. 15.

⁸³ A. Cyganok, Wojennyj flot nieftiegazowego konflikta, 24.01.2007, <http://www.polit.ru/author/2007/01/24/belarus.html>

⁸⁴ Zob. W. Muchin, Minsk i Moskwa podrużyli zienitno-rakietnymi kompleksami, *Niezawisimaja Gazieta*, 23.04.2007.

⁸⁵ W. Kaszyn, A. Nikolski, A. Nikołajewa, Briesz w niebie nad Moskwą, *Wiedomosti*, 09.02.2007.

⁸⁶ A. Cyganok, *Wojennyj... op, cit.*

⁸⁷ S. Main, Belarus'&Russia Military Cooperation, Conflict Study Research Centre, May 2002, s. 8, www.defac.ac.uk/colleges/csrc/document-listings/russian/D63

⁸⁸ Budowę stacji radiolokacyjnej „Wołga” w Hancewiczach pod Baranowiczami rozpoczęto w 1986 roku, jednak dopiero od 2003 roku „Wołga” wchodzi w skład rosyjskiego systemu wczesnego ostrzegania przed atakiem rakietowym i jej celem jest ochrona radarowa centralnej części Rosji. Stacja była wówczas instalacją nowego pokolenia, znacznie bardziej zaawansowaną technicznie niż inne tego typu radary użytkowane przez Rosję na obszarze poradzieckim (w Gabali w Azerbejdżanie, Sewastopolu i Mukaczewie na Ukrainie). Obiekt wchodzi w skład rosyjskich wojsk kosmicznych, obsługuje go obecnie około 600 wojskowych.

⁸⁹ Działający od 1964 roku węzeł łączności dalekiego zasięgu rosyjskiej marynarki wojennej w Wilejce (radiostacja „Antiej”) zapewnia łączność między Sztabem Głównym Marynarki Wojennej a rosyjskimi okrętami podwodnymi. Obsługuje go około 250 wojskowych.

⁹⁰ A. Babakin, A. Chodasiewicz, Minsk ugrożajet Moskwie adiekwatnymi mierami, *Niezawisimaja Gazieta*, 31.10.2006.

⁹¹ Interfax, 23.01.2007.

⁹² A. Cyganok, *Wojennyj..., op. cit.*

⁹³ *Rossijskaja Gazieta*, 01.03.2007.

⁹⁴ W 2002 roku 800 funkcjonariuszy białoruskich resortów siłowych przechodziło szkolenia w Rosji.

⁹⁵ A. Wierzbowska-Miazga, R. Sadowski, Białoruś na światowych rynkach handlu bronią, OSW Tydzień na Wschodzie, nr 248, 29.11.2001.

⁹⁶ SIPRI Yearbook 2007, Oxford 2007, s. 422.

⁹⁷ Rosyjski ekspert wojskowy Paweł Felgengauer przypuszcza, że kompleksy rakietowe „Iskander”, których sprzedaż na Białoruś zapowiedziano w listopadzie 2007 roku, w rzeczywistości mogą trafić do Syrii. P. Felgengauer, Sirijskij awans, *Nowaja Gazieta*, 19.11.2007.

⁹⁸ Określenie Władimira Putina, 14.02.2008. http://kremlin.ru/appears/2008/02/14/1327_type63380type82634_160108.shtml

⁹⁹ Np. w lutym 2007 roku Władimir Putin negatywnie ocenił stan integracji, ale jednocześnie uznał, że „Wspólnie z Białorusią mamy zamiar kontynuować budowę Państwa Związkowego”. www.kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117588.shtml

Podobne oświadczenia regularnie wygłaszane są po stronie białoruskiej. W kwietniu 2007 roku Alaksandr Łukaszenka stwierdził: „Zrezygnować z sojuszu z Rosją nie możemy. Jestem przekonany, że zbudujemy Państwo Związkowe”. http://naviny.by/rubrics/politic/2007/04/12/ic_news_112_269390

¹⁰⁰ Wystąpienie jednego z podmiotów z Państwa Związkowego nie jest łatwe z punktu widzenia prawnego. Zgodnie z art. 67 traktatu o Państwie Związkowym możliwe jest to wyłącznie po przeprowadzeniu referendum, a decyzja wchodzi w życie dopiero po 18 miesiącach od jego daty.

¹⁰¹ Niezależnie od tego, wyzwaniem dla Rosji pozostanie zapewnienie sobie monopolistycznego wpływu na przyszłą zmianę władzy w Mińsku. Zmiana reżimu politycznego jest kwestią mniej lub bardziej odległej przyszłości i Rosja będzie chciała zagwarantować sobie kontrolę nad procesem sukcesji po Łukaszence. Tym bardziej że nie jest wykluczone, iż może on przybrać charakter kryzysu, który nieuchronnie spowodowałby reperkusje międzynarodowe.

DIFFICULT 'ALLY'. Belarus in Russia's foreign policy

Wojciech Konończuk

Key points

1. Russian-Belarusian relations are at a turning point. A rapid redefinition is taking place of the model that has been worked out in the last ten years, based on an integration rhetoric devoid of any real essence and on Russia's subsidies of the Belarusian economy. The first sign that this model was being dismantled was Russia's decision in late 2006 to raise the price of energy resources sold to Belarus. If Russia sticks to the price-raising schedule planned to run until 2011, economic relations between the two states will alter, and a new model of bilateral relations will emerge in consequence.

2. The key objective of Russian policy towards Minsk is to achieve permanent political and economic control over Belarus. At the moment, Moscow is trying to expand its influence, although not by trying to revive the Russian-Belarusian integration project. Instead, Moscow wants Russian companies to take control over key Belarusian economic assets. Should this scenario be implemented, Belarus – even though it would formally retain its sovereignty – would become much more economically dependent on Russia, and would not be able to function as an independent economic entity.

3. Russia's urge to establish economic and political domination over Belarus is meeting with firm resistance from Minsk. Russian-Belarusian relations have become increasingly tense, and broke into open conflict in late 2006. Even though Alyaksandr Lukashenka's regime has stuck to rhetoric of integration and declarations of alliance with Russia, it in fact has been strongly resisting any passing of control over the Belarusian economy to Russian companies. Minsk responded to the reduction of energy resource subsidies by stepping up the privatisation of some Belarusian enterprises, which was planned in such a way that Russian capital is unlikely to be the final beneficiary.

4. The most advanced dimension of Russian-Belarusian relations, and at the same time the least controversial one for both parties, is cooperation in the security sphere. For Russia, this cooperation is one of the key aspects of the mutual rela-

tions. Belarus is a crucial element of the Russian defence system, and the military structures of the two states work together closely. However, Minsk has succeeded in preventing Moscow from taking full control over the Belarusian armed forces, which would have made it impossible for Belarus to make independent decisions in the defence sphere. Russian-Belarusian military cooperation has been repeatedly used by both states for propaganda purposes in their policies towards the West.

Introduction

Belarus holds a special position in Russian policy due to its geopolitical, military and transit significance. Russia's influence and position in the entire Eastern European region largely depend on how strong Russian influence in Belarus is. The process of Russian-Belarusian integration began in 1994, when Alyaksandr Lukashenka came to power in Minsk.

At the time, Russia's policy towards Belarus was based on two main assumptions. Firstly, the Kremlin supported Lukashenka's authoritarian regime. This allowed Russia to keep Belarus within its orbit of political influence and prevent other states from getting involved, since an undemocratic Belarus could not count on closer contacts with the West. Secondly, Russia heavily subsidised Belarus with cheap energy resources (way below the market price) and allowed the duty-free access of Belarusian goods to its market. Thus Belarus became a kind of 'sponsored authoritarianism' with a specific economic model, owing its existence to Russia's economic and political support. At the same time, Moscow's key objective in its policy towards Belarus was to make Minsk accept the Russian conditions concerning integration, which would in fact lead to Belarus' incorporation by the Russian Federation. However, Belarus managed to maintain its sovereignty, while Alyaksandr Lukashenka bandied the term 'integration' about in order to maintain the preferential model of his state's relations with Russia.

Russia's intention to alter the nature of these bilateral relations became evident when Vladimir Putin took power in 2000. However, Moscow fac-

ed Minsk's refusal to accept the Russian integration plan (which, among other measures, provided for the takeover of Belarusian economic assets by Russian companies). This forced Russia to use its main tool against Minsk: the supplies of cheap gas and oil that had been sustaining Belarus' archaic economy. The most serious crisis in Russian-Belarusian relations broke out at the beginning of 2007, following Moscow's decision to raise the energy resource prices. This decision marked the beginning of the application of market principles to settlements between Moscow and Minsk.

The key question this study is meant to answer concerns the consequences of the aforementioned decision by Russia for future Russian-Belarusian relations. Are they at a turning point? What are Russia's policy objectives? What results can come from the process of moving mutual relations onto an economic footing? What policy will replace Russia's 'sponsoring of Belarusian authoritarianism', which it has been implementing since 1994? Finally, what further measures will Russia undertake towards Belarus?

The current study consists of five chapters. The first chapter offers a brief presentation of Belarus' significance and position in Russian policy. The second analyses the development of Russian-Belarusian political relations, first of all the establishment of the Union State, Belarus' position in Russian domestic policy and Russia's influence on Belarusian policy. The third chapter presents bilateral economic relations, primarily energy issues. The fourth chapter describes the state and perspectives of military cooperation between the two states. The fifth chapter presents conclusions, where the author attempts to define the essence of the ongoing re-evaluation in Russian-Belarusian relations and to project their future model.

I. Belarus' position in Russian policy, and the specifics of Russian-Belarusian relations

For Russia, Belarus is the second most important state in the post-Soviet space (after Ukraine). Belarus' geographical location itself – between the Russian Federation and the EU & NATO member states – makes it a key element of Russian policy. Belarus' importance is connected with the transit of Russian energy resources and goods to the West and to the Kaliningrad oblast (for more see Chapter III, point 2). Belarus is also of strategic importance in the context of Russia's interests in the security and defence sphere. Another key issue is the cultural and linguistic closeness of Russians and Belarusians, which the authorities of the two states see as another argument in favour of the alleged 'natural' integration of Russia and Belarus (it even allows them to claim that they are one nation¹). Moreover, according to the Belarusian census of 1999, 11.4% of Belarus' citizens consider themselves to be ethnic Russians.

After the collapse of the USSR, Russia recognised Belarus along with other former Soviet republics as falling within its exclusive sphere of geopolitical influence. The notion coined in Russia of a 'near abroad'² was supposed to define this area. After 1991, Russia's unchanged objective in relation to Belarus was to keep the latter dependent and prevent it from developing closer relations with the West, which could eventually have turned into an integration process. The permanence of this Russian policy objective was one of the reasons why Moscow never criticised Belarus for the rise of authoritarianism since the mid-1990s, and even in fact deliberately encouraged this process (for more, see Chapter II, point 4). The nature of the Belarusian political system that has developed under Lukashenka since 1994 has been the guarantee that Russia and Belarus will maintain their special relationship, as Minsk has no alternative in the West.

As of 1991, the relations between Moscow and Minsk have developed on two main levels. On one hand, these relations are part of Russian policy towards the Commonwealth of Independent States (CIS); Belarus is a member of all the key post-

Soviet institutions where Russia is the leader – the Collective Security Treaty Organisation³, the Eurasian Economic Community⁴ and the Common Economic Space⁵. On the other hand, Russian-Belarusian relations are part of Moscow's European policy. Belarus acts as a kind of buffer that separates Russia from the EU and NATO member states. Even though these states are Russia's main trade partners and an important point of reference in its foreign policy, Moscow nevertheless considers that they pose a certain threat to its security.

The importance Moscow attaches to its relations with Belarus has been illustrated in all major documents that have set out Russia's objectives and tasks on the international arena. In its first foreign policy conception in 1992, Moscow mentioned relations with Belarus in the general context of relations within the CIS, without any particular distinction⁶. However, after the process of Russian-Belarusian integration began in 1996, Minsk was promoted to one of Russia's main priorities on the international arena, while bilateral relations became in some sense a part of Moscow's domestic policy. This was confirmed by the two states' agreement to launch a common foreign policy. One of the objectives, laid out in the Russian foreign policy concept of 2000, was to strengthen the Union of Russia and Belarus⁷. In the Russian Federation Foreign Policy Review, published in March 2007, the Russian side defined its main objectives in relations with Belarus as follows: the establishment of a common economic space and a 'gradual transition towards market principles', which was supposed to create 'conditions for upgrading Russian-Belarusian cooperation to a new level and encourage the search for an optimal model of the Union State'⁸. These principles were confirmed in the new edition of the Russian Federation foreign policy concept, adopted in July 2008⁹.

From the very start, great asymmetry could be noticed in Russia's and Belarus' potentials, as was evident in all the aspects of political, economic and military cooperation¹⁰. Despite this asymmetry, Belarus succeeded in maintaining a relative balance in its political relations with Russia and resisting being made fully dependent on its much stronger neighbour. However, Moscow's

growing assertiveness in the last few years has made it use its superiority, first of all by employing energy resources as its main instrument of leverage against Minsk. There are reasons to assume that in the near future this asymmetry of potentials will swing the balance of Russian-Belarusian relations in Moscow's favour much more than before. On the other hand, Minsk is aware of its advantages for Russia, such as its strategic military and transit location. Belarus has repeatedly and successfully used these arguments in its bilateral negotiations to gain concrete economic preferences (reduced gas prices, financial assistance, etc.). For a long while Moscow put up with this attitude, as Russian political elites attached great importance to the process of integrating the two states, as well as to Belarus' strategic military significance.

II. Under the shadow of 'integration': political relations

1. Russian-Belarusian integration before 2008

The history of Russian-Belarusian integration can be divided into several major stages, which were simultaneously the stages of their bilateral relations' development.

1.1. 'The integration euphoria' (1994/1996–1999)

The first talks on the two states' integration began in 1993, when the Belarusian Prime Minister Vyachaslau Kebich suggested that Belarus could enter the Russian rouble zone¹¹. He thus used a socially popular notion of establishing closer relations with Russia to win support before the presidential election where he ran as a candidate. In April 1994, the Prime Ministers Victor Chernomyrdin and Vyachaslau Kebich signed an agreement on joining of the two states' monetary systems, but the deal never came into force¹². In July 1994 Kebich lost the presidential election to Alyaksandr Lukashenka, and the latter made integration with Russia the key slogan of his first presidential term. In January 1995, Russia and Belarus signed an agreement on the customs union, and on 2 April 1996 they signed the first agreement on political integration, namely the establishment of the Association of Belarus and Russia. In subsequent years, the association was replaced by treaties on the establishment of the Union of Russia and Belarus (2 April 1997) and the Union State of Russia and Belarus (8 December 1999). The latter treaty called the currently existing integration structure into being, established a common economic space and legal system, provided for the adoption of a common foreign and defence policy and the creation of common state institutions, and announced the adoption of the union state constitution¹³. On the other hand, the treaty did not specify the terms of the integration process, while it emphasised the equality of the two parties and stated that each of them would maintain its sovereignty.

Despite the 'integration euphoria' present as of 1996, there was no definite strategy behind Rus-

sian policy towards Belarus¹⁴. The characteristic feature of the Russian policy was its fondness of declarations and symbolic gestures, which lead to repeated signing of 'empty' documents, each of which announced yet another 'breakthrough' in bilateral relations. The integration process was carried on because both sides used it for their own purposes. Boris Yeltsin made use of it in his domestic policy (for more see Chapter II, point 2), whereas Minsk effectively used it to obtain Russian subsidies for the Belarusian economy. The two states' integration also had an external dimension; it allowed Moscow to demonstrate to other post-Soviet states that cooperation with Russia can be rewarding and bring measurable economic profits¹⁵. Another important motive for Russian-Belarusian 'integration' was Alyaksandr Lukashenka's plan to replace Boris Yeltsin in the Kremlin¹⁶.

1.2. Attempts to step up the integration process (2000–2002)

After Vladimir Putin took power in Russia, Moscow tried to step up the process of creating the Union State. To emphasise the significance of Russia's relations with Minsk, Putin chose the Belarusian capital as the destination of his first presidential trip. An agreement on the introduction of a single currency (Russian rouble) in 2005 and establishment of a common currency-issuing centre was signed on 30 November 2000. Work on the Constitution Act began. However, as Russia was becoming increasingly interested in making the integration less declarative and more real¹⁷, the Belarusian side began impeding the negotiations. In fact, Moscow was interested not so much in integration with Minsk, as in Belarus' incorporation by the Russian Federation¹⁸. In August 2002, Vladimir Putin submitted three versions of a further Russian-Belarusian integration plan¹⁹. The first, most detailed one, provided for the two states' imminent unification: Russia and Belarus were to carry out unification referenda in May 2003, elect a common parliament in December 2003 and a common president in March 2004. The second version suggested incorporating Belarusian regions into Russia as six federative constituents. The third one suggested a vaguely defined integration 'according to the EU model'. Minsk rejected all the Russian suggestions. Indeed, Belarus' participation in the integration process

was never intended to establish a common state with Russia (which would eventually lead to the loss of its sovereignty); the principal aim was to obtain Russia's support for the Belarusian political system and acquire economic subsidies that would allow the regime to survive²⁰. The change in Russian integration policy resulted in the first public political conflict between the two states.

1.3. The ultimate disillusionment (after 2003)

As of 2003, the integration myth was being rapidly dismantled. The gap between Moscow's and Minsk's propaganda declarations and the actual changes in their relations was ever more evident²¹. Eventually it became clear that there are two incompatible visions of future relations: the Russian vision, that de facto assumed the incorporation of Belarus, and the Belarusian one that opted for maintaining the *status quo*, i.e. a further imitation of the integration process. Belarus avoided making any concessions to its stronger neighbour in any of the important practical issues concerning integration (such as the adoption of the Constitution Act and the introduction of the Russian rouble in Belarus), while Russia failed in its attempts to impose the Russian model of relations on Minsk. This led to Russia downgrading Belarus in its policy. Instead of pushing the process of integration with Belarus, Moscow began its attempts to re-activate post-Soviet integration by creating the Common Economic Space project in February 2003. Russia's priority at the time was to create an integration framework that would encompass Ukraine. These actions were unsuccessful also, and the Ukrainian Orange Revolution in late 2004 was a symbolic manifestation of this failure. Russia was forced to return to Belarus and upgrade its position again. However, Russia did not mean to take drastic actions towards Belarus, fearing that it would lose much of its influence there, as it had done in Ukraine – or so it seemed at the time. The rhetoric of integration, devoid of any substance, prevailed again, while Belarus' policy was becoming ever more clearly independent; Minsk regularly emphasised its sovereignty²². At the same time, both sides kept up the integration rhetoric and regularly stated that they were going to build the common union state. This 'integration propaganda' finally faded into the background when the conflict over the

prices and terms of supplies of oil and gas broke out in 2006 (for more see Chapter III, point 3.1.).

2. Belarus in the context of Russia's domestic policy

Ever since the process of integration began, relations between Russia and Belarus have been of great importance in the context of Russia's domestic policy, because a large part of Russian society supports the idea of rapprochement with this 'allied republic'. According to polls conducted in 2007, 68% of Russians are in favour of tightening the bonds of friendship with Belarus, 61% do not consider Belarus to be a foreign country, and 64% would vote in a referendum in favour of the two states' unification²³. Since the early 1990s, Belarus has topped the Russians' list of friendliest states. In this way, the Kremlin has used the popular idea of integration with Belarus for its domestic policy purposes.

It was no accident that the first agreement on the Association of Russia and Belarus was signed two months before the presidential election wherein Boris Yeltsin ran for the second term. The document was meant to portray the Russian president as an 'integrator' of the post-Soviet space, and thus to counteract the Communists' criticism (the Communist leader Gennady Zyuganov was the frontrunner in that election) that Yeltsin had disbanded the USSR²⁴. The idea of the two states' unification was used again in 1999, before the parliamentary elections in order to increase the social support for the pro-Kremlin party *Yedinstvo* (Unity); Russia and Belarus signed an agreement on the establishment of the Union State of Russia and Belarus. In the Yeltsin period, the notion of the integration with fraternal Belarus was a kind of 'patriotism test'²⁵ and one of Yeltsin's few socially recognised successes. Alyaksandr Lukashenka did not mind Russia's instrumental treatment of integration, as he also benefited from that himself.

After Vladimir Putin took power in Russia, the idea of integration with Belarus remained relevant to Russian domestic policy. According to unofficial reports, in 2005–2006 the Kremlin was considering the possibility of unification with Belarus as one way to extend Putin's rule²⁶. Accord-

ing to this plan (never realised), Putin would have become the leader of the Union State of Russia and Belarus after his second term expired in 2008. No matter how realistic these plans were, they proved to be impossible to implement because of Minsk's strong objection²⁷.

3. Minsk's allies in Russia

Since the very beginning of the integration process, Belarus (and Alyaksandr Lukashenka himself) could count on the support of different factions in Russia's political and business elite. These elites were interested in maintaining the existing model of the Russian-Belarusian relations, wherein Belarus enjoyed preferential terms. The scope of these elites' influence on Kremlin policy towards Belarus varied at different periods – it reached its pinnacle under Boris Yeltsin, and decreased steadily under Putin. Nonetheless, some of the adjustments in Russian policy towards Belarus can be interpreted as the result of the activity of these elites. Among these groups, we should mention the following:

- Some oil companies. Unlike Gazprom, certain other Russian oil companies (especially Surgutneftegaz, LUKoil, Slavneft and Russneft) can be considered Minsk's allies, as their interests have been quite concurrent with the Belarusian authorities' interests. For years, these companies processed their crude oil in Belarusian refineries, making handsome profits²⁸. It was only in January 2007, when Russia imposed a duty on the oil exported to Belarus, that this procedure became less profitable. Some of the oil companies opted to resume the previous scheme of oil exports to Belarus, and objected to the construction of the pipeline to Primorsk²⁹ that was supposed to replace the Belarus-crossing Druzhba pipeline.

- The Communist Party and some members of parliament. The Communist Party of the Russian Federation advocated the restoration of the USSR in a slightly changed form; the party considered integration with Belarus to be the first step in that direction. The Communists declared that Belarus was Russia's only real ally in the world and opted to maintain energy subsidies for Minsk (the party members criticised the Kremlin for raising the gas price). However, the Communists

no longer have any significant influence on Russian policy. Along with the Communists, a strong informal group of Belarus-supporters existed in the Duma before 2003, including Gennady Seleznyov, the Duma's former Speaker. The pro-Belarusian lobby also included Vladimir Zhirinovskiy's Liberal-Democratic Party of Russia and some nationalist parties not represented in the parliament.

■ The army. Russian military leaders emphasise Belarus' significance in the context of Russia's security and defence sphere. However, their influence on Kremlin policy should not be overestimated. Another lobby is the Russian arms industry, which owns most of the Belarusian enterprises whose products are used by the Russian defence sector. The arms industry is also in favour of keeping gas prices for Belarus as low as possible.

■ The mayor of Moscow, Yuri Luzhkov. He is an influential politician who does business with Belarus on a grand scale, both personally³⁰ and via the Moscow city council and Moscow business that acts under his patronage (around 45% of Belarus' exports to Russia goes to Moscow).

■ Part of Russia's regional elite. In the second half of the 1990s, Alyaksandr Lukashenka – who was then seeking to replace Boris Yeltsin in the Kremlin – began making intensive contacts with Russian regional governors³¹. As a result, in 2005 Belarus had direct contacts with 80 out of 89 Russian regions; apart from its embassy in Moscow, Belarus had representation in ten Russian cities³². The centralisation of political power in Russia and the tightening of the Kremlin's control over the regions has impaired Alyaksandr Lukashenka's influence, although it has not been eliminated completely³³.

■ The Orthodox Church. Alyaksandr Lukashenka has created an image of himself as the Orthodox Church's 'guardian' in Belarus (the Belarusian church is subordinate to the Moscow Patriarchate). Thus he has gained the support of Russian Orthodox Church hierarchs, although at the moment this support hardly translates into political support.

Without these lobbyists based in Russia, Lukashenka would hardly have succeeded in building

such a strong position *vis-a-vis* the Kremlin as he did in the 1990s and during Putin's first presidential term³⁴. At the moment, however, the influence of the pro-Belarusian lobbying groups on the Kremlin's policy is minute, and mostly concerns economic cooperation; this hardly translates into significant political support.

4. Russia's position regarding the situation in Belarus

Since 1991, Russia has been the state with the substantial possibility of influencing the political situation in Belarus. Moscow has offered its support to Alyaksandr Lukashenka, and helped him fight his political opponents and take the dominant position on the Belarusian political scene. In 1996, when Lukashenka was at risk of being impeached by the parliament, Russia acted as a mediator in the conflict, becoming the president's *de facto* protector. During that crisis, Russian support was the key factor that helped the Belarusian president stay in power. The Kremlin also supported Lukashenka during the presidential elections in 2001 and 2006. The 'support action' was backed up by Russian TV channels, which have mass audiences in Belarus. Russian business also provided Lukashenka with financial assistance, in exchange for his promises to grant the Russian companies access to the privatisation of Belarusian companies³⁵. In 2004 Russia was one of the few states to recognise the results of the referendum that was intended to enable Lukashenka to run for president for the third time. Thus, Moscow legitimised the Belarusian leader's undemocratic actions, and acted as his most important ally. Russia supported Lukashenka in the 1990s as it considered him to be an explicitly pro-Russian politician, and treated his declarations of the two states' integration seriously. Therefore the Kremlin did not consider it worthwhile to build a pro-Russian backup in other political circles in Belarus, especially as these were being increasingly marginalised by Lukashenka.

Ever since Alyaksandr Lukashenka's rise to power, he has had Moscow's umbrella to protect him on the international arena and refute allegations of authoritarianism. Russia has repeatedly risen to Minsk's defence on international forums (OSCE, the Council of Europe and others), and blocked

UN resolutions that condemned the violation of democracy in Belarus. This was supposed to support the 'allied state', and to protect the area Russia considered its exclusive sphere of authority from external influence. For its part, Belarus supported Russian initiatives on the international forum (such as the idea of the OSCE reform, and the questions of Iran and Kosovo). After the presidential election in Belarus in 2006, which was heavily criticised by many states and international organisations, the Russian Duma issued a special resolution wherein it protested against 'the disrespect shown by some Western states for the Belarusians' choice'³⁶.

Paradoxically, the worsening of Russian-Belarusian relations (particularly the personal relations between Vladimir Putin and Alyaksandr Lukashenka, which has been observed since 2002) have not led the Kremlin to withdraw its support for the Belarusian government. Despite some tension, Moscow provided assistance to Lukashenka during the 2006 presidential election³⁷; Russia apparently considered him to be the only politician who could guarantee that Belarus would remain within the orbit of Russian influence. Lukashenka's 'exclusivity' was also the result of the situation wherein relations between Moscow and Minsk were almost solely based on the two leaders' contacts. When it turned out that Lukashenka was unmanageable and 'did not obey'³⁸ the Kremlin's commands, Russia seems to have made an attempt to build up a new pro-Russian group in Belarus. This proved to be quite complicated, though. A new political class has emerged in Belarus in the last few years, whose interests were quite different to Russia's and which is therefore unwilling to continue the integration process³⁹. Russians started to unofficially sponsor the Communist Party (which opposes Lukashenka) and made an attempt to strengthen and activate pro-Russian politicians in the Belarusian nomenclature⁴⁰. This is an ongoing process, and it is difficult to determine its results as yet, as its activities have been kept confidential. It may be assumed at the moment that Russia does not aspire to replace Lukashenka with some other figure. This could turn out to be too risky, since Russia would probably not be able to fully control this process. Moreover, Lukashenka has repeatedly proved that he will do his utmost to maintain

power whenever his authority is at risk. Additionally, Moscow does not have sufficient tools to execute the operation of replacing Lukashenka; its capability of influencing the situation in Belarus is quite limited. Even though Russia has a powerful tool in the form of energy deliveries, it cannot use that instrument in full, because a sudden rise in energy resource prices could lead to an economic crisis in Belarus. Such a crisis could seriously undermine Alyaksandr Lukashenka's position and trigger a social revolt in Belarus, which is not really Moscow's objective.

Bilateral relations unexpectedly improved before the parliamentary elections in Russia in December 2007, and President Putin paid a visit to Minsk in mid-December 2007. The probable reason for this improvement was the desire to 'calm down' relations with Belarus in the pre-election period. However, Moscow's long-standing problems with the 'unmanageable' Lukashenka will probably make Russia repeat its attempts to build up a pro-Russian lobby other than that associated with Lukashenka (principally within the Belarusian nomenclature). The goal of such an operation would be not so much to oust Lukashenka from power, but to be able to use this lobby whenever Russia needs it (in case of a serious political crisis, for example).

III. Economic relations

A large part of the Belarusian economy is heavily dependent on cooperation with Russia, whereas for Russia the economic cooperation with Belarus is vanishingly less important. The Belarusian economy's dependence on the Russian economy is a legacy left by the Soviet Union, when the two economies were interconnected. Since 1991 this situation has barely changed, unlike in the case of other post-Soviet states which have managed to become much more autonomous⁴¹. In some spheres of cooperation, especially in the energy sector, this dependence has even increased. As a result, a specific model of Russian-Belarusian cooperation has emerged, with the Russian market kept open to Belarusian products (which were not usually competitive on other markets) and Russian energy subsidies offered to Minsk (supplies of cheap gas and oil). Russia's subsidisation of the Belarusian economy allowed Minsk to avoid implementing market reforms and maintain a centrally planned economy, with an 80% share of the state.

1. Trade exchange between Russia and Belarus

Since 1991, Russia has remained Belarus' main trade partner. Its share in Belarusian foreign trade totalled 49% in 2007 (see Table 1). Even though in 2005 Belarusian exports to the European Union

exceeded exports to Russia for the first time, this has not made Belarus significantly less dependent on trade exchange with the Russian Federation.

Belarus' share of Russian foreign trade reached 4.7% in 2007 (over US\$26 billion), which places Belarus sixth on the list of Russia's main trade partners, and second among the CIS countries (after Ukraine). Russian exports (according to the data from 2006) are dominated by energy resources (40%), machines and vehicles (16%), metals and metal products (16%), chemical products (10%), and food products (7%). Belarus' exports to Russia consist of machines and vehicles (37%), food products (16%), chemical products (11%), and metal products (10%), among other things.

The statistical data quoted above shows Belarus' dependence on its trade exchange with Russia, despite the fact that Belarusian share in Russian foreign trade is considered substantial. The two states owe this extensive degree of bilateral trade exchange to the preservation of many economic ties formed during the Soviet period and to the economic integration between Russia and Belarus. On 13 November 1992, Russia and Belarus signed their first agreement on free trade. On 6 January 1995, the agreement was completed by two new deals: a protocol concerning the implementation of free trade principles without exceptions and restraints, and an agreement on the customs union. The establishment of the cus-

Table 1. Trade exchange between Russia and Belarus in the period of 1995-2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Russia's exports (billion \$)	2.96	3.52	4.67	4.67	3.76	5.56	5.43	5.92	7.60	11.21	10.11	13.08	17.18
Russia's imports (billion \$)	2.18	3.02	4.78	4.60	3.23	3.71	3.96	3.97	4.88	6.48	5.71	6.85	8.88
Belarus' share in Russia's foreign trade (%)	3.54	4.14	5.94	6.99	6.07	6.18	6.03	5.87	5.88	6.30	4.28	4.25	4.7
Russia's share in Belarus' foreign trade (%)	49.9	51.94	59.09	59.38	55.48	58.29	59.75	57.80	58.04	58.49	48.43	47.38	49.18

Source: Federal State Statistics Service (www.gks.ru), Ministry of Statistics and Analyses of the Republic of Belarus (www.belstat.gov.by).

toms union (which has been only partially implemented) was beneficial chiefly for Belarus. Within two years, Belarusian exports to Russia increased twofold, and Minsk noted a surplus in its trade with Russia for the first time. For Russia, the customs union proved to be a ‘black hole’, allowing different goods to enter its territory semi-legally or illegally⁴².

Despite the fact that the customs union exited *de jure*, duties on imports of certain goods were applied *de facto*, and common export tariffs were not fully agreed. To protect their respective markets from competitive foreign products, Russia – and to a much greater extent, Belarus – introduced protectionist barriers in relation to one another, which caused regular trade disputes in their economic relations⁴³. In early 2007, there were 146 Belarusian constraints imposed on imports of Russian goods (chemical products, alcohol, vegetables, tobacco and others). As the Russian Ministry of Economic Development and Trade calculated, Russian exporters were thus losing US\$500 million a year⁴⁴. The bilateral free trade area did not operate fully and was subject to many restraints. At first, the Russian authorities avoided politicising this problem, but in 2005 Moscow forced Minsk to create a joint commission that was supposed to prepare an agreement on lifting the restraints applied in the bilateral trade. The document was signed on 23 March 2007; to force Minsk to sign it, Russia had to exert pressure on Belarus by means of modifying its energy resource deliveries⁴⁵. The main provisions of the agreement were to lift the existing restraints concerning the access to the partner’s market, and to commit to not introducing new ones. Moreover, Belarus agreed to lift quantitative restraints imposed on imports of Russian goods, and to introduce quotas on the export of its sugar to Russia. Moscow became the main beneficiary of the agreement, which helped Russian goods to enter the Belarusian market.

The agreement has not solved all the problems in the mutual trade, however, as Belarus is maintaining protectionist barriers concerning selected sectors of its market (food and tobacco industries, among other sectors) and is trying to preserve the privileged access of its goods to the Russian market. Nevertheless, the signing of this docu-

ment marks the ongoing ‘economisation’ of the relations between Russia and Belarus, and shows that Russia is determined to implement the agreements regulating mutual trade which were concluded in the 1990s. Russian producers have contributed significantly to this state of affairs: Russian companies are getting stronger, and are increasingly able to persuade the authorities to restrict the preferential access of Belarusian goods to the Russian market⁴⁶. On its part, Belarus is trying to defend itself from the ‘marketisation’ of its exports by protracting the process of signing successive documents that are intended to regulate other spheres of mutual trade cooperation.

2. Belarus’ significance as a transit state

Along with Ukraine, Belarus is a key transit state for Russia. Russia exports 20% of its gas (45 billion m³) and 30% of oil (80 million tons) *via* Belarusian territory to the European Union states; 100 million tons of cargo cross Belarus annually (i.e. about 30% of Russia’s total exports and imports). The Yamal gas pipeline and the Druzhba oil pipeline that cross Belarusian territory are strategic objects for Russia, and at the moment they cannot be fully replaced by alternative routes. Belarus is also the most important transit state for Russia in terms of Russian transit to the Kaliningrad oblast.

2.1. The transit of energy resources

For Russia, the transit of its energy resources *via* Belarusian territory is the most important sphere of economic cooperation with Belarus, and the one that has caused regular disputes with Minsk in the last few years. Russia’s objective is to send its oil and gas to the EU without disturbances. To this end, Russia has been attempting to take control over Beltransgaz, the Belarusian state monopoly which owns the gas pipeline network, including the transit pipeline with the current capacity of 14.5 billion m³ of gas a year. The other gas pipeline that crosses Belarus (the Yamal-Europe pipeline, with a capacity of 30 billion m³) has been owned by Russians ever since it was put into operation in 1999. Belarus wishes to maintain its significant share in the transit of Russian energy resources, both for financial and political reasons. Transit fares bring Belarus about US\$160

million a year for gas and about US\$190 million for oil. What is even more important, Minsk treats the transit of energy resources as a serious factor in its relations with Russia. Russia's partial dependence on oil and gas transit *via* Belarusian territory partly compensates for Minsk's dependence on Russia in the economic and political spheres.

The transit of Russian gas and oil *via* Belarus has been interrupted twice in recent years. In February 2004, Minsk refused to pay the new gas price (raised from US\$20 to US\$50 for 1000 m³) which caused Moscow to interrupt the supplies to the Beltransgaz pipe for 18 hours. This resulted in the reduction of supplies to Polish and Lithuanian recipients, while Beltransgaz began to siphon off gas illegally from the Yamal pipeline. The conflict was resolved by Gazprom making concessions to Minsk: the gas price was raised to US\$47, but at the same time Belarus received a US\$200 million loan from the Russian budget to cover the costs of the price increase. This has once again proved that Belarus is a tough negotiator, and Russia has been quite restrained in its attempts to force Minsk to certain concessions.

In January 2007, following another energy dispute between Russia and Belarus, the transit of Russia oil *via* the Druzhba pipeline was terminated. Russia stopped the transport of oil on 7 January⁴⁷ following disagreements on the extent of duty imposed on oil sold to Belarus after 1 January⁴⁸, and in retaliation for Belarus' decision to impose an unlawful duty on the transit of oil. The result was a cessation of supplies to Polish and German customers. Russia resumed oil supplies *via* Druzhba on 10 January, and two days later Belarus and Russia signed a settlement (for details see Chapter III, point 3.1.).

Following the problems with transporting oil *via* Belarus, Vladimir Putin gave an order on 11 January 2007 to make preparations to construct an oil pipeline from Unecha to Primorsk (the Baltic Pipeline System-2, Russian: BTS-2), which would eventually replace the Druzhba. According to the initial version of this project, the Russian oil transported *via* Belarus would be directed to the Russian port in Primorsk on the Baltic Sea, in the Leningrad oblast. Should this plan be implemen-

ted, the Druzhba would be closed down completely. In August 2007, the Russian Ministry of Industry and Energy presented a modified version of the project that stipulated the preservation of the southern strand of the Druzhba that transferred oil to Slovakia, Hungary and the Czech Republic, and to the Ukrainian Pivdenny terminal near Odessa⁴⁹. The amount of the oil transported *via* Belarusian territory would decrease from the current 80 million tons to 30 million a year, and the position of Belarus as a transit state would be seriously undermined⁵⁰. However, the project's economic profitability is uncertain; besides, the construction of the pipeline is likely to cause disputes with Poland and Germany, the main recipients of oil from the Druzhba. In April 2008, the Russian Ministry of Industry and Energy passed a negative judgment on BTS-2, which is likely to at least postpone the implementation of this politically motivated project⁵¹.

Transit problems were also the main reason behind Russia's decision to construct the Nord Stream gas pipeline on the Baltic Sea bottom⁵², which meant that the construction of the Yamal II pipeline would at the very least be suspended (the Russian-Polish deal as of August 1993 and Russian-Belarusian deal as of January 1994 provided for the construction of two strands of the Yamal pipeline). Minsk has consistently criticised Moscow for the construction of a new route that circumvents Belarus, and pointed out that the project is economically inefficient. At the same time, the Belarusian authorities have made every effort to persuade Russia to return to the Yamal II project. The discussions on the issue started again in autumn 2007, but they failed to change Russia's negative decision. Therefore, the construction of the Yamal's second strand is not likely to start in the next few years. The gas pipeline on the Baltic Sea bottom is too prestigious for Russia to give up. However, it cannot be ruled out that Russia will return to the Yamal II, should the works on the Nord Stream become seriously extended⁵³. Another possibility is to increase the amount of gas sent by Gazprom *via* Beltransgaz pipelines (there is still about 15 billion m³ of extra capacity) after Gazprom takes over 50% of Beltransgaz's shares. In such a case, Russia would probably finally give up the Yamal II project.

Both the BTS-2 and Nord Stream projects are in line with Russia's policy of reducing its dependency on the transit states through which Russian oil and gas are exported to the EU. Moscow's stance can only partly be seen as a vote of no confidence in Belarus. Before early 2007, Belarus – unlike Ukraine – had not given Russia any cause for concern about the safety of its transit. Russia's decision may be seen as a reaction to the current state of relations between the two states and the Kremlin's uncertainty as to their future stability. Therefore, Moscow is likely to consistently seek to reduce its dependence on Belarus by building oil pipelines placed on the Russian territory, whose final destinations will be terminals in Leningrad oblast.

2.2 The transit of goods and transit to Kaliningrad

The transit of Russian goods via Belarusian territory is subject to the customs union treaty signed in 1995. The terms of transport to and from the Kaliningrad oblast were defined in a special agreement concluded in 1998. Despite the regulations, Belarus has been causing recurring problems in recent years with transit to and from Kaliningrad. These disputes started with Belarus' unlawful confiscation of Russian cargo worth several tens of million of dollars⁵⁴, which was later followed by legal restraints imposed on Russian goods (such as additional licences and fares). In June 2006, Belarus unexpectedly decided to introduce temporary checks on the border with Russia. Minsk applied the most severe hindrances to Russian transit during the Russian-Belarusian energy dispute in January 2007⁵⁵. The restricted regulations, which were maintained for a month, caused substantial losses for the Russian carriers. Minsk has thus demonstrated the power of its negative potential, that could be used at any time against Russia's economic interest. Moreover, Belarus repeatedly violated the bilateral agreement of 1998 on transit to Kaliningrad by imposing additional restraints in order to 'protect Belarus' economic interest' (part of the cargo carried from Kaliningrad oblast and declared as 'transit' ended up on the Belarusian market without duties; in 2006, their value was estimated at US\$10 million⁵⁶). To solve the problem, both parties agreed to sign an additional agreement concerning the transit to and from Kaliningrad⁵⁷.

Having said that, temporary difficulties in transporting Russian goods to the EU and Kaliningrad oblast have not reduced the extent of cargo transit *via* Belarus. Each year the amount of cargo carried to and from Russia is growing, which makes the possibility of using alternative transit routes very slight. Even though Russian harbours on the Baltic Sea (in Leningrad oblast) and on the Black Sea have been enlarged in recent years, it is still almost impossible – and certainly unprofitable – to replace Belarus as a transit country for Russian cargo.

3. The significance of Russian energy resource supplies

Energy resource supplies to Belarus are the key issue in the Russian-Belarusian relations. Belarus is fully dependent on Russian oil and gas⁵⁸, and has no chance of diversifying its source of supplies in the immediate future⁵⁹. Ever since the process of integration was initiated, Russia has supplied Belarusian recipients with gas at a discount. The gas prices were lower than for any other CIS recipient, which was justified by the two states' integration. As a result, up to late 2006, gas cost Belarus hardly more than it did Russian domestic clients, and much less than for European customers. Despite that, Minsk repeatedly failed to settle its gas bills, which forced Gazprom to reduce its supplies to Belarus. Such disputes usually ended by Russia making concessions to Belarus by regularly clearing its gas debts⁶⁰. At the same time, ever since the early 1990s Russia sought to take over Beltransgaz. Minsk was aware of the significance of this company, and therefore refused to sell even a part of its shares.

Belarus was also buying Russian oil at much lower prices than other customers, as the customs union allowed the oil to be imported without Russian export duties. Since the introduction of the customs union, supplies of oil to Belarus have grown significantly, both for domestic needs (about 6 million tons a year) and for exports (about 14 million tons of Russian oil a year were processed in Belarusian refineries in Mazyr and Navapalotsk and exported). The Belarusian budget thus turns huge profits; in 2006 alone they were estimated at more than US\$5.4 billion⁶¹. As a result, the share of oil products in Belarusian exports accounted for nearly 40% in 2006.

This scheme became possible because it was beneficial for Russian oil companies⁶² who were eager to process their oil in Belarusian refineries, by making use of the duty-free mode and low Belarusian export tariffs for oil products. The whole scheme was often called a 'Belarusian offshore'; it caused losses for the Russian budget of up to US\$1.8 billion a year.

Russian energy subsidies (cheap oil and gas), together with the favourable situation for Belarusian oil products on foreign markets, formed the basis of the economic growth in Belarus and the so-called 'economic miracle' (in 2001–2006 the average economic growth reached 7.9%; even though the economy was centrally directed, market reforms had not been carried out, and the private sector's share in the economy was minor). Cheap Russian gas also allowed many Belarusian enterprises to stay competitive on the domestic and foreign markets, as the Belarusian economy is one of the most energy-consuming in the world.

3.1. The beginning of the 'marketisation' of energy cooperation

Since early 2006, Russia has become much more assertive in its attempts to change the existing model of its economic cooperation with Belarus⁶³. The change seemed quite inevitable, since in early 2006 Belarus remained the only recipient of Russian gas among the CIS states which was not affected by price increases. As it seemed, the reason for keeping the prices down for so long was the Kremlin's reluctance to come into conflict with two main transit states at once (early 2006 witnessed Russia's gas dispute with Ukraine) and its unwillingness to undermine Alyaksandr Lukashenka's position on the eve of the presidential election in Belarus in March 2006⁶⁴.

Negotiations concerning the price of gas for Belarus began in autumn 2006. Initially, Russia threatened to raise the price up to US\$140–220 per 1000 m³. Russia made the new price dependent on Russian companies taking control over Beltransgaz and – unofficially – other strategic Belarusian enterprises⁶⁵. Russia's determination astonished Minsk. It only became possible to sign the deal concerning the new terms of gas supplies as late as 31 December 2006. The price for gas in 2007 increased from US\$46 to US\$100; in

2008 it was supposed to account for 67% of the 'average European price' (the formula has not been specified), then increase to 80% in 2009, 90% in 2010, and equal the 'European price' in 2011. Additionally, Belarus agreed to sell 50% of Beltransgaz shares to Gazprom by mid-2010 (in yearly tranches of 12.5% each).

The gas crisis complemented the oil crisis; the latter was caused by the Russian government's decision of 12 December 2006 to impose export duty on the oil sent to Belarus after 1 January⁶⁶. The conflict over this issue was only resolved on 12 January 2007. The two parties agreed that the oil exported to Belarus in 2007 would be subject to a discount duty accounting for 23.9% of its regular extent, in 2008 the duty will amount to 33.5%, and in 2009 to 35.6%. This duty only concerned the oil processed in Belarusian refineries and re-exported; it was not applied to the oil used for Belarus' domestic needs. At the same time, Belarus kept the entire profits from the export duty imposed on oil derivatives, but this duty was correlated with the extent of the Russian duty (in other words, it was effectively raised).

3.2. The consequences of the rise in energy resource prices

The gas conflict in February 2004 showed that Moscow had failed, or at least had chosen not to make use of Belarus' dependence on Russian gas. On the other hand, the oil and gas dispute at the turn of 2007 demonstrated a fundamental change in Russia's policy. Moscow relentlessly carried out its threats, raising the price of gas as well as altering the system of oil supplies. This change has triggered the most severe crisis in bilateral relations since 1991. Alyaksandr Lukashenka ostentatiously announced that the pro-Russian focus of Belarus' foreign policy was a mistake. He also warned that he is going to bring about a 'new opening' in relations with the West, and 'bill' Russia for the transit and lease of military objects on Belarusian territory⁶⁷.

The price increase was not meant to provoke an economic crisis in Belarus, as it was not applied at once. It was not in the Kremlin's interest to undermine the Belarusian economy, as this could result in Lukashenka's uncontrolled ouster from power and the emergence of some new figure.

This point has been proved by the fact that the rise in oil and gas prices in 2007 was not excessively severe for Belarus, although it did force Minsk to withdraw certain social benefits (amounting to US\$90 million a year), while its passive balance in foreign trade increased from US\$2.6 billion in 2006 to US\$4.3 billion in 2007. The combined effect of the 'double increase' fuelled Belarusian expenses on Russian energy resources (which increased by US\$2.1 billion in 2007 alone). Moreover, after a duty was imposed on the oil imported by Belarus, the existing scheme of processing oil in Belarusian refineries became less attractive to Russian oil companies. They had to contribute over US\$1.1 billion to the Russian budget for the oil sent to Belarus (in the form of the duty on the state border). This caused the Russian companies to gradually withdraw from their cooperation with the Mazyr and Novapolatsk refineries, which could have eventually brought these two enterprises to the brink of bankruptcy. To avoid this, Minsk had to introduce compensations for the Russian oil companies⁶⁸.

Irrespective of the moderate effects of the energy resource price increase in 2007, Russian energy subsidies will systematically decrease, to finally disappear in 2011, according to bilateral agreements. Therefore, Russia's decision to gradually abandon the subsidisation of the Belarusian economy is synonymous with the decline of the Belarusian economic model in its current form.

Initially, the Belarusian authorities believed that they would be able to persuade Russia to return to the previous terms of gas supplies that were much more favourable to Belarus. However, it quickly turned out that Gazprom was determined to have the deals carried through. In early August 2007, the Russian gas monopoly threatened Minsk with a reduction of supplies unless Belarus paid its debts for the first half of the year. This resulted in another brief crisis, which was eventually resolved by Minsk making concessions and settling the whole bill. Unexpectedly enough, Russia temporarily chose not to introduce further gas price increase for Belarus. During President Putin's visit to Minsk in December 2007, the parties settled on a price of a mere US\$119 for 1000 m³ in the first quarter of 2008, and probably US\$128 in the three remaining quarters.

The new price proved to be lower than the agreed formula which had been assumed (i.e. about US\$150–165). Moreover, the Belarusian economy will be supported in its transition to new energy resource prices by a stabilisation loan of US\$1.5 billion, granted by Russia on preferential terms⁶⁹.

However, the results of Putin's visit to Minsk should not be interpreted as Russia's return to the policy of subsidising Belarus to the previous extent. Even though the price of gas increased less than expected, it did increase, and the schedule of further increases (based on the agreement of January 2007) was not annulled. Even though Russia still keeps subsidising Belarus with supplies of cheap gas, the process of transition towards market principles is underway, albeit somewhat slowly. It is also probable that Moscow expects Minsk to make some concrete concessions in exchange for the bargain price of gas, such as allowing Russian capital to participate in privatisation tenders in Belarus⁷⁰.

4. Russia and privatisation in Belarus

Apart from several Central Asian states, Belarus is the only post-Soviet state which has not launched a privatisation process on a large scale. On the other hand, Russia is the country seeking to take over Belarus' key enterprises most actively. In the 1990s, the government in Minsk chose to maintain state ownership of the economy; some steps towards privatisation were taken as late as 2003. The idea resurfaced in 2007, when it was clear that the Belarusian budget would need extra income to cover the rising expenses of energy resources⁷¹. The government prepared a list of companies to be sold, although no systematic privatisation was carried out. The main reason was Alyaksandr Lukashenka's concern that the privatisation of state assets might undermine his control of the Belarusian economy and his political authority. Indeed, if market rules were applied, Russia would be the likely winner in most of the privatisation tenders. Lukashenka's concerns seem quite reasonable, as much of the Belarusian economy is made of several dozen big businesses, only a few of which are not state-owned⁷².

The current level of foreign investments in Belarus remains low; according to World Bank data,

their total value was US\$16.6 billion in early January 2008. This situation is a result of the unfavourable investment climate and the authorities' attempts to keep control over the enterprises even when they have already been partly privatised (one method of doing this is to keep a 'golden share' for itself). Russia, Germany, the United States and Switzerland are major foreign investors. The main Russian investments include the construction of the Belarusian segment of the Yamal pipeline, setting up of a mobile telephone operator MTS-Belarus, and modernising the Mazyr refinery⁷³. However, Russian capital has not been seriously involved overall so far⁷⁴.

Minsk's anxiety about Russian capital buying out most Belarusian enterprises if privatisation is launched is quite reasonable. Russian companies are particularly interested in taking over Belarus' petrochemical enterprises, which are that country's key taxpayers, and are considered to be of strategic importance. Lukashenka has repeatedly accused Moscow of seeking to carry out a 'hostile privatisation' in Belarus. In August 2007, he announced that Russia was seeking to "privatise not only individual enterprises, but the entire country"⁷⁵. In fact, it was only Gazprom who managed to take over a total of 25% of Beltransgaz shares, after years of attempts, in June 2007 and February 2008, and to obtain Minsk's consent to take control over 50% of its shares by 2010. It is likely, though, that in the near future this transaction will remain Russia's only big investment in Belarus⁷⁶. Fearing Russian capital's expansion, Belarus has chosen a 'spot privatisation' model: the authorities seek investors for selected sectors, offer them predetermined conditions, and show favour to those who do not make any demands and have no political ambitions⁷⁷. The aim is to prevent foreign investors from taking control of the economy. Belarus is likely to stick to such privatisation tactics, while Russians are likely to use their energy resources as tools to force Belarus to sell some of its more lucrative assets. The Russian political elite seems convinced that taking over Belarus' main enterprises (which are heavily dependent on the Russian market) by the Russian capital will bring about a real integration of the two states and provide new instruments of leverage against Belarus.

IV. Russian-Belarusian cooperation in the security sphere

1. The significance of the military cooperation between Russia and Belarus

Cooperation in the security sphere is the most advanced and efficient dimension of Russian-Belarusian cooperation, while being the least controversial for both sides. The military structures of the two states cooperate very closely; in fact Belarus can be considered an integral part of Russia's defence system. It should be stressed that the military cooperation remains resistant to the political crises that have regularly broken out in Belarus' relations with Moscow.

The two states' close cooperation is based on Russia's conviction that Belarus holds a strategic position in the context of Russia's security and defence interests. During the Soviet period, the territory of the Byelorussian SSR was one of the most crucial and most militarised parts of the Soviet defence system (as the Byelorussian Military District), and after 1991 the Belarusian armed forces kept most of its links with their Russian equivalents. The Russian military still thinks in terms of the 'Western threat', a mindset which leads Belarus to reinforce its status of a 'buffer state' that separates Russia from the West. The importance of Moscow's relations with Minsk has increased particularly following NATO's first enlargement eastwards in 1999. In response to the 'NATO threat', Russia has intensified its military cooperation with Belarus. Moscow did the same after the USA publicised its plans to deploy elements of its anti-missile defence shield in the Czech Republic and Poland. Representatives of the Russian defence sector urged a boost in Russian-Belarusian cooperation in the security sphere⁷⁸.

The Belarusian government has been trying to exploit this state of tension for its own purposes. Minsk regularly stresses Belarus' strategic and military importance to Russia during its negotiations with Moscow, an attitude which is supposed to force Russia to make concessions in other spheres of cooperation, principally in the economic sphere. In May 2007, Alyaksandr Lukashenka termed the

American plans as not being a direct threat to Belarus. Nevertheless he considered them to be 'aimed against Russia', stating that 'Russia can only make an adequate and asymmetric response to the deployment of anti-missile shield in Europe, when it is allied with Belarus'⁷⁹. Similar declarations emphasising that Belarus is a key state for Russia's security meet with favourable reactions from Russian military men and politicians. The representatives of the Russian defence ministry can thus be considered as lobbyists of Minsk's interests in Russia. Among other things, they are in favour of maintaining the energy subsidies for the Belarusian economy.

Moscow also uses its close cooperation with Belarus for propaganda purposes *vis-a-vis* the West. An illustration of this point is Moscow's habit of making threats to deploy Russian nuclear weapons on Belarusian territory. In August 2007, the Russian Federation ambassador to Minsk, Aleksandr Surikov, declared that Russia may be considering the deployment of these weapons in Belarus, as a response to the deployment of the US anti-missile shield elements in Poland and the Czech Republic. Another declaration of the same nature is the information that has been heard in Belarus since 2004, namely that the Russian Iskander missile system will be installed on the Belarusian territory⁸⁰.

Russian-Belarusian military cooperation is developing within the framework of both bilateral⁸¹ and multilateral relations (the Collective Security Treaty Organisation). Institutionalised mechanisms within the board of the two states' defence ministries, together with informal influences, allow Russia to partially affect the decision-making process in Belarusian military structures⁸². The practical dimension of the cooperation boils down to regular joint military exercises and manoeuvres. Thanks to its membership in the Collective Security Treaty Organisation, Belarus can purchase Russian military technology and equipment at discount prices, equal to Russian domestic prices. Moreover, the budget of the Union State of Russia and Belarus provides US\$20 million annually for military expenses. According to the bilateral military cooperation agreements, Belarusian military personnel study in Russian military

schools for free (numbering 500 men in 2006, including 100 officers⁸³).

2. Plans to create a regional air defence system

Moscow's current key objective in its military cooperation with Belarus is the creation of a regional air defence system. After 1991, Russia did not create its own system on the Russian-Belarusian border, and kept using the existing Soviet system. In February 1995, this cooperation gained formal status – an agreement was signed to create a Joint CIS Air Defence System, where Belarus was one of the members. As of 1999, Russia has sought to create a regional Russian-Belarusian air defence system which would provide not only coordination of air defence actions but also the establishment of a joint command of the air forces. However, the bilateral negotiations have brought no results as yet. In late 2006, Russia submitted a draft agreement to create a joint air defence system, but the energy dispute that broke out temporarily halted the talks. According to official announcements, the deal was finally to be signed in October 2007 during the meeting of the Russian and Belarusian defence ministers. However, the announcement proved to be unproductive once again, as the Belarusian party deliberately protracted the process of signing the deal. Minsk is aware of the importance that Moscow attaches to the issue, and so Belarus seeks to strengthen its negotiation position in the talks concerning other spheres of cooperation (principally energy resource prices). Moreover, it is not in Belarus' interest to become too closely militarily integrated with Russia, as it fears losing control over its air forces completely; the connection with Russia would be too close at that point, and therefore Belarus would become too dependent on its neighbour. This gives the impression that the current vague situation around the creation of a joint air defence system suits Minsk. Even though no document on this issue has been officially signed, and no legal framework exists, the system does exist *de facto*, which is proved by the joint exercises⁸⁴.

The potential of the Belarusian air defence system greatly exceeds this country's defence needs. On the other hand, Russia's air defence system is de-

signed in such a way that it assumes the presence of allied Belarusian forces on the Western front⁸⁵. As a result, the air defence issues are the most important element in the Russian-Belarusian military cooperation, more important than Russia's leasing of two military sites on Belarusian territory (see point 3). Theoretically, if Moscow was to quit using the Belarusian air defence system and build its own by its Western border, it would cost a huge amount of money (estimated at over US\$1 billion) and take a long time. This is why Moscow has been trying to maintain the high quality of Belarusian air defence system, and regularly strengthens it by delivering Russian weaponry. In late 2006, Belarus received four long-range surface-to-air missile systems S-300 (to replace the outdated S-125) for which it paid as little as US\$13 million apiece (while the market price of the S-300 is US\$180 million)⁸⁶.

3. Regional Group of Forces (RGF)

Together with the negotiations to create a regional air defence system, which started in 1999, Russia started talks with Belarus on creating a Regional Group of Forces. Russia's objective was to link the Belarusian army with the Russian one even more closely than before. This initiative was also an immediate response to the enlargement of NATO and the worsening of relations between Moscow and the West, and so this move was partially for propaganda purposes. The declared objective was to integrate the Belarusian army with the ground forces units of the Moscow Military District and the Kaliningrad oblast's Military District. However, the key organisational issues have not been determined, such as the structure of the RGF, its command, tasks, and the number of soldiers (it was estimated at between two and three hundred thousand)⁸⁷. Moreover, the Russian military was initially against the creation of a Regional Group of Forces, as they feared that Belarusians would be included in the strategic and operational level command. As a result, the legal base of the RGF has not been prepared so far, and the Regional Group of Forces itself is nowadays used for ensuring the partial unification and interoperability of the two states' ground forces. Closer integration only concerns the least controversial issues, such as defining the terms of the common logistics base's functioning. The key reason why

the Russians have failed to push through their version of the RGF – as in case of the regional air defence system – is Belarus' unwillingness to lose control over its armed forces and thus weaken its position towards Moscow. Both projects have demonstrated that even though Belarusian armed forces cooperate closely with Russia, the authorities in Minsk have nevertheless succeeded in keeping their control over them.

4. Russian military installations in Belarus

There are two military installations on Belarusian territory which Russia uses and deems to be very important: the Volga radar station near Baranovich⁸⁸ and the Antey long-range radar centre near Vileyka⁸⁹. According to the Russian-Belarusian agreement signed in January 1995, these installations were handed over to the Russian Federation for 25-year free usufruct and were freed of all Belarusian taxes and charges.

In recent years, following the recurrent crises in bilateral relations, Belarus has repeatedly threatened Russia with either revoking the agreement on the two installations' usufruct or imposing payments for their operation. In October 2006, when negotiations on energy resource price and terms of delivery were underway, Minsk warned that it could revise the Russian military installations' presence on Belarusian territory⁹⁰. In January 2007, after Russian-Belarusian oil and gas deals were signed, Alyaksandr Lukashenka declared that in retaliation for the price rises, Minsk should 'bill' Russia for the hitherto cost-free operation of military objects in Belarus⁹¹.

Russia's uncertainty as to the further operation of the installations forced Moscow to start seeking to decrease its dependence on, or even become entirely independent of, its installations placed in other post-Soviet states. In December 2006, a new Voronezh-class radar station was rendered operational in Lekhtusi in Leningrad oblast, which made the Baranovich station lose much of its significance. According to the deputy prime minister and former defence minister Sergey Ivanov, the radar in Lekhtusi and the station in Armavir in southern Russia (currently under construction) will make Russia entirely independent

of the installations of this class which are currently operated in the former Soviet republics. This means that Russia could stop using the Belarusian radar straight away without any detriment to its safety⁹². However, Russia is unlikely to stop using the Belarusian installation of its own volition, for reasons of prestige and for political purposes.

On the other hand, Russia has no alternative to the long-range communications hub in Vileyka, and could only partially replace it with the radar station of the Baltic Fleet in Kaliningrad. There is no information on whether Moscow plans to construct a similar installation on its territory which could fully replace the Belarusian station, probably because the Vileyka radar station is of lesser significance to the Russian defence system than the station near Baranovichi, or the planned creation of a joint air defence system.

5. The cooperation between power institutions

The cooperation of Russian and Belarusian border guard services, interior ministries and secret services is an important part of the two countries' bilateral relations. As there is no border and customs infrastructure on the Russian-Belarusian border, Russia seeks to maintain the highest level of safety on Belarus' other external borders (with Latvia, Lithuania and Poland, and to a lesser extent with Ukraine). Funds are allocated to this purpose from both the Union State budget (a special safety program was adopted for 2007–2011) and directly from the Russian Federation budget. The authorities in Minsk regularly stress that 'Belarus guards the Russian borders' (for example, during the negotiations on oil and gas at the turn of 2007).

The two states' interior ministries keep close contact, especially in the fields of battling organised crime, drug trade and illegal migration. Sessions of the joint board of Russia's and Belarus' interior ministries take place twice a year. As the Russian minister of interior Rashid Nurgaliyev assessed, Russia maintains the closest and most active cooperation with Belarus out of all the CIS states⁹³.

The Russian security services also cooperate very closely with their Belarusian counterparts. This cooperation boils down to battling what they consider common threats, defending the two states' economic interests and exchanging information. Efficient cooperation is made possible by the Joint Board of Russia's Federal Security Service and the Belarusian KGB, which has sessions twice a year. The cooperation in this sphere used to help Russia maintain partial control over the Belarusian secret services. However, the intensity of this cooperation has been decreasing as of 2006, along with the worsening of Russian-Belarusian relations. President Lukashenka was worried that this cooperation may pose a threat to him in case Russia decides to replace him by using its influence in the Belarusian KGB. Lukashenka protected himself from this cooperation getting too far by means of regular reshuffles among the top KGB officers. In spring 2004, about 40 top rank officers were demoted following an inspection carried out in the KGB. The actions taken were supposed to strengthen the president's administrative control over the secret services and to sever their connections with the Russian services. According to unofficial information, Belarus stopped sending their secret service officers for training in Russia in 2006. Despite that, bilateral cooperation is still developing in the spheres which both parties consider particularly important⁹⁴. It appears that the government in Minsk has so far succeeded in keeping control over the Belarusian secret services, and in preventing them from being made dependent on their Russian counterparts.

6. The re-export of Russian arms by Belarus

An important dimension of the two states' military cooperation is the re-export of Russian arms by Belarus. Since the mid-1990s, Russia has used Minsk as a convenient intermediary in the arms trade to avoid the direct sales of arms to certain states who are subject to international arms embargo (particularly some African states, Iran and Iraq). Belarusian enterprises are subcontractors of Russian arms companies. As a result, in 2001 Belarus was the sixth largest arms exporter in the world, which provided it with a revenue equaling 4.5% of its GDP⁹⁵. According to SIPRI estima-

tions, in 1997–2001 Belarus exported arms worth more than US\$1.5 billion. The extent of Belarus' re-exportation of Russian arms is currently much smaller, although Minsk continues to derive significant benefits from this trade. In 2005, Belarus sold arms worth US\$24 million (the total value of re-export in 2002–2005 reached US\$208 million)⁹⁶. It is likely that the real value is much higher, as some of the exports probably remain outside official registration. Therefore, the data concerning the extent of Belarusian military exports as published in international statistical journals might be under-reported⁹⁷.

7. Prospects for further cooperation

Security issues are likely to remain one of the key dimensions of Russian-Belarusian cooperation. Russia is likely to seek to further increase the Belarusian armed forces' and defence policy's dependence on Russian military structures. In this context Russia will search for several key concessions: the adoption of a legal framework for the joint air defence system, and an increase in Moscow's informal influence on the decision-making process in Belarusian defence structures. On the other hand, Minsk will seek to maintain the current 'safe' level of military cooperation with Russia and reserve itself a right of making sovereign decisions in the defence sphere. The maintenance of the *status quo* should be expected in the immediate future in the security sphere, although both parties are likely to make propaganda statements to prove that their military cooperation is steadily increasing in activity. Russia will thus demonstrate to the West its negative potential, which could be used in response to NATO decisions that Moscow terms hostile (such as the deployment of missile shield elements in Central Europe). On the other hand, Belarus is likely to keep using military cooperation issues to exert pressure on Moscow in order to obtain concessions from the latter in the spheres of the economy and modernisation of the army.

V. Towards a new model of relations

Russia's decision to raise the energy resource prices at the turn of 2007 has proved that Moscow and Minsk are developing a new model of their bilateral relations. The ongoing re-definition of these relations has been increasingly apparent since Vladimir Putin took power in Russia. It became clear that the model developed in the 1990s was failing because the Kremlin was attempting to derive some benefits from Moscow's long-standing subsidies of the Belarusian economy. In exchange for maintaining the preferential economic relations model, Russia demanded the co-ownership of Belarusian key economic assets, which for Lukashenka would equal a significant restriction of his authority. Moscow tried to alter the model of its relations with Minsk as early as 2004, when it first threatened Belarus with sizeable rises in its gas prices. However, Moscow had to call off its threats, partly because there was no consistency in Russian policy, and partly because Moscow did not intend to cause fundamental conflicts in its bilateral relations with Belarus. The hidden conflict between the two states came to light in late 2006, when Russia made good on its threats and raised the energy resource prices for Belarus (a further price rise schedule was drawn up for implementation by 2011). The moment Russia challenged one of the key elements of the policy it had carried out towards Belarus as of the early 1990s, an important turning point in Russian-Belarusian relations was reached.

At the moment, Russia's main instrument of leverage against Minsk is the declared transition towards so-called market principles in its relations with Belarus. Russia's objective in the near future will be to substantially increase its control over Belarus by using the latter's dependence on Russian energy supplies. This is supposed to create permanent ties between the two states in the economic sphere, and at the same time to boost Russia's political influence in Belarus. This process is to be carried out by means of an expansion of Russian capital. Russia counts that Belarus' energy-consuming economy will not stand any further increase of gas prices, which will in turn allow Russian companies to take over con-

trol over key Belarusian enterprises. Russia's 'stabilisation loans' are also supposed to make Belarus even more economically dependent on Russia, as they weaken the negative effect of the energy resource price rises, while at the same time preventing Minsk from seeking Western loans and investments. The most important element of the Russian plan is the takeover of 50% of Beltransgaz shares and the threats to reduce the amount of oil sent via the Druzhba pipeline. This actions would deprive Minsk of its main instruments which partly counterbalance its economic dependence on Russia. Moscow plans to integrate the Belarusian economy very closely with Russia's. 'integration in the economic sphere'⁹⁸ is therefore an attempt to step up political integration by using economic factors. Russian policy's ultimate objective, then, is to make Minsk dependent on and closely controlled by Russia, although formally Belarus would remain a sovereign state.

At the moment it is hard to determine how the ongoing process of 'marketising' Russian-Belarusian relations will proceed, and what its consequences will be. Russia's decision to alter the model of energy cooperation with Belarus, the key dimension of bilateral relations, was discredited by Russia itself in December 2007, when Vladimir Putin paid a visit to Minsk and the bilateral relations thawed. During the visit, a gas price for Belarus in 2008 was settled, which turned out to be lower than previously agreed (the price-raising schedule signed by the two parties provided for a rise to US\$150-160, while in fact the price was US\$119 in the first half of the year and US\$129 in the second). However, this should not be seen as the Kremlin's return to its former policy towards Belarus, but as a short-term tactical step connected with the pre-election period in Russia, with Russia's longer-term strategy remaining unchanged.

Russia's plans to dominate Belarus economically and politically are bound to face firm objections by Minsk, as they have so far. Alyaksandr Lukashenka is aware that once he loses his control over the economy, his political authority will be seriously undermined. This is why for many years he fiercely opposed surrendering any part of Beltransgaz's shares, and to the expansion of Rus-

sian capital in Belarus. The rise in energy resource prices may (or may not) lead to an increase of Russia's influence in Belarus. Paradoxically, the ongoing economisation of the bilateral relations, together with Lukashenka's defence of his country's strategic assets, may actually lead to the reinforcement of Belarus' economic sovereignty. However, to achieve this Belarus must carry out deep economic reforms, modernise its economy (principally by reducing its high energy-consuming character), and open up to foreign investments.

There is also an alternative scenario for the development of bilateral relations. The process activated at the turn of 2007 may backfire: Belarus may be becoming more and more economically inefficient, as it fails to handle price rises and renounces economic reforms, and therefore it will be dragged by Russia into even greater dependence (by Russian 'stabilisation loans' and the takeovers of strategic enterprises by Russian capital). As a result, Moscow's political influence may grow significantly and Belarus may be increasingly 'vassalised' by Russia.

Which of the two scenarios may be considered more likely? It seems that the first one is more likely to come true, because a cautious privatisation has already begun in Belarus (in the telecommunications and banking sectors, among others), and a large part of state-owned enterprises are planned to be privatised. The privatisation programme makes it clear that non-Russian capital will be favoured (such as the European Union states, the Middle East and Asia). Moreover, in the last few years Belarusian authorities have grown increasingly attached to state interests and have used the 'sovereignty' argument much more often, while the number of advocates of integrating the two states has been steadily decreasing in both Russia and Belarus. It shows that even the tool of energy resources which Russia has used against Belarus may prove too weak to take control over the Belarusian economy. The main factors that are likely to outline the model of Russian-Belarus relations are the ongoing changes in the character of the Belarusian economy, and Moscow's gradual revision of energy relations (such as an unwillingness to subsidise the Belarusian economy). It may be expected

that this process will probably be extended to 3-4 years, and meanwhile Russian-Belarusian relations will develop in a chaotic and uncontrolled manner, with the likelihood of temporary mini-crises connected with disputes over the price of gas (the deal signed only vaguely specifies the prices) or Minsk's reluctance to sell strategic enterprises to the Russian capital.

Apart from the energy issue, there are several other factors that will outline Russia's policy towards Belarus in the near future, such as the preservation of the integration rhetoric, Russia's 'exclusivity' as an international partner for Belarus under Alyaksandr Lukashenka, and the significance of military cooperation.

Even though real Russian-Belarusian integration is not proceeding, and the Union State still exists only on paper, the rhetoric of integration is still being used⁹⁹. Moscow's declarations on the future of the Union State recall the Russian rhetoric directed to the CIS: both organisations have in fact failed to achieve their objectives, although Russia is still determined to maintain them for propaganda purposes and as a convenient tool for bilateral contacts. Therefore, it is highly unlikely that Russia will give up the idea of integration with Belarus¹⁰⁰. It is also in Belarus' interest to preserve the 'fiction of integration', while at the same time it continues to argue that the Union State is a form of close cooperation between two sovereign states. A similar approach on both sides of the border is a guarantee that no real Russian-Belarusian integration structure will emerge in the foreseeable future.

One of Russia's important assumptions while creating its Belarusian policy is the belief that Belarus under Lukashenka has no alternative in the political sphere but to cooperate with Russia (even though Lukashenka has been blocking the real integration of the two states). No fundamental change in Belarusian foreign policy under the current regime should be expected. The undemocratic character of the political system in Minsk is the factor that makes Moscow certain of its dominant influence on Belarus. As a result, Moscow does not see any need to replace the undemocratic authorities in Minsk, and in fact it has limited possibilities to do so. It should thus not

be expected that the Kremlin will suddenly withdraw its support for Alyaksandr Lukashenka's regime. Moscow is likely to keep supporting Lukashenka, both domestically and on the international arena¹⁰¹.

Russia's attitude towards Belarus will remain influenced by military issues. It is in Russian interests to maintain close cooperation with Minsk in the military sphere, which is in fact the only sphere of real integration that provides benefits for both states. It remains possible that Russia will try to take control of the Belarusian armed forces. However, the result of these attempts will depend on the general level of bilateral relations in the economic and political spheres.

Wojciech Konończuk

The study was completed in May 2008

¹ This point was repeatedly made by both Alyaksandr Lukashenka (e.g. 'Despite our arguments over gas and oil, we and Russians are one nation', Interfax, 5 April 2007) and Vladimir Putin ('There's no point trying to conceal that [Russians and Belarusians] in terms of ethnic and historic aspects are almost the same nation', 1 February 2007, http://kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117588.shtml).

² This notion first appeared in the article by the Russian minister of foreign affairs Andrey Kozyrev, published in *Izvestia* on 2 January 1992. It signalled that Russia's acknowledgement of the post-Soviet states' independence is provisional, and that Moscow maintains its special position in the region.

³ The Collective Security Treaty Organisation (CSTO) was established in 2002 as a successor of the Collective Security Treaty (CST), a post-Soviet regional security organisation established in 1992 which provides for the collective defence of the member states. Belarus joined the CST in December 1993. Apart from Russia and Belarus, the CSTO's current members include Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan and Tajikistan.

⁴ The Eurasian Economic Community (EURASEC) was established in 2000 as an organisation for economic integration between Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and (as of 2006) Uzbekistan.

⁵ The Common Economic Space was established in 2003, its objective being close economic integration, including the free movement of goods, services, capitals and labour force between Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan. The organisation is practically non-existent, mainly because of Kyiv's disagreement with the integration principles (establishment of a trans-national authority and a customs union).

⁶ Kontseptsya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsyi, *Vestnik Ministerstva Inostrannykh Del*, 1993, no 1.

⁷ Kontseptsya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsyi, www.mid.ru/ns-osn.doc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/fd86620b371b0cf7432569fb004872a7?OpenDocument.

⁸ Obzor vneshney politiki Rossiyskoy Federatsyi, www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/sps/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD.

⁹ The document included the encouragement to 'create conditions for effective establishment of the Union State by gradual introduction of market principles in the Russian-Belarusian relations'. Kontseptsya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsyi, 12 July 2008, <http://www.mid.ru/ns-osn.doc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/d48737161a0bc944c32574870048d8f7?OpenDocument>.

¹⁰ Russia is a regional power while Belarus is a rather small state with a modest economic potential. Belarus' GDP reaches a mere 3% of Russia's GDP. The Russian army is 15 times as large as the Belarusian one.

¹¹ In August 1993, following Russia's decision to exchange its currency, the common rouble area of the post-Soviet states ceased to exist, and the process of introducing national currencies began.

¹² See Adam Eberhardt, *Problem wspólnej waluty w stosunkach rosyjsko-białoruskich*, *Materiały Studialne PISM*, no 3, 2004, pp. 7–8.

¹³ Dogovor o sozdanii soyuznogo gosudarstva, www.belarus.ru/obshie/osnovy/dogovor7.

¹⁴ Arkady Moshes, *Slavyanskiy treugolnik. Ukraina i Belorussiya v rossiyskoy vneshney politike 90-kh godov*, *Pro et Contra*, 2001, no 1–2, p. 110.

¹⁵ In April 1999, following the start of NATO intervention in Yugoslavia, President Slobodan Milosevic submitted a letter to President Boris Yeltsin with a request to integrate Yugoslavia into the Union of Russia and Belarus. Yeltsin consulted it with Alyaksandr Lukashenka and granted his consent. However, the Union of Russia and Belarus was never expanded, and the whole event should be seen as a propaganda gesture meant for Western consumption.

¹⁶ Alyaksandr Lukashenka, who was very popular in Russia in the 1990s, could at the time have been considered as not only a Belarusian politician but also a Russian one. Lukashenka worked hard to build up his political base in Russia, hoping that eventually he would take Boris Yeltsin's place in the Kremlin, unrealistic as this may have sounded. For more, see among others Aleksandr Feduta, *Lukashenko. Politicheskaya biographiya*, Moscow 2005, pp. 312–342.

¹⁷ The atmosphere of Russian-Belarusian relations also started to change because personal relations between Alyaksandr Lukashenka and Vladimir Putin were not as good as Lukashenka's relations with Yeltsin. Lukashenka also realised that his plans of assuming an important position on the Russian political scene had fallen flat, and so he lost interest in making the integration with Russia real.

¹⁸ In June 2002, Vladimir Putin stated: 'We should not try and restore the USSR at the expense of Russia's economic interests (...). Let us not forget that the Belarusian economy makes a mere 3% of the Russian economy. It's not right when one party has the right to veto anything they like (...). The meat and the flies should be kept separate'. Quoted after Boris Volkhonsky, Gennady Sysoyev, Vladimir Putin otvernul'sya ot Alexandra Lukashenko, *Kommersant*, 14 June 2007. The Russian president's words were in fact a sort of a programme statement. For the first time, Russia's most senior representative made it clear that the equality of the two states was not possible, and their real potentials should be taken into consideration. Alyaksandr Lukashenka responded by warning that Belarus would never become Russia's ninetieth federative constituent, and that integration should be based on the principle of equality (www.polit.ru/news/2002/06/18/572370.html).

¹⁹ www.kremlin.ru/appears/2002/08/14/0002_type63377type63380_29261.shtml

²⁰ *Belorusskiy ezhegodnik* 2003, Vilnius 2004, p. 93.

²¹ *Ibidem*, p. 88.

²² Belarus made some symbolic gestures, such as refusing to grant its consent to the arrival of the Russian ambassador. After Aleksandr Blokhin's term ended in April 2005, the Belarusian authorities authorised the candidature of Dmitry Ayatskov to the post of the next ambassador. However, when Ayatskov announced that he was going to be Russia's final ambassador in Belarus, Minsk refused to allow him in. Moscow was forced to appoint another ambassador, Aleksandr Surikov, whose mission started as late as March 2006.

²³ Rossiyanie ob otnosheniyakh s Belarusyu, 30 January 2007, www.levada.ru/press/2007013004.html

²⁴ Integration with Belarus was also supposed to be the answer to the Communist-dominated parliament's resolution of March 1996 concerning the annulment of the Bielavezha Accords, which had declared the Soviet Union effectively dissolved.

²⁵ Dmitry Trenin, Belorussko-rossiyskaya integratsiya: na puti k sojuzu nezavisimyykh gosudarstv, Briefing of the Carnegie Moscow Centre, January 1999.

²⁶ This scenario was publicised in the Russian media. See among others Lukashenko isportil Putinu tretiy srok, 26 July 2005, http://www.gazeta.ru/2005/07/26/oa_165246.shtml

²⁷ In December 2007, on the eve of Putin's visit to Minsk, the media speculated that he might choose to extend his rule by becoming president of the Union State (which would mean that the Kremlin returned to his previous concepts of the common states). However, the speculations were never confirmed. For more, see Sergey Mikheyev, Idealnyi variant dla Rossii i Putina, *Politcom.ru*, 7 December 2007, www.politcom.ru/article.php?id=5451, Anton Khodasevich, V Minskiye zhdut rossiyskogo prezidyenta, *Nezavisimaya Gazyeta*, 6 December 2007.

²⁸ For more, see Boris Frumkin, Rossiysko-belorusskiye ekonomicheskiye svyazi i interesy oiechestvennogo biznesa, in Vliyaniye rossiyskikh grupp interesov na politiku Rossii v otnoshenii Belorussii, Rabochiye Materialy Moskovskogo Centra Carnegie, 2004, no 9, p. 9.

²⁹ Operating the Primorsk pipeline will be much more expensive than in the case of the Druzhba pipeline. According to calculations made by LUKoil, expenses will rise by US\$22 per tonne of oil exported. For more, see Mikhail Krutikhin, Po komande 'krugom'. Modifitsirovannomu projektu BTS-2 dan zelonyi tsvet, *RusEnergy*, 2 November 2007.

³⁰ This includes the deals made by Inteko, the company controlled by Luzhkov's wife Yelena Baturina. For more, see Mikhail Stelmak, Luzhkov zagovoril po belorusski, *Rosbalt*, 19 June 2007, www.rosbalt.ru/2007/06/19/299485.html.

³¹ For more, see Sergey Golubev, A. Lukashenko i regiony Rossii, in Nikolay Petrov (ed.), *Regiony Rossii v 1999 g.*, Moscow 2001, pp. 317–323.

³² Belarus had its representative branches in Khabarovsk, Yekaterinburg, Kaliningrad, Krasnodar, Murmansk, Nizhny Novgorod, Novosibirsk, Saint Petersburg, Tyumen, and Ufa. The main goal of these agencies was to boost economic co-operation.

³³ One symbolic activity undertaken by Lukashenka's Russian supporters is the social initiative 'Lukashenka 2008', meant to support the Belarusian president as a candidate in presidential elections in Russia in 2008 (www.lukashenko2008.ru).

³⁴ Yaroslav Romanchuk, Tsena suvereniteta. Na porogye belorusskoy perestroiki, 16 January 2007, www.ucpb.org/?lang=rus&open=12907.

³⁵ According to some experts, one of Lukashenka's main sponsors during the 2001 presidential election was the Russian energy monopoly RAO UES. Kirill Koktysh, 'Soyuznyi proyekt kak tsennost i realnost', in Vliyaniye rossiyskikh grupp interesov na politiku Rossii v otnoshenii Belorussii, Rabochiye Materialy Moskovskogo Tsentra Carnegie, 2004, no 9, p. 22.

³⁶ ITAR-TASS news report, 22 March 2006.

³⁷ It cannot be ruled out that Alyaksandr Kazulin, one of the opposition candidates, received support from Moscow. It seems, though, that this support was supposed to act as a scare tactic to show Lukashenka that Russia can influence the situation in Belarus, rather than seriously threaten his authority.

³⁸ As Vladimir Putin allegedly put it during his meeting with Poland's president Aleksander Kwasniewski in 2004. For more, see Alyaksandr Feduta, *Politicheskaya...*, p. 633.

³⁹ Sergey Karaganov, Kak sformirovat prorossiyskuyu belorusskuyu elitu?, 23 January 2007, www.globalaffairs.ru/articles/6788.html

⁴⁰ The author's interviews with Belarusian experts, Minsk, October 2007.

⁴¹ For example, Russia's share in Ukraine's exports and imports respectively decreased from 57% and 61% in 1991 to 21% and 35% in 2005. In the case of Kazakhstan, it decreased from 55% and 57% to 11% and 40% respectively. At the same time, Belarusian exports to Russia decreased in the same period from 57% to 36%, whereas imports increased from 54% to 60%. Data provided by Sodruzhestvo Nezavisimyykh Gosudarstv. Statisticheskii spravochnik, Moscow 2001; statistics offices of Belarus, Kazakhstan and Ukraine.

⁴² As a result, the losses noted by the Russian budget because of the customs union (according to some estimations) reached US\$4 billion in 1995–1997 alone. Quoted from Arkady Moshes, *op. cit.*, p. 117.

⁴³ One of the examples of such a conflict is the dispute over the exports of Belarusian sugar to Russia that has lasted since September 2005. According to Russian sugar producers, Belarusian sugar was subsidised by the state. In 2006, sugar produced in Belarus constituted 7.8% of the Russian sugar market and was worth US\$3.5 billion a year. *Kommersant*, 21 April 2007.

⁴⁴ *Kommersant*, 21 March 2007.

⁴⁵ Minsk was protracting negotiations on this agreement, afraid that Belarus would suffer economic losses if cheaper Russian goods entered the Belarusian market. Belarusian economists rated possible losses at US\$2–2.5 billion a year. Arina Sharipova, Aleksey Shapovalov, 'Moskva i Minsk ne preodoleli barera', *Kommersant*, 21 March 2007.

⁴⁶ Valerya Kostyugova, 'Osnovnoy perechen', *Nashe Mneniye*, 31 August 2007, <http://nmbny.org/pub/0708/31m.html>

⁴⁷ At first, Moscow accused Belarus of ceasing the supplies; more than 10 hours later the management of Transneft (Russian oil exporting monopoly) announced that it was Russia which had stopped the supplies, after Belarus had begun siphoning off oil illegally.

⁴⁸ On 12 December 2006, Moscow announced that 'in order to protect Russia's economic interest' Moscow would impose an export duty on the oil sold to Belarus, starting from 1 January 2007. Previously, the oil was transported to Belarus on a duty-free basis, according to the provisions of the customs union.

⁴⁹ Mikhail Krutikhin, Natalya Timakova, Tankery vmesto trub, *RusEnergy*, 23 August 2007.

⁵⁰ Russian pro-government experts emphasised the advantages of the project (reduction of the transit dependence and

economising on transit fares), as well as its numerous drawbacks (loss of some of the European markets, the undermining of Russia's position in some countries, acceleration of the projects meant to supply the resources from the Caspian Sea, growing environmental hazards in the Gulf of Finland, negative reactions among the Baltic Sea-basin states, growing costs borne by Russian oil exporters). Mikhail Krutikhin, *Po komandye krugom, RusEnergy*, 2 October 2007.

⁵¹ In his interview for *Kommersant*, Semyon Vaynshtok, former CEO of Transneft, spoke about the prospects and true motives behind the construction of the BTS-2 pipeline: "If Belarus gives up politicising the transit issue, there will be no changes in the existing model [of oil transit via the Belarusian territory]. The construction of the BTS-2 is a guaranteed financial loss, and a project meant to solve the political problem that we have with our neighbour. If Belarus quits creating problems, we shall act as we did before. If they don't, we will be forced to circumvent them and thus solve the problem". *Kommersant*, 14 February 2008.

⁵² The Russian-German deal on the construction of this pipeline was signed in September 2005.

⁵³ The possible construction of the Yamal pipeline's second strand would be relatively fast, as the land along the first strand has already been prepared for this investment.

⁵⁴ According to the data provided by Russia's embassy in Minsk, the value of the cargo confiscated in 2000 reached US\$15 million. In 2001 this value increased to US\$30 million, and in 2002 to US\$60 million. *Kommersant*, 27 November 2003.

⁵⁵ The Belarusian State Customs Committee refused to recognise the bills of lading issued by Russian institutions, and introduced special border patrol escorts for Russian trucks running via Belarus to the EU and Kaliningrad. This regulation was an obvious violation of the legal order applied in the bilateral relations.

⁵⁶ http://naviny.by/rubrics/economic/2007/11/19/ic_news_113_280709

⁵⁷ The agreement mainly concerned road transit; rail transit via Belarus is minute, as Lithuania and Latvia offer lower rail fares for cargo transit. *Kommersant*, 8 February 2007.

⁵⁸ Belarus consumes about 21 billion m³ of gas and 6 million tons of oil a year. Gas constitutes 64.7% of the Belarusian energy mix, while oil accounts for 32%.

⁵⁹ Belarus has declared that it will construct a nuclear power plant before 2018, which should reduce the share of gas in the energy mix to 50–55%.

⁶⁰ For a detailed analysis of the significance of oil and gas in the Russian-Belarusian relations, see Wojciech Konończuk, Belarusian-Russian energy conflict: the game is not over yet, Batory Foundation Policy Brief, January 2007, pp. 2–4, <http://www.batory.org.pl/doc/belarusian-russian-energy-conflict.pdf>

⁶¹ Leonid Grigoryev, Sergey Agibalov, *Belarusiya: neftyanoy „tigr” v Yevrope, Vedomosti*, 11 January 2007.

⁶² The structure of oil exporters to Belarus in 2006 was as follows: Surgutneftegaz 30%, Rosneft 25%, Gazpromneft 13%, LUKoil 11%, Slavneft 10%, Russneft 6.5%.

⁶³ The intention to raise the gas price 'up to market level' starting from January 2007 was first mentioned by Gaz-

prom CEO Alexey Miller on 4 January 2006. *RIA Novosti*, 4 January 2007.

⁶⁴ Vladimir Putin declared: "We were unwilling to undermine the position of the incumbent president with regard to the expected political events, first of all the elections. We did not mean to create problems and tension there". 1 February 2007.

⁶⁵ Russia's new policy was best described by the Russian Federation ambassador in Minsk, Aleksandr Surikov, who declared: "Once the Union State is established, the increase of the gas price will be annulled. But we are not going to pay for the promise alone". *Kommersant*, 20 November 2006.

⁶⁶ Previously, the Russian budget made no profits from the oil re-exported by Minsk. This procedure violated the agreement of 1995, according to which receipts from Belarusian duties were to be divided between Russia (85%) and Belarus (15%).

⁶⁷ Mikhail Zygar, Renata Yambayeva, Ivan Safronov, Aleksandr Lukashenko postavil Yevropu sebye na vid, *Kommersant*, 8 February 2007.

⁶⁸ Compensation totals 110% of the duty paid on the Russian-Belarusian border in case of oil transported via pipelines, and 130% in case of oil transported by rail.

⁶⁹ The low interest loan was granted for 15 years, and the repayment is to start in 5 years.

⁷⁰ When Vladimir Putin returned from Minsk, he suggested that in its economic relations, Russia expects the CIS states to grant 'adequate compensation' in exchange for economic preferences, and that this compensation 'is simply not visible yet'. Vladimir Putin's interview for *Time* magazine, http://kremlin.ru/appears/2007/12/19/1607_type63379_154772.shtml

⁷¹ Yuri Shevtsov, *Belorusskaya privatizatsiya*, 7 March 2007, www.apn.ru/publications/article11605.htm

⁷² In 2006, 42% of tax takings were paid by the 30 largest companies, of which only 6 were private. *Byelgazyeta*, 1 October 2007.

⁷³ Russian investors get no leniency in Belarus. To illustrate this point, we can show the history of investments by the Russian beer concern Baltika in the Belarusian brewery Krynitsa. Baltika invested US\$10 million, but was refused permission to sign the privatisation agreement, which had (verbally) been agreed on earlier. Moscow failed to help Baltika to regain the funds invested. For more, see Alyaksandr Feduta, *Politicheskaya...*, pp. 588–589.

⁷⁴ According to the Russian embassy in Minsk, Russian investments reached US\$3 billion. Interestingly enough, the level of Belarusian investments in Russia is quite significant; in 2006 it exceeded US\$800 million. www.mid.ru/ns-rsng.nsf/e359ea2e9c3caad2c3256e480028e92d/b8551e1499a0895243256a540030d695?.OpenDocument

⁷⁵ Quoted from Irina Khalip, 'Gazprom perekhodit vsye granitsy', *Novaya Gazyeta*, 5 August 2007.

⁷⁶ In December 2007, the opposition media in Belarus announced that LUKoil would purchase the Naftan refinery in Novopolatsk in the near future, while one of Oleg Deripaska's businesses planned to buy the MAZ factory in Minsk.

⁷⁷ For more, see Agata Wierzbowska-Miazga, Kamil Kłysiński, Belarus opens its doors to foreign investors, Centre for Eastern Studies, *Eastweek* no 103, 8 November 2007.

⁷⁸ In October 2007, during a session of the joint board of defence ministries of the Union State of Russia and Belarus, the Russian defence minister Anatoly Serdyukov said that the two states have stable allied relations, whose significance rises when 'facing NATO enlargement and American plans to construct the anti-missile shield'. Interfax, 23 October 2007.

⁷⁹ www.vpk-news.ru/article.asp?pr_sign=archive.2007.187.articles.cis_news, Aleksandr Alesin, Tsena beskorystnoy družby, 16 April 2007, www.w-europe.org/?p=1678.

⁸⁰ The last time the information appeared was in November 2007. Among others, see http://naviny.by/rubrics/society/2007/11/14/ic_news_116_280424.

⁸¹ In December 1997, Russia and Belarus signed the most important document regulating their bilateral military cooperation – the Agreement on military cooperation. In December 2001, a military doctrine of the Union State was adopted, although it was of merely symbolic importance for both parties' defence policies. For more, see Adam Eberhardt, 'Stosunki Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś w sferze obronności', Study Materials of Polish Institute of International Affairs, July 2005, p. 15.

⁸² *Ibidem*, p. 15.

⁸³ Anatoly Tsyganok, Voyennyi flot neftegazovogo konflikta, 24 January 2007, <http://www.polit.ru/author/2007/01/24/belarus.html>.

⁸⁴ For more, see Vladimir Mukhin, 'Minsk i Moskva podružhiliis zenitno-raketnymi kompleksami', *Nezavisimaya Gazeta*, 23 April 2007.

⁸⁵ Vasily Kasin, Alexey Nikolsky, Anna Nikolayeva, 'Bryesh v nebye nad Moskvoy', *Vedomosti*, 9 February 2007.

⁸⁶ Anatoly Tsyganok, *Voyennyi...*, *op. cit.*

⁸⁷ S. Main, 'Belarus & Russia Military Cooperation', Conflict Study Research Centre, May 2002, p. 8, www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/russian/D63.

⁸⁸ The construction of the Volga radar station in Gantsevi-chi near Baranovichi was started in 1986, but it was only in 2003 that it was included in the Russian missile early-warning system and began providing radar protection for central Russia. At the time Volga was a new generation installation, much more technically advanced than other radar stations of this class, operated by Russia in the post-Soviet area (such as those in Gabala in Azerbaijan, in Sevastopol and Mukachevo in Ukraine). The installation is part of the Russian space forces and is operated by 600 soldiers.

⁸⁹ The long-range communications hub of the Russian navy in Vileyka (the Antey radar centre) has been operational as of 1994 and provides communication between the general staff of the Navy and Russian submarines. It is operated by 250 soldiers.

⁹⁰ Aleksandr Babakin, Arkady Khodasevich, 'Minsk ugrozha-yet Moskvye adekvatnymi myerami', *Nezavisimaya Gazeta*, 31 October 2006.

⁹¹ Interfax, 23 January 2007.

⁹² Anatoly Tsyganok, *Voyennyi...*, *op. cit.*

⁹³ *Rossiyskaya Gazeta*, 1 March 2007.

⁹⁴ In 2002, 800 officers of the Belarusian power institutions were trained in Russia.

⁹⁵ Agata Wierzbowska-Miazga, Rafał Sadowski, 'Białoruś na światowych rynkach handlu bronią', *Tydzień na Wschodzie* 248, 29 November 2001.

⁹⁶ SIPRI Yearbook 2007, Oxford 2007, p. 422.

⁹⁷ Russian military expert Pavel Felgengauer believes that the Iskander missile system, announced to be sold to Belarus, may in fact end up with Syria. Pavel Felgengauer, 'Siriyskiy avans', *Novaya Gazeta*, 19 November 2007.

⁹⁸ Vladimir Putin's definition, 14 February 2008, http://kremlin.ru/appears/2008/02/14/1327_type63380type82634_160108.shtml

⁹⁹ In February 2007, Vladimir Putin gave a negative assessment of the integration process, but at the same time he stated that "together with Belarus, we are going to continue the creation of the Union State.", www.kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117588.shtml. The Belarusian side has regularly issued similar statements. In April 2007, Alyaksandr Lukashenka said: "We cannot give up our alliance with Russia. I am sure that we are going to build the Union State." http://naviny.by/rubrics/politic/2007/04/12/ic_news_112_269390

¹⁰⁰ Should one of the Union State constituents decide to leave the organisation, it must go through a complicated legal process. According to article 67 of the Treaty on the Union State, it is only possible in a referendum, and the decision would come into force 18 months later.

¹⁰¹ Irrespective of this, Russia may find it difficult to retain its monopolistic influence on any future government in Minsk. A change of president in Belarus seems inevitable in the future, and Russia is certain to try and obtain control over Lukashenka's succession. Moreover, it cannot be ruled out that this process may turn into a crisis, and lead to international repercussions.