

Rafał Czachor

Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś w latach 1994-2011

Wschodnioznawstwo 5, 9-22

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rafał Czachor

Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś w latach 1994-2011

Upływające dwie dekady istnienia niepodległej Republiki Białoruś (1991-2011) są dla tego kraju okresem wyjątkowym. Na gruzach Związku Radzieckiego, po raz pierwszy w dziejach ukształtowała się trwała, niepodległa białoruska państwowość. Od początku lat 90. XX w., będący wciąż w fazie *in statu nascendi* naród białoruski musiał dokonać istotnych wyborów geopolitycznych, określić własną rację stanu, charakter ustroju polityczno-prawnego oraz torować drogę do zajęcia określonego miejsca we wspólnocie międzynarodowej.

Dwadzieścia lat funkcjonowania niepodległej Republiki Białoruś można podzielić na dwa zasadnicze okresy. Pierwszy obejmuje lata 1991-1994 i jest to czas, kiedy młoda państwowość próbowała wypracować swoją tożsamość, konstruowała własny niezależny byt polityczny oraz uzyskiwała pełnoprawne członkostwo we wspólnocie międzynarodowej. Cezurą zamykającą czas petryfikacji państwowości było przyjęcie konstytucji oraz pierwsze wybory prezydenckie w Republice Białoruś. Drugi okres rozpoczyna się wraz z objęciem prezydentury przez Aleksandra Łukaszenkę i trwa do chwili obecnej. Na arenie wewnętrznej podstawowymi wyznacznikami rządów Łukaszenki było odejście od reguł demokracji, transformacja ustrojowa w kierunku autorytaryzmu, konstytucyjnie zatwierdzone zmajoryzowanie przez prezydenta działalności legislacyjnej i wykonawczej, zamrożenie procesu formowania się systemu partyjnego oraz wstrzymanie reform gospodarczych. W polityce zagranicznej Republika Białoruś pod rządami Aleksandra Łukaszenki wpadła w izolację i nastąpiła degradacja jej statusu jako niezależnego podmiotu, co spowodowało, iż kraj znajduje się obecnie na uboczu europejskich procesów integracyjnych, a pod względem politycznym i ekonomicznym jest ściśle uzależniony od Federacji Rosyjskiej.

W istocie polityka zagraniczna Republiki Białoruś od momentu uzyskania niepodległości przeszła przez trzy fazy¹. Pierwsza trwała w latach 1991-1994, gdy

¹ В. Улахович, *Концептуальные подходы во внешней политике Республики Беларусь (1991-2002 гг.)*, „Европа” 2003, nr 1(6); W. Baluk, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, [w:] *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Białoruś*, B. J. Albin, W. Baluk (red.), Wrocław 2004, s. 275.

kraj będący kontynuatorem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej wypracowywał swoją pozycję na arenie międzynarodowej, określał główne kierunki polityki zagranicznej oraz nawiązywał stosunki dyplomatyczne z najważniejszymi państwami świata. Czas ten można określić mianem próby balansowania pomiędzy Wschodem i Zachodem, sprowadzającej się do równoważenia wciąż bardzo silnych powiązań z dawną metropolią poprzez budowę kontaktów z partnerami z Europy Zachodniej i Środkowej². Okres drugi rozpoczął się wraz z objęciem władzy przez Aleksandra Łukaszenkę w lipcu 1994 r. i trwał do końca 1999 r. Charakteryzował się on nadmiernym, co obecnie podkreślają nawet białoruskie władze, uprzywilejowaniem stosunków z Federacją Rosyjską, forsowaniem procesu integracyjnego obu państw na bazie głównie ideologicznych przesłanek, przy jednoczesnej degradacji innych wektorów polityki zagranicznej państwa. W tym czasie Białoruś, dokonując przemian ustrojowych uważanych za odejście od demokracji i petryfikując reżim autorytarny, znacząco pogorszyła stosunki z krajami Zachodu. Znaczenie tego negatywnego trendu nie zostało w rzeczonym czasie właściwie ocenione przez białoruską dyplomację. Dynamiczny rozwój stosunków z rosyjskim centrum, jak i poszczególnymi jednostkami składowymi federacji, dawał złudne poczucie rekompensacji niepowodzeń w stosunkach z Zachodem, przyczyniając się jednak do obiektywnej degradacji statusu Białorusi na arenie międzynarodowej. Trzeci okres w białoruskiej polityce zagranicznej rozpoczął się w 2000 r., gdy władzę w Rosji objął Władimir Putin. Nowy, pragmatyczny charakter polityki rosyjskiej spowodował w pierwszej kolejności poważne zmiany w białorusko-rosyjskich stosunkach bilateralnych. Odejście nowego rosyjskiego kierownictwa od zideologizowanego charakteru procesu reintegracyjnego i sprowadzenie go do określenia konkretnych, pragmatycznych zasad zjednoczenia spowodowało głęboką zmianę w białoruskiej polityce zagranicznej. Stawianie przez władze rosyjskie określonych

² Pierwszy okres białoruskiej polityki zagranicznej cechował się niespójnością, uzasadnioną w pewnym stopniu politycznymi waśniami pomiędzy kluczowymi politykami: przewodniczącym parlamentu Stanisławem Szuszkiewiczem, premierem Wiaczesławem Kiebiczem i ministrem spraw zagranicznych Piotrem Krawczenką. Właściwe balansowanie Białorusi pomiędzy Wschodem i Zachodem w latach 1991-1994 należy nazwać postulatem, jedną z koncepcji, widzącą kraj jako pomost, neutralny geopolityczny styk, łączący Europę Zachodnią z Rosją. W rzeczywistości pierwszy okres białoruskiej polityki zagranicznej należy określić jako dalece niespójny. Główną przyczyną niespójności jest wizja roli Rosji w polityce zagranicznej Białorusi. Młoda białoruska państwowość, wciąż bardzo blisko politycznie, gospodarczo i kulturowo powiązana z Rosją, w zakresie białorusko-rosyjskich stosunków bilateralnych targana była dwoma sprzecznymi tendencjami: dezintegracyjną i reintegracyjną. Zapoczątkowana wraz z rozpadem ZSRR degradacja więzi łączących postradzieckie republiki z dawnym centrum natrącała na przeciwny, inspirowany przez Kreml, aczkolwiek wspierany przez białoruskie elity władzy, trend reunifikacji obszaru byłego ZSRR. Właśnie w tym okresie położono podwaliny pod będącą *idee fixe* Łukaszenki proces integracji Białorusi i Rosji, m.in. poprzez akcesję Białorusi do militarnego Układu Taszkieńskiego oraz nakreślenie zasad unii walutowej. Zob. m.in.: A. Eberhardt, *Gra pozorów. Stosunki białorusko-rosyjskie 1991-2008*, Warszawa 2008.

żądań politycznych i ekonomicznych było niezgodne z interesem białoruskim, ale przede wszystkim godziło w interesy i ambicje Aleksandra Łukaszenki. Prezydent Białorusi zaczął podkreślać wartość suwerenności, jej niezbywalność oraz zainicjował kroki zmierzające do aktywniejszego włączenia się państwa w życie społeczności międzynarodowej³. W oficjalnych materiałach i wypowiedziach białoruskiego prezydenta zaczęło dominować pojęcie wielowektorowości jako nowej podstawy polityki zagranicznej. Pod pojęciem tym rozumie się utrzymanie strategicznych relacji z Rosją, przy jednoczesnym zaktywizowaniu stosunków z Zachodem i innymi partnerami, w tym krajami Ruchu Państw Niezaangażowanych. Istotą wciąż głoszonej przez kierownictwo państwowe koncepcji wielowektorowości jest wzmocnienie niepodległego bytu Republiki Białoruś poprzez zneutralizowanie wpływów rosyjskich i rozwój partnerstwa z innymi państwami.

Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś w latach 1994-1999

Przemiany ustrojowe, które miały miejsce na Białorusi w 1994 r. oraz wybór Aleksandra Łukaszenki na prezydenta nie pociągnęły za sobą gruntownej redefinicji białoruskich interesów narodowych czy zmiany podstawowych założeń polityki zagranicznej. Odnotować należy powstałą na przełomie 1994 i 1995 r. *Koncepcję stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej Republiki Białoruś*. Dokument ten został przedstawiony (choć później nie przyjęty) z myślą uporządkowania kręgów geopolitycznych według białoruskich interesów narodowych. Wyróżniał on siedem kręgów, określających hierarchię znaczenia dla polityki zagranicznej kraju. Krąg pierwszy stanowiła Rosja i obszar Wspólnoty Niepodległych Państw, krąg drugi – kraje nadbałtyckie i Europy Środkowo-Wschodniej, krąg trzeci – Europa Zachodnia, krąg czwarty – Stany Zjednoczone, krąg piąty – Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia, krąg szósty – Bliski Wschód, krąg siódmy – Afryka i Ameryka Łacińska⁴. Konstrukcja ta nie budziła większych zastrzeżeń, mając racjonalne uzasadnienie w politycznych i gospodarczych interesach państwa.

³ Analiza retoryki Aleksandra Łukaszenki pozwala na stwierdzenie, iż jego rozumienie pojęcia „suwerenność” jest eklektyczne i bardzo niespójne. W konstrukcji tej suwerenność nie jest związana z interesem narodowym, racją stanu, możliwością podejmowania niezawisłych decyzji w polityce wewnętrznej i zagranicznej państwa. Dla A. Łukaszenki punktem odniesienia jest czas istnienia Białoruskiej SRR w składzie ZSRR, która rzekomo była w pełni suwerenna. Białoruski lider wyjaśniał to następująco: „Wówczas byliśmy rzeczywiście suwerenni, dlatego, że funkcjonowała gospodarka, podstawa podstaw niezależności każdego narodu.” Szerzej: B. Капалевиц, *Александр Лукашенко: политический портрет*, Москва 2010, s. 56.

⁴ В. Улахович, *Концептуальные подходы...*, *op.cit.*, s. 112.

Obok zainicjowanego w poprzednich latach zbliżenia gospodarczego i militarnego z Rosją oraz włączeniem państwa w postradzieckie struktury reintegracyjne (WNP, Układ Taszkiencki), następował rozwój kontaktów politycznych z krajami zachodnioeuropejskimi. W 1995 r. doszło do istotnych, ożywiających dialog z Europą Zachodnią, wizyt głowy białoruskiego państwa w Paryżu i Brukseli. Jeszcze w styczniu 1995 r. Białoruś przystąpiła do *Partnerstwa dla Pokoju*, a w marcu tegoż roku podpisała fundamentalny dokument regulujący zasady współpracy z Unią Europejską – *Porozumienie o partnerstwie i współpracy*. Rozpoczęła się ponadto procedura przygotowawcza związana z wstąpieniem Białorusi do Rady Europy.

Jednocześnie zauważalne już były istotne zmiany, mające wpłynąć na charakter białoruskiej polityki zagranicznej w najbliższych latach. Aleksander Łukaszenko podjął działania zmierzające do wzmocnienia władzy prezydenckiej, w tym ograniczenie wolności prasy, rozwiązanie parlamentu oraz przeprowadzenie referendum państwowego w listopadzie 1996 r., wprowadzającego *de facto* autorytarny system rządów. Państwa Zachodu negatywnie oceniały proces wstrzymania reform i zahamowania demokratyzacji Białorusi. Następowало stopniowe ograniczenie kontaktów dwustronnych, choć Łukaszenko deklarował wolę kontynuacji współpracy na zasadach poszanowania suwerenności i nieingerencji w wewnętrzne sprawy kraju. Istotnym czynnikiem wpływającym na postępującą izolację Białorusi był wyraźny spadek zaufania w stosunkach z krajami Europy Zachodniej i Środkowej. Najważniejszym elementem tego trendu było odmienne postrzeganie celu istnienia Sojuszu Północnoatlantyckiego i jego roli w Europie. Władze Białorusi niejednokrotnie podkreślały, że istnienie NATO w warunkach zakończenia zimnej wojny nie ma sensu, a jego ewentualne rozszerzenie na Wschód do linii Bugu jest przejawem dominacji USA na kontynencie europejskim⁵.

Niepowodzeniem zakończyła się najważniejsza inicjatywa białoruskiej dyplomacji omawianego okresu, związana z bezpieczeństwem regionalnym – propozycja stworzenia w Europie Środkowej i Wschodniej strefy wolnej od broni atomowej. Występując z inicjatywą w lipcu 1996 r. na szczycie sygnatariuszy *Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej*, białoruska dyplomacja bazowała na wyrażanych od początku lat 90. postulatach neutralności i woli osiągnięcia statusu kraju bezato-

⁵ Białoruskie kierownictwo odwoływało się przy tym do faktu, że Białoruś jako pierwsza z postradzieckich republik wywiązała się z zobowiązań likwidacji posiadanej po ZSRR broni atomowej oraz dokonała bardzo radykalnych ograniczeń zbrojeń (w ramach zobowiązań przyjętych w Protokole Lizbońskim oraz programie START I) i oczekuje, że obszar Europy Środkowej i Wschodniej nie będzie polem militarnej ekspansji Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dowodem na znaczenie tego problemu dla władz Białorusi była ogłoszona w lutym 1995 r. informacja o zawieszeniu realizacji *Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie*, argumentowana zwiększeniem zagrożenia dla bezpieczeństwa Białorusi ze strony NATO, poszerzającego krąg wpływów o Polskę i Litwę. B. Węglarczyk, *Białoruś boi się NATO*, „Gazeta Wyborcza” 24 II 1995; S. Popowski, *Białoruś wstrzymała realizację CFE*, „Rzeczpospolita” 24 II 1995; C. Goliński, B. Węglarczyk, *Białoruś nie potnie czołgów*, „Gazeta Wyborcza” 28 II 1995.

mowego, ale także wpisywała się w aktualne geopolityczne przeobrażenia tej części kontynentu europejskiego. Interpretacje mówiące o tym, że białoruska inicjatywa ma na celu storpedowanie procesu rozszerzenia NATO o dawne kraje socjalistyczne była stanowczo odrzucana przez władze Białorusi⁶. Mińsk stał na stanowisku, że realizacja tej koncepcji będzie wzmacniać proces rozbrojenia, wykluczy możliwość konfrontacji arsenałów jądrowych, wzmocni poziom bezpieczeństwa i zaufania w Europie. Wpisująca się w literę *Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej* inicjatywa zyskała wsparcie Rosji (najprawdopodobniej koncepcja była opracowana przy współdziałaniu Moskwy, gdyż Kreml podobny projekt przedstawiał już w 1995 r.), której dyplomacja widziała w inicjatywie szansę na powstrzymanie pochodu NATO na Wschód⁷. W krajach Europy Środkowej propozycja białoruskiej dyplomacji nie znalazła uznania, gdyż widziano w niej narzędzie rosyjskiej ingerencji oraz czynnik potencjalnie utrudniający rozmowy o akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego⁸. Niepowodzenie inicjatywy sprawiło, iż Łukaszenko niejednokrotnie negatywnie oceniał wycofanie broni jądrowej z Białorusi jako czynnik obniżający poziom bezpieczeństwa kraju, a także sugerował, że rozszerzenie NATO może wiązać się z jej powrotem na teren republiki⁹.

Wkrótce białoruskie władze przedstawiły nową wizję regulacji bezpieczeństwa regionalnego. W obliczu gwałtownego pogorszenia się stosunków z większością państw Europy, przedstawiono koncepcję „pasa dobrosąsiedztwa”, który miałby otaczać Białoruś. Idea stworzenia takiego pasa, mającego być określonym systemem budowy stosunków z krajami sąsiedzkimi, oficjalnie pojawiła się we wrześniu 1997 r. W uzasadnieniu projektu zauważono, iż „międzyetniczną i międzywyznaniową zgodę, brak terytorialnych i innych poważnych sporów z sąsiadami rozpatrujemy jako dobry warunek wstępny do stworzenia wokół Białorusi *pasa dobrosąsiedztwa*”¹⁰. Koncepcja ta wpisywałaby się w postulat Białorusi jako mostu łączącego Wschód z Zachodem, wymagałaby normalizacji kontaktów z Zachodem

⁶ А. Розанов, *Внешняя политика Белоруссии: представления и реальности*, „Pro et Contra” 1998, t. 3, nr 2, s. 49.

⁷ Szerzej zagadnienie to omówione zostało w czasie międzynarodowej konferencji naukowej, poświęconej problematyce powołania strefy bezatomowej w Europie Środkowej i Wschodniej. Zob. *Перспективы создания в Центральной и Восточной Европе пространства, свободного от ядерного оружия: Материалы междунар. конф.*, Минск 1997; А. Розанов, *Республика Беларусь: внешнеполитические ориентации*, [w:] *Белоруссия на перепутье: в поисках международной идентичности*, С. Гарнетт, Р. Легвольд (ред.), Москва 1998, s. 49.

⁸ К. Malak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003, s. 138.

⁹ *Łukaszenko tęskni za raketami*, „Gazeta Wyborcza” 25 IX 1998; P. Jendroszczyk, *Tęsknota za bronią jądrową*, „Rzeczpospolita” 26 II 1999.

¹⁰ Сут. за: Н. Халиманович, *Общая характеристика двусторонних отношений Беларуси со странами Балтии (1990-2002 гг.)*, „Белорусский журнал международного права и международных отношений” 2003, nr 2; *Беларусь стремится укреплять партнёрские отношения со всеми соседними государствами, заявил глава МИД*, <http://www.afn.by/news/i/8130> (15 V 2011).

dem, przy jednoczesnym zachowaniu określonych więzi z Rosją i obszarem post-radzieckim. Racjonalność takiego rozwiązania podkreślali eksperci, twierdząc iż „Białoruś, na mocy historycznego doświadczenia, jak żadne inne państwo winna dążyć do stworzenia *pasa dobrosąsiedztwa* wokół swoich granic i nie przekształcać się w jakąś *szarą strefę* między NATO i Rosją”¹¹. Pryncypialne stanowisko Zachodu, zawierające stwierdzenie, iż podstawą do odnowienia rozmów z Mińskiem jest demokratyzacja i liberalizacja ustroju, uniemożliwiło realizację koncepcji.

W latach 1996-1997 białoruska dyplomacja dążyła do wypracowania nowych podstaw polityki zagranicznej¹². Pojawiało się hasło wielowektorowości, jeszcze jako bliżej niesprecyzowany postulat i odpowiedź na pogarszające się relacje z Europą Zachodnią¹³. W efekcie tych wysiłków, w 1997 r. przedstawiono projekt nowej koncepcji polityki zagranicznej Białorusi. W dokumencie tym stwierdzono, iż dotychczasowa polityka była zbyt zorientowana na Zachód, co nie przyniosło państwu wymiernych korzyści. Za priorytetowy dla białoruskiej polityki zagranicznej w rzeczonyj koncepcji uznano wektor wschodni – Rosję oraz WNP. Należy podkreślić, iż dominanta ta stanowiła syntezę obiektywnych czynników wynikających z gospodarczego i militarnego powiązania Białorusi ze wschodnim sąsiadem oraz wyrażanej niejednokrotnie przez Aleksandra Łukaszenkę wizji restauracji państwa nawiązującego do tradycji ZSRR. Polityczna i gospodarcza siła niesprzeciwiającej się antydemokratycznemu kursowi Łukaszenki Rosji sprawiała, że kierunek wschodni polityki zagranicznej Republiki Białoruś mógł być uważany za rekompensujący straty związane z degradacją relacji z Zachodem¹⁴.

W 1997 r. w białoruskiej polityce zagranicznej w miejsce postulowanej wielowektorowości przychodzi doktryna strategicznego partnerstwa z Federacją Rosyjską. W rzeczywistości było to potwierdzenie obiektywnie trwającego od 1993 r. procesu zacieśniania współpracy białorusko-rosyjskiej. W latach 1993-1994 gabinet Wiaczesława Kiebicza podjął starania mające na celu odbudowę wspólnej przestrzeni gospodarczej z Rosją, a hasło unii walutowej stało się motywem przewodnim jego kampanii prezydenckiej. Poglądy te i kierunek ścisłej współpracy ze wschodnim sąsiadem kontynuował, jako głowa państwa, Aleksander Łukaszenko¹⁵.

¹¹ А. Розанов, *Республика Беларусь: внешнеполитические ориентации*, *op.cit.*, s. 46.

¹² *Внешняя политика нашей страны носит прагматический характер*, „Советская Белоруссия” 27 II 1997.

¹³ В. Шадурский, *Принцип многовекторности во внешней политике Беларуси*, [w:] *Проблемы внешней политики и безопасности: Беларусь-Польша: история и перспективы сотрудничества*, А.В. Русакович (ред.), Минск 2009, s. 37-38.

¹⁴ А. Розанов, *Внешняя политика Белоруссии: представления и реальности*, *op.cit.*, s. 69.

¹⁵ Do końca 1999 r. pojęcie „integracja z Rosją” dla Aleksandra Łukaszenki miało wymiar nie tylko ekonomiczny, czy nawet polityczny. Z wypowiedzi Łukaszenki wynikało, iż postrzega tę ideę jako drogę rewitalizacji, a nawet pogłębienia dawnego sojuszu (ZSRR), w jego przekonaniu gwarantującego bezpieczeństwo, dostatek i prestiż. W tym duchu koncepcja integracji Białorusi i Rosji miała być pierwszym krokiem do ustanowienia nowej wspólnoty Słowian.

W styczniu 1995 r. podpisano białorusko-rosyjską umowę o unii celnej, w lutym tegoż roku fundamentalny dokument regulujący relacje bilateralne – *Umowę o przyjaźni, dobrosąsiedztwie i współpracy*. W kwietniu 1996 r. powołano strukturę integracyjną w postaci Stowarzyszenia Białorusi i Rosji, następnie pogłębianą w postaci Związku Białorusi i Rosji z kwietnia 1997 r. oraz Państwa Związkowego z grudnia 1999 r. Integracja Białorusi i Rosji stawała się „integracją pierwszej prędkości” na przestrzeni Wspólnoty Niepodległych Państw. Zaangażowanie Republiki Białoruś unaocznia fakt, iż w końcu 1997 r. z 883 porozumień zawartych w ramach WNP przez wszystkie kraje podpisanych było tylko 130, przodowała zaś Białoruś, która podpisała prawie 95% dokumentów¹⁶. Fakt ten udowadnia znaczenie wschodniego wektora dla ówczesnej polityki zagranicznej Białorusi¹⁷.

Proces jednoczenia Białorusi i Rosji charakteryzował się głęboką asymetrią. Mimo że Białoruś jest partnerem dużo mniejszym od Rosji, czerpała relatywnie więcej korzyści gospodarczych ze współpracy ze wschodnim sąsiadem. Jednocześnie wiązało się to z marginalizacją innych obszarów żywotnie ważnych dla polityki zagranicznej państwa.

Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś w latach 2000-2011

Objęcie władzy w Rosji przez Władimira Putina przyniosło bardzo znaczące przeobrażenia w polityce zagranicznej Białorusi. Władze rosyjskie odeszły od charakterystycznego dla prezydentury Borysa Jelcyna zideologizowanego, bazującego na nostalgii za czasami ZSRR, procesu formalnej integracji obu państw, dążąc do nadania procesowi wymiernego charakteru gospodarczego. Ukróciło się – używając barwnej metafory Andrieja Lachowicza – „dojenie brata”, wykorzystywanie przez Białoruś uprzywilejowanej pozycji w relacjach z Rosją¹⁸. Ograniczenie preferencji gospodarczych, ekspansja rosyjskiego kapitału w najbardziej strategicznych obszarach białoruskiej gospodarki, wreszcie propozycje włączenia Białorusi w skład Federacji Rosyjskiej sprawiły, iż, jak słusznie zauważał Witalij Silickij, „czynnik rosyjski z gwaranta stabilności przekształcił się w potencjalne źródło

¹⁶ *СНГ: грядут перемены?*, „Советская Белоруссия” 21 XI 1997; A. Розанов, *Внешняя политика Белоруссии: представления и реальности*, *op.cit.*, s. 70.

¹⁷ Szerzej o procesie integracji białorusko-rosyjskiej: R. Czachor, *Zarys białorusko-rosyjskich stosunków politycznych na przestrzeni lat 1995-2007*, [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwo krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, W. Baluk (red.), Wrocław 2008.

¹⁸ A. Liakhovich, *Power Poker: An Examination into the Dynamics of the Current Relationship between Russia and Belarus*, <http://belinstitute.eu/images/stories/documents/bppflachovichbelrus.pdf> (15 V 2011).

kryzysu władzy Łukaszenki¹⁹. Białoruski przywódca, kreując się na obrońcę suwerenności, zmuszony został do wypracowania nowej taktyki postępowania na arenie międzynarodowej.

Istotną zmianę w omawianym zakresie przyniósł rok 1999. Można mówić o pewnej refleksji dotyczącej bieżącej polityki w obozie władzy i woli dokonania korekty obranego kursu. W drugiej połowie 1999 r. Aleksander Łukaszenko ocenił dominację wschodniego wektora w polityce zagranicznej jako „kapitałny błąd”²⁰. Nastąpiła krótkotrwała „odwilż” – białoruska dyplomacja podjęła próby odbudowy dialogu z partnerami zachodnimi, choć nie akceptowała żądań demokratyzacji systemu politycznego. Przeobrażenia rozpoczęły się na przełomie 1998 i 1999 r., gdy w wyniku reorganizacji resortów Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś w zakres swoich kompetencji włączyło zagadnienia związane z handlem zagranicznym, a nowym ministrem został Urał Łatypow. Niektórzy obserwatorzy liczyli, iż zmiany te wprowadzą nową jakość w białoruskiej polityce zagranicznej, która stanie się bardziej pragmatyczna i dalekosiężna²¹. Wkrótce jednak, bo wraz z początkiem 2000 r. i objęciem funkcji głowy rosyjskiego państwa przez Władimira Putina, dla Białorusi rozpoczął się czas głębokiej rekonstrukcji dotychczasowych fundamentów polityki zagranicznej i wzmożone dążenie do wielowektorowości.

Będące kluczem do rozumienia białoruskiej polityki zagranicznej początku XXI w. pojęcie „wielowektorowości” oznacza przede wszystkim próbę równoważenia gospodarczych wpływów rosyjskich. Ogłoszenie przez białoruskie władze polityki wielowektorowości wynikało z kilku czynników:

- konieczności redefinicji stosunków z Rosją i zasadniczej zmiany formuły współpracy gospodarczej;
- woli otwarcia nowych kierunków w białoruskiej polityce zagranicznej, nawiązania kontaktów z partnerami z Azji i Ameryki Łacińskiej;
- woli odbudowy dialogu ze wspólnotą transatlantycką, szczególnie z najbliższymi sąsiadami;
- narastających problemów gospodarczych Białorusi, których rozwiązanie bez wsparcia zagranicznego wydawało się niemożliwe.

Wyznaczenie momentu objęcia kursu białoruskich władz na wielowektorowość jest utrudnione. Jej podjęcie wynikało bezpośrednio z zamrożenia procesu in-

¹⁹ V. Silitski, *The political economy of Russian-Belarusian integration*, [w:] *Belarus-Russia Integration. Articles*, V. Bulhakaw (ed.), Minsk-Warsaw 2003, s. 285.

²⁰ Na posiedzeniu Zgromadzenia Parlamentarnego Białorusi i Rosji 2 VII 1999 r. Łukaszenko powiedział: „Zrobiliśmy kapitałny błąd, deklarując wielowektorowość polityki zagranicznej, lecz w rzeczywistości dokonując ostrego zwrotu na wschód. W wyniku tego możemy bardzo dużo stracić.” Cyt. za: В. Улахович, *Концептуальные подходы...*, *op.cit.*, s. 113.

²¹ А. Розанов, *Белоруссия: векторы внешней политики*, „Centrum Carnegie” 1999, nr 4, s. 3.

tegracyjnego w ramach Państwa Związkowego na dotychczasowych zasadach²². Badacze niejednoznacznie określają początek realizacji tego kierunku – zasadniczo jest to rok 2000, związany ze zmianą kierownictwa w Moskwie i wymuszoną reakcją władz w Mińsku, choć w istocie postulat polityki wielowektorowości wiąże się z dążeniem do neutralności i politycznej równowagi pomiędzy Wschodem i Zachodem z 1991 r. Hasło wielowektorowości było wykorzystywane przez władze Białorusi jeszcze na początku 1997 r., gdy Kreml przedstawił warunki integracji z Białorusią, będące *de facto* inkorporacją tego kraju w skład Federacji Rosyjskiej²³. W tej sytuacji Łukaszenko wzmacniał swoje stanowisko deklaracjami o możliwym prozachodnim zwrocie w polityce zagranicznej Białorusi oraz o przywiązaniu do polityki wielowektorowości²⁴.

W istocie wielowektorowość w polityce zagranicznej Republiki Białoruś przechodziła trzy fazy. Pierwsza faza trwała do 2000 r., charakteryzowała się zgłaszaniem przez niektóre kręgi eksperckie i polityczne postulatu podjęcia działań zmierzających do szerszego otwarcia białoruskiej dyplomacji, wyjście spoza dwubiegunowego układu „Zachód-Rosja”, lecz bez wyraźnych podstaw konceptualnych. Druga faza: lata 2000-2007, charakteryzująca się kontynuowaniem i rozszerzaniem działań zmierzających do wyjścia spod politycznego uzależnienia od Rosji z jasno wyartykułowanymi przez prezydenta Łukaszenkę celami państwa i zasadami postępowania, aczkolwiek bez realnych efektów. Trzecia faza, aktywnej wielowektorowości: trwająca od 2007 r., gdy władze białoruskie podjęły szereg kroków zmierzających do równoważenia wpływów rosyjskich, w tym próbę odnowienia dialogu z Zachodem.

Podstawy teoretyczne polityki wielowektorowości zostały po raz pierwszy przedstawione na szerszą skalę jako element kampanii prezydenckiej Aleksandra Łukaszenki w marcu 2001 r.²⁵ Wówczas za podstawę i fundament narodowej poli-

²² Ю. И. Малевич, Ф. З. Прибытковский, А. А. Розанов, *Внешняя политика Республики Беларусь в 2000-е годы*, Минск 2010, s. 6.

²³ Już w 1995 r. pojawiają się załączki zasady wielowektorowości jako podstawy białoruskiej polityki zagranicznej, rozumianej jako zaplanowane i konceptualnie potwierdzone równoważenie wpływów Wschodu i Zachodu. Choć jej podstawy zawarte były w istocie już w *Deklaracji o suwerenności państwowej BSRR* i dokumencie *O zasadach zewnątrzpolitycznej aktywności Republiki Białoruś* oraz były zrozumiałe i akceptowane przez społeczeństwo, to nie doczekały się w omawianym czasie jednoznacznej konceptualizacji. W pewnym stopniu ówczesna białoruska wielowektorowość wyrażała się w woli równoważenia kierunku wschodniego i zachodniego w polityce zagranicznej, realizowanej przez białoruską dyplomację i stanowiącej platformę dla politycznego konsensusu różnych środowisk politycznych. В. Улахович, *Концептуальные подходы...*, *op.cit.*, s. 111.

²⁴ В. Шадурский, *Принцип многовекторности во внешней политике Беларуси*, *op.cit.*, s. 37; А. Eberhardt, *op.cit.*, s. 45; В. Снапковский, *Внешняя политика Республики Беларусь: первые итоги первого десятилетия*, „Белорусский журнал международного права и международных отношений” 2000, nr 4.

²⁵ А. Г. Лукашенко, *За сильную и процветающую Беларусь*, „Республика” 22 V 2001.

tyki zagranicznej Republiki Białoruś określono jej wielowektorowość, której rozumienie oparto na następujących tezach (postulatach):

- pokojowa polityka międzynarodowa, niezaangażowanie w konflikty, w tym tzw. misje stabilizacyjne;
- zbalansowane kontakty międzynarodowe;
- istnienie „pasa dobrosąsiedztwa”, tworzącego atmosferę współpracy z bezpośrednio sąsiadami;
- otwarta gospodarka, z istotnym czynnikiem powiązań międzynarodowych²⁶.

Wyjaśnienie podstaw wielowektorowości zawierało konstatację, że rozpad Związku Radzieckiego zachwiał równowagę sił, która przez pół wieku panowała w Europie i na świecie. Powstanie jednobiegunowego ładu światowego jest przez Białoruś oceniane negatywnie, a polityka wielowektorowości uwzględnia dążenia do uczestnictwa w budowie świata wielobiegunowego. Białoruś wyraża wolę zajęcia „godnego miejsca w społeczności światowej”, a jej realizacja ma następować poprzez utrzymanie strategicznego sojuszu z Rosją, która traktowana jest przede wszystkim jako gwarant bezpieczeństwa militarnego Republiki Białoruś, zacieśnianie stosunków politycznych i gospodarczych z państwami wyrażającymi wolę współpracy (kraje związane z Ruchem Państw Niezaangażowanych), partnerstwo z sąsiadami drogą realizacji „pasa dobrosąsiedztwa” oraz odbudowę równoprawnego dialogu z krajami Zachodu²⁷.

Prawne ramy kierunków aktywności białoruskiej dyplomacji pojawiły się w listopadzie 2005 r. Dokument *Podstawowe kierunki wewnętrznej i zewnętrznej polityki Republiki Białoruś* określił zasady polityki zagranicznej kraju, cele strategiczne i zadania polityki zagranicznej, a także jej sfery realizacji²⁸. Jest to w zasadzie pierwszy akt całościowo formułujący cele i kierunki polityki zagranicznej Białorusi. Dokument cechuje ogólny charakter, gdyż miał on dać impuls do konkretnych prac w tym zakresie²⁹. Nie porusza on spraw sojuszy politycznych, *expressis verbis* nie nazywa koncepcji polityki wielowektorowej, lecz jest wolny od silnej ideologizacji polityki kraju.

W zasadach polityki zagranicznej Republiki Białoruś zapisano:

- przestrzeganie ogólnie uznanych zasad i norm prawa międzynarodowego;
- adekwatność celów polityki zagranicznej do potencjału kraju, zapewnienie ich realizacji dla wzmocnienia pozycji międzynarodowej Białorusi i jej autorytetu;

²⁶ Ibidem.

²⁷ *Краткие тезисы выступления Президента Республики Беларусь на Втором Всебелорусском народном собрании*, <http://www.president.gov.by> (15 V 2011).

²⁸ *Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3 Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь*, <http://www.levonevski.net/pravo/razdel2/num1/2d1157.html> (15 V 2011).

²⁹ *Совет Республики одобрил основные направления внутренней и внешней политики*, <http://bdg.by/news/news.htm?78320,67> (15 V 2011).

- rozwój wielostronnej współpracy z państwami i organizacjami międzynarodowymi z uwzględnieniem interesów wszystkich zainteresowanych stron;
- dobrowolność wstępowania i uczestnictwa w strukturach międzypaństwowych;
- przywiązanie do polityki demilitaryzacji w stosunkach międzynarodowych;
- brak pretensji terytorialnych Republiki Białoruś wobec państw sąsiedzkich³⁰.

Zgodnie z *Podstawowymi kierunkami wewnętrznej i zewnętrznej polityki Republiki Białoruś* dwa strategiczne cele białoruskiej polityki zagranicznej to:

- ochrona suwerenności państwowej i integralności terytorialnej;
- ochrona praw, wolności i interesów obywateli, społeczeństwa i państwa³¹.

W myśl dokumentu realizacja polityki zagranicznej dokonuje się w następujących sferach:

- handel zagraniczny;
- międzynarodowa współpraca gospodarcza;
- międzynarodowa współpraca w zakresie działalności kosmicznej;
- międzynarodowa współpraca wojskowa;
- międzynarodowa współpraca w zakresie realizacji polityki pogranicznej;
- bezpieczeństwo międzynarodowe;
- współpraca humanitarna i prawa człowieka;
- międzynarodowa współpraca w zakresie ochrony zdrowia, wykształcenia, nauki, informacji i informatyzacji, kultury, sportu, turystyki, ochrony środowiska;
- międzynarodowa współpraca w zakresie zapobiegania i likwidacji klęsk żywiołowych;
- współdziałanie przy kodyfikacji i rozwoju prawa międzynarodowego;
- współpraca transgraniczna³².

Należy zaznaczyć, że przedstawiona koncepcja wielowektorowości ma charakter przekrojowy, a podstawy konceptualne białoruskiej polityki wychodzą od diagnozy stanu stosunków międzynarodowych na poziomie globalnym. Punktem wyjścia dla białoruskiej polityki zagranicznej jest stwierdzenie faktu, iż trwa globalny proces przechodzenia społeczności światowej od ładu jednobiegunowego ku wielobiegunowemu. Według Mińska, lata 90. charakteryzowały się zewnętrznymi próbami podporządkowania Republiki Białoruś Zachodowi i Rosji³³. Kraj dokonuje obecnie świadomego, samodzielnego, historycznego wyboru, który dotyczy także niezależnej polityki zagranicznej. Władze deklarują, że aktywnie i konsekwentnie, wraz

³⁰ *Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005...., op.cit.*

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

³³ *Выступление на совещании с руководителями белорусских загранучреждений*, <http://www.president.gov.by> (15 V 2011); Д. Семижон, *С дипломатической точки зрения*, „Беларусь сегодня”, 27 VII 2006.

z sojusznikami, uczestniczą w tworzeniu jednego z poważniejszych światowych ośrodków siły, ochraniając interesy narodowe i zasady sprawiedliwego świata. Aleksander Łukaszenko zaznacza, że Białoruś nigdy nie robiła niczego dla „poklepywania po ramieniu ze strony Zachodu czy Wschodu” i nigdy tak robić nie będzie³⁴.

Kierownictwo państwowe stwierdza, że Republika Białoruś weszła na nowy poziom polityki zagranicznej, w realiach wielowektorowości stała się aktywnym podmiotem stosunków międzynarodowych. Przed władzami stawia się dwa zadania: zapewnić bezpieczeństwo kraju oraz kształtować sprzyjające warunki rozwoju gospodarki i społeczeństwa³⁵.

Mimo że wielowektorowość bazuje na próbie neutralizacji uzależnienia od Rosji, to wciąż sojusz ze wschodnim sąsiadem w ocenie Mińska przynosi maksymalne korzyści polityczne i ekonomiczne. Polityka wielowektorowości realizowana jest drogą próby wzmocnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz poprzez aktywność w Ruchu Państw Niezaangażowanych. W interesie władz Republiki Białoruś leży zorganizowanie silnego bloku państw zdolnych przeciwstawić się na forum ONZ dominacji Stanów Zjednoczonych. W tym celu wykorzystywane są przyjazne więzi z krajami Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. Za wyjątkowo wartościowe ocenia się strategiczne partnerstwo z Chinami. Kierownictwo Białorusi uważa ponadto, że Ruch Państw Niezaangażowanych jest szansą na budowę nowego wielobiegunowego ładu światowego. Udział w nim ma pozwolić Białorusi na wpływ na wydarzenia światowe, promocję własnych doświadczeń i rozszerzanie białoruskiej polityki pokoju³⁶.

Za szczególnie ważny element wielowektorowości potraktować należy zawarcie uprzywilejowanych stosunków, tzw. strategicznych partnerstw, z Chińską Republiką Ludową, Wenezuelą, Iranem oraz Rosją. Dwa kraje z wymienionych są stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ, trzy z nich posiadają broń atomową, a wszystkie odgrywają rolę – przynajmniej regionalnych – liderów politycznych i gospodarczych. Kontakty te, uważane przez dyplomację białoruską za krok ku budowie nowej osi równoważącej jednobiegunowy ład światowy, oznaczają dla Mińska określone wsparcie polityczne, ale przede wszystkim korzyści ekonomiczne.

Istotnym zjawiskiem jest położenie nacisku w polityce zagranicznej kraju na kwestie gospodarcze. Jeszcze na przełomie 1998 i 1999 r. dokonano reformy resortu spraw zagranicznych, jednocześnie nastąpiła zmiana na stanowisku szefa resortu – nowym ministrem spraw zagranicznych Republiki Białoruś został Urał

³⁴ *Выступление на совещании с руководителями белорусских загранучреждений, op.cit.; R. Czachor, Białoruś pomiędzy Wschodem a Zachodem – tendencje polityki zagranicznej Republiki Białoruś okresu prezydentury A. Łukaszenki, [w:] Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej, P. Mickiewicz, H. Wyligała (red.), Wrocław 2009, s. 173-184.*

³⁵ *Выступление на совещании с руководителями белорусских загранучреждений, op.cit.*

³⁶ *Ibidem.*

Łatypow. Z reformą resortu i osobą szefa MSZ wiązano nadzieje, że polityka zagraniczna kraju stanie się bardziej dalekowzroczna i pragmatyczna, także dzięki wzmocnieniu gospodarczego elementu w zakresie kompetencji ministerstwa. Aspekt ten od około 2004 r. nabiera większego, strategicznego znaczenia i coraz częściej jest akcentowany w oficjalnych wystąpieniach³⁷.

Rekapitułując, od momentu zaktywizowania polityki wielowektorowości białoruska polityka zagraniczna weszła na jakościowo inny poziom. Opracowano i przyjęto dokument *Podstawowe kierunki wewnętrznej i zewnętrznej polityki Republiki Białoruś*, kreślący kierunki i zasady pracy białoruskiej dyplomacji. Mimo że tekst zawiera ogólne postulaty, jest pierwszym tego typu dokumentem w białoruskiej polityce zagranicznej. Wciąż treść polityki międzynarodowej Białorusi w dominującym stopniu określa prezydent. Kierunki współpracy wynikają z położenia politycznego Aleksandra Łukaszenki – partnerów znajduje tam, gdzie standardy zachodnioeuropejskiej demokracji nie odgrywają większego znaczenia. Celem białoruskiej wielowektorowej polityki zagranicznej jest wzmocnienie suwerenności kraju, efektywne wpływanie na budowę wielobiegunowego ładu światowego, utrzymanie bliskich więzi z Rosją, która jest gwarantem i oporą białoruskiego bezpieczeństwa militarnego oraz rozwój dialogu z państwami podzielającymi wartości Białorusi z silnym uwzględnieniem elementu gospodarczego w tych stosunkach. Oficjalne materiały Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś podkreślają znaczenie kontaktów z wiodącymi państwami azjatyckimi, a ponadto z Syrią, Egiptem, Zjednoczonymi Emiratach Arabskimi, Omanem czy też Libią i Republiką Południowej Afryki. Charakterystyczną tendencją jest nadawanie coraz większego znaczenia kontaktom gospodarczym – białoruski MSZ deklaruje aktywne uczestnictwo i współpracę z białoruskimi producentami i eksporterami³⁸. Oceniając wielowektorowość jako słuszny i uzasadniony wybór, należy zaznaczyć, iż silny ładunek ideologizacji, wciąż ciągnący na białoruskiej polityce zagranicznej sprawia, iż nie wykorzystuje się w pełni jej potencjału.

Podsumowanie sprzecznych tendencji, gwałtownych zwrotów w konceptualnych założeniach polityki zagranicznej Białorusi wskazuje, że władze państwowe nie miały dalekosiężnej wizji ani obranych na trwałe priorytetów. Sytuacja wyglądała na improwizację, a nie przygotowane plany postępowania³⁹. Udowadnia to brak politycznej doktryny i strategii skutecznego postępowania na arenie międzynarodowej. Badacze zauważają, iż ewolucyjne meandry białoruskiej polityki zagranicznej ujawniają pewną logikę – logikę wewnętrznie sprzecznego poszukiwania międzynarodowej tożsamości państwa, które „prowadziło Białoruś poprzez wszystkie azymuty, w czasie którego nabyto bardzo cenne doświadczenie wielo-

³⁷ Ibidem.

³⁸ *Отношения Республики Беларусь со странами Азии и Африки*, <http://www.mfa.gov.by> (15 V 2011).

³⁹ В. Улахович, *Концептуальные подходы...*, *op.cit.*, s. 114.

rakich kontaktów międzynarodowych”⁴⁰. Uwzględniając specyfikę białoruskiego ustroju oraz położenie władz państwowych na arenie światowej należy stwierdzić, iż wciąż zakres uczestnictwa Białorusi w stosunkach międzynarodowych nie odpowiada potencjałowi, wielkości i geograficznemu położeniu tego państwa.

Summary

Rafał Czachor

The main directions of Belarus' foreign policy in 1994-2011

The following article presents main directions of the foreign policy of the Republic of Belarus. The main thesis is that Belarus' foreign policy in 1994-2011 can be divided into two distinct periods. Domination of political and economical relations with Russia, development of Belarusian-Russian integration structures were main elements of first period (1994-1999) while in the second period (since 2000) the authorities of the Republic of Belarus are declaring priority of multilateralism and development of relations with all countries.

Rafał Czachor – dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach.

⁴⁰ Д. Тренин, *Предисловие к русскому изданию*, [w:] *Белоруссия на перепутье...*, *op.cit.*, s. 8; А. Розанов, *Республика Беларусь...*, *op.cit.*, s. 36.