



## Białoruś–Rosja: w kierunku stopniowej integracji

Jakub Benedyczak, Anna Maria Dyrer

Kryzys polityczny po wyborach prezydenckich na Białorusi sprawił, że dążący do zachowania władzy Alaksandr Łukaszenka musiał – wbrew swojemu wcześniejszemu stanowisku – zdecydować się na pogłębienie integracji z Rosją. Jednak ze względu na chęć nieantagonizowania białoruskiego społeczeństwa i ograniczenia finansowe Rosja będzie rozkładać ten proces w czasie, przede wszystkim przez wykorzystanie przepisów traktatu o Państwie Związkowym. Postępująca integracja Rosji i Białorusi stworzy wyzwania polityczne i gospodarcze dla państw sąsiednich, w tym Polski.

Masowe protesty [powyborcze](#) i wywołany nimi kryzys na Białorusi spowodował, że Alaksandr Łukaszenka w obawie przed utratą władzy poprosił o wsparcie Rosję. W ciągu kilku tygodni doszło do szeregu dwustronnych wizyt przedstawicieli władz obu państw, w tym do [spotkania obu prezydentów w Soczi](#). Choć najprawdopodobniej w ich trakcie oficjalnie nie zapadły decyzje dotyczące pogłębienia integracji, to Rosja wyraźnie intensyfikuje działania zmierzające do jej zacieśnienia, przede wszystkim w sferze gospodarczej. Jeśli Rosji powiedzie się przeprowadzenie tego scenariusza, ostatecznie Białoruś będzie dysponowała jedynie fasadową suwerennością. Jej władze zostaną mocniej niż obecnie ograniczone w prowadzeniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co niekorzystnie wpłynie na możliwość rozwijania relacji z państwami sąsiednimi, w tym Polską.

**Cele Rosji.** Białoruś jest kluczowa dla rosyjskiej polityki zarówno zagranicznej, jak i wewnętrznej. Władze Rosji obawiają się, że jakiegokolwiek przemiany demokratycznej na Białorusi mogą stać się dla rosyjskiego społeczeństwa zachętą do podjęcia podobnych prób. Z kolei zmiana wektora białoruskiej polityki zagranicznej na prozachodnią de facto oznaczałaby koniec rosyjskich projektów integracyjnych na obszarze b. ZSRR i byłaby odebrana przez Rosję jako kolejna (po Gruzji i Ukrainie) destabilizacja i ingerencja Zachodu w tym regionie. Dlatego Rosja chce zyskać trwałe instrumenty wpływu na Białoruś, które pozwolą jej kontrolować sposób prowadzenia przez białoruskie władze polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Poprzez swoje zaangażowanie w rozwiązanie kryzysu politycznego na Białorusi Rosja stara się też pokazać zagranicznym partnerom, że jest państwem prowadzącym konstruktywną politykę, której celem jest stabilizacja regionalna. Chce też udowodnić skuteczność postulowanego przez siebie modelu rozwiązywania kryzysów międzynarodowych w oparciu o pozainstytucjonalną współpracę najsilniejszych państw („koncert mocarstw”) i podział świata na strefy uprzywilejowanych interesów.

Jednocześnie w działaniach zmierzających do integracji z Białorusią rosyjskie władze muszą brać pod uwagę opór społeczeństw obu państw wobec wchłonięcia Białorusi przez Rosję. Według badania opinii społecznej przeprowadzonej na Białorusi przez Białoruską Pracownię Analityczną w grudniu 2019 r. prawie 75% respondentów stwierdziło, że Rosja i Białoruś powinny pozostać niezależnymi państwami, a jedynie 12,8% opowiedziało się za zwiększeniem integracji w ramach Państwa Związkowego (PZ). Z kolei badanie rosyjskiego Centrum Lewady z sierpnia br. wskazuje, że jedynie 13% ankietowanych Rosjan uważa, że Białoruś powinna zostać przyłączona do Rosji.

**Najbardziej prawdopodobny scenariusz dalszej integracji.** W najbliższych latach Rosja nie zdecyduje się na inkorporację Białorusi, gdyż wiązałoby się to z bardzo dużymi kosztami politycznymi, społecznymi i finansowymi. Aneksja spowodowałaby negatywną reakcję społeczności międzynarodowej, w tym zapewne zaostrzenie sankcji przez państwa zachodnie.

## BIULETYN PISM

Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest zatem długofalowe pogłębianie integracji w ramach PZ, które w praktyce będzie oznaczać przejmowanie przez Rosję najcenniejszego majątku gospodarczego Białorusi, w tym zwłaszcza przedsiębiorstw z branż zbrojeniowej i petrochemicznej i dalsze podporządkowywanie białoruskiego systemu ekonomicznego. Już obecnie Rosja jest największym partnerem handlowym Białorusi – z 38-procentowym udziałem w białoruskim eksporcie i 60-procentowym w imporcie. Ponadto na Rosję przypada 48% zadłużenia zagranicznego Białorusi.

Rosja w pierwszej kolejności będzie bazować na postanowieniach umowy o utworzeniu PZ z 1999 r. Stopniowo aktywuje też 31 tzw. integracyjnych map drogowych z 2019 r., zakładających harmonizację polityk gospodarczych, w tym celnej, przemysłowej, rolnej i energetycznej, oraz ujednoczenie zasad współpracy gospodarczej z zagranicą. Narzędziem zwiększającym jej możliwości oddziaływania na białoruskie władze są kończące się w 2020 r. kontrakty na dostawy ropy i gazu.

Białoruś pozostanie członkiem Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG), co pozwoli na unifikację rynków finansowych oraz budowanie wspólnego rynku. Na dalszym etapie proces integracji obejmie powołanie ponadnarodowych instytucji gospodarczych, jak Bank Emisyjny, i kontrolnych, jak Izba Obrachunkowa, oraz związane z tym ujednoczenie sądownictwa.

Gospodarczemu podporządkowywaniu i przejmowaniu Białorusi przez Rosję towarzyszyć będzie pogłębianie integracji wojskowej na poziomie PZ i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. W dłuższej perspektywie możliwe jest utworzenie nowych [rosyjskich baz wojskowych](#) na Białorusi i rozmieszczenie tam typów uzbrojenia znacząco ograniczających zdolności obronne państw wschodniej flanki NATO (głównie systemy rakietowe, w tym S-400, ale też środki prowadzenia walki radioelektronicznej). Zwiększenie rosyjskiej obecności na Białorusi pogłębi też niekorzystny dla NATO balans sił wojskowych w regionie. Rosja będzie też ingerować w procesy polityczne na Białorusi, aktywnie angażując się w prace nad zmianami białoruskiej konstytucji zapowiedziane przez Łukaszenkę.

**Konsekwencje dla Białorusi.** Biorąc pod uwagę wzrost uzależnienia Białorusi od Rosji, polityczna przyszłość białoruskich władz, w tym Łukaszenki, będzie niemal całkowicie zależna od woli rosyjskich władz i samego prezydenta Putina. Jednocześnie Alaksandr Łukaszenka nie cieszy się zaufaniem rosyjskich elit. W momencie, w którym przestanie gwarantować stabilizację i bezpieczeństwo rosyjskich wpływów, Rosja będzie gotowa na jego wymianę na bardziej przychylnego jej polityka. Tym samym, w perspektywie najbliższych dwóch–trzech lat, może

zdecydować się na sprowokowanie zmiany na stanowisku prezydenta Białorusi, wspierając kandydata gwarantującego dokończenie procesu integracyjnego. Świadczy o tym m.in. duży nacisk, jaki już obecnie rosyjskie władze kładą na przeprowadzenie przedterminowych wyborów po zmianie konstytucji Białorusi.

Z kolei wykupienie przez rosyjski kapitał najbardziej dochodowych białoruskich przedsiębiorstw pozbawi Białoruś części głównych źródeł dochodu, co będzie miało niekorzystne konsekwencje dla jej gospodarki.

**Wnioski i rekomendacje.** Powodzenie planu integracji Rosji i Białorusi będzie oznaczało daleko idące ograniczenie białoruskiej suwerenności już za kilka lat. Rosyjskie działania mogą jednak napotkać społeczny opór na Białorusi. Może się im też sprzeciwić część nomenklatury, dla której będzie to oznaczało utratę dotychczasowych wpływów.

Scenariusz integracji Białorusi i Rosji jest niekorzystny dla UE, w tym Polski, w której interesie jest utrzymanie – jeśli nie zwiększanie – poziomu niezależności Białorusi od Rosji. UE powinna zatem podkreślać, że decyzje o pogłębianiu integracji z Rosją podejmowane przez białoruskie władze nie mają mandatu społecznego i politycznego. UE powinna też konsekwentnie podważać fałszywy przekaz o dobrowolnym charakterze i pozytywnych konsekwencjach zwiększenia przez Rosję kontroli nad Białorusią.

Aby opóźnić procesy integracji Rosji z Białorusią, UE może nałożyć sankcje na te białoruskie przedsiębiorstwa, które zostaną wykupione przez rosyjski kapitał, jeśli będzie to wyraźnie sprzeczne z prawem (np. do udziału w prywatyzacji nie zostaną dopuszczone podmioty inne niż rosyjskie). Jednocześnie UE oraz poszczególne państwa członkowskie powinny konsekwentnie wspierać [białoruskie społeczeństwo obywatelskie](#), w tym zwłaszcza instytucje działające na rzecz wzmocnienia suwerenności Białorusi (organizacje broniące praw człowieka, media, związki zawodowe i wyznaniowe). Warto, aby UE wskazywała na konieczność uczestniczenia przez niezależne organizacje społeczne i polityczne w procesie zmian konstytucji Białorusi zapowiedzianych przez Alaksandra Łukaszenkę.

Jeśli na Białorusi zostaną przeprowadzone wolne i uczciwe wybory prezydenckie oraz parlamentarne, UE powinna zaproponować kompleksowe wsparcie dla tamtejszej gospodarki i podniesienia jakości życia Białorusinów, przy wykorzystaniu międzynarodowych instytucji finansowych i doradczych (MFW, Bank Światowy, EBOR) i wsparciu innych państw (USA, Wielka Brytania, Norwegia). Jednocześnie warto, aby państwa UE przyjęły regulacje ułatwiające działanie na swoim terytorium białoruskim prywatnym przedsiębiorcom.