

## Integrazione russo - bielorusa. Stato dell'arte

Nel 1995, poco dopo la vittoria delle elezioni presidenziali da parte di Aljaksandr Lukašënka, i governi della Federazione Russa e della Repubblica di Bielorussia firmarono un accordo sull'Unione doganale e, un mese e mezzo dopo, il Trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione<sup>1</sup>. Da allora, ci sono stati centinaia di documenti ufficiali sull'approfondimento dell'integrazione<sup>2</sup>: tuttavia, quale inizio formale del progetto viene comunemente considerata la firma, il 2 aprile 1996, del Trattato sull'istituzione della Comunità di Bielorussia e Russia<sup>3</sup>. Minsk e Mosca hanno approvato una serie di accordi in questa direzione, il principale dei quali è stato il Trattato di creazione dell'unione statale di Russia e Bielorussia firmato (8 dicembre 1999)<sup>4</sup> che, contrariamente ai documenti precedenti, prevedeva già un'integrazione politica e la relativa creazione di un parlamento bicamerale comune, di una costituzione, del tribunale, della corte dei conti e di una moneta unica. A distanza di 20 anni questi piani sono rimasti sulla carta.

Il Trattato sullo Stato dell'Unione doveva essere una struttura temporanea sulla via della completa unificazione dei due paesi ma i ritardi nella firma dei documenti e nei relativi adempimenti hanno di fatto bloccato il processo. Gli stessi sono principalmente imputabili alla parte bielorusa. Lukašënka infatti rimanda da anni decisioni vincolanti sui temi dell'integrazione, consapevole del rischio di una grave limitazione della già trunca sovranità in favore della Russia. Il suo è anche un tentativo di "tenere il piede in due scarpe" accattivandosi le simpatie europee ma mantenendo rapporti di "fratellanza slava" con la Federazione Russa. Nell'ultimo anno però, a seguito dei noti avvenimenti succeduti alle elezioni presidenziali del 2020 e dell'indotta crisi migratoria al confine con la Polonia, l'UE non appare più un possibile *partner* commerciale o di qualunque altro tipo. Così, isolata dall'Occidente e soggetta a sanzioni<sup>5</sup>, Minsk ha meno spazio di manovra e può ottenere solo da Mosca un sostegno di qualunque natura esso sia: finanziario, materie prime a basso costo e altri "benefits" economici. In questa situazione pertanto Lukašënka è stato, in un certo senso, costretto ad accettare formalmente l'accelerazione dell'integrazione nei 28 settori previsti.

La dichiarazione congiunta del 10 settembre scorso, mostra che molte questioni richiedono ancora negoziati e che, come indirettamente spiegato dal primo ministro russo, Michail Mišustin, il programma di approfondimento dell'integrazione approvato il 4 novembre è in gran parte di natura simbolica, dichiarativa. L'accettazione del piano di integrazione, infatti, apre solo la strada alla firma di oltre quattrocento documenti bilaterali necessari per la sua attuazione. Pertanto, la definizione dei programmi dettagliati è stata dilazionata negli anni 2021-2023, e in alcuni casi addirittura posticipata al 2027. La citata dimensione simbolica dell'integrazione è importante sia per Mosca che per Minsk. Putin, alla vigilia delle elezioni parlamentari del 19 settembre e del 30° anniversario del crollo dell'URSS nel dicembre 2021, ha presentato come un successo il completamento della prima fase di

<sup>1</sup> L'accordo aveva una durata decennale. *Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь*. Testo dell'Accordo (in lingua russa) su: <https://soyuz.by/dogovor-o-druzhbe-dobrososedstve-i-sotrudnichestve-mezhdu-rossiyskoy-federacii-i-respublikoy-belarus>

<sup>2</sup> *Соглашения между правительствами государств – участников СНГ* (Accordi tra i governi degli stati parte della CSI). Elenco degli accordi sottoscritti (in russo): <https://e-cis.info/cooperation/3748/86880/>

<sup>3</sup> *Договор о Союзе Беларуси и России (утратил силу в соответствии со статьей 70 часть 1 Договора о создании Союзного государства)* sottoscritto da Boris Eltsin e Aljaksandr Lukašënka <https://soyuz.by/dogovor-o-soyuz-belarusi-i-rossii-utrati-silu-v-sootvetstvii-so-statey-70-chast-1-dogovora-o-sozdanii-soyuznogo-gosudarstva>

<sup>4</sup> *Договор о создании Союзного государства* <https://soyuz.by/dogovor-o-sozdanii-soyuznogo-gosudarstva>

<sup>5</sup> *Санкции Запада ускорили интеграцию России и Белоруссии, заявили в Минске (Le sanzioni dell'occidente hanno accelerato l'integrazione della Russia e della Bielorussia, hanno affermato da Minsk)*, Риа Новости, del 04.11.2021 <https://ria.ru/20211104/sanktsii-1757756112.html>

integrazione. È anche un segnale che la Russia continuerà a impegnarsi per integrare parti dell'area dell'ex URSS nelle dimensioni economica e militare. Nella politica del Cremlino difatti la Bielorussia è percepita principalmente come un territorio di importanza strategica per la sicurezza (principalmente militare) russa: il presidente Putin ha, infatti, più volte dichiarato il suo sostegno alle azioni di Lukašenka nell'area che ritiene necessarie a contrastare i tentativi di ingerenza esterna negli affari interni di entrambi i Paesi (ad esempio le ultime presidenziali in Bielorussia o il caso Naval'nyj in Russia). La crisi migratoria alle frontiere con l'UE creata da Minsk nel tentativo di far eliminare le sanzioni o, eventualmente, ricalcando il modello turco, ricevere sostegni finanziari dalla UE, ha chiaramente fallito nel suo intento ma, unitamente alle accuse dell'occidente, fornisce al Cremlino una giustificazione sufficiente per un possibile aumento della presenza militare in Bielorussia nell'ambito dello spazio di difesa comune.

### Integrazione militare

Dopo l'incontro del 9 settembre scorso a Mosca, seguito dalle dichiarazioni di amicizia durante l'apertura dell'esercitazione militare congiunta "Zapad 2021"<sup>6</sup>, il 4 novembre scorso si è tenuta, in videoconferenza, una riunione dell'Alto Consiglio dell'Unione di Russia e Bielorussia. Durante l'incontro, Aljaksandr Lukašenka ha sottoscritto il decreto con il quale accetta l'attuazione del programma di approfondimento dell'integrazione per gli anni 2021-2023. Il documento riguarda principalmente 28 programmi<sup>7</sup> precedentemente concordati<sup>8</sup>, che dovranno infine unificare le politiche economiche, sociali ed energetiche, compresa la creazione di un mercato comune del gas, del petrolio e dell'elettricità dei due stati. Commentando l'accordo concluso, Lukašenka ha sottolineato l'importanza strategica delle decisioni prese, che determineranno un "reset nello spazio economico di entrambi i Paesi", mentre Vladimir Putin, in video collegamento da Sebastopoli, ha assicurato la disponibilità a sostenere ulteriormente la nazione "fraterna" bielorussa, sottolineando l'aspetto simbolico della firma degli accordi nella Giornata dell'Unità Nazionale<sup>9</sup>. Lukašenka ha anche annunciato che Russia e Bielorussia svilupperanno il potenziale di un raggruppamento congiunto di truppe.

Nella riunione è stata approvata (sebbene ancora senza firme) una nuova versione della dottrina militare secondo la quale si intende incrementare il coordinamento nell'area della politica di difesa in risposta alla minaccia militare e alla pressione politica ed economica dell'Occidente. La stessa è la parte più "segreta" dell'incontro virtuale e il suo rinnovo (la versione precedente è del 2001) è stato annunciato solo di recente dal Ministro della Difesa russo, Sergej Kužugetovič Šojgu che, tra le altre, ha parlato delle minacce esterne quali la NATO facendo eco alla propaganda di Lukašenka sulle provocazioni provenienti dalla Polonia e dagli stati baltici. Dalle informazioni

---

<sup>6</sup> Le dichiarazioni di fratellanza e amicizia fatte nel corso dell'esercitazione eate a sottolineare l'importanza della cooperazione militare bilaterale, del testimoniano il perdurare di una dipendenza militare dalla Russia, avvalorata dall'annuncio della creazione di uno "spazio di difesa comune". Tale intento potrebbe anche significare l'accettazione della possibile presenza a rotazione delle truppe russe in Bielorussia <https://structure.mil.ru/mission/practice/all/west-2021.htm>

<http://www.kremlin.ru/events/president/news/66675>

<sup>7</sup> *Совместное заявление Председателя Правительства Российской Федерации и Премьер-министра Республики Беларусь о текущем развитии и дальнейших шагах по углублению интеграционных процессов в рамках Союзного государства* <http://government.ru/news/43234/>

<sup>8</sup> Durante l'incontro del settembre 2021, è stato concordato che il prezzo del gas per la Bielorussia nel 2022 sarebbe rimasto allo stesso livello (128,5 \$ per 1000 m3) ed è stato dichiarato che sarebbe stato firmato un documento sulla creazione di un mercato comune del gas all'interno dello Stato entro il 1 dicembre 2023. È stata inoltre confermata la volontà di creare un mercato comune del greggio e dei prodotti petroliferi, così come l'accordo su un mercato comune dell'energia elettrica. Putin ha dichiarato che entro la fine del 2022 la Bielorussia riceverà un prestito per un importo di 600-640 milioni di dollari. Sono state inoltre discusse questioni di sicurezza relative ai piani per creare uno "spazio di difesa comune della Repubblica di Bielorussia e della Federazione Russa".

<sup>9</sup> *День народного единства* – Giornata dell'Unità Nazionale – fu celebrata il 4 novembre nell'impero russo fino al 1917 ed è nuovamente festa nazionale dal 2005. La data non ricorda solo la cacciata dei Polacchi e dei Lituani da Mosca (1612) ma celebra anche la fine del Periodo dei torbidi.

trapelate la Russia utilizzerà armi nucleari non solo per difendere se stessa, ma anche la Bielorussia, nel caso in cui quest'ultima venisse attaccata anche con armi tradizionali. Ciò significa che la Bielorussia si trova sotto "l'ombrello nucleare" russo.

Lo scorso 28 dicembre Lukašënka si è recato a San Pietroburgo per partecipare a un vertice informale dei capi dei paesi della CSI durante il quale i partecipanti hanno riassunto i risultati della presidenza di Minsk nella CSI nel 2021 e scambiato opinioni sulla risoluzione di problemi urgenti comuni, il giorno successivo hanno avuto luogo i colloqui bilaterali con Putin<sup>10</sup> durante i quali è stato analizzato lo stato dell'arte dell'integrazione e si è inoltre discusso della cooperazione militare per gli anni 2022-2023<sup>11</sup>. Nel corrente anno infatti (presumibilmente nei mesi di febbraio-marzo) si terrà un'esercitazione congiunta, la stessa cosa avverrà nel 2023, come annunciato da Sergej Šojgu, con l'esercitazione russo-bielorusa "Scudo dell'Unione"<sup>12</sup>. Inoltre, Minsk ha offerto a Mosca di continuare a "creare centri per l'addestramento" dell'esercito bieloruso nella gestione di "nuovi modelli di equipaggiamento militare" che la Bielorussia acquista dalla Russia.

Facendo infine un rapido punto della situazione e mettendo a confronto le dichiarazioni di intenti con quanto davvero è stato messo in pratica, appare evidente quanto i programmi di integrazione siano stati ridotti a una retorica per lo più non vincolante. Così, se nell'autunno del 2019 si parlava di costruire un'unione ancor più stretta di quella europea, a distanza di due anni non c'erano né integrazione politica, né moneta unica, né regolatori sovranazionali rimasti nei programmi. Sono scomparsi anche obiettivi meno ambiziosi come un sistema fiscale o una politica monetaria unificata. In sostituzione, data anche la rilevanza mediatica dell'evento, vi è il lavoro congiunto sulla creazione di un nuovo apparato di rilevamento terrestre e il volo del cosmonauta bieloruso sulla *International Space Station*.

A giudicare dalla descrizione dettagliata di Putin dei vantaggi che la Bielorussia sta ottenendo in questo momento dallo sconto sul gas russo, è improbabile che Mosca sia pronta ad aumentare ulteriormente questi vantaggi creando un mercato unico dell'energia entro la fine del 2023, inoltre il lungo lavoro sui programmi di integrazione e le ambiguità con la loro firma confermano ancora una volta che la crisi politica interna non ha intaccato l'abitudine di Lukašënka di contrattare ostinatamente su qualsiasi questione. In tal senso, un ostacolo molto più serio all'integrazione non è tanto la voluta ambiguità delle relazioni con l'occidente, quanto il fatto che Lukašënka controlli completamente il paese e che l'intero sistema del potere statale bieloruso sia legato a lui. Il "rischio" che deriva dall'instabilità politica interna in Bielorussia, infatti, è molto più difficile da frenare se non con una modifica costituzionale e un graduale transito del potere. Non è un caso che la firma delle carte di integrazione sia coincisa con l'adozione di una nuova bozza<sup>13</sup> della costituzione, il presidente bieloruso ha inoltre confermato che un referendum su di essa si terrà nel febbraio 2022. Seppure il testo non sia stato ancora diffuso, la volontà di un nuovo documento conferma solo che Lukašënka non si candiderà più alla presidenza poichè sarebbe troppo rischioso.

<sup>10</sup> Переговоры Путина и Лукашенко в Петербурге продлились около трех часов (I colloqui tra Putin e Lukašënka si sono prolungati per circa tre ore) RBC.ru del 29.12.2021 <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/61cc88ca9a794725b4b8b7cc>

<sup>11</sup> Путин: Россия и Беларусь в 2022 году проведут совместные учения (Putin: Russia e Bielorussia condurranno esercitazioni congiunte nel 2022) dw.com del 29.12.2021 <https://www.dw.com/ru/rossija-i-belarus-provedut-sovmestnye-uchenija-v-2022-godu/a-60288343>

<sup>12</sup> Россия и Белоруссия проведут в 2023 году масштабное учение "Щит Союза" (La Russia e la Bielorussia condurranno nel 2023 l'esercitazione su larga scala "Scudo dell'Unione"). La citata esercitazione non è in verità un evento eccezionale ma si svolge con cadenza quadriennale. Le ultime edizioni hanno infatti avuto luogo negli anni 2011, 2015 e 2019, pertanto l'attività prevista per il 2023 era già inserita nella pianificazione delle attività esercitative di ambo le parti. "Интерфакс", 20.10.2021 <https://www.interfax.ru/world/798377>

<sup>13</sup> Лукашенко представили новый доработанный проект Конституции Беларуси, (Lukašënka ha presentato una nuova bozza rivista della Costituzione della Bielorussia) 04.11.2021 <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-predstavili-novyyj-proekt-konstitutsii-belarusi-467839-2021/>

In questa situazione ciò che il Cremlino deve fare è mantenere il processo di transito in un canale controllato e, possibilmente, filo-russo, per evitare che Lukašénka e l'*élite* dirigente bielorusa inizi la corsa per la ricerca di nuovi alleati o introduca direttive stravaganti che porterebbero ad un aggravamento della situazione di sicurezza sociale; tale atteggiamento infatti potrebbe esacerbare la situazione all'interno del paese e spingere l'UE e gli Stati Uniti a nuove sanzioni o attriti.