

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA

Centre for Eastern Studies

Prace OSW / CES Studies

Wojciech Konończuk

Fiasko integracji.

**WNP i inne organizacje międzynarodowe
na obszarze poradzieckim 1991–2006**

The failure of integration.

**The CIS and other international organisations
in the post-Soviet area, 1991–2006**

Warszawa maj 2007 / Warsaw May 2007

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

Redaktor / Editor

Anna Łabuszewska

Współpraca / Co-operation

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

Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991–2006 / 5

Wojciech Konończuk

Tezy / 5

Wstęp / 6

I. Wspólnota Niepodległych Państw / 6

II. Organizacje międzynarodowe powstałe na obszarze WNP / 14

Podsumowanie / 21

Aneks 1. Członkostwo poszczególnych państw WNP w poradzieckich strukturach integracyjnych / 22

Aneks 2. Udział WNP w eksporcie i imporcie poszczególnych państw Wspólnoty / 22

Aneks 3. Udział Rosji w eksporcie i imporcie krajów WNP / 23

Aneks 4. Porównanie PKB poszczególnych krajów WNP / 23

Aneks 5. Porównanie potencjałów militarnych państw WNP / 24

The failure of integration. The CIS and other international organisations in the post-Soviet area, 1991–2006 / 29

Wojciech Konończuk

Executive summary / 29

Introduction / 30

I. The Commonwealth of Independent States / 30

II. International organisations established in the CIS area / 38

Conclusions / 45

Appendix 1. Membership of CIS countries in post-Soviet integration structures / 46

Appendix 2. Share of the CIS in exports and imports of individual CIS countries / 46

Appendix 3. Share of Russia in exports and imports of individual CIS countries / 47

Appendix 4. A comparison of the CIS countries' GDP / 47

Appendix 5. A comparison of the CIS countries' military potential / 48

Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991–2006

Wojciech Konończuk

Tezy

1. Instytucjonalne procesy integracyjne na obszarze poradzieckim zakończyły się niepowodzeniem. Pomimo wielu prób podejmowanych przez Rosję – państwo najbardziej zainteresowane integracją przestrzeni poradzieckiej – nie udało się przekształcić Wspólnoty Niepodległych Państw w instrument realnej współpracy. WNP nigdy nie zdołała zrealizować deklarowanych celów i z tego punktu widzenia jako organizacja integracyjna nie istnieje, i *de facto* nigdy nie istniała.

2. Integracja wewnątrz WNP od początku była skazana na niepowodzenie z przyczyn obiektywnych, z których najważniejszą jest ogromna przewaga potencjału politycznego, gospodarczego, ludnościowego i terytorialnego Rosji nad pozostałymi państwami członkowskimi. Po piętnastu latach istnienia organizacja pozostaje dzisiaj wyłącznie miejscem periodycznych spotkań na najwyższym szczeblu, będących okazją do dwustronnych i wielostronnych konsultacji. Termin „WNP” został zaś zastąpiony pojęciem „obszar WNP”.

3. Z powodu fiaska reintegracji w formie dwunastu państw Rosja zaczęła inspirować powstawanie mniejszych organizacji regionalnych ze swoim udziałem, takich jak: Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza, Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, Wspólna Przestrzeń Gospodarcza. Współpraca w ramach tych struktur pozostaje w dużym stopniu deklaratywna i nieefektywna, a głównym celem wymienionych organizacji jest utrzymanie wpływów politycznych Moskwy w poszczególnych regionach. Praktyka poradzieckiej współpracy instytucjonalnej dowodzi, że państwa obszaru b. ZSRR nie są zdolne do stworzenia efektywnych struktur integracyjnych zarówno w formie „dwunastki”, jak i w mniejszym gronie.

4. Niepowodzenie procesów integracyjnych na obszarze poradzieckim wynika z różnicowania się priorytetów polityki zagranicznej poszczególnych państw WNP i chęci ich uniezależnienia się od Rosji. Każda organizacja międzynarodowa powstała na obszarze poradzieckim z udziałem Rosji będzie skazana na zdominowanie przez Moskwę. Z drugiej strony każda organizacja z centrum na obszarze WNP powstała bez udziału Rosji będzie przez nią traktowana jako struktura antyrosyjska.

Wstęp

Bezpośrednio po upadku ZSRR rozpoczęły się sterowane z Moskwy procesy zmierzające do zahamowania procesu rozpadu przestrzeni poradzieckiej i skupienia byłych republik (z wyjątkiem państw bałtyckich) wokół Rosji. Czasami były one określane jako „reintegracja” terytorium b. ZSRR. Początkowo procesy te przebiegały w oparciu o Wspólnotę Niepodległych Państw. Szybko jednak okazało się, że WNP nie jest w stanie powstrzymać dezintegracji gospodarczej i politycznej przestrzeni poradzieckiej, i w rezultacie nigdy nie stała się efektywną organizacją międzynarodową. Nieskuteczność i wirtualność współpracy w ramach WNP spowodowała, że zaczęły powstawać kolejne organizacje, integrujące mniejszą liczbę państw. Niemal wszystkie te struktury powstały z inicjatywy Rosji lub zostały przez nią zdominowane. Jedyną organizacją stworzoną przez państwa członkowskie WNP, do której nie należy dzisiaj Federacja Rosyjska, jest GUAM¹.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie działalności, zamierzeń, ewolucji i znaczenia organizacji międzynarodowych funkcjonujących obecnie na obszarze poradzieckim. Temat został zawężony wyłącznie do organizacji, które powstały w wyniku prób integracji i współpracy państw b. ZSRR, i których centrum znajduje się na terytorium WNP. Specyficznym przypadkiem rozpatrywanym w tym tekście jest Szanghajska Organizacja Współpracy (SOW), do której poza pięcioma państwami WNP należą również Chiny. Uznano jednak, że działalność SOW w największym stopniu skupia się na terytorium poradzieckim, pomimo widocznej w 2006 roku ewolucji tej organizacji i pojawienia się ambicji wychodzących poza obszar WNP. Praca została podzielona na dwie części. W pierwszej przedstawiono powstanie, ewolucję i schyłek Wspólnoty Niepodległych Państw – najważniejszej i największej organizacji międzynarodowej powstałej na obszarze poradzieckim. Druga część zawiera przegląd organizacji utworzonych przez państwa członkowskie WNP z centrum na obszarze poradzieckim, niezależnie od tego, czy są to struktury z udziałem Rosji (Centralnoazjatycka Organizacja Współpracy, Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza, Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, Wspólna Przestrzeń Gospodarcza) lub też bez jej udziału (GUAM). Na końcu przedstawiono funkcjonowanie i perspektywę SOW.

I. Wspólnota Niepodległych Państw

1. Powstanie WNP i pierwsze projekty integracyjne

Po rozpadzie Związku Radzieckiego dla Federacji Rosyjskiej, jako sukcesora imperium, zadaniem o żywotnym znaczeniu stało się zachowanie szczególnych relacji z byłymi republikami, obecnie niepodległymi państwami. Obszar poradziecki stał się priorytetowy dla rosyjskiej polityki zagranicznej i zachowuje ten status do dzisiaj. 8 grudnia 1991 roku w Puszczy Białowieskiej przywódcy Rosji, Białorusi i Ukrainy: Borys Jelcyn, Stanisław Szuszkiewicz i Leonid Krawczuk podpisali Porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw, rozpoczynające się od słów: „Związek Radziecki jako podmiot prawa międzynarodowego i byt geopolityczny przestaje istnieć”². Artykuł 1 dokumentu zawierał stwierdzenie o utworzeniu WNP. Kształt nowej organizacji międzynarodowej sformalizowano podczas szczytu w Ałma Acie 21 grudnia 1991 roku, kiedy do „słowiańskiej trójki” przyłączyły się wszystkie pozostałe republiki z wyjątkiem państw bałtyckich i Gruzji (która przystąpiła dopiero w grudniu 1993 roku). Wspólnota Niepodległych Państw była swoistym wymuszonym kompromisem pomiędzy zwolennikami zachowania w zmienionej formie dawnego imperium radzieckiego oraz siłami narodowymi opowiadającymi się za niepodległością poszczególnych republik³. Wszystkie państwa dawnego ZSRR proklamowały już wówczas niepodległość (z wyjątkiem Rosji, która ogłosiła tylko deklarację suwerenności w czerwcu 1990 roku) i zostały uznane przez wspólnotę międzynarodową⁴. Chodziło zatem o to, aby *de iure* usankcjonować istniejącą *de facto* rzeczywistość.

1.1. Ramy instytucjonalno-prawne

Główne cele Wspólnoty zostały określone w Porozumieniu o utworzeniu WNP jako: „potrzeba zachowania i wspierania wspólnej przestrzeni wojskowo-strategicznej, w tym wspólnej kontroli nad bronią jądrową” (art. 6) oraz „koordynacja działalności w dziedzinie polityki zagranicznej; współpraca na rzecz kształtowania i rozwoju wspólnej przestrzeni gospodarczej, rynku europejskiego i euroazjatyckiego, współpraca w dziedzinie po-

lityki celnej; współpraca na rzecz rozwoju systemu transportu i łączności; współpraca w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego; kwestie polityki migracyjnej; walka z przestępczością zorganizowaną” (art. 7)⁵. W Deklaracji Ałmaackiej z 21 grudnia 1991 roku zapisano zaś, że „współpraca państw członkowskich odbywać się będzie na zasadzie równoprawności za pośrednictwem organów koordynujących Wspólnoty, która nie jest państwem ani strukturą ponadpaństwową”⁶. Sformułowanie to oznacza, że od początku istnienia WNP nie określono wyraźnie, czym ma się stać organizacja i w kierunku jakiego modelu integracji ewoluować. Wspólnocie nie nadano również podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

W ciągu pierwszych dwóch lat istnienia WNP podpisano szereg umów wielostronnych mających zinstytucjonalizować organizację i z formy amorficznej przemienić ją – jak oczekiwano przede wszystkim w Rosji – w bardziej zwartą strukturę. Już 13 marca 1992 roku w Moskwie wszystkie państwa WNP z wyjątkiem Ukrainy podpisały umowę o zasadach wspólnej polityki celnej, która zakładała stopniowe utworzenie unii celnej. 15 maja 1992 roku w Taszkencie Rosja, Armenia, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan zawarły Układ o Bezpieczeństwie Zbiorowym (UBZ), przewidujący kolektywną obronę państw-sygnatariuszy (zob. więcej na temat dalszego rozwoju Układu w rozdz. II, pkt 3). 9 października 1992 roku w Biszkeku państwa członkowskie WNP, z wyjątkiem Azerbejdżanu, Gruzji, Tadżykistanu i Turkmenistanu, podpisały porozumienie o wspólnym systemie walutowym i uzgadnianiu polityki pieniężno-kredytowej.

Dopiero 22 stycznia 1993 roku został przyjęty Statut WNP powołujący organy kompetencyjne i koordynujące organizacji⁷. Kluczowe znaczenie miał artykuł 23 głoszący, że decyzje Rady Szefów Państw i Rady Szefów Rządów podejmowane będą na zasadzie konsensusu, jednak „każde państwo może wyrazić *désintéressement* wobec jakiegokolwiek kwestii, lecz nie należy tego traktować jako przeszkody do podjęcia decyzji”⁸. W konsekwencji zapis ten miał zasadniczy wpływ na kształt i charakter integracji w ramach WNP, ponieważ umożliwiał poszczególnym państwom członkowskim niewłączanie się w inicjatywy, które uznały za niekorzystne dla siebie. Ukraina, państwo o kluczowym znaczeniu dla integracji poradzieckiej, odmówiła podpisania Statutu i zaczęła uważać się

jedynie za członka stowarzyszonego. Wszystkie wymienione porozumienia integracyjne cechował brak uzgodnionego w formie „dwunastki” wyraźnego celu, który jednocześnie byłby możliwy do zrealizowania.

1.2. Podejście poszczególnych państw poradzieckich do WNP

Już w chwili powstania WNP brak było jasno określonej koncepcji funkcjonowania Wspólnoty i różne państwa inaczej postrzegały jej przyszłą rolę i zadania. Można wyróżnić dwie główne grupy państw, biorąc pod uwagę ich ówczesny stosunek do przyszłości WNP. Grupy te wiązały ze swoim członkostwem w organizacji różne cele i interesy.

Do pierwszej grupy należały Ukraina, Mołdawia, Gruzja i Azerbejdżan. Priorytetem dla tych państw było umacnianie świeżo uzyskanej niepodległości, choć zainteresowane były również w utrzymaniu dawnych powiązań gospodarczych i rynków zbytu dla swojej produkcji, co miała umożliwić WNP. Jednocześnie ich udział w integracji gospodarczej szybko zaczął ograniczać się wyłącznie do strefy wolnego handlu.

Drugą grupę tworzyły państwa Azji Centralnej, których liderzy – zaskoczeni i zdezorientowani otrzymaną niespodziewanie niepodległością – byli znacznie większymi zwolennikami współpracy wewnątrz WNP. Opowiadali się oni za utrzymaniem ścisłych powiązań gospodarczych z byłą metropolią i w związku z tym bez zastrzeżeń przyjmowali propozycje rosyjskie dotyczące integracji obszaru poradzieckiego⁹.

Niejednoznaczne stanowisko zajmowała wówczas Białoruś, która początkowo próbowała prowadzić politykę neutralności. W oficjalnych deklaracjach Mińsk popierał ideę integracji, ale w praktyce przyłączył się wyłącznie do porozumień o charakterze gospodarczym¹⁰. Białoruś zaczęła aktywizować swoją politykę wobec WNP od końca 1993 roku, kiedy przystąpiła do Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Po dojściu Alaksandra Łukaszenki do władzy w 1994 roku Mińsk znalazł się, przynajmniej w sferze propagandowej, w awangardzie integracji poradzieckiej.

Odrębne podejście prezentowała Armenia, która zmierzała co prawda do umacniania swojej niepodległości, ale ze względu na konflikt z Azerbejdżanem o Górski Karabach została faktycznie zmuszona do mocniejszego związania się z Rosją i tym

samym wspierania rosyjskich projektów integracyjnych, nawet jeśli nie dawały one Erewanowi jednoznacznych korzyści.

1.3. Podejście Rosji do WNP

Dla Rosji, której pozycja z oczywistych względów była kluczowa, WNP miała być instrumentem umożliwiającym utrzymanie na obszarze poradzieckim wpływów politycznych i gospodarczych, a z czasem przekształcić się ze „wspólnoty państw” we „wspólnotę państwową”, stając się tym samym instrumentem umożliwiającym reintegrację pod egidą Moskwy. Na początku lat 90. rosyjskim decydom w Moskwie wydawało się jednak, że WNP może w krótkim czasie stać się organizacją integracyjną opartą na zasadach niemalże identycznych, na jakich opiera się integracja w Europie Zachodniej. Oleg Bogomołow pisał wówczas, co dobrze oddaje styl myślenia większej części rosyjskiej elity politycznej: „Będziemy odnawiać to, co zostało zniszczone, a co Europejczycy budują od podstaw. Dlatego też u nas te procesy zajmą mniej czasu i będą wymagały mniejszego wysiłku niż u nich”¹¹. Dominowało również przekonanie, że integracja może postępować jednocześnie w ramach „dwunastki”, a tym samym ignorowano okoliczność, że systemy gospodarcze i polityczne państw członkowskich coraz bardziej się różnicują.

Moskwa, opierając się na nierealistycznych ocenach sytuacji wewnątrz WNP, przez kilka lat po rozpadzie ZSRR dążyła do integracji obszaru poradzieckiego wbrew oczywistym i obiektywnym faktom pokazującym, że dominują na nim czynniki dezintegracyjne. Wynikało to przede wszystkim z priorytetu bezpieczeństwa w polityce Rosji. Jednym z głównych zadań polityki rosyjskiej po 1991 roku było zachowanie infrastruktury wojskowo-obronnej, kluczowej dla bezpieczeństwa Rosji i rozrzuconej na terytorium niemal wszystkich byłych republik. Dlatego też pierwszym organem roboczym WNP była utworzona w lutym 1992 roku Rada Ministrów Obrony i Sztab Koordynacji Współpracy Wojskowej, mająca umożliwić utrzymanie wspólnego systemu obronnego w okresie przejściowym. Już w końcu 1991 roku podpisano porozumienie o wspólnych siłach zbrojnych i wojskach granicznych.

Dla rosyjskich elit politycznych od początku było oczywiste, że Rosja będzie główną siłą napędową nowej integracji o charakterze gospodarczym

i wojskowym, a w dalszej perspektywie również politycznym. Jednocześnie dla grupy reformatorów skupionych wokół wicepremiera Jegora Gajdara, najważniejszym celem była nie reintegracja obszaru poradzieckiego, ale jak najszybsza transformacja gospodarki rosyjskiej. Rozluźnienie więzi gospodarczych z byłymi republikami miało ją ułatwić i przyspieszyć. Dlatego też w pierwszych latach istnienia WNP Rosja nie tylko nie przeszkadzała rozwojowi procesów odśrodkowych we Wspólnocie, ale wychodziła z założenia, że rozwój przez członków WNP stosunków z państwami trzecimi jest zjawiskiem pożytecznym. Pozwalało to bowiem zmniejszyć obciążenie budżetu Federacji Rosyjskiej, z którego znaczne sumy były przeznaczane na subsydiowanie państw WNP i skoncentrować się na rozwiązaniu problemów wewnętrznych¹². W rezultacie pomiędzy byłymi republikami radzieckimi postępował gwałtowny rozpad związków o charakterze gospodarczym. Zwieńczeniem procesu było wprowadzenie przez Rosję w sierpniu 1993 roku rosyjskiego rubla w miejsce rubla radzieckiego, który był wówczas obowiązującym środkiem płatniczym na całym obszarze WNP¹³. Decyzja ta spowodowała bardzo poważne konsekwencje, doprowadzając do rozpadu strefy rublowej i wprowadzenia przez poszczególne państwa WNP walut narodowych. Dwa miesiące wcześniej, w czerwcu 1993 roku, doszło do ostatecznego rozwiązania zjednoczonego dowództwa sił zbrojnych WNP¹⁴.

W pierwszym okresie istnienia Wspólnoty Rosja dążyła do powstrzymania tendencji dezintegracyjnych i utrzymania zarówno więzi łączących dawne republiki z metropolią, jak i powiązań istniejących między republikami. Z drugiej strony polityka Moskwy realizującej własne interesy gospodarcze przyniosła skutek odwrotny do zamierzonego, przyczyniając się w dużej mierze do postępującej dezintegracji. Tym samym Rosja stała się grabarzem WNP. Można postawić zatem pytanie, z czego wynikała ta wewnętrznie sprzeczna polityka Kremla. Wydaje się, że przede wszystkim z braku koordynacji polityki zagranicznej, która realizowana była nie tylko przez MSZ i administrację prezydenta, lecz także przez Ministerstwo Obrony i Ministerstwo Gospodarki. Skutkowało to brakiem adekwatnej oceny sytuacji na obszarze poradzieckim i wypracowania jednej rosyjskiej strategii wobec WNP.

Kiedy utworzono WNP, wydawało się, że istnieją obiektywne przesłanki dla zachowania ściśle ze sobą powiązanej poradzieckiej przestrzeni gospodarczej i wystarczy niewielki wysiłek, aby w krótkim czasie odnowić dawne zależności. W wyniku naturalnych tendencji dezintegracyjnych – związanych z różnicowaniem się celów poszczególnych państw-członków, ale także w rezultacie ambiwalentnej polityki Rosji wobec WNP – do końca 1993 roku wspólna przestrzeń rublowa (stanowiąca podstawę gospodarczą) i wojskowo-polityczna rozpadła się ostatecznie. Jak pokazała późniejsza praktyka, WNP – pierwsza i najważniejsza organizacja międzynarodowa na obszarze poradzieckim – miała stać się przede wszystkim wspólnie uzgodnioną płaszczyzną rozwiązywania problemów powstałych w związku z podziałem imperialnego dziedzictwa.

2. Od „reintegracji” do integracji różnych prędkości

2.1. Nowa rosyjska polityka wobec WNP

Paradoksalnie w tym samym czasie, kiedy Rosja wprowadziła własną walutę – co przypieczętowało dezintegrację gospodarczą obszaru poradzieckiego i spowodowało, że kolejne projekty integracji stały się znacznie trudniejsze, jeśli nie niemożliwe do urzeczywistnienia – można obserwować wyraźny zwrot w rosyjskiej polityce wobec WNP. W latach 1991–1993 Rosja skoncentrowana była na sprawach wewnętrznych, a w polityce zagranicznej próbowała rozwijać bliskie związki z Zachodem¹⁵. W tym „romantycznym” okresie w podejściu Moskwy do WNP najważniejsze były kwestie dotyczące zachowania infrastruktury obronnej, przy jednoczesnym zachowaniu całej retoryki reintegracyjnej¹⁶.

Od 1993 roku Rosja zaczęła coraz widoczniej wykorzystywać organizację jako instrument reintegracji obszaru poradzieckiego. Oznaką zmiany polityki rosyjskiej było przyjęcie w kwietniu 1993 roku nowej koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, w której WNP została przedstawiona jako jej główny priorytet. Organizacji poświęcono znaczną część dokumentu, a główny cel polityki wobec tego obszaru określono jako: „Dążenie do przekształcenia Wspólnoty w rzeczywistą strukturę międzypaństwową suwerennych podmiotów międzynarodowych, opierającą się na wspólnocie interesów i dobrowolnym człon-

kostwie”¹⁷. Jednocześnie koncepcja głosiła, że „Rosja może i powinna stać się centrum przyciągania dla innych członków WNP”. Terytorium poradzieckie uznane zostało za znajdujące się pod specjalną opieką Rosji i „chronione” przed wpływami innych państw.

Na krótko przed opublikowaniem koncepcji polityki zagranicznej powstał inny dokument w części odnoszący się do polityki Rosji wobec WNP. Został on zatwierdzony przez Radę Bezpieczeństwa, ale nigdy go nie opublikowano i znany jest jedynie ze streszczenia¹⁸. Prezentował on doktrynę polityki Rosji wobec WNP, rozwijał i precyzował jej zadania na tym obszarze. Położono w nim nacisk na utrzymanie jedności przestrzeni byłego ZSRR oraz ochronę rosyjskich interesów. Wśród głównych zadań polityki wobec WNP znalazły się: osiągnięcie maksymalnego stopnia integracji byłych republik¹⁹; stworzenie efektywnego wielostronnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego; wzmocnienie zewnętrznych granic Wspólnoty; zachowanie rosyjskiej infrastruktury wojskowej na obszarze WNP; powstrzymanie eskalacji konfliktów zbrojnych w „bliskiej zagranicy”.

Praktycznym przejawem nowej polityki Rosji wobec obszaru poradzieckiego i WNP były wydarzenia z drugiej połowy 1993 roku. Latem tego roku Rosja kolejny raz poparła Abchazję w konflikcie z rządem w Tbilisi, co przypieczętowało uzyskanie przez nią faktycznej niepodległości, a jesienią interweniowała w gruzińskiej wojnie domowej. W rezultacie Gruzja jako ostatnia przystąpiła do WNP oraz została członkiem Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, a rosyjskie wojska zostały rozlokowane w czterech bazach na terytorium gruzińskim. W lipcu 1993 roku, najprawdopodobniej nie bez udziału żołnierzy rosyjskich, obalony został prezydent Azerbejdżanu Ebulfaz Elczibej, prowadzący politykę antyrosyjską²⁰. Władzę w Azerbejdżanie objął Gejdar Alijew, który zmienił kurs polityki na prorosyjski. Jedną z jego pierwszych decyzji było potwierdzenie udziału Azerbejdżanu w WNP oraz przystąpienie do UBZ. Mołdawia, która zajmowała wówczas sceptyczną postawę wobec WNP, została postawiona przed ultimatum potwierdzenia swojego członkostwa w organizacji. Wydarzenia z kilku miesięcy 1993 roku były dowodem, że Rosja gotowa jest prowadzić siłową politykę na obszarze poradzieckim i żąda uznania przez inne państwa swojej szczególnej roli.

2.2. Porozumienia o integracji gospodarczej

Jednocześnie z militaryzacją swojej polityki wobec WNP w latach 1992–1993 Rosja zaczęła zabiegać o większą instytucjonalizację integracji gospodarczej państw Wspólnoty. Mimo że w sierpniu 1993 roku przestała istnieć wspólna strefa rublowa, już 8 września tego roku Armenia, Białoruś, Kazachstan, Uzbekistan, Tadżykistan i sama Rosja podpisały umowę o praktycznych środkach prowadzących do stworzenia strefy rublowej nowego typu, która zakładała ściśle powiązanie ich polityki pieniężnej z kursem rosyjskiego rubla. 24 września 1993 roku dziewięciu członków WNP zawarło układ o unii gospodarczej, a wkrótce przyłączyły się do nich Turkmenistan, Gruzja i – jako członek stowarzyszony – Ukraina. Porozumienie, które jest najbardziej ambitnym i najdalej idącym dokumentem przyjętym w ramach WNP, przewidywało kolejne etapy integracji: utworzenie strefy wolnego handlu, unii celnej, wspólnego rynku towarów, kapitału i siły roboczej oraz unii walutowej. Łatwo zauważyć, że układ powtarzał model integracji wewnątrz Unii Europejskiej. Wtedy też zaczęto deklarować, że rodzi się „wschodnia UE”.

Podpisanie układu o unii gospodarczej było wynikiem uświadomienia sobie, że integracji nie da się stworzyć zaczynając od dachu, czyli wspólnej strefy rublowej, ale należy najpierw zbudować fundament – strefę wolnego handlu. Integracyjna euforia w Rosji ustąpiła miejsca bardziej realistycznej polityce. Ciągle jednak dominowało przekonanie, że integracja gospodarek państw WNP jest możliwa jednocześnie w ramach całej organizacji²¹. Stąd też kolejne porozumienia inicjowane przez Rosję zmierzały w kierunku stworzenia ścisłej struktury integracyjnej w formacie „dwunastki”. Układ o unii gospodarczej zaczął być dopełniany kolejnymi dokumentami: O stworzeniu strefy wolnego handlu (15 kwietnia 1994 roku), O unii płatniczej oraz Międzypaństwowym Komitecie Gospodarczym (21 października 1994 roku), który w założeniu miał stać się pierwszym ponadnarodowym organem wykonawczym WNP mającym prawo wydawania wiążących decyzji²². Z głośnej retoryki integracyjnej w praktyce jednak po raz kolejny nic nie wyszło. Nie udało się osiągnąć nawet najniższego stopnia integracji. Układ o strefie wolnego handlu nie został bowiem do dzisiaj ratyfikowany przez sześć państw, w tym

Rosję. Wywołało to dyskusje o tym, czy realna integracja w ramach WNP jest w ogóle możliwa. W marcu 1994 roku prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew zaproponował powołanie nowej formy integracji – Unii Euroazjatyckiej (UEA). W nowej organizacji decyzje miały zapadać większością 4/5 głosów, a po przyjęciu mieć charakter obligatoryjny dla wszystkich członków. Zakładano utworzenie organów ponadnarodowych na czele z parlamentem UEA²³. W założeniu miała powstać realnie działająca struktura integracyjna, w której uczestniczyłyby tylko państwa rzeczywiście w niej zainteresowane. Projekt Unii Euroazjatyckiej spotkał się jednak ze sceptycyzmem większości państw członkowskich. Ich opór wywołała przede wszystkim idea stworzenia organów niezależnych od rządów narodowych. Również Rosja odrzuciła koncepcję Nazarbajewa, gdyż obawiała się, że pierwszeństwo w procesie integracji przejmie inne państwo, co przeczyłoby polityce rosyjskiej, uznającej, że integracja na obszarze poradzieckim możliwa jest wyłącznie pod patronatem Rosji.

2.3. Integracja różnych prędkości

Kiedy coraz bardziej widoczne stawało się, że integracja w ramach „dwunastki” nie tylko nie postępuje, ale wręcz jej wewnętrzne więzi gospodarcze rozpadają się²⁴, Rosja zmieniła politykę, proponując integrację w mniejszym gronie. Minister spraw zagranicznych Andriej Kozyriew pisał w 1995 roku: „Najbardziej niezawodną drogą do przywrócenia i rozwoju współpracy państw byłego ZSRR jest stopniowe budowanie wieloszybowościowej Wspólnoty, opartej na zasadach dobrowolnego udziału partnerów w tych formach integracji, do których są gotowi (...) Taka wieloszybowościowa Wspólnota w maksymalnym stopniu odpowiada interesom Rosji. Cierpliwe zbieranie Wspólnoty nie ma alternatywy ani w gospodarce, ani w polityce”²⁵. Dowodem aktywizacji polityki Rosji wobec WNP był również dokument koncepcyjny: „Strategiczny kurs Rosji wobec państw-członków Wspólnoty Niepodległych Państw”, zatwierdzony przez prezydenta Jelcyna 14 września 1995 roku. Potwierdził on priorytetowe znaczenie obszaru „bliskiej zagranicy” w polityce rosyjskiej, głosząc, że „na terytorium WNP skupiają się nasze główne żywotne interesy w sferze gospodarki, obrony, bezpieczeństwa”²⁶. Główny cel Rosji wobec WNP został sformułowany jako „stwo-

rzenie zintegrowanego gospodarczo i politycznie związku państw, który będzie w stanie претендовать do zajęcia ważnego miejsca w świecie”. Pierwszym przejawem koncepcji różnych prędkości integracji, która stała się wówczas oficjalną doktryną polityki rosyjskiej wobec WNP, było podpisanie 6 stycznia 1995 roku układu pomiędzy Rosją i Białorusią o przyspieszeniu formowania unii celnej. Zakładał on przede wszystkim unifikację ustawodawstwa obu państw w dziedzinie celnej, walutowo-finansowej i handlu zagranicznego. 21 stycznia 1995 roku do porozumienia przyłączył się Kazachstan, a 29 marca 1996 roku Kirgistan. Również 29 marca 1996 roku prezydenci „czwórki” podpisali dokument „O pogłębieniu integracji w sferze gospodarczej i socjalnej”, zakładający szybkie stworzenie wspólnego rynku towarów, kapitału i siły roboczej.

Ważnym impulsem dla powstania tej nowej formy integracji były wybory prezydenckie w Rosji. Prezydentowi Borysowi Jelcynowi, którego w sondażach przedwyborczych wyprzedzał lider komunistów Giennadij Ziuganow, zależało na zmianie wizerunku człowieka, który rozwiązał ZSRR. W tym kontekście należy postrzegać stworzenie 2 kwietnia 1996 roku jeszcze bardziej niż „czwórka” pogłębionej struktury integracyjnej – Związku Białorusi i Rosji. Dwa państwa zaczęły uchodzić za awangardę integracji poradzieckiej, która miała być przykładem pociągającym za sobą innych członków WNP. 2 kwietnia 1997 roku Białoruś i Rosja zawarły kolejne porozumienie o pogłębionej integracji i wreszcie 8 grudnia 1999 roku podpisany został rosyjsko-białoruski układ o powołaniu Państwa Związkowego, tworzący strukturę pseudofederacyjną. Również w tym przypadku ważne było znaczenie propagandowe białorusko-rosyjskiej integracji. Podpisanie dokumentu tylko o kilka dni wyprzedziło wybory parlamentarne w Rosji²⁷.

Mimo że od połowy lat 90. Rosja zrezygnowała z forsowania integracji w ramach „dwunastki”, nie oznaczało to, że uznała pozostałe państwa WNP za stracone dla współpracy wielostronnej. W Moskwie zakładano bowiem, że zakończona sukcesem integracja kilku krajów spowoduje przyłączenie się pozostałych.

Kolejnym punktem przełomowym w integracji na obszarze poradzieckim był kryzys finansowy w Rosji w sierpniu 1998 roku, który spowodował dalszy rozpad więzi gospodarczych wewnątrz

WNP. Rosja bez porozumienia z pozostałymi członkami unii celnej zmieniła wysokość taryf celnych, co w połączeniu ze środkami ochronnymi wprowadzonymi przez inne państwa spowodowało, że zniszczone zostały istniejące elementy strefy wolnego handlu. Dodatkowo w październiku 1998 roku Kirgistan, jako pierwsze państwo WNP, został członkiem WTO, nie wprowadzając jednocześnie do dokumentów akcesyjnych zastrzeżeń dotyczących swoich uprzywilejowanych stosunków gospodarczych z innymi członkami unii celnej. W lutym 1999 roku Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan (który dołączył do „czwórki”) podpisały nowy układ „O unii celnej i wspólnej przestrzeni ekonomicznej” (szerzej o integracji w ramach „piątki” w rozdz. II, pkt 2). Model integracji WNP w latach 90. był zgodny z regułą: „możemy podpisać wszystko, bo i tak niczego nie zrealizujemy”²⁸. Jednocześnie im więcej szczelin pojawiało się w przestrzeni politycznej i wojskowo-strategicznej WNP, tym silniej Rosja próbowała integrować przestrzeń gospodarczą Wspólnoty²⁹. Liderzy państw poradzieckich z Rosją na czele, przyzwyczajeni do rozwiązywania kwestii gospodarczych metodami administracyjnymi, podejmowali kolejne próby tworzenia struktury integracyjnej, które już na starcie skazane były na niepowodzenie. Mimo zmiany akcentu w rosyjskiej polityce wobec Wspólnoty i przeniesienia punktu ciężkości z retoryki integracyjnej na integrację „różnej prędkości”, również ten zmieniony kurs okazał się być niemożliwy do zrealizowania.

3. WNP po roku 2000

Zmiany na Kremlu w 2000 roku zapoczątkowały nowy etap w funkcjonowaniu WNP. Punktem wyjścia nowej polityki Rosji wobec tej organizacji stało się przekonanie o konieczności bardziej realistycznej oceny perspektyw integracji na obszarze poradzieckim, co zakładało uznanie faktu nierealności przekształcenia w najbliższym czasie Wspólnoty w zintegrowaną strukturę oraz postępującego pluralizmu na obszarze poradzieckim³⁰. W rezultacie Rosja definitywnie zrezygnowała z forsowania integracji w ramach „dwunastki” i zaczęła opierać swoją politykę wobec WNP na rozwoju relacji dwustronnych z poszczególnymi państwami-członkami oraz na integracji w mniejszym gronie. Jednocześnie nie zrezygnowała

z kontroli i zachowania swojego dominującego wpływu na tym obszarze. Władimir Putin obejmując władzę wydawał się świadomy, że Rosja *de facto* nie posiada strategii wobec WNP oraz że potrzebne są zmiany w obecnej polityce³¹. Nową politykę Rosji opisał w lutym 2001 roku ówczesny sekretarz Rady Bezpieczeństwa Siergiej Iwanow, mówiąc, że Moskwa zrewidowała swój punkt widzenia na WNP, dochodząc do wniosku, że integracja w dającej się przewidzieć przyszłości jest nierealna, a interesy bezpieczeństwa Rosja będzie chronić poprzez rozwój stosunków dwustronnych oraz ściślejszą współpracę i integrację z tymi państwami, które wyrażają taką gotowość³². Istota nowego modelu stosunków Rosji z państwami WNP sprowadza się więc do połączenia aktywizacji relacji dwustronnych z dążeniem do integracji z chętnymi.

Działalność WNP w formie „dwunastki” faktycznie zamarła i od końca lat 90. kolejne szczyty przywódców państw członkowskich stały się przede wszystkim forum dla rozwiązywania problemów w stosunkach dwustronnych. Jakikolwiek dyskusje o integracji czy nawet współpracy w ramach całej Wspólnoty zostały uznane za pozbawione sensu. WNP zamieniła się w wirtualną organizację umożliwiającą zachowanie iluzji istnienia wspólnej struktury państw poradzieckich.

4. WNP – rezultaty działalności i perspektywy

Dotychczasowy proces integracji wewnątrz Wspólnoty Niepodległych Państw charakteryzuje się dużą liczbą podpisanych ambitnych porozumień, które w ogromnej większości nigdy nie weszły w życie. Rosja, ich główny promotor, wielokrotnie próbowała forsować kolejne szczeble integracji, już od momentu powołania skazane na niepowodzenie, starając się tym samym utrzymać państwa WNP w swojej strefie wpływów. Periodyczne spotkania głów państw Wspólnoty stały się wyłącznie forum dla rozwiązywania problemów w stosunkach dwustronnych. Najlepszym komentarzem podsumowującym dotychczasową działalność WNP może być wypowiedź Władimira Putina z marca 2005 roku: „Rozczarowania działalnością Wspólnoty wynikły z powodu nadmiernych oczekiwań. Jeśli ktoś spodziewał się od WNP jakichś szczególnych osiągnięć w sferze gospodarki, współpracy w dziedzinie politycznej, wojs-

kowej itd., to naturalnie nie było tego, ponieważ być nie mogło. Deklarowane cele to jedno, a w rzeczywistości WNP stworzono, aby rozpad Związku przebiegał w jak najbardziej cywilizowany sposób (...). WNP nigdy nie miała do wypełnienia super-zadań o charakterze gospodarczym ani celów integracji w dziedzinie gospodarki. To bardzo pożyteczny klub dla wzajemnej informacji, dla wyjaśnienia kwestii problematycznych o charakterze ogólnym, politycznym, humanitarnym, administracyjnym”³³.

Po piętnastu latach istnienia WNP jest dzisiaj wyłącznie klubem prezydentów, rosyjskim *Commonwealthem*. Organizacji nie udało się osiągnąć właściwie żadnego z deklarowanych celów. Nie tylko nie powstała realna integracja gospodarcza, lecz także znacznemu osłabieniu uległy więzi gospodarcze i polityczne pomiędzy państwami „dwunastki”. Dzisiaj bardziej uzasadnione jest mówienie o „obszarze WNP” niż o WNP jako rzeczywiście działającej organizacji. Dla Rosji ważne jest jednak utrzymanie tej choćby iluzorycznej struktury, będącej symbolicznym potwierdzeniem jej znaczenia na obszarze poradzieckim i zapewniającej możliwość ochrony swoich interesów w trakcie periodycznych spotkań i nieformalnych konsultacji³⁴.

W latach 2005–2006 zaczęło pojawiać się coraz więcej sygnałów sugerujących, że WNP grozi rozpad. Opinię najbardziej „niestabilnego” członka ma Gruzja, w której wielokrotnie pojawiały się głosy podające w wątpliwość efektywność i korzyści z członkostwa kraju w WNP. Na początku maja 2006 roku prezydent Micheil Saakaszwili w ostrych słowach skrytykował działalność organizacji i polecił rządowi, aby w ciągu najbliższych miesięcy zbadał, czy Gruzja powinna pozostać we Wspólnocie³⁵. W trakcie szczytu WNP w Kazaniu w sierpniu 2005 roku Turkmenistan ogłosił, że zmienia swój status w organizacji na członkostwo stowarzyszone, co było faktycznie potwierdzeniem istniejącego od kilku lat stanu faktycznego³⁶. W końcu 2005 roku również w oficjalnej retoryce Kijowa i Kiszyniowa zaczęły pojawiać się wypowiedzi podkreślające nieefektywność funkcjonowania WNP oraz brak perspektyw dla organizacji w obecnym kształcie. Wreszcie na początku maja 2006 roku Ukraina ogłosiła, że poważnie zastanawia się nad potrzebą swojego członkostwa w WNP³⁷.

Również w Rosji podniosły się nieliczne, ale ważne głosy podważające sens istnienia Wspólnoty. W grudniu 2005 roku organizację skrytykował Michaił Margiełow, szef komitetu ds. stosunków międzynarodowych Rady Federacji, uznając jej działalność za amorficzną i wyłącznie deklaracyjną oraz przewidując jej bliski koniec. Znany rosyjski ekspert, Siergiej Karaganow, stwierdził zaś, że to Moskwa powinna rozwiązać WNP, gdyż organizacja już dawno utraciła swoją żywotność, i skupić się na rozwoju relacji dwustronnych z jej członkami³⁸.

Pomimo tych negatywnych opinii Moskwa robi wszystko, aby uniknąć scenariusza rozpadu WNP, uznając, że zostałyby to uznane za symboliczną porażkę i słabość jej polityki na obszarze poradzieckim. Co więcej, podczas szczytu WNP w Moskwie w lipcu 2006 roku Nursułtan Nazarbajew, sprawujący wówczas funkcję przewodniczącego organizacji, przedstawił wstępny plan jej zreformowania³⁹. Rozpoczęcie pracy nad „modernizacją” WNP oznacza, że Rosja i niektórzy członkowie zainteresowani są dalszym istnieniem organizacji, nawet jeśli pozostanie ona wyłącznie strukturą deklaracyjną, w której działają nieformalne stosunki. Reaktywacja Wspólnoty jest już bowiem zupełnie nierealna. Decyzja w sprawie reformy organizacji – wbrew oczekiwaniom – nie zapadła na szczycie Wspólnoty w końcu listopada 2006 roku i dopiero na kolejnym szczycie w czerwcu 2007 roku ma zostać przedstawiona koncepcja zreformowania organizacji.

Najważniejsze przyczyny uniemożliwiające integrację wewnątrz WNP

– Naturalna przewaga Rosji nad pozostałymi państwami członkowskimi WNP pod każdym względem – wielkości geograficznej, liczby ludności (około 50% obywateli Wspólnoty to Rosjanie), potencjału gospodarczego (około 80% przypada na gospodarkę rosyjską), siły polityczno-wojskowej – powoduje, że organizacja już na starcie procesu integracji nie mogła być wspólnotą równoprawnych państw. Nawet przy zastosowaniu najbardziej demokratycznego sposobu podejmowania decyzji w organizacji pozostali członkowie i tak skazani byli na rosyjską

dominację. Tym samym model integracji poradzieckiej zasadniczo różnił się od „klasycznego” już modelu integracji w UE. W przypadku Wspólnot Europejskich, gdzie było kilka mniejszych i kilka większych państw, żadne z nich nie miało tak ogromnej przewagi nad innymi, jak Rosja nad pozostałymi państwami WNP.

– Państwa „dwunastki” reprezentują zróżnicowane modele gospodarcze. W poszczególnych krajach WNP różny jest stopień rozwoju wolnego rynku, udziału państwa w gospodarce, zaawansowania prywatyzacji, udziału sektora prywatnego w PKB itp. Gospodarki Białorusi i Kazachstanu czy Mołdawii i Turkmenistanu są dzisiaj zupełnie różne i nieprzystające do siebie. Tym samym, nie istnieją realne podstawy do integracji gospodarczej między nimi.

– Reorientacji ulegają międzynarodowe więzi gospodarcze. Od rozpadu ZSRR systematycznie spada poziom wymiany między Rosją a pozostałymi członkami WNP, co wynika z profili gospodarek państw organizacji, które się nie tyle dopełniają, co stanowią dla siebie konkurencję. W 1991 roku udział państw Wspólnoty w handlu zagranicznym Rosji wynosił 63%, natomiast w 2005 roku wskaźnik ten spadł do zaledwie 15%⁴⁰. Podobną tendencję można obserwować w handlu pomiędzy innymi członkami WNP⁴¹. Jednocześnie kraje Wspólnoty rozwinęły kontakty gospodarcze z innymi państwami i regionami. Dla przykładu, ponad 50% handlu zagranicznego Białorusi i Ukrainy przypada dzisiaj na wymianę z UE, a około 30% handlu Gruzji – na wymianę z Turcją.

– Obszar poradziecki ulega coraz większemu zróżnicowaniu politycznemu, a część byłych republik uznała za priorytet swojej polityki zagranicznej integrację ze strukturami zachodnimi (Ukraina, Mołdawia, Gruzja). W rezultacie powoduje to, że ich interesy popadają w rosnącą sprzeczność z interesami Rosji. Dla części państw integracja w ramach WNP od początku była bardziej taktyką niż rzeczywistą strategią. Po 1991 roku tylko nieliczne państwa WNP dążyły do zrezygnowania z części swojej suwerenności na rzecz struktury ponadnarodowej i w perspektywie długoterminowej większość z nich była i jest zainteresowana osłabieniem swojej zależności od Rosji.

II. Organizacje międzynarodowe powstałe na obszarze WNP

1. Centralnoazjatycka Organizacja Współpracy

W styczniu 1993 roku pięć państw Azji Centralnej podpisało w Taszkencie protokół o utworzeniu wspólnego rynku, co było pierwszą próbą zawiązania organizacji międzynarodowej w regionie. Wojna domowa w Tadżykistanie, wyraźne dystansowanie się Turkmenistanu od współpracy regionalnej⁴², jak również brak gotowości pozostałych państw do integracji sprawiły, że dokument nigdy nie wszedł w życie. W kwietniu 1994 roku Kazachstan, Kirgistan i Uzbekistan podpisały umowę o powołaniu wspólnej przestrzeni gospodarczej, a w lipcu tego samego roku powstał ich organ polityczny – Rada Międzypaństwowa. Głównym celem umowy było stworzenie warunków dla swobodnego przepływu kapitałów i ludzi oraz zniesienie ceł i unifikacja ustawodawstwa celnego⁴³. W lipcu 1998 roku po przystąpieniu Tadżykistanu do tego porozumienia zostało ono zinstytucjonalizowane jako Centralnoazjatycka Wspólnota Gospodarcza (CaWG).

Organizacja, podobnie jak WNP, nigdy nie stała się realnie działającą strukturą. Pomimo podpisania ponad 250 umów, które faktycznie powtórzyły los podobnych dokumentów przyjętych w ramach „dwunastki”, współpraca od początku miała charakter wirtualny. Poszczególni uczestnicy nie byli gotowi podzielić się swoją suwerennością, a ich interesy gospodarcze i polityczne często były rozbieżne.

W lutym 2002 roku CaWG zmieniła nazwę na Centralnoazjatycką Organizację Współpracy (CaOW). Transformacja organizacji miała podkreślać rozszerzenie współpracy ze spraw wyłącznie o charakterze gospodarczym na kwestie polityczne i wojskowe, w tym m.in. wzmacnianie bezpieczeństwa regionalnego, walkę z terroryzmem i fundamentalizmem islamskim. Nie spowodowało to jednak dynamizacji współpracy, co wynikało m.in. z tego, że cele polityczne państw członkowskich nierzadko się wykluczały. Negatywną rolę odegrała rywalizacja o dominację w regionie między Uzbekistanem i Kazachstanem. Najistotniejszym problemem był jednak brak podstaw dla głębokiej współpracy gospodarczej:

gospodarki krajów CaOW mają podobny surowcowy profil, a ich modele w coraz większym stopniu się różnicują⁴⁴.

W październiku 2004 roku członkiem CaOW została Rosja, co było wyrazem aktywizacji polityki rosyjskiej w regionie, ale nie nadało organizacji nowego impulsu do działania. Współpraca w dalszym ciągu pozostawała wyłącznie w sferze deklaracji. Decyzja Moskwy podyktowana była także dążeniem, aby w większym stopniu kontrolować i wpływać na współpracę międzynarodową w Azji Centralnej. 6 października 2005 roku na szczycie Centralnoazjatyckiej Organizacji Współpracy w Sankt Petersburgu podjęto decyzję o jej połączeniu z Eurazjatycką Wspólnotą Gospodarczą (EaWG). Według oficjalnych deklaracji, wynikało to z faktu, że wszystkie państwa członkowskie CaWG należały już wówczas do EaWG, a cele obu organizacji były tożsame.

2. Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza

Po wyborze Władimira Putina na prezydenta Rosja podjęła kolejną próbę powołania struktury integracyjnej, obejmującej państwa WNP prowadzące najbardziej prorosyjską politykę. Podczas szczytu uczestników unii celnej (Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan) w Astanie w październiku 2000 roku ogłoszono jej instytucjonalizację w nową organizację – Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą (EaWG), która w założeniu miała stać się w przyszłości realną strukturą integracji gospodarczej obszaru poradzieckiego i centrum przyciągania dla pozostałych państw WNP⁴⁵. Zgodnie z umową o utworzeniu Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, jej głównym celem jest „efektywna kontynuacja procesu formowania unii celnej i wspólnej przestrzeni gospodarczej”⁴⁶. Najwyższym organem EaWG jest Rada Międzypaństwowa⁴⁷, w skład której wchodzi prezydenci i premierzy państw członkowskich, a jej głównym zadaniem jest określanie strategii rozwoju organizacji⁴⁸.

Po zakończeniu szczytu w Astanie w Rosji zapanowała swoista euforia integracyjna. Obserwatorzy podkreślili, że integracja na obszarze poradzieckim ciągle jest możliwa i chociaż EaWG początkowo będzie ciężarem dla rosyjskiej gospodarki, to jednak korzyści wynikające z istnienia organizacji będą widoczne w przyszłości⁴⁹. Podobne po-

dejsie nie znalazło jednak potwierdzenia w praktyce. W EaWG co prawda weszła w życie strefa wolnego handlu, jednak działa ona ze znaczącymi wyłączeniami i nie w pełnym zakresie. Zgodnie z oficjalnymi deklaracjami powstaje również unia celna, która w przyszłości ma być podstawą formowania wspólnej przestrzeni gospodarczej. Podczas nieformalnego szczytu organizacji w sierpniu 2006 roku liderzy państw członkowskich ogłosili, że Białoruś, Kazachstan i Rosję zajmą się tworzeniem bazy prawnej przyszłej unii celnej, do której będą one mogły przystąpić „w miarę gotowości”⁵⁰. Faktycznie jednak współpraca w ramach struktury – mimo że obok Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) jest ona najlepiej działającą organizacją międzynarodową na obszarze WNP – pozostaje w dużym stopniu wirtualna i upolityczniona⁵¹. Szczególnie intensywnie rozwija się współpraca między służbami granicznymi państw członkowskich. Od początku istnienia organizacji trwają dyskusje na temat powołania organu ponadnarodowego, który będzie prowadził wspólną politykę taryfowo-celną. Obiektywną przeszkodą w integracji są różne modele gospodarcze państw członkowskich oraz fakt, że organizacja ma charakter nie tylko gospodarczy, ale głównie polityczny.

Dla Rosji Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza jest obecnie – obok OUBZ – najważniejszą strukturą integracyjną na obszarze WNP. Należy ją postrzegać przede wszystkim jako instrument służący utrzymaniu i umocnieniu rosyjskich wpływów na terytorium poradzieckim oraz jako próbę stworzenia pod egidą Moskwy integracji według modelu UE. Istnienie EaWG umożliwia także powstrzymywanie rozwoju bliższej współpracy między członkami organizacji a innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi z centrum poza obszarem WNP. W tym kontekście należy także postrzegać decyzję podjętą na szczycie EaWG w Sankt Petersburgu w październiku 2005 roku o rozszerzeniu organizacji o Uzbekistan (co ostatecznie nastąpiło w styczniu 2006 roku) oraz o połączeniu z Centralnoazjatycką Wspólnotą Gospodarczą, przy zachowaniu nazwy EaWG⁵². Wydaje się, że w najbliższych latach nie należy oczekiwać jakościowej zmiany współpracy i przyspieszenia integracji w ramach tej struktury, ale jednocześnie najprawdopodobniej pozostanie ona – wspólnie z OUBZ – najbardziej stabilną organizacją międzynarodową działającą na obszarze WNP.

3. Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym

15 maja 1992 roku w Taszkencie został zawarty Układ o Bezpieczeństwie Zbiorowym (zwany również Układem Taszkienckim), będący strukturą bezpieczeństwa regionalnego i przewidujący kolektywną obronę państw-sygnatariuszy. Kluczowy artykuł 4 głosi: „Jeżeli jedno z państw członkowskich padnie ofiarą agresji ze strony jakiegokolwiek państwa lub grupy państw, zostanie to potraktowane jako akt agresji przeciwko wszystkim państwom”⁵³. Początkowo układ podpisały tylko Rosja, Armenia, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan, jednak we wrześniu 1993 roku przystąpił do niego Azerbejdżan, a w grudniu 1993 roku również Białoruś i Gruzja. Od rozpadu ZSRR współpraca w sferze wojskowej była nieprzerwanie kontynuowana i była najbardziej efektywną formą współpracy krajów WNP, wyprzedzając porozumienia o integracji gospodarczej. Wynikało to z priorytetowego traktowania bezpieczeństwa w polityce rosyjskiej, ale także z faktu, że dla członków układu (szczególnie państw Azji Centralnej i Armenii) Rosja była gwarantem ich bezpieczeństwa. Dlatego też układ od początku funkcjonowania był jedną z nielicznych struktur wewnątrz WNP, w ramach której istniała praktyczna współpraca, polegająca na regularnych wspólnych ćwiczeniach wojskowych oraz koordynacji polityki bezpieczeństwa państw-członków. W maju 1999 roku na szczycie państw-uczestników Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym umowy nie przedłużyły Uzbekistan, Gruzja i Azerbejdżan, co było dużą porażką Rosji. Pomimo zmniejszenia się liczby członków układu współpraca pozostałych państw uległa aktywizacji. W maju 2001 roku powołano Siły Szybkiego Reagowania Regionu Centralnoazjatyckiego⁵⁴, a 14 maja 2002 roku na spotkaniu w Moskwie podjęto decyzję o przekształceniu układu w blok wojskowo-polityczny – Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Została ona ostatecznie zinstytucjonalizowana 27 kwietnia 2003 roku w trakcie szczytu w Duszanbe. Można uznać, że wówczas zaczął się nowy etap w działalności struktury, co wynikało ze świadomej decyzji Moskwy, aby zdynamizować współpracę, nadać jej bardziej realny wymiar i przekształcić OUBZ w skuteczniejszy instrument polityki rosyjskiej.

Zgodnie z przyjętym 7 grudnia 2002 roku Statutem OUBZ głównymi celami organizacji są: zapewnienie pokoju, integralności terytorialnej i suwerenności państw członkowskich oraz wspólna koordynacja walki z międzynarodowym terroryzmem i ekstremizmem⁵⁵. Najważniejszym organem OUBZ jest Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego, w skład której wchodzi prezydenci krajów-członków⁵⁶. Współpraca w ramach organizacji sprowadza się przede wszystkim do przeprowadzania wspólnych manewrów i szkoleń, wymiany informacji oraz dostaw rosyjskiego sprzętu wojskowego po cenach wewnętrznyrosyjskich⁵⁷. Szczególnie ten ostatni element jest ważnym powodem członkostwa niektórych państw w OUBZ. W ostatnich dwóch latach Rosja zintensyfikowała wysiłki na rzecz zwiększenia aktywności OUBZ oraz rozpoczęła promocję organizacji na arenie międzynarodowej, doprowadzając do przyznania jej statusu obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ i Szanghajszej Organizacji Współpracy. Moskwa podjęła również próbę nawiązania bliższej współpracy z NATO, co miałyby podkreślić równość i podobne cele obu struktur. W rezultacie 18 czerwca 2005 roku podczas spotkania Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego OUBZ w Astanie przyjęty został dokument „O głównych kierunkach współpracy między OUBZ i NATO”⁵⁸. Sojusz Północnoatlantycki nie jest jednak zainteresowany nawiązaniem bliższej współpracy z OUBZ i regularnie odrzuca propozycje zacieśnienia kontaktów ze strony OUBZ⁵⁹. Pojawił się również projekt utworzenia Centrum Antyterrorystycznego, które reagowałoby w przypadku zagrożenia terroryzmem w państwach członkowskich. W 2003 roku w Kant w Kirgistanie powstała rosyjska baza wojskowa, która oficjalnie jest bazą OUBZ, mimo że stacjonują tam wyłącznie żołnierze rosyjscy. Zwiększeniu uległa liczba członków organizacji – na szczycie w Mińsku w czerwcu 2006 roku Uzbekistan ogłosił odnowienie swojego członkostwa. Jednym z nieformalnych celów umocnienia OUBZ jest przeciwdziałanie aktywności Stanów Zjednoczonych i NATO na obszarze WNP, zgodnie z przekonaniem, że tylko silna i efektywna OUBZ jest w stanie zapobiec „ekspansji” natowskiej. Organizacja jest jednak przede wszystkim instrumentem pozwalającym Rosji na zachowanie i wzmocnienie swoich pozycji w niektórych regionach b. ZSRR, przede wszystkim w Azji Centralnej. Wydaje się, że to właśnie OUBZ – obok EaWG –

ma najlepsze perspektywy stabilnej działalności ze wszystkich organizacji międzynarodowych istniejących na obszarze poradzieckim. Wynika to w pierwszym rzędzie z tego, że jej członkowie są realnie zainteresowani wojskową obecnością Rosji w regionie i gwarancjami bezpieczeństwa, a sama Rosja uznaje terytorium WNP za kluczowe dla swojego bezpieczeństwa.

4. Wspólna Przestrzeń Gospodarcza

19 lutego 2003 roku, podczas spotkania prezydentów Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu w Moskwie, okazało się, że mimo nieefektywności wszystkich dotychczasowych struktur integracyjnych wewnątrz WNP, Kreml nie rezygnuje z próby integracji obszaru poradzieckiego⁶⁰. Przywódcy czterech państw podpisali wówczas deklarację o powołaniu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG)⁶¹. Podczas kolejnego spotkania „czwórki” w Jałcie, 19 września 2003 roku porozumienie o powstaniu WPG zostało ostatecznie zawarte. Artykuł 1 dokumentu głosi: „Pod pojęciem Wspólna Przestrzeń Gospodarcza Strony rozumieją przestrzeń gospodarczą integrującą terytorium celne Stron, na którym funkcjonują mechanizmy opierające się na wspólnych zasadach, zapewniających wspólny przepływ towarów, usług, kapitałów i siły roboczej oraz prowadzenie wspólnej polityki dotyczącej handlu zagranicznego”⁶². Umowa przewidywała powołanie w pierwszym etapie strefy wolnego handlu oraz ponadnarodowego organu regulującego, podejmującego decyzje o charakterze obligatoryjnym, w którym liczba głosów każdego państwa zależy od jego potencjału gospodarczego. Porozumienie w wersji przyjętej w Jałcie było jednak bardziej deklaracją zamierzeń, punktem wyjścia do dalszych prac i faktycznie nie ustanowiło żadnych konkretnych instytucji ani organizacji o charakterze integracji gospodarczej.

Projekt Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej jest najważniejszą inicjatywą Rosji wobec obszaru WNP w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Stworzenie realnie funkcjonującej struktury gospodarczej na obszarze Wspólnoty było i pozostaje jednym z głównych celów rosyjskiej polityki zagranicznej⁶³. Zgodnie z projektem rosyjskim, zadaniem długoterminowym jest stworzenie przestrzeni gospodarczej integrującej najważniejsze państwa WNP w ramach unii celnej, a w przysz-

łości – według najbardziej optymistycznego, choć nigdzie niezapisanego scenariusza – również unii walutowej, systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz wspólnej polityki zagranicznej i obronnej. W założeniu jednym z zadań WPG miałyby być również powołanie organizacji, która zatrzymałaby rozszerzanie na wschód strefy wolnego handlu UE i zacieśnianie współpracy gospodarczej i politycznej wschodnioeuropejskich państw WNP z Brukselą.

Utworzenie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej było decyzją nieoczekiwaną, tym bardziej że jej założyciele nie zaprosili do udziału innych członków WNP, co wywołało podejrzliwość niektórych z nich i ponownie ożywiło dyskusje o faktycznej śmierci Wspólnoty. Powstanie WPG postawiło także pod znakiem zapytania potrzebę istnienia EaWG⁶⁴. WPG stanowiła próbę integracji czterech najsilniej ze sobą powiązanych gospodarczo państw, mających jednocześnie dla Rosji najważniejsze znaczenie polityczne i geopolityczne⁶⁵. W założeniu organizacja miała stać się „twardym jądrem” i lokomotywą dalszych procesów integracyjnych na obszarze poradzieckim⁶⁶.

Niespodziewane było przyłączenie się do porozumienia Ukrainy, która z reguły nie uczestniczyła w żadnych wielostronnych układach integracyjnych z udziałem Rosji. Należy przypuszczać, że w rzeczywistości najważniejszym celem utworzenia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej było wciągnięcie do integracji poradzieckiej Ukrainy. Z tego punktu widzenia WPG można rozpatrywać przede wszystkim jako rosyjski projekt geopolityczny, ukryty pod szyldem projektu gospodarczego. Podpisanie umowy o utworzeniu WPG wywołało jedną z większych dyskusji w okresie niepodległości państwa ukraińskiego. Zgodnie z ówczesnym oficjalnym stanowiskiem Kijowa, Ukraina nie była przeciwna powołaniu strefy wolnego handlu, zgłosiła jednak dwa zastrzeżenia do dokumentu: 1) musi być on zgodny z konstytucją Ukrainy oraz 2) jej dążeniem do integracji z UE, co wyklucza zgodę na utworzenie organów ponadnarodowych⁶⁷. Po pomarańczowej rewolucji stanowisko Kijowa wobec WPG uległo tylko nieznacznej korekcie. Prezydent Wiktor Juszczenko kilkakrotnie dawał do zrozumienia, że Ukraina zainteresowana jest wyłącznie utworzeniem strefy wolnego handlu, która byłaby zgodna z jej „europejskim wyborem” i że nie będzie uczestniczyła w organach ponadnarodowych.

Białoruś, mimo że w oficjalnych deklaracjach popiera ideę WPG, odniosła się do projektu dość sceptycznie, obawiając się osłabienia swojej pozycji w organizacji z powodu dominacji rosyjsko-ukraińskiej⁶⁸. Tradycyjnie najbardziej zainteresowany integracją jest Kazachstan, który nie wykluczył nawet uczestnictwa w ewentualnej unii monetarnej⁶⁹.

Mimo ratyfikowania porozumienia przez parlamenty „czwórki”⁷⁰ perspektywa jego zrealizowania stoi pod dużym znakiem zapytania i niepewne jest, czy uda się powołać choćby strefę wolnego handlu. W drugiej połowie 2005 roku Rosja, znieruchomiona przedłużającymi się negocjacjami o formalizacji WPG, zaczęła wiązać podpisanie pakietu dokumentów o powołaniu strefy z jednoczesnym podpisaniem kolejnych umów zawierających już elementy unii celnej, na co nie zgadza się Ukraina. Kijów uznaje, że uniemożliwi mu to negocjacje z Brukselą o utworzeniu strefy wolnego handlu z UE. Z powodu kilkumiesięcznego braku nowego rządu w Kijowie po wyborach parlamentarnych w marcu 2006 roku rozmowy wewnątrz „czwórki” zostały wstrzymane. Jednak w kwietniu 2006 roku Władimir Putin przedstawił Ukrainie swoiste ultimatum, mówiąc: „Za przystąpienie do WPG uważamy podpisanie nie części dokumentów, a całego ich pakietu”⁷¹. Z powodu problemów związanych z podpisaniem dokumentów stanowisko wobec WPG zaczyna zmieniać Kazachstan. Nursułtan Nazarbajew ostrzegł Kijów, że „Rosja, Białoruś i Kazachstan nie będą czekać, aż Ukraina zdecyduje się przyłączyć do WPG” oraz stwierdził, że większe perspektywy wiąże z rozwojem EaWG. Również starania Rosji, Ukrainy i Kazachstanu wejścia do WTO mogą wywołać pewne problemy, ponieważ regulacje WPG będą w niektórych dziedzinach sprzeczne ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w WTO. Przyszłość Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej pozostaje niepewna. Wydaje się mało prawdopodobne, że „pomarańczowy” lub „niebieski” rząd na Ukrainie zgodzi się na przystąpienie do porozumienia wychodzącego poza ramy strefy wolnego handlu (która niewątpliwie byłaby korzystna dla gospodarki ukraińskiej), ponieważ przekreśliłoby to możliwość zawarcia podobnej umowy z UE. Warto zwrócić uwagę, że ostrzegała przed tym Komisja Europejska. Natomiast bez udziału Ukrainy utworzenie WPG jest bezcelowe, gdyż pozostali członkowie zawarli lub zamierzają

zawrzeć ze sobą podobne porozumienie w ramach EaWG. Jeśli Kijów nie zmieni stanowiska wobec proponowanych porozumień w ramach WPG, co wydaje się bardzo mało prawdopodobne, to można przypuszczać, że organizacja podzieli los podobnych struktur powstałych w ramach WNP po 1991 roku.

5. Szanghajska Organizacja Współpracy

Szanghajska Organizacja Współpracy (SOW) wykształciła się z regionalnego forum stworzonego w kwietniu 1996 roku w Szanghaju przez Rosję, Chiny, Kirgistan, Kazachstan i Tadżykistan z inicjatywy Moskwy i Pekinu. Początkowo głównym celem „Szanghajskiej Piątki” była współpraca na rzecz rozwiązywania sporów granicznych. Szybko jednak organizacja zaczęła zajmować się kwestiami bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim walką z terroryzmem i ekstremizmem. „Szanghajska Piątka” była szczególną organizacją międzynarodową działającą na obszarze poradzieckim. Jej działalność w dużej mierze służyła bowiem instytucjonalizacji współpracy rosyjsko-chińskiej w Azji Centralnej i „skanalizowaniu” ewentualnych kwestii spornych w stosunkach dwustronnych, wynikłych z rosnących wpływów Chin w regionie, które zaczęły coraz bardziej niepokoić Rosję.

15 czerwca 2001 roku na szczycie w Szanghaju „Piątka”, do której w przystąpił wówczas Uzbekistan, została przekształcona w organizację międzynarodową – Szanghajską Organizację Współpracy (SOW). Zgodnie z Kartą SOW, przyjętą na szczycie w Sankt Petersburgu w czerwcu 2002 roku, głównymi celami organizacji są: rozwój współpracy dla umocnienia pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie; wspólne przeciwdziałanie terroryzmowi, ekstremizmowi, separatyzmowi; rozwijanie współpracy regionalnej w sferze politycznej, gospodarczej i obronnej⁷². Na mocy Karty powołano Sekretariat z siedzibą w Pekinie, będący stałym organem administracyjnym, na czele którego stanął sekretarz wykonawczy⁷³.

Po okresie dość formalnej współpracy w ciągu ostatnich dwóch lat działalność SOW zaczęła ulegać aktywizacji, a jej znaczenie zaczęło wychodzić poza granice obszaru WNP. Można odnieść wrażenie, że Rosja zaczęła odważniej podchodzić

do organizacji i przestała obawiać się, iż będzie w niej odgrywać rolę słabszego partnera Chin. Państwa członkowskie SOW zaczęły rozwijać współpracę wojskową oraz coraz odważniej wyrażać swoje zdanie na najważniejsze tematy międzynarodowe dotyczące regionu⁷⁴. Podczas szczytu w Astanie w lipcu 2005 roku SOW zwróciła się do Stanów Zjednoczonych o przedstawienie harmonogramu wycofania wojsk amerykańskich z Azji Centralnej oraz Afganistanu.

Z regionalnego forum SOW stopniowo przekształcała się w ważnego instytucjonalnego aktora stosunków międzynarodowych. Szczyt organizacji w Szanghaju w czerwcu 2006 roku był manifestacją jej potencjału oraz rosnących ambicji. Poza liderami państw członkowskich w szczycie wzięli udział prezydenci Pakistanu, Indii, Iranu, Mongolii, które to kraje posiadają status obserwatorów w organizacji, oraz Afganistanu⁷⁵. Przed szczytem i w jego trakcie toczyły się dyskusje o ewentualnym rozszerzeniu organizacji o jednego lub kilku obecnych członków-obszwaratorów. Poszczególne państwa SOW odnoszą się jednak do tego ostrożnie i wydaje się, że w najbliższym czasie liczba jej członków nie ulegnie zwiększeniu⁷⁶. Chiny lobbują na rzecz przyjęcia do organizacji Pakistanu, do czego z rezerwą odnosi się jednak Rosja. Moskwa gotowa jest wyrazić na to zgodę tylko przy jednoczesnym przystąpieniu Indii oraz Mongolii, co z kolei jest niechętnie widziane w Pekinie.

Następuje również rozszerzanie sfer współpracy w ramach organizacji, m.in. na kwestie gospodarcze i energetyczne, czym szczególnie zainteresowane są Chiny. Powołana została Rada Gospodarcza oraz zapowiedziano, że do 2020 roku powstanie wspólny rynek z wolnym przepływem kapitałów, towarów i ludzi⁷⁷. Jest to postulat Pekinu, do którego Moskwa odnosi się z dużą rezerwą, gdyż zyskałaby na nim przede wszystkim gospodarka chińska. Decyzja została więc odłożona na odległą przyszłość. SOW, pomimo wyraźnego rozwoju wymiaru militarnego, nie jest jednak organizacją wojskową i – choć coraz częściej pojawiają się opinie o SOW jako o wyłaniającym się „wschodnim NATO” – nie wydaje się, aby w obecnej sytuacji mogła w najbliższej przyszłości przekształcić się w podobną strukturę.

Ewolucja SOW nie została jeszcze zakończona. Tym samym organizacja nie jest w pełni ukształtowana i trudno dzisiaj przewidzieć, jakie i na ile

efektywne formy współpracy rozwinie w przyszłości⁷⁸. Ze względu na elastyczną strukturę organizacyjną SOW jest wygodnym instrumentem wzajemnej współpracy między Rosją i Chinami, umożliwiającym realizację koncepcji obu państw o świecie wielobiegunowym, w tym powstrzymywanie i osłabianie wpływów amerykańskich w regionie. Organizacja nie jest jednak pozbawiona pewnych ograniczeń, wynikających szczególnie z dopuszczalnych granic współpracy chińsko-rosyjskiej oraz tego, że interesy obu państw nierzadko są sprzeczne. Rosja zainteresowana jest wzmocnieniem roli SOW w regionie i przekształceniem jej w liczącą się organizację międzynarodową, mogącą stać się polityczną przeciwwagą dla Stanów Zjednoczonych w Eurazji. Zwiększenie znaczenia struktury umacnia bowiem autorytet Rosji na arenie międzynarodowej. Transformacja SOW w organizację o potencjalnych ambicjach globalnych sprawia, że komponent centralnoazjatycki odgrywa w niej coraz mniejszą rolę, a w przypadku rozszerzenia SOW rola państw Azji Centralnej ulegnie marginalizacji.

6. GUAM

10 października 1997 roku podczas spotkania prezydentów Gruzji, Ukrainy, Azerbejdżanu i Mołdawii w Strasburgu ogłoszono powstanie ich forum konsultacyjnego – GUAM (akronim od pierwszych liter nazw tych państw). Nowa, nieformalna wówczas organizacja, postawiła sobie za cel m.in.: współpracę gospodarczą, wypracowanie wspólnej polityki w rozwiązywaniu problemów transportu surowców energetycznych z regionu Morza Kaspijskiego, współpracę ze strukturami europejskimi. Jednocześnie państwa GUAM ogłosiły, że nie przewidują wielostronnej współpracy wojskowej. W kwietniu 1999 roku podczas spotkania w Waszyngtonie do struktury przyłączył się Uzbekistan i tym samym została ona przekształcona w GUUAM⁷⁹.

GUAM był – obok nieistniejącej już Centralnoazjatyckiej Organizacji Współpracy – jedyną organizacją powstałą na obszarze WNP, której inicjatorem nie była i do której nie należała Rosja. Nie przypadkiem GUAM utworzony został przez te państwa Wspólnoty, które prowadziły najbardziej prozachodnią politykę zagraniczną. Nie jest więc dziwne, że Moskwa od początku odnosiła się do niego nieufnie. Mimo deklaracji jego członków,

że utworzona organizacja nie jest wymierzona przeciwko jakiemukolwiek państwu, ale stanowi przede wszystkim forum o charakterze gospodarczym, Moskwa zaczęła traktować GUAM jako strukturę antyrosyjską, utworzoną z inspiracji Stanów Zjednoczonych. Istnienie tej organizacji stało się wyzwaniem dla Rosji i kolejnym dowodem, że integracja obszaru poradzieckiego zgodnie z modelem rosyjskim jest niemożliwa. Nieoficjalnym, choć zrozumiałym celem utworzenia GUAM było osłabienie wpływów Rosji na obszarze poradzieckim.

W lipcu 2001 roku na szczycie w Jałcie przyjęto Kartę GUUAM, zgodnie z którą nieformalne forum zostało przekształcone w regionalną organizację międzynarodową. Na kolejnym szczycie w Jałcie w lipcu 2002 roku uzgodniono stworzenie strefy wolnego handlu oraz powołano centrum informacyjne w Kijowie, które w przyszłości miało się przekształcić w stały sekretariat. Jednak mimo podpisywania kolejnych ambitnych dokumentów (m.in. we wrześniu 2004 roku utworzono Zgromadzenie Parlamentarne), współpraca między członkami GUUAM pozostawała wirtualna i właściwie żaden z deklarowanych celów nie został osiągnięty. Wynikało to w dużym stopniu z niewielkiego poziomu wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz braku konsensusu co do faktycznych priorytetów współpracy⁸⁰. Największe zainteresowanie dalszą współpracą przejawiała Ukraina i Gruzja, w mniejszym stopniu Azerbejdżan i Mołdawia. Uzbekistan natomiast w czerwcu 2002 roku zawiesił swoje członkostwo, po czym w maju 2005 roku ogłosił, że występuje z organizacji⁸¹. Wynikało to przede wszystkim z postępującego ochłodzenia w relacjach Taszkentu z Zachodem. Jednocześnie doszło do zbliżenia Uzbekistanu z Rosją, czego pierwszym przejawem było podpisanie w czerwcu 2004 roku uzbecko-rosyjskiej umowy o strategicznym partnerstwie⁸².

Nowy etap w rozwoju organizacji rozpoczął się po rewolucjach w Gruzji i na Ukrainie oraz po prozachodnim zwrocie w polityce zagranicznej Mołdawii⁸³. Liderzy państw członkowskich zgodzili się, że GUAM może być przydatnym instrumentem współpracy regionalnej państw, których priorytetem w polityce zagranicznej jest integracja europejska i euroatlantycka⁸⁴. Nowym kierunkiem współpracy miało być wspólne działanie na rzecz uregulowania zamrożonych konfliktów.

Na szczycie GUAM w Kiszyniowie we wrześniu 2005 roku Ukraina przedstawiła plan rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu⁸⁵. A w październiku 2006 roku ukraiński minister obrony Anatolij Hrycenko ogłosił, że państwa GUAM są w stanie utworzyć siły pokojowe, które mogą zastąpić rosyjskie „niebieskie hełmy” w Abchazji i Osetii Południowej. Organizacja coraz odważniej zatem zaczyna angażować się w kwestie związane z bezpieczeństwem, które dotychczas na obszarze poradzieckim, zgodnie z niepisaną regułą, zarezerwowane były dla Rosji.

23 maja 2006 roku na szczycie GUAM w Kijowie zapadła decyzja o sformalizowaniu współpracy i utworzeniu nowej organizacji międzynarodowej „O demokrację i rozwój gospodarczy – GUAM”, której stały sekretariat znajdować się będzie w Kijowie. Zgodnie ze statutem, celami organizacji są: stabilny rozwój gospodarczy, wzmacnianie demokracji, bezpieczeństwa regionalnego oraz wspieranie procesu integracji ze strukturami zachodnimi. Decyzje zapadać mają na zasadzie konsensusu. Przywódcy państw GUAM postanowili również, że zostanie wdrożona umowa o strefie wolnego handlu (podpisana w 2002 roku) oraz powołana Rada Energetyczna.

Ewolucja organizacji jest kolejnym dowodem różnicowania się priorytetów polityki zagranicznej państw obszaru poradzieckiego, próbujących podkreślić swoją niezależność od Rosji. GUAM stał się organizacją tych państw WNP, które prowadzą najbardziej prozachodnią politykę i tym samym swoistym przeciwieństwem EaWG. Transformacją i stabilnością GUAM niewątpliwie najbardziej zainteresowany jest Kijów, gdyż organizacja umacnia rolę Ukrainy jako lidera regionalnego na obszarze WNP. Gruzja, podobnie jak Mołdawia, widzi we współpracy wewnątrz GUAM szansę na wzmocnienie swojej pozycji wobec Rosji. Azerbejdżan zajmuje dość ambiwalentną pozycję – z jednej strony deklaruje chęć dalszego rozwoju współpracy z członkami GUAM, z drugiej zaś stara się zachować umiarkowanie poprawne stosunki z Rosją. Tym samym stopień zaangażowania poszczególnych członków GUAM we współpracę wielostronną był i pozostaje pochodną ich relacji z Rosją – im gorzej się te relacje układały, tym mocniej państwa próbowały aktywizować współpracę wewnątrz organizacji. Wydaje się, że „odnowiony” GUAM może stać się trwale działającą strukturą, jednak nie o charakterze gospodar-

czym, ale wyłącznie jako forum konsultacji politycznych oraz koordynacji polityk państw członkowskich wobec najważniejszych wspólnych problemów i wyzwań⁸⁶.

Podsumowanie

Połączenie dążenia do samodzielności państw WNP z „syndromem antyimperialnym”, który każe odrzucać wszystkie koncepcje wychodzące z dawnego centrum, spowodowało, że próba zbudowania nowej struktury integracyjnej na gruzach Związku Radzieckiego musiała zakończyć się niepowodzeniem. Mimo że WNP wciąż formalnie istnieje i regularnie odbywają się kolejne szczyty organizacji, nie udało się jej zrealizować żadnego z deklarowanych celów, co pozwala ocenić dzisiaj Wspólnotę wyłącznie jako instrument „cywilizowanego rozvodu” w procesie rozpadu przestrzeni poradzieckiej. Największą przeszkodą dla stworzenia pełnowartościowej integracji była i jest sama Rosja, której potencjał daje jej naturalną przewagę na obszarze WNP. I chociaż Moskwa ciągle jest zainteresowana utrzymaniem iluzji funkcjonowania WNP, to wydaje się, że ostateczny rozpad Wspólnoty jest kwestią najbliższej przyszłości.

Bardziej stabilne perspektywy działalności mają inne organizacje międzynarodowe powstałe na obszarze poradzieckim, które przeszły próbę czasu i przetrwały proces łączenia się z innymi strukturami poradzieckimi. Można przypuszczać, że w dalszym ciągu będą istnieć: Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza, choć cele współpracy w ramach tej struktury pozostaną bardziej polityczne niż gospodarcze, oraz Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, gdyż jej członkowie wciąż są zainteresowani gwarancjami bezpieczeństwa ze strony Rosji. Motywy, dla których powołane zostały te organizacje, wynikają przede wszystkim z dążenia Moskwy do zachowania swoich wpływów. Organizacje te utrzymają swój polityczny charakter i pozostaną instrumentem rosyjskiej polityki.

Najprawdopodobniej przestanie istnieć Wspólna Przestrzeń Gospodarcza, utworzona, aby wciągnąć Ukrainę do organizacji integracyjnej z udziałem Rosji. Żaden rząd w Kijowie nie wyraził bowiem zgody na rosyjskie warunki powołania unii celnej, które w założeniu mają doprowadzić do scedowania części suwerenności na rzecz organów ponadnarodowych.

Rośnie natomiast znaczenie Szanghajskiej Organizacji Współpracy, która już jest kluczową organizacją w regionie Azji Centralnej, a w ostatnim czasie jej znaczenie zaczyna wychodzić poza gra-

nicę obszaru WNP. Rola SOW zapewne będzie się w najbliższych latach wzmacniać, szczególnie jeśli organizacja rozszerzy się o nowych członków spoza WNP i zwiększy znaczenie czynnika wojskowego we współpracy. Kierunek dalszej ewolucji SOW uzależniony będzie jednak od konsensusu we współpracy rosyjsko-chińskiej.

Nie wydaje się, aby realną organizacją integracyjną mógł stać się GUAM, mimo że ma on obecnie znacznie stabilniejsze podstawy niż na początku swojej działalności. Współpraca jego członków wynika ze wspólnych celów politycznych, a sama organizacja ma służyć przede wszystkim jako forum konsultacji, ale również demonstracji jedności grupy państw poradzieckich wobec Rosji i Zachodu oraz instrument wspólnej integracji ze strukturami zachodnimi.

Sytuacja organizacji międzynarodowych na obszarze poradzieckim jest wyrazem jego różnicowania się i zaznaczających się podziałów. W przyszłości kraje WNP będą w coraz większym stopniu przyłączać się do już istniejących zachodnich organizacji międzynarodowych, których rola i znaczenie na obszarze poradzieckim systematycznie rosną oraz zwiększa się ich wpływ na przemiany tam zachodzące. Do ich aktywności na obszarze WNP podejrzliwie i wrogo odnosi się Rosja. Głównym zadaniem rosyjskiej polityki wobec terytorium poradzieckiego jest bowiem utrzymanie dominujących tam wpływów własnych oraz ograniczenie wpływów i „ekspansji” politycznej innych struktur międzynarodowych, w których Moskwa nie zajmuje pozycji lidera.

Procesy zachodzące w ciągu ostatnich piętnastu lat pokazują, że potencjał dla integracji obszaru poradzieckiego nie istnieje. Dlatego też w przyszłości centrum przyciągania dla państw obszaru WNP będzie znajdowało się poza terytorium b. ZSRR. Otwartą jednak pozostaje kwestia, na ile kraje Wspólnoty będą mogły przyłączyć się do zachodnich organizacji międzynarodowych.

Wojciech Konończuk

Prace nad tekstem zakończono w grudniu 2006 roku.

Aneks 1. Członkostwo poszczególnych państw WNP w poradzieckich strukturach integracyjnych

Państwo/ organizacja	Euroazjatycka Organizacja Współpracy	Organizacja Układu o Bez- pieczeństwie Zbiorowym	Wspólna Przeźreń Gospodarcza	Szanghajska Organizacja Współpracy	O Demokrację i Rozwój Gospodarczy – GUAM
Armenia	X	X			
Azerbejdżan		do 1999			X
Białoruś	X	X	X		
Gruzja		do 1999			X
Kazachstan	X	X	X	X	
Kirgistan	X	X		X	
Mołdawia					X
Rosja	X	X	X	X	
Tadżykistan	X	X		X	
Turkmenistan					
Ukraina			X		X
Uzbekistan	X	X*		X	

* z przerwą w latach 1999–2006

Aneks 2. Udział WNP w eksporcie i imporcie poszczególnych państw Wspólnoty (w %)

Państwo	Eksport				Import		
	1991	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Armenia	96	63	24	19	50	20	29
Azerbejdżan	92	25	13	21	34	32	34
Białoruś	92	63	60	44	66	70	67
Gruzja	98	62	40	47	40	32	40
Kazachstan	90	55	27	15	70	54	47
Kirgistan	98	66	41	45	68	54	62
Mołdawia	91	63	59	51	68	33	40
Rosja	59	19	13	14	29	34	19
Tadżykistan	88	34	48	20	59	83	65
Turkmenistan	97	49	52	44*	55	38	49*
Ukraina	82	53	31	31	65	58	47
Uzbekistan	89	39	–**	–**	41	–**	–**

* Dane za 2003 r.

** Brak danych

Dane na podstawie: Mieźgosudarstwiennyj statističeskiy komitet SNG, www.cisstat.com; Statistical Handbook 1993. States of the Former USSR, Washington 1994.

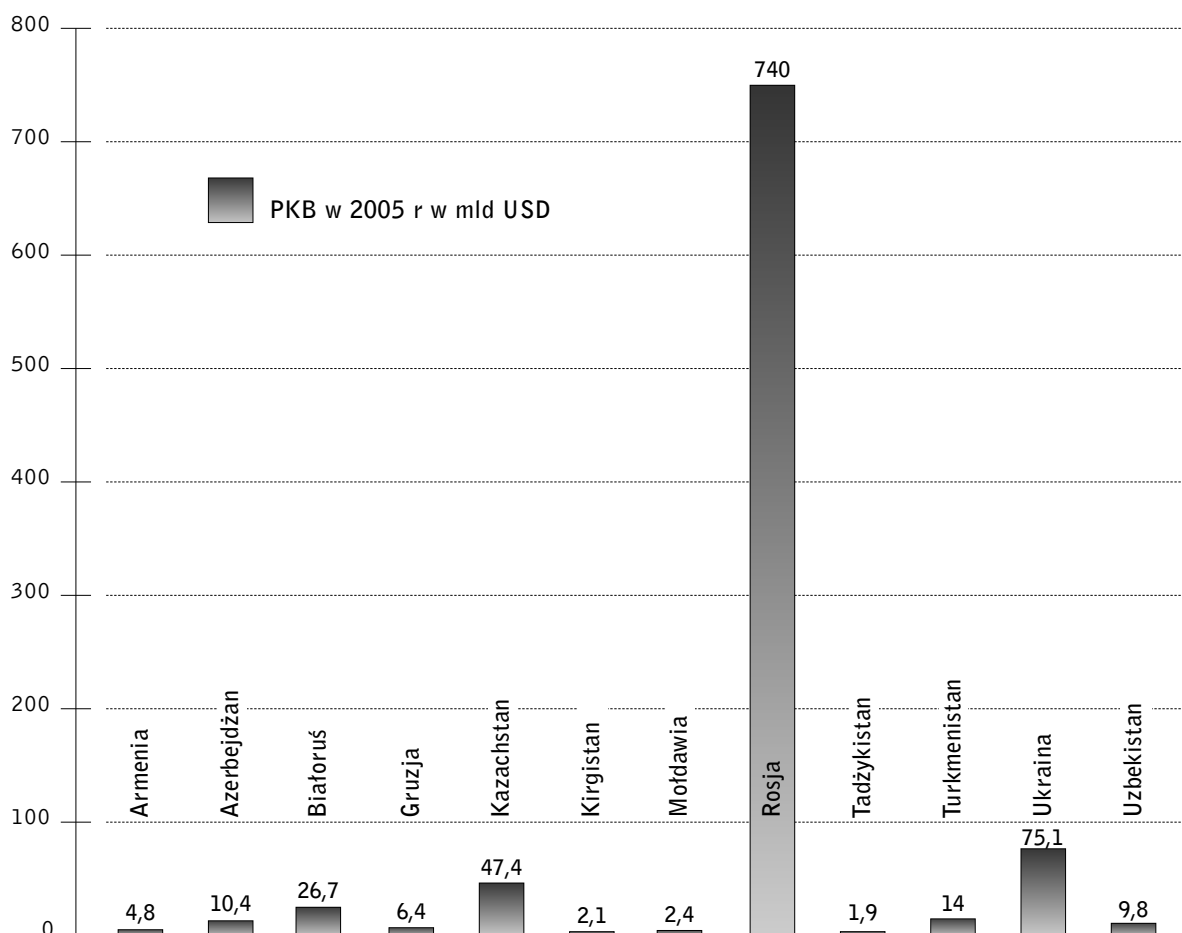
Aneks 3. Udział Rosji w eksporcie i imporcie krajów WNP (w %)

Państwo	Eksport do Rosji			Import z Rosji		
	1991	2000	2005	1991	2000	2005
Armenia	63	15	10	44	15	13*
Azerbejdżan	53	4	7	45	20	12
Białoruś	57	49	36	54	64	60
Gruzja	58	20	18	55	15	15
Kazachstan	55	20	11	57	48	40
Kirgistan	45	11	18	49	25	20
Mołdawia	42	42	32	41	14	12
Tadżykistan	44	34	9	41	33	19
Turkmenistan	48	7	2	33	13	9
Ukraina	57	24	21	61	43	35
Uzbekistan	52	23	24	43	19	27

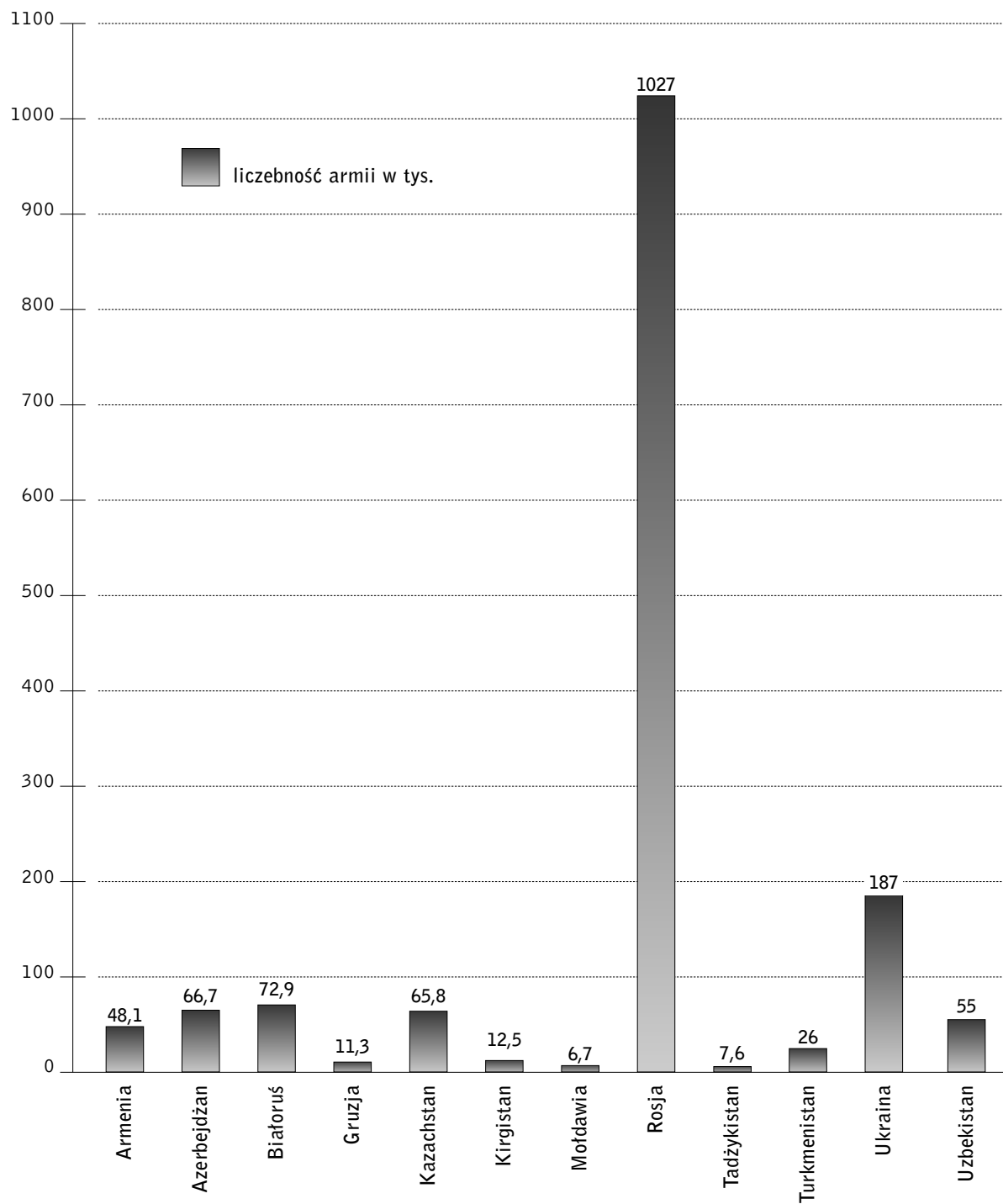
* Dane za 2004 r.

Dane na podstawie: Statistical Handbook 1994. States of the Former USSR, Washington 1995; Содружество Независимых Государств. Статистический справочник, Москва 2001 cyt. za: J. Szyszko, Rosja i SNG: nieudawczyjsia brak po rasczotu, *Pro et Contra*, 2001, nr 1-2, s. 98. Urzędy statystyczne państw WNP; CIA Factbook.

Aneks 4. Porównanie PKB poszczególnych krajów WNP



Dane za: CIA Factbook na podstawie oficjalnych danych urzędów statystycznych państw WNP.

Aneks 5. Porównanie potencjałów militarnych państw WNP

Źródło: The Military Balance 2006

¹ Pierwszą organizacją na obszarze poradzieckim utworzoną bez udziału Rosji była Centralnoazjatycka Organizacja Współpracy. Jednak w 2004 roku Rosja została członkiem CaOW (zob. szerzej rozdz. II, pkt 1).

² Tekst porozumienia: *Diplomaticzeskij Wiestnik*, 1992, nr 1; w języku polskim: C. Mojsiewicz, *Wspólnota Niepodległych Państw*, Poznań 2000, s. 95–99.

³ Tracący wpływy Gorbaczow jeszcze w listopadzie 1991 roku forsował pomysł nowego układu związkowego.

⁴ W procesie rozpadu ZSRR poszczególne republiki najpierw ogłaszały suwerenność, a dopiero w kolejnym etapie niepodległość. Deklaracja suwerenności była pierwszą, niepełną formą samodzielności państwowej. Jako pierwsza suwerenność ogłosiła Estonia 16 listopada 1988 roku. Zob. W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Radzieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2001, s. 169–171.

⁵ C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, s. 97.

⁶ Deklaracja Almaacka, w: C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, s. 101.

⁷ Najwyższym organem WNP jest Rada Szefów Państw obradująca dwa razy w roku. Współpracę organów władzy wykonawczej państw członkowskich koordynuje Rada Szefów Rządów, a politykę zagraniczną Rada Ministrów Spraw Zagranicznych. Sekretariat z siedzibą w Mińsku zapewnia obsługę organizacyjno-techniczną pozostałych organów. Powołano również Zgromadzenie Parlamentarne, Radę Ministrów Obrony, Naczelne Dowództwo Zjednoczonych Sił Zbrojnych WNP (które w czerwcu 1993 roku zastąpił Połączony Sztab ds. Koordynacji i Współpracy Krajów WNP), Radę Dowódców Wojsk Ochrony Pogranicza oraz Sąd Gospodarczy.

⁸ Statut Wspólnoty Niepodległych Państw, w: C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, s. 103–118.

⁹ Według M. B. Olcott, liczne organy kierujące WNP umożliwiały elicie politycznej państw Azji Centralnej wykorzystywanie kolektywnej formy podejmowania decyzji w okresie przejściowym po uzyskaniu niepodległości. Por. M. B. Olcott, *Wtoroj szans Centralnoj Azii*, Moskwa 2005, s. 71. Niemal od początku inną niż pozostałe państwa regionu politykę wobec WNP zaczął prowadzić Turkmenistan, który niechętnie angażował się nawet w porozumienia gospodarcze. Niebawem w polityce Aszchabadu przeważały tendencje izolacjonistyczne.

¹⁰ Por. P. Foligowski, *Białoruś – trudna niepodległość*, Poznań 1999, s. 68–85.

¹¹ Cyt. za: J. Szyszkow, *Integracyonnyje processy na porogie XXI wieka*. Poczemu nie intiegrirujutsia strany SNG, Moskwa 2001, s. 392.

¹² A. Zagorski, *Rossija i SNG*, w: A. Zagorski (red.), *Wniesznaja politika Rossijskoj Fiedieracyi 1992–1999*, Moskwa 2000, s. 97.

¹³ Wspólny system walutowy i wydawanie przez banki narodowe poszczególnych państw WNP kredytów bezgotówkowych swoim przedsiębiorstwom kosztował Rosję, jako emitenta rubla, około 5 mld dolarów rocznie.

¹⁴ Zob. na temat początków wspólnego dowództwa WNP i współpracy wojskowej w artykule gen. Leonida Iwaszowa, sekretarza Rady Ministrów Obrony WNP, L. Iwaszow, *Kollektiwnaja bezopasnost' Sodruzestwa: byt' ili nie byt'*,

Obozriewatel–Observer, 1994, nr 1, http://www.rau.su/observer/N01_94/1_06.htm

¹⁵ Jednocześnie Rosja prowadziła twardą politykę wobec niektórych państw poradzieckich: wsparła Naddniestrze w konflikcie z Kiszyniowem, Osetię Południową i Abchazję w konflikcie z Tbilisi.

¹⁶ Początkowo stosunki z WNP nie były w Rosji uważane nawet za stosunki międzypaństwowe, ale ze specyficznym i szczególnym obszarem, na określenie którego ukuto termin „bliska zagranica”. Miał on nie tyle geograficzne, co polityczne znaczenie i oznaczał, że Rosja chce zachować wobec państw „bliskiej zagranicy” specjalne uprawnienia i utrzymywać z nimi uprzywilejowane stosunki. Po raz pierwszy termin ten pojawił się w artykule ministra spraw zagranicznych Andrieja Kozyriewa, opublikowanym w gazecie *Izwestia* 2 stycznia 1992 roku. Pisał on m.in., że „wokół nas tworzy się to, co można by nazwać «bliską zagranicą»”. Dopiero po upływie kilku lat relacje z państwami WNP zaczęto traktować jako normalną część rosyjskiej polityki zagranicznej.

¹⁷ Koncepcja wnieszonej polityki Rossijskoj Fiedieracyi, *Wiestnik Ministerstwa Inostrannyh Diet*, 1993, nr 1.

¹⁸ Dokument pod nazwą „Strategia i taktyka rosyjskiej polityki zagranicznej wobec bliskiej zagranicy” – opracowany został przez ministra spraw zagranicznych Rosji Fiodora Szełowa-Kowiediajewa i cytowany jest w: J. Lough, *Defining Russia's Relations with Neighbouring States*, RFE/RL Research Report, vol. 2, nr 20 z 14.05.1993; zob. również na ten temat: A. Zagorski, *Rossija i SNG...*, *op. cit.*, s. 98–99.

¹⁹ Jednocześnie po raz pierwszy pojawił się zapis, że w przypadku braku gotowości niektórych państw do integracji należy ją ograniczyć do węższego kręgu.

²⁰ Stało się to w rezultacie buntu pułkownika Sureta Husejnowa, dowódcy oddziału w Gandzi. Nie podporządkował się on decyzji dowództwa o zdymisjonowaniu go, sam zażądał dymisji prezydenta Ebulfaza Elczibeja i na czele swojego oddziału ruszył na Baku. Husejnow wykorzystał broń stacjonującą w Gandzi rosyjskiej 104. Dywizji Spadochronowej. Zob.: T. Świętochowski, *Azerbejdżan i Rosja. Kolonializm, islam i narodowość w podzielonym kraju*, Warszawa 1998, s. 263; T. Goltz, *Azerbaijan Diary: A Rogue Reporter's Adventures in an Oil-Rich, War-Torn, Post-Soviet Republic*, Nowy Jork 1998.

²¹ J. Szyszkow, *Integracyonnyje processy...*, *op. cit.*, s. 395.

²² Zadaniem Komitetu miała być koordynacja polityki gospodarczej państw-członków w dziedzinie energii, transportu i łączności, czyli obszarów najłatwiejszych do zintegrowania. Decyzje miały zapadać większością głosów. Na ogólną liczbę 80 głosów Rosji przyznano 50, Ukrainie 14, Kazachstanowi, Białorusi i Uzbekistanowi po 5, pozostałym członkom po 3. Z powodu sporów metoda głosowania została zmieniona i przyjęto zasadę jedno państwo – jeden głos. Komitet faktycznie nie rozpoczął działalności. Zob. M. A. Piotrowski, *Wspólnota Niepodległych Państw*, w: *Europejskie struktury współpracy*. Informator, Warszawa 2000, s. 173.

²³ Zob. wybór dokumentów dotyczących projektu stworzenia Unii Euroazjatyckiej: N. Nazarbajew, *Jewrazijskij sojuz: idei, praktika, pierspiektivy*, Moskwa 1997.

²⁴ W 1991 roku średnio 88% eksportu poszczególnych państw WNP trafiało do innych państw organizacji, natomiast w 1994 roku wartość ta obniżyła się do 58%, a w 1997 – do 48%. Dane za: J. Szyszkw, *Integracyonnyje processy...*, *op. cit.*, s. 432.

²⁵ A. Kozyriew, *Demokratyczna transformacja*, Warszawa 1995, s. 145.

²⁶ Strategiczeskij kurs Rossii po odnoszeniju gosudarstw-uczastnikow SNG, *Diplomaticzeskij Wiestnik*, 1995, nr 5. W dalszej części dokumentu zapisano, że należy dążyć do „umocnienia Rosji jako wiodącej siły w formowaniu nowego systemu międzypaństwowych stosunków politycznych i gospodarczych na terytorium poradzieckim oraz pogłębianie procesów integracyjnych”. Podkreślono także konieczność rozszerzenia trójstronnej unii celnej o nowe państwa i możliwość rozwoju integracji o różnych prędkościach, choć jednocześnie zapisano, że „model integracji wieloszybkosciowej nie jest jedyny”. W dokumencie wymieniono również cele polityki Rosji wobec WNP w sferze gospodarczej, socjalnej i bezpieczeństwa międzynarodowego.

²⁷ Zob. więcej na temat integracji białorusko-rosyjskiej w m.in.: P. Foligowski, *Białoruś...*, *op. cit.*; *Belarus-Russia integration*, (red. V. Bulhakaw), Mińsk-Warszawa 2003; A. Wierzbowska-Miazga, *Republika Białoruś czy republika białoruska*, Prace OSW nr 3, Warszawa 2001.

²⁸ Podczas nieformalnego szczytu WNP w Moskwie w lipcu 2006 roku prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew ocenił, że z przyjętych około 1600 porozumień jedynie około 10% jest realizowanych. N. Mielikowa, *Putin sorwał bank*, *Niezawisimaja Gazieta*, 24.07.2006. Zob. również: A. Kamin, *Biez caria w SNG*, *Itogi*, 15.12.2002.

²⁹ J. Szyszkw, *Rossija i SNG: nieudawszysia brak po rasczotu*, *Pro et Contra*, 2001, nr 1–2, s. 93.

³⁰ Ówczesny minister spraw zagranicznych Igor Iwanow pisał: „W istocie Rosja została postawiona przed dylematem: w dalszym ciągu rozpatrywać integrację jako wartość absolutną, dla której warto zdecydować się na każde nakłady i ustępstwa wobec naszych partnerów lub też postawić na bardziej pragmatyczną politykę, która brałaby pod uwagę zasadnicze interesy bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego kraju”. I. Iwanow, *Nowaja rossijskaja diplomatiija. Die-siat' let wnieszniej politiki strany*, Moskwa 2002, s. 109.

³¹ Podkreślał to również raport wpływowej rosyjskiej Rady ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej (SWOP): „W ciągu ostatnich lat Rosja nie tylko nie była w stanie stworzyć efektywnej i wszechstronnej strategii wobec WNP oraz odpowiednich jej instrumentów, lecz także jest poważnie opóźniona w wypracowaniu adekwatnej polityki w stosunkach dwustronnych z państwami byłego ZSRR”. S. Karaganow (red.), *Strategija dla Rossii: powiestka dnia dla priездienta* – 2000, Moskwa 2000, s. 74.

³² A. Kasajew, *Sowiet bezopasnosti rieszył zakryt' SNG*, *Niezawisimaja Gazieta*, 07.02.2001.

³³ Konferencja prasowa poświęcona negocjacom rosyjsko-ormiańskim, 25 marca 2005, Erewan, www.kremlin.ru/appears/2005/03/25/1735_type63377type63380_85912.shtml

³⁴ Potwierdził to Władimir Putin w swojej wypowiedzi o WNP w Armenii: „Moim zdaniem nie powinniśmy utracić

tęgo [tzn. WNP – przyp. W.K.] instrumentu, gdyż nadal jest on ważny”. Konferencja prasowa..., *op. cit.*

³⁵ „Jeśli, jak podejrzewam, nie ma z tej organizacji praktycznie żadnej korzyści, oprócz upokorzeń i zniewag, to naród gruziński wspólnie ze swoim parlamentem i rządem powinien podjąć najlepszą decyzję”. Cyt. za.: J. Simonian, A. Gordijenko, *Otwiernulis' s dostoinstwom*, *Niezawisimaja Gazieta*, 04.05.2006.

³⁶ Prezydent Turkmenistanu, jako jedyny lider WNP, od kilku lat nie bierze udziału w szczytach organizacji. Moskwa nie próbuje nawet naciskać na Aszchabad w kwestii nakłonienia go do aktywizacji współpracy. Być może wynika to z nieformalnego porozumienia rosyjsko-turkmeńskiego, na mocy którego Rosja nie oponuje przeciwko faktycznej rezygnacji przez Turkmenistan z członkostwa w WNP i braku zaangażowania w integrację regionalną, a Turkmenistan prowadzi politykę samoizolacji na arenie międzynarodowej, co odpowiada interesom Moskwy. Zob. M. Falkowski, *Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej*, Prace OSW nr 23, czerwiec 2006, s. 32.

³⁷ Zob. SNG nieefektywno, *Zierkało Niedieli*, 22–28.04.2006; W. Sołowjow, S. Sidorienko, *Ukraina naszła wychod iz SNG*, *Kommiersant*, 06.05.2006.

³⁸ W. Jaducha, A. Gordijenko, *SNG raspustiat w Moskwie*, *Niezawisimaja Gazieta*, 26.12.2006.

³⁹ Zgodnie z planem Nazarbajewa uchwały szczytów WNP powinny zapadać na zasadzie konsensusu i być obligatoryjne dla wszystkich członków w pięciu dziedzinach: polityce migracyjnej, transportowej, edukacyjnej, walce z terroryzmem i współpracy w sferze humanitarnej. Podczas dyskusji pojawił się również pomysł dodania wspólnej polityki zagranicznej i obronnej.

⁴⁰ Dane za: Międzypaństwowy Komitet Statystyczny WNP, www.cisstat.com/rus/index.htm

⁴¹ Analiza warunków gospodarczych w WNP przeprowadzona w 2001 roku przez Jurija Szyszkowa, dowodzi, że brakuje warunków dla efektywnej integracji nie tylko w ramach „dwunastki”, ale nawet w mniejszym gronie. J. Szyszkw, *Integracyonnyje processy...*, *op. cit.*, s. 405–418.

⁴² Turkmenistan od początku lat 90. prowadzi politykę samoizolacji i nie bierze udziału w żadnych instytucjonalnych formach współpracy w Azji Centralnej.

⁴³ D. Macniew, *Strany Centralnoj Azii i Kawkaz w SNG – ekonomiczeskij aspekt*, *Centralnaja Azija i Kawkaz*, 2000, nr 1.

⁴⁴ Najbardziej wolnorynkową gospodarkę mają Kazachstan i Kirgistan. Rozwojowi współpracy gospodarczej w regionie centralnoazjatyckim nie służyło również przystąpienia Kirgistanu do WTO.

⁴⁵ Status obserwatorów w EaWG posiadają Mołdawia, Ukraina i Armenia.

⁴⁶ Dogovor ob uczrieżdzenii Jewrazijskogo ekonomiczeskogo soobsczestwa, 10 grudnia 2000, www.kremlin.ru/text/docs/2000/10/107540.shtml.

⁴⁷ Początkowo Rosji przyznano w niej 40% głosów, Kazachstanowi i Białorusi po 20%, a Armenii, Tadżykistanowi i Kirgistanowi po 10%. Decyzje miały zapadać większością 2/3 głosów. Po przystąpieniu do EaWG Uzbekistanu w styczniu 2006 roku podział głosów uległ zmianie: Rosja zachowała

40%, Białoruś, Kazachstan i Uzbekistan otrzymały po 15%, Kirgistan i Tadżykistan po 7,5%.

⁴⁸ Oprócz Rady organami EaWG są: Komitet Integuracyjny działający na szczeblu zastępców premierów, zapewniający współdziałanie organów organizacji, sekretariat, Komisja Stałych Przedstawicieli, koordynująca pracę organizacji pomiędzy posiedzeniami Komitetu Integuracyjnego oraz Sąd Wspólnoty.

⁴⁹ Zob. np. A. Szarafow, Rossija może izwleczyć wygody iz Jewrazijskiego ekonomicznego soobsczestwa, *Niezawisimaja Gazieta*, 14.10.2000.

⁵⁰ N. Mielikowa, Nikakoj izżogi niet, *Niezawisimaja Gazieta*, 17.08.2006.

⁵¹ W ocenie Władimira Putina, w EaWG dopiero pojawiają się „elementy realnej współpracy integracyjnej i powstają zasady realnej integracji gospodarczej. Na tym zupełnie nowym fundamencie dobrowolnej integracji i być może przekazania jakichś pełnomocnictw tym strukturom integracyjnym będzie, mam nadzieję, powstawała nowa wspólnota integracyjna”. Konferencja prasowa..., *op. cit.*

⁵² Sekretarz generalny EaWG, Grigorij Rapota stwierdził w wywiadzie dla dziennika *Niezawisimaja Gazieta*, że decyzja o fuzji była spowodowana tym, iż „Nieracjonalne jest istnienie dwóch faktycznie jednakowych organizacji z tożsamymi celami i tymi samymi uczestnikami”. Zob. U JewrAzES pojawił się swoją waluta, *Niezawisimaja Gazieta*, 01.11.2006.

⁵³ Układ o bezpieczeństwie zbiorowym, w: C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, s. 118-121.

⁵⁴ W ich skład wchodzi dziesięć batalionów: po trzy z Rosji i Tadżykistanu, po dwa z Kazachstanu i Kirgistanu. Wewnątrz organizacji pojawiają się pomysły, aby rozszerzyć mandat działań sił również poza region Azji Centralnej.

⁵⁵ www.dkb.gov.ru

⁵⁶ Pozostałe organy to: Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, Rada Ministrów Obrony, Komitet Sekretarzy Bezpieczeństwa, Zjednoczony Sztab OUBZ oraz sekretarz generalny. Funkcję tę od początku sprawuje Rosjanin, Nikołaj Bordiuzha.

⁵⁷ Rosyjski przemysł wojskowy ma dwa rodzaje cen: wewnętrzne – dla armii Federacji Rosyjskiej i sojuszników z OUBZ oraz zagraniczne – dla wszystkich pozostałych państw.

⁵⁸ Zostały one określone m.in. jako: wspólna walka z terroryzmem, handlem narkotykami, rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia. Zob. szerzej: G. Pulin, ODKB-NATO: sojuszniki ili wragi?, *Wojenno-Promyszlennyj Kurjer*, 2005, nr 27.

⁵⁹ Według Nikołaja Bordiuzy „NATO nas po prostu ignoruje (...) Jestem przekonany, że jest to świadomy krok. NATO nie jest zainteresowane współpracą z inną organizacją”. Cyt. za: G. Pulin, ODKB-NATO..., *op. cit.*

⁶⁰ Było to zgodne z oficjalną wykładnią celów rosyjskiej polityki wobec WNP. „Rosja formułuje swoją politykę wychodząc z twardego przekonania, że WNP jest w stanie przekształcić się we wpływową organizację regionalną”. I. Iwanow, *Nowaja rossijskaja...*, *op. cit.*, s. 116.

⁶¹ Początkowo nowa struktura miała nosić nazwę – Organizacja Integracji Regionalnej.

⁶² Sogłaszenije o formirowanii Jedinogo ekonomicznego prostranstwa z 19 września 2004 roku, tekst dokumentu w:

www.ln.mid.ru/bl.nst/new/7298D89A1875C20343256DA9002AFD26

⁶³ Według słów Wiktora Christienki, ministra przemysłu i energetyki odpowiedzialnego za koordynację międzynarodowych projektów gospodarczych, WPG jest dla Rosji „ostatnią próbą zawarcia małżeństwa” – doprowadzenia do powstania realnej integracji na obszarze poradzieckim. W. Christienko, Nużna li nam intiegracija, *Rossija w Głobalnoj Politike*, 2004, nr 1.

⁶⁴ A. Kornyszewa, JewrAzES staniet biespoleznym, *Kommiersant*, 20.02.2003.

⁶⁵ Ponad 90% handlu Rosji z państwami WNP przypada na Ukrainę, Białoruś i Kazachstan. Dane za: Państwowy Komitet Celny Federacji Rosyjskiej, <http://www.customs.ru/ru/stats/stats/popup.php?id391=30&i391=2>.

⁶⁶ Według Ołeksandra Sushki, wizja WPG „czwórki” jest „zmodyfikowaną wersją gospodarczą ZSRR bez zbędnego bagażu: zbyt zachodnich państw bałtyckich, zbyt wschodniej Azji Centralnej, zbyt niestabilnego Zakaukazia i bez Mołdawii – członka WTO”. Zob. O. Sushko, The Dark Side of Integrations: Ambitions of Domination in Russia's Backyard, *Washington Quarterly*, 2004, nr 1, s. 130.

⁶⁷ Z powodu sprzeciwu Ukrainy termin „organ ponadnarodowy” w tekście końcowym został zastąpiony „organem regulującym”. Zob. o reakcjach ukraińskich: W. Zamiatin, „Ramkowa” intiegracija, *Deń*, 23.09.2003; T. Sylina, Jeepejskij wybir, *Dzerkało Tyżnia*, 20–26.09.2003.

⁶⁸ Według słów Alaksandra Łukaszenki Białoruś „ani ziębi, ani grzeje stworzenie WPG (...) mogłoby jej w ogóle nie być i większy sens ma skupienie się na rozwiązywaniu istniejących problemów w ramach EaWG”. Cyt. za: A. Chodasiewicz, Łukaszenko razuwierilsia w Jeep, *Niezawisimaja Gazieta*, 24.04.2006.

⁶⁹ Wyniki badań opinii publicznej w czterech krajach WPG pokazują, że poziom poparcia dla udziału w organizacji najwyższy jest właśnie w Kazachstanie (27%) i na Ukrainie (26%), nieco niższy na Białorusi (24%), najniższy zaś w Rosji (15%). Rezultaty badania mogą wynikać z braku informacji o organizacji. Na Ukrainie o WPG słyszało 40% respondentów, w Kazachstanie 37%, na Białorusi 33%, w Rosji tylko 26%. Dane za: N. Bielkin, Rossijanie nie wieriat w wygody intiegracji, www.strana.ru, 20.06.2005.

⁷⁰ Moskwa, Kijów i Astana uczyniły to tego samego dnia – 21 kwietnia 2004 roku. Por. L. Kosikowa, Jedinoje ekonomiczeskoje prostranstwo wriemion Władimira Putina, *Niezawisimaja Gazieta*, 05.04.2004.

⁷¹ Cyt. za: T. Sylina, Ukrainu chotiat wytołknut' iz JeEP, *Zierkało Niedieli*, 22–28.04.2006.

⁷² Chartija Szanchajskoj organizaciji sotrudniczestwa, www.sectso.org/news_detail.asp?id=217&LanguageID=3

⁷³ Na szczycie SOW w Szanghaju w czerwcu 2006 roku zastąpił go sekretarz generalny. Pozostałymi organami organizacji są: Rada Szeów Państw, Rada Szeów Rządów, Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, Narada Kierowników Ministerstw, Rada Koordynatorów Narodowych i Regionalna Struktura Antyterrorystyczna z siedzibą w Biszkeku. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu.

⁷⁴ W lipcu 2005 roku w Kazachstanie i Chinach przeprowadzone zostały wspólne ćwiczenia wojskowe. Kolejne, na

znacznie większą skalę, odbędą się w 2007 roku. We wrześniu 2006 roku w Tadżykistanie rozpoczęły się pierwsze tadżycko-chińskie manewry antyterrorystyczne w ramach konwencji SOW o walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem.

⁷⁵ Również Stany Zjednoczone złożyły formalny wniosek o przyznanie im statusu obserwatora w SOW. Został on jednak odrzucony.

⁷⁶ Mówił o tym w kwietniu 2006 roku ówczesny sekretarz wykonawczy SOW Zhang Deguang: „Wielu członków występuje za intensywnym, a nie ekstensywnym rozwojem SOW; obecnie jednak nie czas na rozszerzenie – może to negatywnie wpłynąć na efektywność jej działalności”. Cyt. za: K. Łantratow, „Sześciorka” wychodit błokom, *Kommiersant*, 27.04.2006. O przyjęcie do organizacji stara się również Białoruś. Rosja zajmuje jednak sceptyczne stanowisko wobec ambicji Mińska. Minister obrony Rosji Siergiej Iwanow skomentował starania Białorusi słowami, że „To nie jest kraj azjatycki, w odróżnieniu od Rosji, która jest krajem euroazjatyckim”. Cyt. *Ibidem*.

⁷⁷ Zob. szerzej o rezultatach szczytu w Szanghaju, K. Strachota, Szczyt Szanghajskiej Organizacji Współpracy, „Tydzień na Wschodzie”, 22.06.2006.

⁷⁸ Wywiad z A. Kuchinsem, SZOS może stać konkurentem NATO, *Niezawisimaja Gazieta*, 20.06.2006.

⁷⁹ Spotkanie odbyło się w trakcie szczytu NATO, podczas którego doszło do formalnego przystąpienia do Sojuszu Czech, Polski i Węgier.

⁸⁰ Stan współpracy wewnątrz GUUAM skomentował w 2002 roku prezydent Gruzji Eduard Szewardnadze, według którego „Istnienie i rozwój GUUAM w dużym stopniu zawdzięcza poparciu ze strony Stanów Zjednoczonych, które, jak się wydaje, przejawiają szczerze zainteresowanie wobec organizacji”. UNIAN, 04.07.2002.

⁸¹ Islam Karimow wyjaśnił, że Uzbekistan wystąpił z organizacji, gdyż „zaczęto w niej kłaść akcent na składową ideologiczną i wojskowo-polityczną, ze szkodą dla związków ekonomicznych”. Cyt. za: *Kommiersant*, 14.11.2006.

⁸² W czerwcu 2005 roku, wkrótce po wydarzeniach w Andiżanie, kiedy wojsko stłumiło próbę rebelii, zabijając kilkaset osób, Uzbekistan zażądał od Stanów Zjednoczonych opuszczenia w ciągu sześciu miesięcy bazy wojskowej w Karszi-Chanabad (baza użytkowana była przez Amerykanów od końca 2001 roku w związku z operacją antyterrorystyczną w Afganistanie). Reorientacja polityki zagranicznej Uzbekistanu wynikała z rozczarowania współpracą ze Stanami Zjednoczonymi i krytycznego stanowiska Waszyngtonu wobec sytuacji wewnętrznej, w tym domagania się śledztwa po masakrze w Andiżanie.

⁸³ Po odrzuceniu w listopadzie 2003 roku tzw. *memorandum Kozaka* – rosyjskiego planu uregulowania konfliktu w Nadniestrzu, opracowanego przez ówczesnego zastępcę szefa administracji Kremla Dmitrija Kozaka – doszło do kryzysu w stosunkach mołdawsko-rosyjskich. W rezultacie Mołdawia zaczęła aktywizować współpracę z Zachodem.

⁸⁴ Pozwoliło to niektórym obserwatorom porównać GUAM do Grupy Wyszehradzkiej z lat 90.

⁸⁵ Zob. szerzej: J. Wróbel, Szczyt GUAM w Kiszyniowie, „Tydzień na Wschodzie”, 28.04.2005.

⁸⁶ Przykładem takiego współdziałania GUAM może być przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ we wrześniu 2006 roku wniosku organizacji o włączeniu do programu obrad 61. sesji kwestii nierozwiązanych konfliktów na obszarze poradzieckim i ich negatywnych skutków dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

The failure of integration. The CIS and other international organiza- tions in the post-Soviet area, 1991–2006

Wojciech Konończuk

Executive summary

1. Institutional integration processes in the post-Soviet area have ended in failure. It proved impossible to transform the Commonwealth of Independent States into an instrument of real co-operation, even though Russia, which was the most interested in integrating the post-Soviet space, made repeated efforts to this end. The CIS never managed to accomplish its declared objectives and, from this point of view, it does not exist as an integration organisation and *de facto* never did.

2. Integration within the CIS framework was bound to fail from the start due to objective reasons, in particular the fact that Russia's political, economic, population and territorial potential greatly exceeded those of the other member states. Fifteen years on, the organisation is still nothing more than a forum for periodic top-level meetings that provide an opportunity for bilateral and multilateral consultations. The term 'CIS' has been replaced by 'the CIS area'.

3. As integration within the group of twelve states failed, Russia started to initiate the creation of smaller regional organisations of which it was also a member, such as the Eurasian Economic Community (EurAsEC), the Collective Security Treaty Organisation (CSTO) and the Common Economic Space (CES). Co-operation within these structures remained largely superficial and ineffective, and their main objective was to preserve Russian political influence in the regions concerned. The practice of post-Soviet institutional co-operation proves that the former Soviet countries are still unable to establish effective integration structures, either in the 'twelve' format or in smaller groups.

4. Integration processes in the post-Soviet area failed because the foreign policy priorities of individual CIS members grew increasingly dissimilar, and because the CIS countries strove to become independent of Russia. Any international organisation established in the post-Soviet area in which Russia was a member would inevitably become dominated by Moscow. On the other hand, any organisation excluding Russia but with its centre in the CIS would be seen by Moscow as anti-Russian.

Introduction

Immediately after the dissolution of the USSR, Moscow started to initiate and steer processes designed to stop the disintegration of the post-Soviet space and gather the former Soviet republics (except for the Baltic states) around Russia. These processes were sometimes referred to as ‘reintegration’ of the former USSR’s territory. Initially, they took place within the framework of the Commonwealth of Independent States. However, it soon turned out that the CIS was unable to stop the post-Soviet area’s economic and political disintegration and, in the end, never became a viable international organisation. As co-operation within the CIS framework proved ineffective and superficial, new organisations founded by smaller groups of states began to emerge. Nearly all of them were established at Russia’s initiative or became dominated by Moscow. At present, GUAM is the only organisation established by CIS members of which the Russian Federation is not a member¹. This paper aims to present the activities, objectives, development and effects of the international organisations currently operating in the post-Soviet area. Its scope is limited exclusively to organisations established to foster integration and co-operation among the former USSR republics, and which have their focus on CIS territory.

This paper also presents as a special case the Shanghai Co-operation Organisation (SCO), which includes China in addition to five members from the CIS. The SCO is included because it carries out most of its activities on post-Soviet territory, even though some evolution in this respect was observed in 2006, and the SCO’s ambitions now extend beyond the CIS area.

The paper consists of two parts. Part I presents the origins, development and decline of the Commonwealth of Independent States, which is the largest and most important international organisation established in the post-Soviet area. Part II presents the other organisations established by the CIS members in region, either with Russia (the Organisation of Central Asian Co-operation, the Eurasian Economic Community, the Collective Security Treaty Organisation, the Common Economic Space) or without it (GUAM). In addition, Part II also deals with the functioning and prospects of the Shanghai Co-operation Organisation.

I. The Commonwealth of Independent States

1. Establishment of the CIS and initial integration projects

After the break-up of the Soviet Union, it became a vital challenge for the Russian Federation, as the successor to the Soviet empire, to preserve special relations with the former republics, which were now independent states. The post-Soviet space became a priority area in Russia’s foreign policy, and still retains this status today. On 8 December 1991 in Belovezhskaya Pushcha, the leaders of Russia, Belarus and Ukraine, respectively Boris Yeltsin, Stanislav Shushkevich and Leonid Kravchuk, signed an agreement establishing the CIS which started with the words ‘the Union of Soviet Socialist Republics, as a subject of international law and a geopolitical reality, hereby terminates its existence’². Article 1 of the document provided for the creation of the Commonwealth of Independent States. The formal shape of the new organisation was decided during the summit in Alma Ata on 21 December 1991, where the ‘Slavonic three’ were joined by all the other former republics except for the Baltic states and Georgia (which acceded to the organisation only in December 1993).

The creation of the Commonwealth of Independent States was a forced compromise between those who argued that the Soviet empire should be preserved in a changed form, and the national forces advocating independence for the republics³. By then, all the former Soviet states had proclaimed independence (except for Russia, which had only made a declaration of sovereignty in June 1990) and had been recognised by the international community⁴. The objective was therefore to provide a *de jure* justification for the *de facto* reality.

1.1. Institutional and legal framework

The principal objectives of the Commonwealth, defined in the Agreement on the Establishment of the CIS, included ‘preserving and supporting [...] the common military and strategic space, including unified control over nuclear weapons’ (Article 6) and ‘co-ordination of foreign policy activity; co-operation in the formation and development

of a common economic space, common European and Eurasian markets, and in the sphere of customs policy; co-operation in developing communications and transport systems; co-operation in the sphere of protecting the environment; questions concerning migration policy; and combating organised crime, (Article 7)⁵. The Alma-Ata Declaration of 21 December 1991 stated that ‘co-operation between members of the Commonwealth would be carried out in accordance with the principle of equality, through co-ordinating institutions [of the] Commonwealth, which is neither a state nor a super-state structure’⁶. This wording meant that from the very start there was no clear definition of what the CIS was to become, or of the integration model which it was to follow in its development. The Commonwealth was also never established as a subject of international law.

During the first two years of the CIS, a number of multilateral agreements were signed with a view to institutionalising the organisation and transforming the amorphous group of countries into a more consolidated structure, which was the implicit objective, especially of Russia. On 13 March 1992 in Moscow, all the CIS members except for Ukraine signed an agreement laying down the principles of a common customs policy, which provided for the gradual formation of a customs union. On 15 May 1992 in Tashkent, Russia, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan concluded the Collective Security Treaty (CST) which envisaged the collective defence of the signatory states (see Part II, Chapter 3 for more information on the Treaty’s further development). On 9 October 1992 in Bishkek, all the CIS members except for Azerbaijan, Georgia, Tajikistan and Turkmenistan signed an agreement on a single monetary system and co-ordination of the fiscal and credit policies.

The CIS Charter, which established the Commonwealth’s statutory bodies, was adopted only on 22 January 1993⁷. The crucial part was Article 23 which provided that the Council of the Heads of States and the Council of the Heads of Governments would take decisions by consensus; however ‘each state had the right to opt out of any proposal, which should not constitute an obstacle to taking a decision’⁸. This provision had a fundamental influence on the shape and nature of

integration within the CIS, as it allowed individual member states to opt out of any initiatives they considered unfavourable. Ukraine, a state of key importance for post-Soviet integration, refused to sign the Statute, and started to regard itself as no more than an associate member. It was a typical feature of all the above-mentioned integration agreements that they failed to set out any clearly defined and feasible objectives that would have been agreed upon by the ‘twelve’.

1.2. Attitudes of different post-Soviet states towards the CIS

From its establishment, the CIS had no clearly defined concept of how it should function, and different states had different ideas of the organisation’s future role and tasks. Based on their vision of the future of the CIS, two groups could be distinguished among the member states. Each of them associated membership in the organisation with different objectives and interests.

The first group comprised Ukraine, Moldova, Georgia and Azerbaijan. For these countries, the priority was to consolidate their newly-gained independence, even though they were also interested in preserving their former economic ties and maintaining access to the original markets for their products, an objective they hoped to achieve through the CIS. However, their involvement in economic integration soon became limited to participation in the free trade zone.

The second group included the Central Asian states, whose leaders, surprised and disorientated by their unexpected independence, were much more willing to co-operate within the CIS framework. They sought to maintain close economic ties with the former hub of the Soviet Union, and for this reason readily accepted Russian proposals concerning integration in the post-Soviet area⁹.

Belarus adopted an ambiguous position in that period, as in the initial phase it sought to follow a policy of neutrality. The Belarusian government endorsed the idea of integration in official declarations, but in practice it only joined the economic arrangements¹⁰. Belarus adopted a more active policy towards the CIS in late 1993 when it acceded to the Collective Security Treaty. When Alyaksandr Lukashenka came to power in 1994, Belarus found itself in the vanguard of post-Soviet integration, at least in the propaganda dimension.

Armenia took a still different attitude. The country's ambition was to consolidate its independence, but because of the conflict with Azerbaijan over Nagorno-Karabakh it was forced to forge close ties with Russia, and as a consequence to support Russia's integration projects, even if they did not offer any clear benefits to Yerevan.

1.3. Russia on the CIS

For Russia, whose attitude was crucial for obvious reasons, the CIS was an instrument that would allow it to preserve political and economic influence in the post-Soviet area and with time, transform from a 'commonwealth of states' into a 'commonwealth state', thus enabling reintegration under the aegis of Russia. In the early 1990s, decision makers in Russia believed that the CIS could quickly become an integration organisation based on nearly identical principles such as Western European integration. The following statement by Oleg Bogomolov may well illustrate the style of thinking represented by a majority of the Russian political elite at that time: 'We will rebuild what has been destroyed while the Europeans are building from scratch. This is why here, the processes will take less time and effort than there'¹¹. Another commonly held belief was that integration could progress at a uniform rate throughout the 'twelve' – a view that failed to take into account the growing disparity of the member states' economic and political systems.

Relying on unrealistic assessments of the situation in the CIS, in the first years after the USSR's dissolution Moscow aimed at integrating the post-Soviet area, ignoring the obvious and objective facts which demonstrated that centrifugal tendencies were prevailing. The main reason for this was that the top priority of Russia's policy was security. One of the main challenges of this policy after 1991 was to maintain the military and defence infrastructure, which was crucial to Russia's security while at the same time being scattered over nearly all of the former republics. This is why the first working bodies of the CIS to be established were the Council of Defence Ministers, created in February 1992, and the Military Co-operation Co-ordination Staff. Both of these bodies were aimed at allowing the preservation of a single defence system in the transition period. An agreement on the joint armed forces and border troops had been in place since late 1991.

For the Russian political elite it was obvious from the start that Russia would be the main driving force behind the new economic and military integration and, in the longer term, also political integration. At the same time, the reformers in deputy PM Yegor Gaidar's circle believed that the primary objective was to transform the Russian economy as quickly as possible, rather than reintegrating the post-Soviet area. Looser economic ties with the former Soviet republics were seen as a factor that would facilitate and accelerate this process. For this reason, in the first years of the CIS, Russia not only refrained from trying to stop the decentralisation processes in the Commonwealth, but also assumed that it was a useful thing for CIS members to develop relations with third countries, as this helped to reduce the burden on the Russian Federation's budget (which at that time was expending considerable amounts of funds on subsidising the CIS countries), and also allowed Russia to focus on solving its internal problems¹². As a result, economic ties between the former Soviet republics rapidly disintegrated. This process was crowned in August 1993 with the introduction of the Russian rouble, replacing the Soviet rouble which had been the CIS's common currency¹³. This decision had very serious consequences, as it dismantled the rouble zone and led to the introduction of national currencies by the other CIS members. The Main Command of the Common Armed Forces of the CIS was finally dissolved two months earlier, in June 1993¹⁴.

In the initial period of the Commonwealth, Russia sought to bring a halt to these centrifugal tendencies, and to preserve both the ties between the former republics and the hub, and the relations existing among the republics themselves. However, the policy of Moscow was focused on Russia's own economic interests and in fact had the opposite result, largely contributing to the ongoing disintegration. In this way, Russia buried the CIS. This raises the following question: why was the Kremlin's policy so internally contradictory? The main reason seems to be a lack of foreign policy co-ordination between the Ministry of Foreign Affairs and the Presidential Administration, but also between the Defence Ministry and the Ministry of Economy, i.e. the bodies in charge of implementing this policy. Consequently, there was no adequate assessment of the situation in the post-Soviet area and no single strategy for the CIS.

When the CIS was established, it seemed objectively possible to preserve a closely-integrated post-Soviet economic space, and it appeared that a small effort would suffice to shortly rebuild the former dependencies. However, as a result of the natural centrifugal tendencies of the member states, stemming from the growing disparity among their objectives, as well as Russia's ambivalent policy on the CIS, by the end of 1993 the rouble zone, i.e. the basis of economic integration, as well as the common military and political space, had completely disintegrated. Later experience showed that the CIS – the first and most important international organisation in the post-Soviet area – was to become primarily a shared platform to solve problems arising in connection with the division of the empire's legacy.

2. From 'reintegration' to variable-speed integration

2.1. Russia's new policy on the CIS

Paradoxically, when Russia introduced its own currency, thus fixing the post-Soviet area's economic disintegration and making new integration projects much more difficult, if not impossible, a marked turn was observed in Moscow's policy towards the CIS. In 1991–1993, Russia was focused on internal affairs, and in the foreign policy field it endeavoured to develop closer relations with the West¹⁵. During this 'honeymoon' period, maintaining the defence infrastructure was the most important issue in Moscow's approach towards the CIS, although at the same time the entire reintegration rhetoric still remained in place¹⁶.

After 1993, Russia started to increasingly use the organisation as an instrument to reintegrate the post-Soviet area. This shift in Russia policy was marked by the adoption in April 1993 of the new Foreign Policy Concept of the Russian Federation, in which the CIS was identified as the main priority. A significant portion of that document was devoted to the CIS, and the main objective of Russia's policy towards the area was defined as 'working to transform the Commonwealth into a genuine interstate structure of sovereign international subjects, founded on shared interests and voluntary membership'¹⁷. The Concept also provided that 'Russia could and should become a centre of gravity for the other CIS members'. The

post-Soviet territory was deemed to be under the special care of Russia and 'protected' from the influence of other states.

Shortly before the Foreign Policy Concept was published, another document on Russia's policy towards the CIS was drafted. It was approved by the Security Council but was never published, and only a summary is known¹⁸. It laid down the doctrine of Russia's policy on the CIS and presented Russia's objectives for this area in detail. The main emphasis was on preserving the unity of the former USSR territory and protecting Russia's interests. The document identified the following as the main objectives of Russia's policy on the CIS: to achieve the highest possible level of integration of the former republics¹⁹; create an effective multilateral collective security system; reinforce the Commonwealth's external borders; preserve the Russian military infrastructure in the CIS area; and prevent any escalation of armed conflicts in the 'near abroad'.

The events of the second half of 1993 can serve as an illustration of the practice of Russia's new policy towards the post-Soviet area and the CIS. In summer that year, Russia once again backed Abkhazia in its conflict with the Georgian government, which sealed Abkhazia's *de facto* independence. In autumn, Russia intervened in the Georgian civil war, as a result of which Georgia acceded to the CIS and the Collective Security Treaty (the last former Soviet republic to do so), and Russian troops were deployed in four bases in Georgian territory. In July 1993, most probably with some involvement from Russian troops, the anti-Russian president of Azerbaijan Ebulfaz Elchibey was overthrown²⁰ and Heydar Aliyev came to power, putting the country on a pro-Russian course. One of Aliyev's first decisions was to confirm Azerbaijan's membership in the CIS and to accede to the CST. Moldova, which had been sceptical about the CIS, was presented with an ultimatum to confirm its membership in the organisation. The events of this couple of months in 1993 proved that Russia was prepared to implement a forceful policy in the post-Soviet area, and expected the other countries to recognise its special role.

2.2. Arrangements for economic integration

While militarising its policy towards the CIS, in 1992–1993 Russia also took measures to further

institutionalise economic integration within the Commonwealth. Even though the single rouble zone ceased to exist in August 1993, as early as 8 September of that same year, Armenia, Belarus, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan and Russia signed an agreement setting out the practical measures to create a new type of rouble zone, which provided for the signatories to closely align their monetary policies with the exchange rate of the Russian rouble. On 24 September 1993, a treaty on an economic union was concluded by nine CIS members, which were soon joined by Turkmenistan and Georgia, together with Ukraine as an associate member. The most ambitious and most far-reaching document ever adopted within the CIS framework, the treaty envisaged the following successive stages of integration: the formation of a free trade zone, a customs union, a single market for goods, capital and labour, and a monetary union. It is immediately noticeable that this arrangement resembled the integration model of the European Union. It was then that commentators first started to claim that an 'Eastern European Union' was emerging.

The economic union treaty was signed when the countries concerned realised that integration could not be achieved from the top down, so to speak (i.e. from the single rouble zone), and that a foundation, in the form of a free-trade zone, had to be laid first. The euphoria of integration in Russia then gave way to a more realistic policy. However, it was still a widely-held belief that integrating the economies of all the CIS countries at the same time was possible²¹. This is why successive agreements initiated by Russia were aimed at creating a closely integrated structure involving all the twelve members. The economic union treaty was gradually supplemented with other documents, including agreements on the creation of a free trade zone (15 April 1994), on a payments union and on the Interstate Economic Committee, a body intended as the first supranational executive authority of the CIS with the power to issue binding decisions²² (21 October 1994).

However, the loud rhetoric of integration once again failed to produce any practical results. The parties failed to achieve even the lowest level of integration: six countries, including Russia, have still to ratify the treaty establishing a free trade zone. This has sparked discussions on whether real integration within the CIS is possible at all.

In March 1994, the president of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev suggested a new integration formula, namely the creation of an Eurasian Union (EAU). The new organisation was to decide by a majority of four-fifths of votes, and once adopted, decisions were to be binding on all members. The plan was to establish supranational bodies of which an EAU parliament would be the most important²³. The intention was to create a genuinely functioning integration structure composed only of those states that would be truly interested in participating. However, most member states turned out to be sceptical about the Eurasian Union project. In particular, they were opposed to the idea of creating bodies which would be independent of national governments. Russia also rejected Nazarbayev's concept because it feared that another country might take over the lead of the integration process, which would run counter to Russia's policy whereby integration in the post-Soviet area was only possible under the umbrella of Russia.

2.3. Variable-speed integration

When it became increasingly apparent that integration within the 'twelve' was not progressing and the existing economic ties were disintegrating²⁴, Russia changed its policy in favour of integration among smaller groups of countries. The Russian foreign minister Andrei Kozyrev wrote in 1995 that 'the soundest way to restore and develop co-operation between the former Soviet countries was to gradually build a 'variable speed' Commonwealth based on voluntary participation of countries in those integration forms for which they were ready (...) This 'variable speed' Commonwealth would best suit the interests of Russia. There is no alternative to patiently 'gathering' a Commonwealth, either in the economic or in the political dimension'²⁵. The concept document, entitled 'Russia's strategy on the Commonwealth of Independent States members', and endorsed by President Yeltsin on 14 September 1995, also demonstrated that Russia was activating its policy towards the CIS. It confirmed the top priority of the 'near abroad' in Russia's policy by stating that 'our main vital interests in the economic, defence and security spheres are concentrated in the CIS territory'²⁶. Russia's main objective in relation to the CIS was defined as 'creating an economically and politically integrated

union of states that could aspire to play an important role in the world’.

The first manifestation of the variable-speed integration concept, which at that time became the official doctrine of Russia’s policy towards the CIS, was the signature on 6 January 1995 of a treaty between Russia and Belarus on faster formation of a customs union. The treaty provided for the two states to unify their legislation in the fields of customs, monetary affairs, finance and foreign trade. On 21 January 1995 Kazakhstan acceded to the treaty, followed by Kyrgyzstan on 29 March 1996. Also on 29 March 1996, the presidents of the ‘four’ signed the document entitled ‘On deepening integration in the economic and social fields’, which provided for the speedy formation of a single market for goods, capital and labour.

An important impulse for the development of this new integration formula came with the presidential election in Russia. President Boris Yeltsin was doing worse in the polls than his rival, the communist leader Gennady Zyuganov, and wanted to change his image as the man who had dismantled the USSR. The establishment on 2 April 1996 of the Union of Belarus and Russia, an integration structure that was even deeper than the ‘four’, should be seen in this context. The two states started to be regarded as the vanguard of post-Soviet integration, and were supposed to set an example for the other CIS members to follow. On 2 April 1997, Belarus and Russia signed another agreement on deeper integration, and finally, on 8 December 1999, the Russian-Belarusian Treaty on the Formation of a Union State was signed, which created a pseudo-federal structure. In this case, the propaganda dimension of Russian-Belarusian integration was again an important factor. The document was signed just a couple of days before the parliamentary elections in Russia²⁷.

Even though Russia stopped encouraging integration among the ‘twelve’ in the mid-1990s, it did not consider the remaining CIS members as lost to any kind of multilateral integration. The Russian leadership assumed that the success of integration within a group of fewer countries would encourage the others to join in.

Another breakthrough in terms of post-Soviet integration came with the financial crisis in Russia in August 1998, which led to the further disintegration of economic ties within the CIS. Without consulting the other members of the customs

union, Russia changed its tariffs; this action, combined with the protective measures implemented by the other states, destroyed the existing elements of the free trade zone. In addition, when Kyrgyzstan acceded to the WTO in October 1998 as the first CIS member to do so, it failed to include any reservations concerning its privileged relations with the other customs union members in the accession documents. In February 1999, Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan (which had joined the ‘four’ in the meantime) signed a new Treaty on the customs union and the common economic space (for more information on integration within the ‘five’, see Part II, Chapter 2).

In the 1990s, the CIS integration model was based on the assumption that ‘anything could be signed because nothing would ever get implemented anyway’²⁸. At the same time, the more cracks appeared in the political and military-strategic structure of the CIS, the harder Russia tried to integrate the Commonwealth’s economies²⁹. The leaders of the post-Soviet countries, including Russia, were used to solving economic issues with administrative measures, and repeatedly tried to create an integration structure, but their attempts were bound to fail from the very start. Although the main emphasis of Russia’s policy on the CIS had shifted from the rhetoric of integration to variable speed, even this modified objective proved impossible to accomplish.

3. The CIS after 2000

The changes that occurred in the Kremlin in 2000 opened a new phase for the CIS. Russia’s new policy towards the Commonwealth was based on the assumption that a more realistic assessment of the prospects for integration in the post-Soviet area was necessary, and acknowledged the infeasibility of making the CIS an integrated structure in the near future as well as the fact that the post-Soviet area was becoming increasingly pluralistic³⁰. As a result, Russia definitively gave up encouraging integration in the ‘twelve’ format, started to develop bilateral relations with individual states, and identified integration within smaller groups as the basis of its policy towards the CIS. At the same time, however, Russia would not give up the control and dominant influence it had over the area. Upon his rise to power, Vla-

dimir Putin seemed to be aware that Russia in fact had no strategy on the CIS, and that changes to the current policy were needed³¹. Russia's new policy was outlined in February 2001 by the then Security Council secretary Sergei Ivanov, who claimed that Moscow had revised its outlook on the CIS, coming to the conclusion that integration in the foreseeable future was unrealistic and that Russia would protect its security interests by developing bilateral relations and closer co-operation and integration with those states that were prepared for it³². Therefore, the essence of the new model of Russia's relations with the other CIS members was a combination of more active bilateral relations and integration with those states which were willing to integrate.

In the CIS, activities in the 'twelve' format *de facto* came to an end, and the successive summits of member state leaders held since the end of the 1990s have served primarily as fora for solving bilateral problems. Any discussions concerning integration, or even co-operation involving all CIS members, were found to be pointless. The CIS became a *façade* organisation, intended to preserve the illusion that the post-Soviet states were grouped in an organisation.

4. The CIS: Achievements and prospects

As yet, integration within the Commonwealth has typically consisted in the signing of numerous ambitious agreements, the great majority of which have never been put into practice. Russia, their main promoter, has repeatedly attempted to encourage successive levels of integration in an effort to keep the CIS members within its sphere of influence, but these attempts have been destined to fail from the start. The periodic meetings of the CIS heads of state have been nothing more than a talking-shop to solve bilateral problems. President Putin's statement in March 2005 may be an accurate summary of the CIS achievements so far: 'The disappointment with the CIS is due to excessive expectations. If anyone expected the CIS to achieve any particular objectives in the fields of economic, political or military co-operation, etc., naturally this was not accomplished because it could not have been. Declared objectives were one thing, but in reality the CIS was created to make the disintegration of the Union

as civilised as possible (...). The CIS was never supposed to achieve major economic tasks or specific objectives in the field of economic integration. It is a very useful club for mutual exchange of information and for the clarification of general, political, humanitarian and administrative issues'³³. Fifteen years on, the CIS is merely a club of presidents, a Russian equivalent of the British Commonwealth. The organisation has failed to accomplish any of its declared objectives. No economic integration has been achieved, and the economic and political ties among the 'twelve' have become much weaker. Today, it makes more sense to speak of 'the CIS area' than of the CIS as a viable organisation. However, for Russia it is still important to keep even this illusory structure as a symbolic confirmation of its role in the post-Soviet area, and as a platform from which Moscow can protect its interests through periodic meetings and informal consultations³⁴.

In 2005–2006, more and more signals were observed suggesting that the CIS might break up. Georgia is regarded as the most 'unstable' member, as many commentators in that country have questioned the effectiveness of the CIS and the benefits of Georgia's membership in the Commonwealth. In early May 2006, Georgia's president Mikheil Saakashvili harshly criticised the organisation and ordered the government to examine over the next few months the question of whether Georgia should remain in the Commonwealth³⁵. During the CIS summit in Kazan in August 2005, Turkmenistan announced that it was changing its status in the organisation to an associate membership, which was in fact simply a confirmation of the state of affairs that had already existed for several years³⁶. In late 2005, comments about the ineffectiveness of the CIS and the absence of prospects for the organisation in its present shape also started to appear in statements by Ukrainian and Moldovan officials. Finally, in early May 2006 Ukraine announced that it was seriously examining the need for continued membership in the CIS³⁷.

Infrequent but significant comments questioning the sense of the Commonwealth's continued existence have also been heard in Russia. In December 2005, Mikhail Margelov, Chairman of the Committee on International Affairs in the Federation Council, criticised the organisation, saying that its activities were amorphous and purely super-

ficial, and predicted its imminent end. Sergei Karaganov, a well-known Russian expert, said that it was the Russian government who should dissolve the CIS, because the organisation had long since lost its viability, and that the Russian authorities should focus on developing bilateral relations with individual CIS members³⁸.

Despite these negative opinions, Moscow is making every effort to avoid the dissolution of the CIS, as the Russian authorities believe that this would be regarded as a symbolic failure and a proof of the weakness of their policy in the post-Soviet area. Also, during the CIS summit in Moscow in July 2006, Nursultan Nazarbayev (then holding the CIS presidency) put forward an initial plan to reform the organisation³⁹. The initiative to 'modernise' the CIS means that Russia and some other members are interested to keep the organisation in place, even if it were to remain no more than a façade structure based on informal relations. Re-activating the Commonwealth is no longer realistic. The decision concerning the CIS reform was expected to be taken during the Commonwealth summit in late November 2006, but this did not happen; now, the concept of the organisation's reform is only to be presented at the next CIS summit in June 2007.

The most important causes of the failure of integration within the CIS

– Because of the natural advantage that Russia had over the remaining CIS members in every respect, starting from its geographic size, to population (around 50% of CIS citizens are Russians), economic potential (the Russian economy accounts for around 80% of the CIS economy), and political & military force, from the very start of the integration process it was impossible for the Commonwealth to become a community of equal members. Even with the most democratic decision-making procedures, the remaining members would still inevitably have been dominated by Russia. This constituted the significant difference between the post-Soviet integration model and the 'classic' integration model of the European Union. In the case of the European Communities, there were several smaller and several larger states, and no sin-

gle country had such a huge advantage over the others as Russia had over the remaining CIS members.

– The countries of the 'twelve' represent diverse economic models. They differ in terms of the free market development level, the state's role in the economy, the status of privatisation, the private sector's share in the GDP, etc. The economies of Belarus and Kazakhstan, or those of Moldova and Turkmenistan, are presently completely different and incompatible. Consequently, there is no basis for real economic integration between them.

– International economic relations are being re-oriented. Trade exchange between Russia and the other CIS members has been declining systematically since the break-up of the Soviet Union, because the economies of the CIS members are not mutually complementary, but rather compete against one another. In 1991, CIS countries accounted for 63% of Russia's foreign trade but by 2005 this percentage dropped to just 15%⁴⁰. A similar tendency was observed in trade among the other CIS members⁴¹. Meanwhile, countries of the Commonwealth developed economic contacts with other states and regions. For example, today the EU accounts for more than 50% of the foreign trade of Belarus and Ukraine, and Turkey accounts for 30% of Georgia's foreign trade.

– The post-Soviet area is growing increasingly disparate in political terms, and some of the former republics consider integration with Western structures as their foreign policy priority (Ukraine, Moldova, Georgia). As a result, their interests are becoming increasingly incompatible with those of Russia. Some CIS members have always treated integration within the Commonwealth as a tactic rather than as a genuine strategy. After 1991, only a few countries were willing to transfer a portion of their sovereignty to a supranational structure, while most of them have always sought to reduce their dependence on Russia in the longer term.

II. International organisations established in the CIS area

1. Organisation of Central Asian Co-operation

In January 1993, the five Central Asian states meeting in Tashkent signed a protocol establishing a common market, in the first attempt to establish an international organisation in the region. However, the document was never put into practice because Tajikistan at that time was torn by civil war, Turkmenistan was apparently uninterested in regional co-operation⁴² and the remaining states were not ready for integration. In April 1994, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan signed an agreement establishing a common economic space, and in July 1994, their political organ – the Interstate Council – was appointed. The principal objective of the agreement was to create conditions for the free movement of capital and people, to abolish customs duties and to unify customs legislation⁴³. In July 1998, when Tajikistan acceded to the agreement, the arrangement was institutionalised as the Central Asian Economic Community (CAEC).

Like the CIS, the CAEC never became an operational structure. More than 250 agreements were signed within the organisation, but they shared the fate of similar documents adopted by the ‘twelve’, and the co-operation remained purely superficial from the start. The CAEC member states were unprepared to pool their sovereignty, and their economic and political interests were frequently divergent.

In February 2002, the CAEC was renamed the Organisation of Central Asian Co-operation (OCAC). This transformation was supposed to underline that the scope of co-operation was being extended to include, in addition to economic matters, political and military issues, including the strengthening of regional security and the fight against terrorism and Islamic fundamentalism. However, this failed to provide a new impulse for co-operation; one reason for this was that the political objectives of the member states were often mutually exclusive. The struggle for dominance in the region between Uzbekistan and Kazakhstan was also a negative factor. However, the most important problem was the absence of a foundation

for deep economic co-operation: the economies of the OCAC member states are similar in that they are all raw material-oriented, but the models according to which they function are increasingly dissimilar⁴⁴.

In October 2004, Russia joined the OCAC as a way of activating its policy in the region, but its accession failed to lend any new impetus to the organisation. Co-operation remained at the level of declarations. Another objective behind Moscow’s decision to join was to be able to better control and influence international co-operation in Central Asia. During the OCAC summit in St. Petersburg on 6 October 2005, it was decided that the organisation would be merged with the Eurasian Economic Community (EurAsEC). The official justification for this was that all OCAC member states were already EurAsEC members, and the objectives of both organisations were identical.

2. Eurasian Economic Community

When Vladimir Putin was elected president, Russia made another attempt to establish an integration structure composed of the most pro-Russian CIS members. During the summit of the customs union members (Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan) in Astana in October 2000, it was announced that the union would be institutionalised as a new organisation, the Eurasian Economic Community. In future, the EurAsEC was to become a platform for genuine economic integration and a centre of gravity for the other CIS members⁴⁵. According to the Treaty establishing the Eurasian Economic Community, the organisation’s principal objective was ‘to effectively continue building the customs union and the common economic space’⁴⁶. The highest authority of the EurAsEC is the Interstate Council⁴⁷ composed of the presidents and prime ministers of the member states. The Council’s main task is to define the organisation’s development strategy⁴⁸. After the Astana summit, a kind of integration euphoria was experienced in Russia. Observers emphasised that integration in the post-Soviet space was still possible, and that even though the EurAsEC would initially be a burden for the Russian economy, in the future the organisation would generate benefits⁴⁹. However, practical experience did not bear out this approach. Although a free trade zone has been implemented in the

EurAsEC, it operates with major exemptions and not to the fullest possible extent. According to official declarations, a customs union is also being established, and is expected to serve as a basis for building a common economic space in the future. During an informal EurAsEC summit in August 2006, the member state leaders announced that Belarus, Kazakhstan and Russia would deal with developing a legal basis for the future customs union which they would be able to join 'when ready'⁵⁰. However in practice, co-operation within the EurAsEC remains largely virtual and politicised, even though the Community is the best-functioning international organisation in the CIS area apart from the Collective Security Treaty Organisation (CSTP)⁵¹. Co-operation between the border services of member states has been developing particularly intensively. Since the organisation was created, the members have been considering the formation of a supranational body to implement a common customs and tariffs policy. Nevertheless, the different economic models of members states, and the fact that the nature of the organisation is not only economic but also political, are objective obstacles to integration. For Russia, the Eurasian Economic Community is the most important integration structure in the CIS area apart from the CSTO. It should be seen primarily as an instrument to preserve and consolidate Russian influence in the post-Soviet space, and an attempt to achieve integration modelled on the EU under Moscow's umbrella. The EurAsEC also prevents member states from developing closer co-operation with other states and organisations with a centre outside the CIS area. The decision, taken at the EurAsEC summit in St. Petersburg in October 2005, to admit Uzbekistan to the organisation (which finally happened in January 2006) and to merge with the Central Asian Economic Community while preserving the name of the EurAsEC, should be seen in this context⁵². It seems that no qualitative change in co-operation or an acceleration of integration within the EurAsEC should be expected in the coming years, but the Community will probably remain, alongside the CSTO, as the most stable international organisation within the CIS area.

3. Collective Security Treaty Organisation

The Collective Security Treaty (also known as the Tashkent Treaty) was signed on 15 May 1992 in Tashkent. It established a regional security structure and provided for the collective defence of the signatory states. Article 4 crucially states that 'an aggression by a state or group of states against one signatory would be perceived as an aggression against all'⁵³. Initially only Russia, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan signed the Treaty, but Azerbaijan followed in their footsteps in September 1993, and in December 1993 Belarus and Georgia joined in. Military co-operation had continued without interruption since the dissolution of the USSR, and was the single most effective area of co-operation among the CIS countries, surpassing any arrangements for economic integration. The reason was that security was a priority in Russia's policy, and that for many members of the Treaty (especially the Central Asian states and Armenia) Russia was the guarantor of their security. This is why, from its inception, the Treaty was one of the few structures established within the CIS in which practical co-operation actually took place in the form of regular joint military exercises and co-ordination of the member states' security policies. During the summit of the CST members in May 1999 Uzbekistan, Georgia and Azerbaijan refused to extend their membership, which was a major failure for Russia. However, even though the Treaty now had fewer members, co-operation among the remaining ones was intensified. In May 2001, the Rapid Reaction Force of the Central Asian Region was established⁵⁴, and on 14 May 2002 during a meeting in Moscow it was decided that the Treaty would be transformed into a political and military bloc, the Collective Security Treaty Organisation. The organisation was finally institutionalised on 27 April 2003 during the summit in Dushanbe. This moment can be regarded as the start of a new stage in the organisation's activities, originating from Moscow's deliberate decision to make co-operation more dynamic and genuine, and to transform the CSTO into a more effective instrument of Russia's policy.

Under the CSTO Charter adopted on 7 December 2002, the organisation's main objectives include strengthening peace, the territorial integrity and

sovereignty of the member states and jointly coordinating the fight against international terrorism and extremism⁵⁵. The top authority of the CSTO is the Council on Collective Security, a body composed of the presidents of the member states⁵⁶. Co-operation in the organisation consists primarily in joint exercises and trainings, exchange of information, and supplies of Russian-produced military equipment to member states at internal Russian prices⁵⁷. For some of the members, the last element is a particularly important reason for being in the CSTO.

Over the last two years, Russia has stepped up efforts to intensify the CSTO's activities and has started to promote the organisation internationally, managing to obtain observer status for the CSTO in the UN General Assembly and the Shanghai Co-operation Organisation. Moscow has attempted to start closer co-operation with NATO in order to underscore the equality of the two organisations and the similarity of their objectives. On 18 June 2005, during a meeting of the CSTO Council on Collective Security in Astana, a document entitled 'On the main directions of co-operation between the CSTO and NATO' was adopted⁵⁸. However, the North Atlantic Alliance showed no interest in co-operating more closely with the CSTO, and has regularly rejected the organisation's proposals to establish closer contacts⁵⁹. Other CSTO initiatives included the proposal to create an Anti-Terror Centre to respond to terror threats in the member states, and in 2003, a Russian military base was established in Kant, Kyrgyzstan (which is officially a CSTO base, although only Russian troops are stationed there). The organisation was also enlarged again: at the summit in Minsk in June 2006, Uzbekistan renewed its membership.

One of the informal objectives behind strengthening the CSTO is to counter the United States and NATO's activity in the CIS area, in line with the belief that only a strong and effective CSTO will be able to prevent NATO's 'expansion'. However, the organisation is primarily an instrument allowing Russia to keep and consolidate its position in certain regions of the former USSR, especially in Central Asia. It seems that of all the international organisations operating in the post-Soviet area – apart from the EurAsEC – the CSTO has the best prospects for continued and stable functioning, mainly because its members are genuinely inter-

ested in Russia's military presence in the region and the security guarantees offered by Moscow, while Russia itself views the CIS territory as crucial for its own security.

4. Common Economic Space

Despite the lack of success of all the integration structures established in the CIS by then, it turned out during the Moscow meeting of the presidents of Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan on 19 February 2003 that the Kremlin would not give up its efforts to integrate the post-Soviet area⁶⁰. On that occasion, the four leaders signed a declaration on the creation of a Common Economic Space (CEC)⁶¹. During another meeting of the four in Yalta on 19 September 2003, the agreement establishing the CES was finally concluded. Article 1 of the document stated that the Parties understand the Common Economic Space as an economic space integrating the Parties' customs territory, in which mechanisms based on common principles operate, which ensure the unified movement of goods, services, capital and labour, and a single policy on foreign trade⁶². The agreement envisaged that, in the first phase, a free-trade zone would be established and a supranational regulatory body appointed. The regulatory body's decisions would be binding on the members, and the number of votes that each country would have in it would correspond to that country's economic potential. However, the agreement adopted in Yalta was merely a declaration of intent or a starting point for further work and did not establish any specific institutions or create an organisation for economic integration.

The Common Economic Space project is the most important initiative undertaken by Russia in relation to the CIS area during the last ten years. Creating a truly operational economic structure in the Commonwealth has always been one of the main objectives of Russia's foreign policy⁶³. According to Russia's plan, the long-term task was to establish an economic space integrating the most important CIS countries within a customs union, and in the future (according to a more optimistic though unwritten scenario), a monetary union, a collective security system and a common foreign & defence policy. Another of the assumptions of the CES is to establish an organisation that would stop the eastward expansion of the EU's free-

trade zone, and the development of closer economic and political co-operation between the Eastern European CIS members and Brussels.

The establishment of the Common Economic Space was an unexpected decision, especially since the founders had not invited the other CIS members to participate; this made some of them suspicious and led to new discussions on the Commonwealth's *de facto* demise. The formation of the CES also led to questions concerning the need for the continued existence of the EurAsEC⁶⁴. The CES was an attempt to integrate the four countries with the strongest mutual economic ties, which at the same time were the most important for Russia in political and geopolitical terms⁶⁵. The assumption was to make the organisation the 'hard core' and the driving force of further integration processes in the post-Soviet area⁶⁶.

Ukraine's accession to the CES was an unexpected development, as the country had in principle opted out of any multilateral integration arrangement involving Russia. It is possible that involving Ukraine in a post-Soviet integration process was in fact the most important objective behind the creation of the Common Economic Space. From this point of view, the CES could be regarded as being primarily a Russian geopolitical project disguised as an economic undertaking. The signature of the CES agreement sparked one of the greatest debates in the independent history of Ukraine. The official stance of the Ukrainian government was that Ukraine was not opposed to creating a free-trade zone, although it made two reservations concerning the CES agreement: it had to be compatible, firstly, with the constitution of Ukraine, and secondly, with the country's ambition to integrate with the EU, which made it impossible for Ukraine to accept any supranational bodies⁶⁷. Following the 'orange revolution', the position of the Ukrainian leadership on the CIS was only slightly adjusted. President Viktor Yushchenko made it clear on several occasions that Ukraine was only interested in creating a free-trade zone that would be compatible with its 'European choice', and that it would not participate in any supranational bodies.

Belarus supported the idea of the CES in official declarations, but in reality was quite sceptical about the project, fearing that its position in the organisation might be undermined as a result of Russian-Ukrainian dominance⁶⁸. Traditionally, Kazakh-

stan was the most interested in integration, and even expressed a tentative readiness to participate in a monetary union⁶⁹.

At present, even though the agreement has been ratified by the parliaments of the 'four'⁷⁰, the prospects of its implementation are very uncertain, and it is not even sure whether the members will manage to establish a free-trade zone. In the second half of 2005 Russia, annoyed by the overextended negotiations concerning the formalisation of the CES, started suggesting that the package of documents establishing the CES could only be signed simultaneously with new agreements establishing the first elements of the customs union. This position was unacceptable to Ukraine; the Ukrainian leadership believes that this would stand in the way of its negotiations with Brussels concerning the creation of a free trade zone with the EU. Since Ukraine experienced difficulties forming a new government for several months after the parliamentary election of March 2006, talks within the 'four' were suspended. However, in April 2006 Vladimir Putin presented a kind of ultimatum to Ukraine, saying, 'We consider accession to the CES to involve the signing of the whole package of documents and not just some of them'⁷¹. Due to problems with signing the documents, Kazakhstan then began to change its attitude towards the CES. Nursultan Nazarbayev warned Kyiv that 'Russia, Belarus and Kazakhstan would not wait until Ukraine makes up its mind to join the CES', and said that his country saw better prospects in the development of the EurAsEC. In addition, the efforts of Russia, Ukraine and Kazakhstan to join the WTO may cause some problems, since the CES regulations in some fields will be incompatible with the obligations resulting from membership in the WTO.

The future of the Common Economic Space remains uncertain. It is unlikely that the Ukrainian government, whether 'orange' or 'blue', would accept any arrangement going beyond a free trade-zone (which would certainly be beneficial for the Ukrainian economy) because that would render it impossible to conclude a similar agreement with the EU. It should also be noted that the European Commission has warned Ukraine against such a move. On the other hand, establishing the CES without Ukraine is pointless, as the remaining members have already concluded equivalent agree-

ments with one another within the EurAsEC, or intend to do so. Unless Kyiv changes its stance on the proposed CES agreements, which is very unlikely, the organisation will probably share the fate of similar structures established in the CIS after 1991.

5. Shanghai Co-operation Organisation

The Shanghai Co-operation Organisation (SCO) emerged from a regional forum created in April 1996 in Shanghai by Russia, China, Kyrgyzstan, Kazakhstan and Tajikistan at the initiative of Moscow and Beijing. Initially, the main objective of the ‘Shanghai Five’ was to work together to solve border disputes. However, the organisation soon started to deal with security issues, in particular the fight against terrorism and extremism. The ‘Shanghai Five’ was quite unique as an international organisation operating in the post-Soviet area. Its purpose was largely to institutionalise co-operation between Russia and China in Central Asia and to ‘channel’ possible disputes arising in bilateral relations in connection with China’s growing influence in the region, which Russia was becoming increasingly concerned about.

During the summit in Shanghai on 15 June 2001, the ‘five’, which at that time were joined by Uzbekistan, were transformed into an international organisation, the Shanghai Co-operation Organisation. According to the SCO Charter adopted at the St. Petersburg summit in June 2002, the organisation’s main objectives included consolidating co-operation in the maintenance and strengthening of peace, security and stability in the region; jointly counteracting terrorism, separatism and extremism; and encouraging efficient regional co-operation in such spheres as politics, trade and economy⁷². The Charter also established a Secretariat with an official seat in Beijing, which is the organisation’s permanent administrative body and is led by an executive secretary⁷³.

After the initial period of co-operation limited to the formal aspects, the SCO has over the last two years started to intensify its activities, and has gained growing importance extending beyond the CIS area. It seems that Russia has adopted a more courageous attitude towards the organisation, and is no longer afraid that it might be re-

duced to the role of China’s weaker partner. The SCO member states started developing military co-operation, and have been expressing their views ever more courageously on the most important international issues concerning the region⁷⁴. During the Astana summit in July 2005, the SCO asked the United States to present a timetable for the withdrawal of US troops from Central Asia and Afghanistan.

Initially established as a regional forum, the SCO is gradually becoming an important institutional actor in international relations. The SCO summit in Shanghai in June 2006 was a demonstration of the organisation’s potential and growing ambitions. In addition to the member states’ leaders, it also featured the presidents of Pakistan, India, Iran and Mongolia, countries with observer status in the organisation, as well as Afghanistan⁷⁵. Before and during the summit, the participants discussed the possible admission of one or more observer members to the organisation. However, individual SCO member states are sceptical about this idea, and it seems that no enlargement should be expected in the immediate future⁷⁶. China is lobbying for the admission of Pakistan to the organisation, although Russia is reluctant to do so. Moscow would accept Pakistan’s accession only if India and Mongolia acceded at the same time, which on the other hand is unwelcome to Beijing.

Co-operation within the SCO is also expanding into new areas, including economic and energy matters, which are of particular interest for China. An Economic Council has been established, and it was announced that the organisation would build a common market with free movement of capital, goods and people by 2020⁷⁷. This proposal was put forward by Beijing, but Moscow had serious reservations about it, because this step would mainly benefit the Chinese economy. The decision was therefore postponed indefinitely. Even though the SCO is clearly developing its military dimension, it is not a military organisation, and while more and more commentators see the SCO as the emerging ‘eastern NATO’, the organisation seems unlikely to transform into a structure resembling the North Atlantic Alliance in the immediate future, given the current circumstances. The evolution of the SCO is not yet complete. The organisation is not fully developed, and consequently it is difficult to predict today what forms

of co-operation it will develop in the future and how effective they will be⁷⁸. Due to its flexible organisational structure, the SCO is a convenient instrument for co-operation between Russia and China, allowing the two states to implement their concept of a multipolar world, which also involves countering and reducing American influence in the region. However, the SCO has its limitations, stemming in particular from the limits of Russian-Chinese co-operation, and from the fact that the two countries' interests are often mutually contradictory. Russia is interested in strengthening the organisation's role in the region, and transforming the SCO into a major international organisation capable of acting as counterbalance for the United States in Eurasia, in the sense that a more influential CSO would mean more authority for Russia on the international stage. As the SCO transforms into an organisation with potentially global ambitions, the role of the Central Asian component is diminishing, and should the SCO enlarge, the Central Asian states will become marginalised in this organisation.

6. GUAM

On 10 October 1997 in Strasbourg, the presidents of Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova announced the creation of a consultation forum named GUAM (an acronym of the member states' names). The objectives of the new, then-informal organisation included economic co-operation, developing a joint policy to solve problems concerning the transport of energy resources from the Caspian region, and co-operation with European structures. At the same time, the GUAM states announced that they did not envisage multilateral military co-operation. In April 1999 during a meeting in Washington, Uzbekistan joined the organisation, which was therefore renamed GUUAM⁷⁹. Apart from the Organisation of Central Asian Co-operation, which no longer exists, GUAM is the only organisation established in the CIS area which was not initiated by Russia and of which Russia is not a member. It is no accident that the GUAM was established by those CIS members which have been pursuing the most pro-Western foreign policies. It is therefore hardly surprising that Moscow has been very distrustful about the organisation from the start. Even though the GUAM members declared that the organisation

is not directed against any state and is primarily an economic forum, the Russian government has started to perceive the GUAM as an anti-Russian structure established at the inspiration of the United States. GUAM's existence became a challenge to Russia, and further proof that integration of the post-Soviet area according to the Russian model was not possible. An unofficial but understood objective behind the creation of GUAM was to weaken Russia's influence in the post-Soviet area.

At the summit in Yalta in July 2001, the GUAM Charter was adopted, which transformed the informal forum into a regional international organisation. During the next summit in Yalta in July 2002, the members agreed to create a free-trade zone, and established an information centre in Kyiv which was to become a permanent secretariat in the future. However, even though a series of ambitious documents was signed (such as one for a Parliamentary Assembly, established in September 2004), co-operation among the GUUAM members remained superficial, and the organisation has in fact failed to achieve any of its declared objectives. This was largely due to the low volume of trade exchange between the member states, and a lack of agreement on the actual priorities of co-operation⁸⁰.

Ukraine and Georgia were most interested in continuing co-operation, while Azerbaijan and Moldova showed less interest. Uzbekistan, on the other hand, suspended its membership in June 2002, and in May 2005 quit the organisation altogether⁸¹, mainly because Tashkent's relations with the West had soured. At the same time, there was a rapprochement between Uzbekistan and Russia, which first manifested itself in the signature in June 2004 of a Russian-Uzbek strategic partnership agreement⁸².

A new phase in GUAM's development started after the 'revolutions' in Georgia and Ukraine and the pro-Western turn in Moldova's foreign policy⁸³. The leaders of member states agreed that GUAM could become a useful instrument of regional co-operation among those countries for which European and Euro-Atlantic integration was a foreign policy priority⁸⁴. Joint action to solve frozen conflicts was identified as a new objective of co-operation. At the GUAM summit in Chisinau in September 2005, Ukraine put forward a plan for solving the conflict in Transnistria⁸⁵, and in October

2006 the Ukrainian defence minister Anatoliy Hrytsenko announced that the GUAM states could create a peacekeeping force that could replace the Russian 'blue helmets' in Abkhazia and South Ossetia. Thus the organisation has started to deal ever more confidently with security issues, which until then had been reserved for Russia in the post-Soviet space in accordance with an unwritten agreement.

On 23 May 2006, at the GUAM summit in Kyiv, the members decided to formalise their co-operation and create a new international organisation called the GUAM Organisation for Democracy and Economic Development with a permanent secretariat in Kyiv. The organisation's charter defines its objectives as stable economic development, strengthening democracy and regional security, and promoting integration with Western structures. Decisions in the organisation are taken by consensus. The leaders of GUAM member states have decided to implement the a free-trade zone agreement (signed in 2002) and to appoint an energy council.

The evolution of GUAM is another piece of evidence demonstrating that the foreign policy priorities of the post-Soviet countries striving to underline their independence from Russia are diverging. GUAM is an organisation of those CIS members which have been implementing the most pro-Western policies, and as such it is the opposite of the EurAsEC. Ukraine is undoubtedly the most interested in transformation and the stability of GUAM because the organisation consolidates this country's position as a regional leader in the CIS area. Georgia and Moldova see co-operation within GUAM as a way to strengthen their position towards Russia. The attitude of Azerbaijan is rather ambivalent: on the one hand, the country has declared that it is willing to continue developing co-operation with the GUAM members, while on the other it is striving to maintain proper relations with Russia. Thus, the extent to which individual GUAM members are committed to multilateral co-operation has always been a function of their relations with Russia. The worse the shape of these relations, the more the GUAM member states have tried to intensify co-operation within the organisation. It seems that a 'renewed' GUAM may become a permanently functioning structure, although it will not be an economic organisation, but rather a forum for

political consultations and co-ordination of the member states' policies on their most important shared problems and challenges⁸⁶.

Conclusions

Because of the CIS countries' desire for self-termination combined with an 'anti-imperial syndrome', which made them reject all proposals coming from the former centre, any attempts to build a new integration structure on what was left of the Soviet Union were bound to fail. Even though the CIS still formally exists and regularly holds summits, it has not been able to accomplish any of its declared objectives. Consequently, the Commonwealth today seems to be nothing more than an instrument of 'civilised divorce' in the process of the post-Soviet area's disintegration. Russia itself has been and remains the greatest obstacle to genuine integration, as the country's potential gives it a natural advantage over the CIS members. Although Moscow is interested in maintaining the illusion that the CIS continues to function, it seems that the ultimate dissolution of the Commonwealth is a matter for the very near future.

Other international organisations established in the post-Soviet area, which have stood the test of time and survived mergers with other post-Soviet structures, are more likely to continue functioning steadily. The Eurasian Economic Community will probably continue to exist, even though the objectives of co-operation within the organisation will remain political rather than economic, as will the Collective Security Treaty Organisation, whose members are still interested in security guarantees from Russia. The main motivation for the creation of these two structures was Moscow's ambition to maintain its influence. The organisations will therefore remain political in nature, and continue to serve as an instrument of Russian policy.

The Common Economic Space, which was established in order to encourage Ukraine to join an integration organisation involving Russia, will most probably cease to exist. No government in Ukraine will ever accept the conditions of establishing a customs union that Russia is trying to impose, because their underlying assumption is the transference of a portion of the country's sovereignty to supranational bodies.

On the other hand, the Shanghai Co-operation Organisation is becoming increasingly important; it is already a structure of key importance in Central Asia and has recently been building influence

outside the CIS. The SCO will probably play an increasingly important role in the coming years, especially if new members from outside the CIS join the organisation, and if more focus in co-operation is put on the military aspect. However, the direction of the SCO's future evolution will depend on a consensus in Russian-Chinese co-operation. GUAM is unlikely to become a genuine integration organisation, even though its foundations are presently much more stable than at the onset of its activities. Co-operation among its members is based on shared political goals, and the organisation itself is expected to serve primarily as a consultation forum, but also as a way to demonstrate the unity of a group of post-Soviet countries towards Russia and the West, as well as an instrument of joint integration with Western structures.

The situation of international organisations in the post-Soviet area reflects the area's differentiation and emerging divisions. In the future, the CIS countries will be more and more likely to join existing Western international organisations which are systematically expanding their role and gaining importance in the post-Soviet area, and thus acquiring more and more influence on the transformations taking place in the region. Russia's attitude towards the activities of these organisations in the CIS is distrustful and hostile, as the main objective of Russia's policy towards the post-Soviet space has been to make sure that Russian influence remains dominant, and to curb the influence and political 'expansion' of other international structures in which Moscow is not a leader.

The processes that have been taking place over the last 15 years have demonstrated that there is no potential for integration in the post-Soviet area. For this reason, in future the centre of gravity for the CIS countries will be located outside the territory of the former USSR. However, it remains to be seen to what extent the Commonwealth countries will be capable of joining Western international organisations.

Wojciech Konończuk

This paper was completed in December 2006

Appendix 1. Membership of CIS countries in post-Soviet integration structures

State/ Organisation	Eurasian Economic Community	Collective Security Treaty Organisation	Common Economic Space (CES)	Shanghai Co-operation Organisation	GUAM Organisation for Democracy and Economic Development
Armenia	X	X			
Azerbaijan		to 1999			X
Belarus	X	X	X		
Georgia		to 1999			X
Kazakhstan	X	X	X	X	
Kyrgyzstan	X	X		X	
Moldova					X
Russia	X	X	X	X	
Tajikistan	X	X		X	
Turkmenistan					
Ukraine			X		X
Uzbekistan	X	X*		X	

* Membership interrupted from 1999 to 2006

Appendix 2. Share of the CIS in exports and imports of individual CIS countries (%)

State	Export				Import		
	1991	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Armenia	96	63	24	19	50	20	29
Azerbaijan	92	25	13	21	34	32	34
Belarus	92	63	60	44	66	70	67
Georgia	98	62	40	47	40	32	40
Kazakhstan	90	55	27	15	70	54	47
Kyrgyzstan	98	66	41	45	68	54	62
Moldova	91	63	59	51	68	33	40
Russia	59	19	13	14	29	34	19
Tajikistan	88	34	48	20	59	83	65
Turkmenistan	97	49	52	44*	55	38	49*
Ukraine	82	53	31	31	65	58	47
Uzbekistan	89	39	**	**	41	**	**

* 2003 data

** No data available

Based on data from the Interstate Statistical Committee of the CIS, www.cisstat.com; Statistical Handbook 1993. States of the Former USSR, Washington 1994.

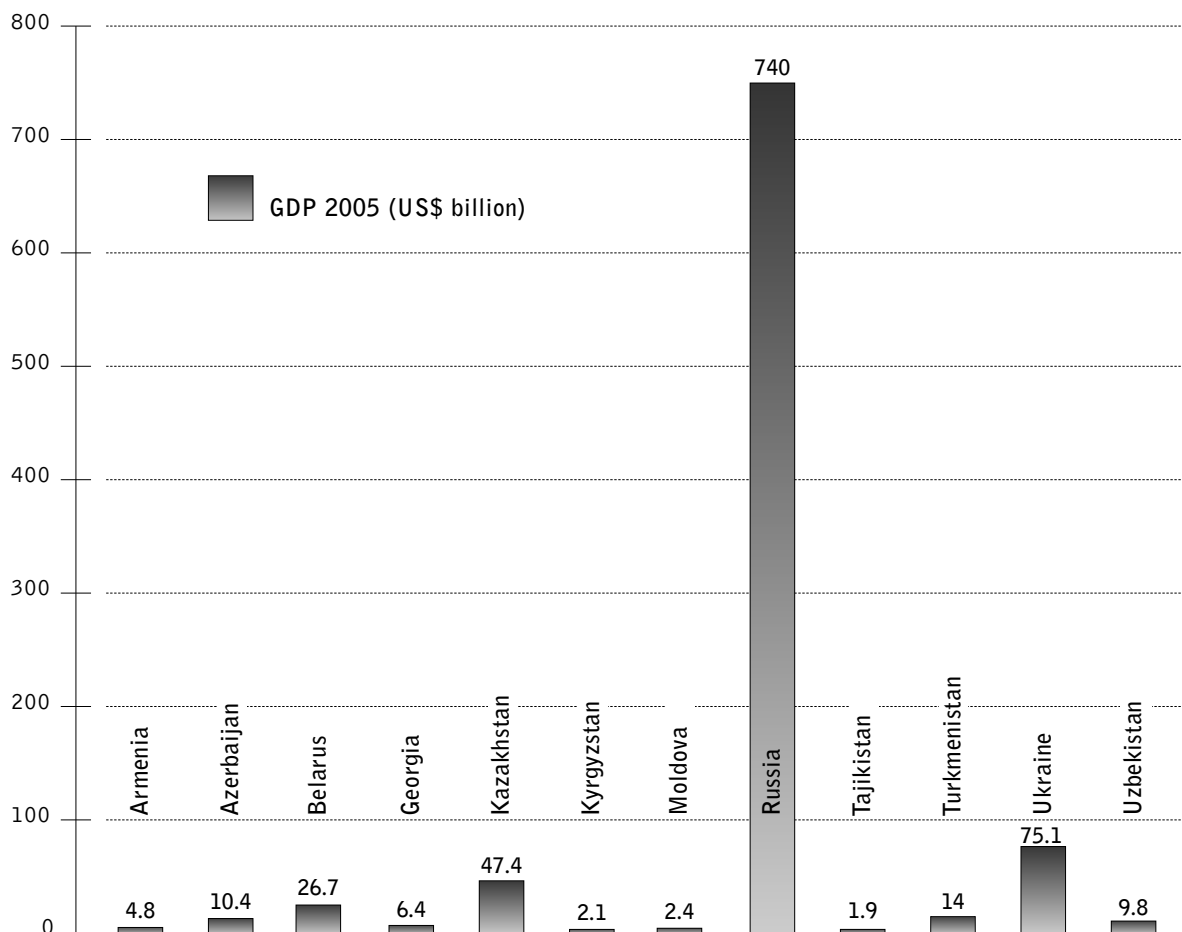
Appendix 3. Share of Russia in exports and imports of individual CIS countries (%)

State	Export to Russia			Import from Russia		
	1991	2000	2005	1991	2000	2005
Armenia	63	15	10	44	15	13*
Azerbaijan	53	4	7	45	20	12
Belarus	57	49	36	54	64	60
Georgia	58	20	18	55	15	15
Kazakhstan	55	20	11	57	48	40
Kyrgyzstan	45	11	18	49	25	20
Moldova	42	42	32	41	14	12
Tajikistan	44	34	9	41	33	19
Turkmenistan	48	7	2	33	13	9
Ukraine	57	24	21	61	43	35
Uzbekistan	52	23	24	43	19	27

* 2004 data

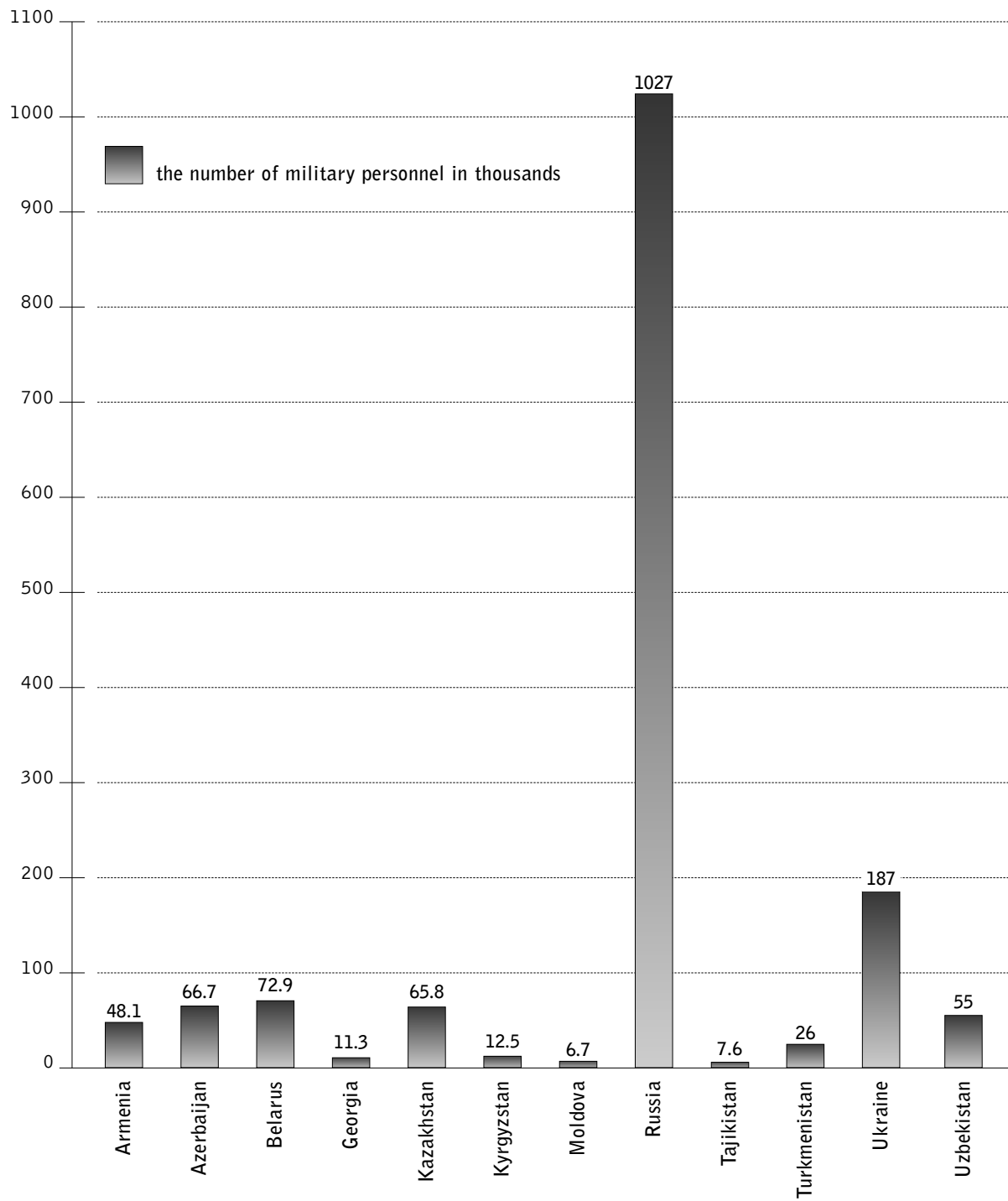
Based on data from the Statistical Handbook 1994. States of the Former USSR, Washington 1995; Sodruzhestvo Nezavisimyykh Gosudarstv. Statisticheskii spravochnik, Moscow 2001. After Y. Shishkov, Rossiya i SNG: neudavshiyssya brak po raschotu, *Pro et Contra*, 2001, No 1-2, p. 98. Statistical offices of CIS countries; CIA Factbook.

Appendix 4. A comparison of the CIS countries' GDP



Source: CIA Factbook, based on official data provided by the statistical offices of CIS countries.

Appendix 5. A comparison of the CIS countries' military capabilities



Source: The Military Balance 2006

¹ The first organisation created in the post-Soviet area without Russia was the Organisation of Central Asian Co-operation (OCAC). However, Russia joined the OCAC in 2004 (see Part II, Chapter 1 for more information).

² See *Diplomaticheskii Vestnik*, 1992, No 1 for the text of the agreement in Russian, C. Mojsiewicz, *Wspólnota Niepodległych Państw*, Poznań 2000, p. 95–99 for Polish and <http://www.therussiasite.org/legal/laws/CISagreement.html> for English.

³ In November 1991, Mikhail Gorbachev, who was already losing influence, was still advocating the signing of a new union treaty.

⁴ In the process of the USSR's disintegration, the republics first declared sovereignty, but only then proclaimed independence. A declaration of sovereignty was the first, incomplete form of independent statehood. Estonia was the first republic to declare sovereignty (16 November 1988). See W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Radzieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Warsaw 2001, p. 169–171.

⁵ C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, s. 97.

⁶ The Alma-Ata Declaration, in C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, p. 101; for English see: <http://www.bits.de/NRANEU/START/documents/alma-ata91.htm>

⁷ The Council of the Heads of States meets twice a year, and is the highest body of the CIS. Co-operation between the member states' executive authorities is co-ordinated by the Council of the Heads of Governments, and foreign policies by the Council of Foreign Ministers. The Minsk-based Secretariat provides organisational and technical services for the other bodies. Other CIS bodies include the Inter-Parliamentary Assembly, the Council of Defence Ministers, the Main Command of the Common Armed Forces of the CIS (replaced in June 1993 by the Unified Staff for Co-ordination and Co-operation of CIS Countries), the Council of Border Troops Commanders and the Economic Court.

⁸ Charter of the Commonwealth of Independent States in C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, p. 103–118.

⁹ According to M. B. Olcott, the numerous governing bodies of the CIS allowed the political elite of Central Asian states to benefit from collective decisions taken in the transition period after independence. Cf. M. B. Olcott, *Vtoroy shans Tsentralnoy Azii*, Moscow, 2005, p. 71 (English edition: *Central Asia's second chance*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2005). Almost from the start, Turkmenistan's policy on the CIS differed from that of the other member states, as the country was reluctant even to join the economic arrangements. Isolationist tendencies soon prevailed in Turkmenistan's governmental policy.

¹⁰ Cf. P. Foligowski, *Białoruś – trudna niepodległość*, Poznań 1999, p. 68–85.

¹¹ After Y. Shishkov, *Integratsionnye protsessy na poroge veka. Pochemu ne integriruyutsya strany SNG.*, p. 392.

¹² A. Zagorskiy, *Rossiya i SNG*, in A. Zagorskiy (ed.), *Vneshnyaya politika Rossiyskoy Federatsii 1992–1999*, Moscow 2000, p. 97.

¹³ The single monetary system and the fact that national banks of the CIS members would grant non-cash credits to their enterprises, cost Russia, as the issuer of the rouble, around US\$5 billion a year.

¹⁴ For more information on the early stages of the joint CIS command and military co-operation, see the article by General Leonid Ivashov, Secretary of the Council of Defence Ministers, L. Ivashov, *Kollektivnaya bezopasnost Sodruzhestva: Byt ili ne byt*, *Obozrevatel-Observer* 1994, No 1, http://www.rau.su/observer/N01_94/1_06.htm

¹⁵ At the same time, Russia pursued a strict policy towards some post-Soviet states: it backed Transnistria in the conflict with Moldova, and South Ossetia & Abkhazia against Georgia.

¹⁶ Initially, relations with the CIS were not even considered as inter-state relations in Russia. The CIS was seen as a specific and individual area that was dubbed 'the near abroad'. The meaning of this term was not so much geographical as political. It signified that Russia sought to preserve special rights vis-a-vis the 'near abroad' countries, and to maintain privileged relations with them. This term first appeared in an article of the foreign minister Andrei Kozyrev published by *Izvestia* on 2 January 1992. Kozyrev wrote: 'Around us, a space is forming that can be termed 'the near abroad''. It took several years before relations with the CIS members started to be treated as a normal element of Russia's foreign policy.

¹⁷ *Kontseptsiya vneshney politiki Rossiyskoy Federatsii*, *Vestnik Ministerstva Inostrannykh Del*, 1993, No 1.

¹⁸ The document entitled 'Strategy and Tactics of Russian Foreign Policy in the Near Abroad' was prepared by the Russian foreign minister F.V. Shelov-Kovedayev. Quoted in J. Lough, *Defining Russia's Relations with Neighbouring States*, RFE/RL Research Report, vol. 2, No 20, 14 May 1993; for more information, see also A. Zagorskiy, *Rossiya i SNG...*, *op. cit.*, p. 98–99.

¹⁹ However, the document also stated for the first time that if some states were not ready for integration, the process should be taken further within a smaller group of countries.

²⁰ As a result of the rebellion of Colonel Suret Huseynov, the commander of the Ganja detachment. Huseynov refused to comply with the command's decision dismissing him, called on President Ebulfaz Elchibey to resign and set off towards Baku with his troops. He used the weapons of the Russian 104th Airborne Division stationed in Ganja. See. T. Świętochowski, *Azerbejdżan i Rosja. Kolonializm, islam i narodowość w podzielonym kraju*, Warsaw 1998, p. 263; T. Goltz, *Azerbaijan Diary: A Rogue Reporter's Adventures in an Oil-Rich, War-Torn, Post-Soviet Republic*, New York 1998.

²¹ Y. Shishkov, *Integratsionnye protsessy...*, *op. cit.*, s. 395.

²² The Committee's task was to co-ordinate the member states' economic policies in the fields of energy, transport and communications, i.e. those areas that were the easiest to integrate. Its decisions were to be adopted by a majority of votes. Of the total number of 80 votes, Russia was allocated 50, Ukraine 14, Kazakhstan, Belarus and Uzbekistan 5 each, and the remaining members 3 each. However, this led to conflicts and the voting method was changed to each state having one vote. The Committee in fact never started functioning. See M. A. Piotrowski, *Wspólnota Niepodległych Państw*, in *Europejskie struktury współpracy*. Informator, Warsaw 2000, p. 173.

²³ See the collection of documents on the Eurasian Union project: N. Nazarbayev, *Yevraziyskiy soyuz: idei, praktika, perspektivy*, Moscow 1997.

²⁴ In 1991, an average of 88% of the CIS countries' exports were destined for other CIS members, while in 1994 this percentage dropped to 58%, and in 1997 to 48%. Source: Y. Shishkov, *Integratsionnye protsessy...*, *op. cit.*, p. 432.

²⁵ A. Kozyrev, *Demokratyczna transformacja*, Warsaw 1995, p. 145.

²⁶ *Strategicheskii kurs Rossii po otnosheniyu gosudarstv uchastnikov SNG*, *Diplomaticheskii Vestnik*, 1995, No 5. Further parts of the document provided that the objective should be to strengthen Russia as the leading power in the formation of a new system of interstate political and economic relations in the post-Soviet area, and to deepen integration processes. It also emphasised the need to extend the three-party customs union to include new states and to enable variable-speed integration, although at the same time the document stated that 'the variable-speed integration model was not the only one'. The document also identified the objectives of Russia's policy towards the CIS in the economic, social and international security spheres.

²⁷ For more information on Russian-Belarusian integration, see P. Foligowski, *Białoruś...*, *op. cit.*; Belarus-Russia integration, (ed. V. Bulhakov), Minsk-Warsaw 2003; A. Wierzbowska-Miazga, *The Republic of Belarus or the Belarussian republic?*, CES Studies No 3, Warsaw 2001.

²⁸ During the informal CIS summit in Moscow in July 2006, Kazakhstan's president Nursultan Nazarbayev said that according to his assessment, of the 1600 agreements adopted, only around 10% were being implemented. N. Melikova, *Putin sorval bank*, *Nezavisimaya Gazeta*, 24 July 2006. See also A. Kamakin, *Bez tsarya v SNG*, *Itogi*, 15 December 2002.

²⁹ Y. Shishkov, *Rossiya i SNG neudavshiysya brak po raschetu*, *Pro et Contra*, 2001, No 1–2, p. 93.

³⁰ The Russian foreign minister Igor Ivanov wrote at that time: 'Indeed, Russia faces the dilemma between continuing to regard integration as an absolute value that justifies any expense and any concession to our partners, and opting for a more pragmatic policy that would take into account the fundamental interests of the country's security and economic development.' I. Ivanov, *Novaya rossiyskaya diplomatiya. Desyat let vneshney politiki strany*, Moscow 2002, p. 109.

³¹ This was also emphasised in the report by the influential Russian Foreign and Defence Policy Council (SVOP): 'In recent years, Russia has not only been unable to develop an effective and comprehensive strategy on the CIS and create adequate instruments for this strategy, but is also seriously behind in developing an adequate policy for bilateral relations with the former USSR states'. S. Karaganov (ed.), *Strategiya dlya Rossii: povestka dnya dlya prezidenta – 2000*, Moscow 2000, p. 74.

³² A. Kasaev, *Sovet bezopasnosti reshil zakryt SNG*, *Nezavisimaya Gazeta*, 7 February 2001.

³³ Press conference on Russian-Armenian negotiations, 25 March 2005, Yerevan www.kremlin.ru/appears/2005/03/25/1735_type63377type63380_85912.shtml

³⁴ This was confirmed by Vladimir Putin in his statement on the CIS in Armenia: 'I believe we should not give up this instrument [i.e. the CIS – note by W.K.] because it remains important'. Press conference..., *op. cit.*

³⁵ 'If, as I suspect, this organisation offers practically no benefits, but only humiliation and insults, then the Georgian nation together with its parliament and government should take the best decision'. After Y. Simonyan, A. Gordienko, *Otvornulisi s dostoinstvom*, *Nezavisimaya Gazeta*, 4 May 2006.

³⁶ The president of Turkmenistan is the only CIS leader who has not participated in the CIS summits for several years. Moscow has not even tried to pressure Ashgabat to co-operate more actively. This may be due to an informal agreement between Russia and Turkmenistan under which Russia does not object to Turkmenistan's *de facto* withdrawal from the CIS and lack of involvement in regional integration, and Turkmenistan pursues an isolationist international policy which is in keeping with Moscow's interests. See M. Falkowski, 'Russia's policy in the Southern Caucasus and Central Asia', CES Studies No 23, June 2006, p. 32.

³⁷ See: 'SNG neeffektivno', *Zerkalo Nedeli*, 22–28 April 2006; V. Soloviov, S. Sidorenko, *Ukraina nashla vykhod iz SNG*, *Kommersant*, 6 May 2006.

³⁸ V. Yadukha, A. Gordienko, *SNG raspustyat v Moskve*, *Nezavisimaya Gazeta*, 26 December 2006.

³⁹ In accordance with Nazarbayev's plan, resolutions of the CIS summits were to be adopted by consensus and be binding on all members in five fields: migration, transport and education policy, combating terrorism and humanitarian co-operation. In the debates, an idea was put forward to add a sixth field, namely a common foreign and defence policy.

⁴⁰ Source: Interstate Statistical Committee of the CIS, www.cisstat.com/rus/index.htm.

⁴¹ An analysis of the economic conditions in the CIS carried out in 2001 by Yuri Shishkov proves that not only within the 'etwelve', but also in smaller groups, the conditions for effective integration have not been met. Y. Shishkov, *Integratsionnye protsessy...*, *op. cit.*, p. 405–418.

⁴² Turkmenistan has pursued an isolationist policy since the early 1990s, and has not participated in any form of institutional co-operation in Central Asia.

⁴³ D. Matsnev, *Strany Tsentralnoy Azii i Kavkaza v SNG – ekonomicheskii aspekt*, *Tsentralnaya Aziya i Kavkaz*, 2000, No 1.

⁴⁴ The economies of Kazakhstan and Kyrgyzstan are the most market-oriented. Kyrgyzstan's accession to the WTO was another factor that hindered the development of economic co-operation in the Central Asia region.

⁴⁵ Moldova, Ukraine and Armenia are observers in the EurAsEC.

⁴⁶ *Dogovor ob uchrezhdenii Yevraziyskogo ekonomicheskogo soobshchestva*, 10 December 2000, www.kremlin.ru/text/docs/2000/10/107540.shtml

⁴⁷ Initially, Russia had 40% of the votes, Kazakhstan and Belarus 20% each, and Armenia, Tajikistan and Kyrgyzstan 10% each. Decisions were to be taken by a two-thirds majority of the votes. When Uzbekistan joined the EurAsEC in January 2006, the division of votes was modified: Russia kept 40%, Belarus, Kazakhstan and Uzbekistan got 15% each, and Kyrgyzstan and Tajikistan 7.5% each.

⁴⁸ In addition to the Council, the EurAsEC included the following bodies: the Integration Committee, operating at the level of deputy prime ministers whose task is to ensure the co-operation of the organisation's bodies, the Secretariat,

the Commission of Permanent Representatives that co-ordinates the organisation's work between the Integration Committee meetings, and the Community Court.

⁴⁹ See for example. A. Sharafov, Rossiya mozhet izvlech vygodu iz ekonomicheskogo soobshchestva, *Nezavisimaya Gazeta*, 14 October 2000.

⁵⁰ N. Melikova, Nikakoy izzhogi net, *Nezavisimaya Gazeta*, 17 August 2006.

⁵¹ According to Vladimir Putin, the EurAsEc is simply developing 'elements of real integrative co-operation and the underlying principles of genuine economic integration. A new integration community will – hopefully – be built on this brand new foundation of voluntary integration, involving, perhaps, the pooling of some powers in the integration structures'. Press conference... *op. cit.*

⁵² The EurAsEC Secretary General Grigory Rapota explained the reasons for the merger in an interview for the *Nezavisimaya Gazeta* daily where he said: 'It was unreasonable to maintain two *de facto* identical organisations with the same objectives and the same members'. See: U YevrAzES poyavitsya svoya valyuta, *Nezavisimaya Gazeta*, 1 November 2006.

⁵³ Collective Security Treaty, in C. Mojsiewicz, *Wspólnota...*, *op. cit.*, p. 118–121.

⁵⁴ This includes ten battalions: three from Russia, three from Tajikistan, two from Kazakhstan and two from Kyrgyzstan. It has been proposed within the organisation that the mandate of the force should be extended beyond Central Asia.

⁵⁵ www.dkb.gov.ru

⁵⁶ The remaining bodies are the Council of Ministers for Foreign Affairs, the Council of Ministers of Defence, the Committee of Secretaries of the Security Council, the CSTO United Staff and the Secretary General. This position has been held since the beginning by a Russian, Nikolai Bordyuzha.

⁵⁷ The Russian military industry has two price systems: the internal prices for the army of the Russian Federation and allies from the CSTO, and external prices for all the remaining countries.

⁵⁸ They included joint fight against terrorism, drugs trade and proliferation of weapons of mass destruction. For more information, see G. Pulin, ODKB-NATO soyuzniki ili vragi?, *Voenno-Promyshlenniy Kurier*, 2005, No 27.

⁵⁹ According to Nikolai Bordyuzha, 'NATO simply ignores us (...) I am convinced that this is a deliberate choice. NATO is not interested in co-operating with another organisation'. After G. Pulin, ODKB-NATO..., *op. cit.*

⁶⁰ This was in keeping with the official interpretation of the objectives of Russia's policy on the CIS. 'Russia formulates its policy based on the strongly held assumption that the CIS is capable of becoming an influential regional organisation'. I. Ivanov, *Novaya rossiyskaya...*, *op. cit.*, p. 116.

⁶¹ Initially, the new structure was to be named the Regional Integration Organisation.

⁶² Soglashenie o formirovani E dinogo ekonomicheskogo prostranstva of 19 September 2004. Russian text available at www.ln.mid.ru/bl.nst/new/7298D89A1875C20343256DA9002AFD26

⁶³ According to Viktor Khristenko, the Russian industry and energy minister in charge of co-ordinating international economic projects, the CIS for Russia is the last attempt to

contract a marriage', i.e. to bring about real integration in the post-Soviet area. V. Khristenko, Nuzhna li nam integratsiya, *Rossiia v Globalnoy Politike*, 2004, No 1.

⁶⁴ A. Kornysheva, YevrAzES stanet bespoleznym, *Kommer sant*, 20 February 2003.

⁶⁵ Ukraine, Belarus and Kazakhstan jointly account for more than 90% of Russia's trade with the CIS. Source: Federal Customs Service of Russia, <http://www.customs.ru/ru/stats/stats/popup.php?id391=30&i391=2>

⁶⁶ According to Oleksander Sushko, the vision of the CES-4 'serves as a modified economic version of the Soviet Union without what might be considered the unnecessary baggage: the too-Western Baltic; too-Eastern Central Asia; the too unpredictable Caucasus; and, finally, Moldova, which has already entered the WTO.'. See O. Sushko, 'The Dark Side of Integrations: Ambitions of Domination in Russia's Backyard', *Washington Quarterly*, 2004, No 1, p. 130.

⁶⁷ Because of Ukraine's protests, the term 'supranational body' was replaced with 'regulatory body' in the final text. For more information on reactions in Ukraine, see V. Zamyatin, "Ramkova" integratsiya, *Den*, 23 September 2003; T. Sylina, Yeepeyskiy vybir, *Dzerkalo Tyzhnia*, 20–26 September 2003.

⁶⁸ As Alyaksandar Lukashenka put it, 'Belarus could not care less about the creation of the CES (...) it might just as well not be there at all. It makes more sense to focus on solving existing problems within the EurAsEC'. After A. Khodasevich, Lukashenko razvernulsya v Yeep, *Nezavisimaya Gazeta*, 24 April 2006.

⁶⁹ Public opinion polls in the four CES countries show that the organisation is most popular in Kazakhstan (27%) and Ukraine (26%), slightly less popular in Belarus (24%) and least popular in Russia (15%). These figures may be influenced by the lack of available information on the organisation. In Ukraine, 40% of respondents had heard about the CES, followed by 37% in Kazakhstan, 33% in Belarus and just 26% in Russia. Source: N. Belkin, Rossiiane ne veryat v vygody integratsii, www.strana.ru, 20 June 2005.

⁷⁰ Moscow, Kyiv and Astana did this on the same day, 21 April 2004. C.f. L. Kosikova, Yedinoe ekonomicheskoe prostranstvo vremion Vladimira Putina, *Nezavisimaya Gazeta*, 5 April 2004.

⁷¹ After T. Sylina, Ukrainu khotyat vytalknut iz Yeep, *Zerkalo Nedeli*, 22–28 April 2006.

⁷² Shanghai Co-operation Organisation Charter, http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=96&LanguageID=2.

⁷³ Replaced by a secretary general at the SCO summit in Shanghai in June 2006. The other SCO bodies are the Council of Heads of State; the Council of Heads of Government; the Council of Ministers of Foreign Affairs; Meetings of Heads of Ministries; the Council of National Co-ordinators, and the Regional Antiterrorist Structure with its official seat in Bishkek. Decisions in the organisation are taken by consensus.

⁷⁴ In July 2005, a joint military exercise was carried out in Kazakhstan and China. Another, much larger exercise is planned for 2007. In September 2006 in Tajikistan, the first Tajik-Chinese anti-terror exercise was launched as part of the Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism.

⁷⁵ The United States has also formally applied for observer status in the SCO, but the application was rejected.

⁷⁶ The issue was raised in April 2006 by the then SCO Executive Secretary Zhang Deguang: 'Many members have opted for intensive, rather than extensive development of the SCO and the time for enlargement has not come yet – this could have an adverse effect on the organisation's effectiveness'. After K. Lantratov, 'Shestiorka' vykhodit blokom, *Kommersant*, 27 April 2006. Belarus is also willing to join the SCO, although Russia is sceptical about Minsk's ambitions. The Russian defence minister Sergei Ivanov commented on Belarus' aspirations by saying 'It is not an Asian country, unlike Russia, which is a Eurasian state'. *Ibidem*.

⁷⁷ For more information on the outcome of the Shanghai summit, see K. Strachota, The Shanghai Cooperation Organisation summit, *Eastweek*, 22 June 2006.

⁷⁸ Interview with A. Kuchins, ShOS mozhnet stat konkurentom NATO, *Nezavisimaya Gazeta*, 20 June 2006.

⁷⁹ The meeting took place during the NATO summit at which the Czech Republic, Poland and Hungary formally acceded to the Alliance.

⁸⁰ The Georgian president Eduard Shevardnadze commented on the status of co-operation within the GUUAM in 2002 by saying, 'GUUAM largely owes its existence and development to support from the United States which seems sincerely interested in the organisation'. UNIAN, 4 July 2002.

⁸¹ Islam Karimov explained that Uzbekistan had quit the organisation because 'it started to put too much emphasis on ideological matters and military politics at the expense of economic relations'. After *Kommersant*, 14 November 2006.

⁸² In June 2005, shortly after the events in Andijan when Uzbek troops suppressed an attempted rebellion killing several hundred people, Uzbekistan requested that the United States leave the Karshi-Khanabad military base within the next six months (the base had been used by US troops since late 2001 in connection with the anti-terror operation in Afghanistan). Uzbekistan reoriented its foreign policy because it was disappointed with its co-operation with the US, and because of Washington's criticism of the internal situation in Uzbekistan, including the calls for an enquiry into the Andijan massacre.

⁸³ When the so-called *Kozak memorandum*, a Russian plan to solve the Transnistrian conflict which was developed by the then deputy chief of the Kremlin administration Dmitry Kozak, was rejected in November 2003, a crisis started in Moldovan-Russian relations; as a result, Moldova started to seek more active co-operation with the West.

⁸⁴ Consequently, some commentators compared the GUAM to the Visegrad Group of the 1990s.

⁸⁵ For more information, see J. Wróbel, Szczyt GUAM w Kiszyniowie, 'Tydzień na Wschodzie', 28 April 2005.

⁸⁶ As an example of such joint action within GUAM, in September 2006 the UN General Assembly approved the organisation's motion to include the question of unsolved conflicts in the post-Soviet area and their negative impact on international security into the agenda of the 61st Session.