

(Nie)realna neutralność Próby redefinicji białoruskiej polityki zagranicznej

Kamil Kłysiński

Trwający konflikt rosyjsko-ukraiński i wzrost napięcia w stosunkach Rosji z Zachodem skłonił władze białoruskie do podjęcia próby redefinicji polityki zagranicznej w kierunku zaakcentowania neutralności wobec skonfliktowanych stron. W rezultacie w okresie ostatnich kilkunastu miesięcy w retoryce Białorusi zaczęła wyraźnie dominować narracja niezaangażowania. Mińsk usiłuje odgrywać rolę neutralnego mediatora, licząc, że taka strategia będzie zabezpieczeniem przed skutkami eskalacji napięcia między Rosją a Zachodem, co postrzegane jest obecnie jako największe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Tym samym Mińsk powraca do dyskutowanej na początku lat 90. idei dążenia Białorusi do neutralności, która wciąż jest formalnie zapisana w białoruskiej konstytucji. Skuteczność nowej strategii poważnie ograniczona jest jednak pozostawaniem Mińska w ścisłym sojuszu wojskowym z Moskwą. W związku z tym Białoruś jako państwo aspirujące do neutralności nie będzie w stanie uzyskać pełnej wiarygodności na arenie międzynarodowej.

Niezrealizowane koncepcje z lat 90.

Głęboko zakorzeniona pamięć Białorusinów o doświadczeniach z II wojny światowej¹ oraz dotkliwych skutkach katastrofy w Czarnobylu (białoruska SRR była najbardziej poszkodowana spośród wszystkich republik byłego Związku Radzieckiego) sprawiły, że w zainicjowanej po uzyskaniu niepodległości debacie o polityce zagranicznej Białorusi istotne miejsce zajęła kwestia neutralności. Ważnym czynnikiem wzmacniającym narrację nieangażowania się po żadnej ze stron stała się również powszechna wśród białoruskich elit świadomość położenia Białorusi pomiędzy Wschodem a Zachodem,

które miałyby w naturalny sposób definiować wyważoną międzynarodową strategię. Idea ta była przedstawiana w ścisłym związku z deklaracją zrzeczenia się statusu państwa posiadającego broń jądrową (odziedziczone w spadku po Armii Czerwonej głowice jądrowe zostały ostatecznie wywiezione z Białorusi do listopada 1996 roku). Jednocześnie, w celu umocowania deklarowanej neutralności w regionalnym kontekście, Mińsk w pierwszej połowie lat 90. kanałami dyplomatycznymi usiłował wypromować koncepcję utworzenia strefy bezatomowej w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej, co jednak nie spotkało się z zainteresowaniem ze strony innych państw². Niezależnie od umiarkowanie sceptycznych reakcji za granicą, dla władz Białorusi idea neutralności miała na tyle fundamentalne znaczenie, że znalazła się we wszystkich oficjalnych dokumentach okre-

¹ Według oficjalnych białoruskich szacunków w toku działań wojennych oraz represji niemieckiego okupanta śmierć poniosło od 2,5 mln do 3 mln mieszkańców terytorium dzisiejszej Białorusi, czyli blisko 1/3 ówczesnej populacji BSRR. Zniszczono również większość infrastruktury przemysłowej i miejskiej (zniszczenia w Mińsku, Homlu i Witebsku sięgały 90 proc.). Zob. *Последствия Великой Отечественной войны для Беларуси*, <https://archives.gov.by/index.php?id=697135>.

² У.Е. Снапкоўскі, *Гісторыя знешняй палітыкі Беларусі*, Mińsk 2004, s. 248–249.

ślających wówczas priorytety białoruskiej polityki zagranicznej oraz podstawy ustroju państwa. Dążenie Białorusi do neutralnego statusu zapisane jest również w art. 18 obecnie obowiązującej białoruskiej konstytucji³.

Jednak już na początku lat 90. zarysowała się tendencja do odtwarzania w nowej formie ścisłych, sojuszniczych relacji z dawnym centrum decyzyjnym ZSRR, czyli Rosją. Białoruś przystąpiła do traktatu taszkenckiego o bezpieczeństwie zbiorowym z 1992 roku i tym samym weszła w skład budowanego pod egidą Moskwy i w oparciu o część republik b. ZSRR sojuszu wojskowego, przekształconego następnie w Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Ważnym czynnikiem sprzyjającym umocnieniu wpływów Rosji było całkowite uzależnienie białoruskiej gospodarki od preferencyjnych warunków dostaw rosyjskich surowców: ropy i gazu, a także kluczowe znaczenie dostępu do rynku zbytu w Rosji i przejętych jeszcze z epoki ZSRR więzi kooperacyjnych. Dojście w 1994 roku do władzy Alaksandra Łukaszenki znacząco przyspieszyło proces poszerzania sfery rosyjskich wpływów na Białorusi.

Dążenie Białorusi do neutralnego statusu jest zapisane w art. 18 obecnie obowiązującej konstytucji.

Białoruski prezydent, odwołujący się do popularnych wówczas w białoruskim społeczeństwie sentymentów radzieckich oraz idei jedności słowiańskiej, zainicjował i aktywnie wspierał proces rosyjsko-białoruskiej integracji, zakończonej utworzeniem w 1999 roku Państwa Związkowego Białorusi i Rosji. W ramach tej struktury powstała również Regionalna Grupa Wojsk,

³ W. Baluk, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, [w:] *Białoruś Europa Wschodnia – dekada transformacji*. Białoruś, B.J. Albin, W. Baluk (red.), Wrocław 2004, s. 272; zob. również Konstytucja Republiki Białorusi, <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

odpowiedzialna m.in. za organizację wspólnych ćwiczeń wojskowych⁴. Oznaczało to istotne zacieśnienie współpracy wojskowej obu państw, wykraczającej poza ramy OUBZ. Tym samym głównym kierunkiem w białoruskiej polityce zagranicznej stało się partnerstwo strategiczne z Rosją⁵, a zapisana w konstytucji idea dążenia do neutralności stała się jedynie mniej lub bardziej chwytliwym hasłem propagandowym białoruskich władz.

Coraz węższe pole manewru pomiędzy Rosją i Zachodem

Urzędujący od 2000 roku nowy prezydent Rosji Władimir Putin, w odróżnieniu od swojego poprzednika Borysa Jelcyna, w zamian za dalsze preferencje gospodarcze i energetyczne oczekiwał od Białorusi sprzedaży strategicznych podmiotów w przemyśle oraz stopniowej rezygnacji z atrybutów państwowości na rzecz Państwa Związkowego, co w praktyce oznaczałoby pełne podporządkowanie Moskwie⁶. Choć Alaksandr Łukaszenka nigdy formalnie nie wycofał się z projektu integracji z Rosją, to w obawie przed utratą podmiotowości skutecznie blokował rozwój tego procesu, usiłując utrzymać jednocześnie możliwie wysoki poziom rosyjskich subsydiów, niezbędnych do podtrzymania przestarzałej, opartej na nakazowo-rozdzielczym modelu gospodarki. W tej sytuacji jedynym sposobem na utrzymanie niezależności

⁴ Л. Спаткай, *Военное сотрудничество Беларуси с Россией*, 10.03.2015, <https://bsblog.info/voennoe-sotrudnichestvo-belarusi-s-rossiej/>

⁵ Уладзімір Улаховіч wskazał na ewolucję strategii Mińska od polityki neutralności (1991–1994), wielowektorowości (1994–1997) i partnerstwa strategicznego z Rosją (od 1997 roku). Zob. В. Улаховіч, *Внешняя Политика Республики Беларусь 1991–2001: опыт концептуального самоопределения*, [w:] *Внешняя Политика Беларуси в исторической перспективе*, Mińsk 2002, s. 233.

⁶ Najbardziej dobitnie prezydent Rosji wyraził swoje stanowisko w 2002 roku, kiedy wprost zaproponował Białorusi wejście w skład Federacji Rosyjskiej, *Путин фактически предложил Белоруссии войти в состав России*, 15.08.2002, <https://www.svoboda.org/a/24190894.html>

była próba balansowania, czyli równoważenia presji Moskwy dialogiem z Zachodem, w tym przede wszystkim z UE. Należy przy tym podkreślić, że skala uzależnienia Białorusi od Rosji była na tyle znacząca, iż białoruskim władzom nigdy nie udało się osiągnąć pełnej równowagi pomiędzy rosyjskim i unijnym kierunkiem polityki zagranicznej oraz gospodarczej. Niemniej realizacja tej strategii była próbą wykorzystania powiązanego z ideą neutralności atutu strategicznego położenia Białorusi pomiędzy Rosją i Zachodem. Strategia ta, choć prowadziła do częstych kryzysów z poirytowaną brakiem postępów w integracji Moskwą oraz okresowego zrywania dialogu z rozczarowaną łamaniem praw człowieka UE, pozwalała zachować niezależność, szczególnie wobec ekspansywnie nastawionej Rosji.

Pole manewru w polityce zagranicznej Mińska uległo znacznemu zawężeniu na skutek konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014 roku. Przyłączenie Krymu do Rosji oraz proklamacja separatystycznych republik w Donbasie wywołały poważne obawy Alaksandra Łukaszenki przed niebezpiecznym precedensem ingerencji Rosji w integralność terytorialną b. republiki radzieckiej w bezpośrednim sąsiedztwie Białorusi. W związku z tym Mińsk nie uznał tych zmian terytorialnych ani również nie wsparł separatystów ze wschodniej Ukrainy⁷. Z drugiej strony białoruski prezydent starał się unikać otwartej krytyki działań Rosji⁸. Jednocześnie białoruska dyplomacja skwapliwie wykorzystwała możliwość przeprowadzenia w Mińsku we wrześniu 2014 roku i lutym 2015 roku rozmów pokojowych w sprawie rozwiązania konfliktu w Donbasie do budowania wizerunku Białorusi jako neutralnego pośrednika.

⁷ W 2008 roku Białoruś również z dystansem odniosła się do inwazji wojsk rosyjskich w Gruzji i również nie uznała wspieranych przez Rosję Abchazji i Osetii Południowej.

⁸ Typowym przykładem tak dwuznacznego stanowiska była wypowiedź z 23 marca 2014 roku, gdy z jednej strony Łukaszenka oświadczył, iż „Ukraina powinna być krajem integralnym i niepodzielnym”, a z drugiej uznał Krym za *de facto* część terytorium Rosji; zob. Лукашенко «такими» матерными словами не разговаривает, 23.03.2014, http://naviny.by/rubrics/politic/2014/03/23/ic_articles_112_184995/

Wyważone podejście Mińska do obu stron konfliktu spotkało się jednak z negatywną reakcją Rosji, oczekującej od swojego sojusznika bezwarunkowej lojalności, w tym również pełnego poparcia dla działań na Ukrainie. W rezultacie w rosyjskich mediach oraz w narracji rosyjskich ekspertów pojawiła się bezprecedensowo ostra krytyka przejawów samodzielności białoruskich władz zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w sferze polityki historycznej, językowej i kulturalnej. Jednocześnie wyraźnie nasiliła się na Białorusi działalność rosyjskich lub prorosyjskich organizacji społecznych i paramilitarnych, promujących idee „rosyjskiego świata”⁹.

Białoruska polityka zagraniczna, stawiająca sobie za cel przetrwanie, nie przystawała do agresywnej strategii Kremla na obszarze poradzieckim.

Sytuację Białorusi dodatkowo skomplikowało rosnące napięcie pomiędzy UE, USA a Rosją. W tej sytuacji Moskwa zwiększała swoją presję wobec Białorusi¹⁰. Białoruska polityka zagraniczna, stawiająca sobie za cel przetrwanie i deeskalację napięcia, nie przystawała do agresywnej strategii Kremla zarówno na obszarze poradzieckim, jak i wobec Zachodu.

Mińsk nie mógł jednak w pełni wykorzystać potencjału dialogu z Zachodem wznowionego na przełomie 2015 i 2016 roku¹¹. Z jednej stro-

⁹ Więcej na ten temat zob. K. Kłysiński i P. Żochowski, *Koniec mitu bratniej Białorusi? Uwarunkowania i przejawy rosyjskiego softpower na Białorusi po 2014 roku*, „Prace OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2016-11-07/koniec-mitu-bratniej-bialorusi-uwarunkowania-i-przejawy-rosyjskiego>

¹⁰ Przejawem rosyjskiej presji była próba wymuszenia jesienią 2015 roku na władzach Białorusi zgody na rozmieszczenie bazy rosyjskiego lotnictwa wojskowego w Bobrujsku. Rozmieszczenie na stałe rosyjskich wojsk na terytorium Białorusi miałyby bezprecedensowy charakter i w znacznym stopniu ograniczyłyby samodzielność Mińska na arenie międzynarodowej.

¹¹ Pod wpływem wydarzeń na Ukrainie Alaksandr Łukaszenka zdecydował o zwolnieniu w sierpniu 2015 roku wszystkich białoruskich więźniów politycznych, co otworzyło drogę do rozmów z UE, która ostatecznie 15 lutego 2016 roku zniosła większość sankcji wobec Białorusi. Wznowiony wówczas dialog trwa do chwili obecnej.

ny ograniczeniem była – tak jak w poprzednich latach – niezdolność autorytarnego reżimu do realnej demokratyzacji, ale równie ważnym czynnikiem była obawa przed reakcją Kremla.

Białoruski prezydent, opierając się na doświadczeniu w organizacji rozmów w sprawie Ukrainy, wskazał Mińsk jako miejsce dla procesu pokojowego.

Tym samym pole manewru Mińska uległo znacznemu zawężeniu, a stosowana do tej pory z powodzeniem taktyka balansowania straciła swoją skuteczność. W związku z tym władze Białorusi zdecydowały się na powrót do zarzuconej przed laty idei neutralności.

Próba ucieczki do przodu, czyli koncepcja Helsinek 2

Na forum zorganizowanej w Mińsku w lipcu 2017 roku 26. dorocznej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE Alaksandr Łukaszenka oficjalnie zaapelował do społeczności międzynarodowej o rozpoczęcie szeroko zakrojonych rozmów pokojowych przy wykorzystaniu struktur OBWE. Celem tej inicjatywy miałyby być deeskalacja napięcia w Europie Wschodniej (lub w szerszym formacie również w innych częściach świata), a następnie wypracowanie nowych kompleksowych porozumień, gwarantujących pokojową współpracę, przede wszystkim pomiędzy głównymi aktorami międzynarodowymi, czyli Rosją, UE, USA i Chinami. Zaproponowany przez Mińsk format rozmów nawiązuje do zorganizowanej w Helsinkach w 1975 roku Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i w związku z tym otrzymał nazwę Helsinki 2¹². Jednocześnie białoruski prezydent, opierając

się na doświadczeniu Białorusi jako organizatora rozmów w sprawie Ukrainy¹³, wskazał Mińsk jako optymalne miejsce dla procesu pokojowego. Deklaracja Alaksandra Łukaszenki dała początek działaniom idącym w kierunku implementacji rozmów pokojowych w formie „Helsinki 2”. W styczniu 2018 roku szef białoruskiej dyplomacji Uładzimir Makiej oświadczył, że jego resort opracował szczegółową koncepcję, która jest obecnie konsultowana z rządami innych państw, potencjalnie zainteresowanych udziałem w rozmowach¹⁴.

Ważnym wydarzeniem promującym Białoruś w roli mediatora międzynarodowego była zorganizowana w maju br. w Mińsku międzynarodowa konferencja na temat bezpieczeństwa regionalnego z udziałem kilkuset ekspertów z Europy, Azji Centralnej, Chin, USA i Kanady¹⁵. W obradach wzięł udział również Łukaszenka, który w swoim wystąpieniu podkreślił konieczność budowy nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego i ponownie zadeklarował gotowość Białorusi do udziału w tym procesie¹⁶. Uczestniczący w konferencji przedstawi-

¹² Więcej zob. A. Класковский, *Лукашенко разогревает отношения с Европой холодным летом 2017-го*, <https://naviny.by/article/20170705/1499264869-lukashenko-razogrevaet-otnosheniya-s-evropoy-holodnym-letom-2017-go>

¹³ Przedstawiciele białoruskich władz w ciągu ostatnich czterech lat na wszystkich dostępnych forach międzynarodowych konsekwentnie prezentowali Białoruś jako „dawcę bezpieczeństwa” w regionie, właśnie wskazując na koncyliacyjne podejście do konfliktu na Ukrainie. Zob. *Беларусь убедительно обозначает себя как донора безопасности в Европе – Мясникович*, 28.11.2017, <http://www.belta.by/politics/view/belarus-ubeditelno-oboznachaet-sebja-kak-donora-bezopasnosti-v-evrope-mjasnikovich-277888-2017/>

¹⁴ Szczegóły tej koncepcji nie zostały ujawnione. Jednocześnie minister Makiej przyznał, iż jak dotąd partnerzy zagraniczni „ostrożnie” odnoszą się do białoruskiej inicjatywy. Zob. *Беларусь разработала концепцию запуска «Хельсинки-2» и работает над ее реализацией – Макей*, 5.01.2018, <http://www.belta.by/politics/view/belarus-razrabotala-kontseptsiju-zapuska-helsinki-2-i-rabotaet-nad-ee-realizatsiej-makej-283334-2018/>

¹⁵ Organizatorem konferencji „Europa Wschodnia: w poszukiwaniu bezpieczeństwa dla wszystkich” był działający od 2015 roku białoruski think tank „Miński Dialog”.

¹⁶ W swoim wystąpieniu Alaksandr Łukaszenka wielokrotnie kładł nacisk na prawo i obowiązek małych państw podjęcia działań na rzecz pokoju, tak aby nie padły one ofiarą konfliktu pomiędzy wielkimi graczami międzynarodowymi. Zob. A. Александров, Т. Коровенкова, *Минский диалог. Лукашенко говорил о мутации вызовов и страшной болезни политиков*, [https://naviny.by/article/20180524/1527158370-minskiy-dialog-lukashenko-govoril-o-mutacii-vyzovov-i-strashnoy-bolezni](https://naviny.by/article/20180524/1527158370-minskiy-dialog-lukashenko-govoril-o-mutacii-vyzovov-i-strashnoy-bolezni-politikov)

cele białoruskich władz unikali krytyki NATO, co miało zapewne wzmocnić przekaz o neutralnej postawie Mińska. Jednocześnie, podczas wizyty w Belgii 31 maja, Makiej zapewnił, że Białoruś dąży do większej stabilności w regionie i w związku z tym nie planuje rozmieszczenia na swoim terytorium jakiegokolwiek bazy wojskowej, ale w przypadku powstania amerykańskiej bazy w Polsce pozostawia sobie prawo do zmiany stanowiska w tej sprawie¹⁷.

Czy Białoruś stać na neutralność?

Z licznych wypowiedzi przedstawicieli władz białoruskich można wywnioskować, że jako główne zagrożenie zewnętrzne postrzegają eskalację napięcia pomiędzy Rosją i Zachodem. Strategiczne położenie pomiędzy Wschodem i Zachodem, początkowo uznawane za atut, stało się obecnie dla Białorusi potencjalnym zagrożeniem dla jej bezpieczeństwa, a być może również niepodległości. Rosja stała się agresywna i roszczeniowa w stosunku do białoruskiego sojusznika, natomiast Zachód zostanie odległy w sferze wartości i standardów prawno-ustrojowych, nieprzystających do specyfiki autorytarnego reżimu. Stąd też władze

Białorusi uznały, iż jedyną skuteczną gwarancją przetrwania będzie próba uzyskania powszechnie uznanego statusu kraju niezaangażowanego po żadnej ze stron konfliktu, odgrywającego aktywną rolę pośrednika (względnie gospodarza rozmów) w procesach pokojowych.

Tym samym Mińsk próbuje dokonać redefinicji swojej strategii zagranicznej, opierając się na tradycjach dążenia do neutralności z lat 90. Sformułowana w ten sposób koncepcja, choć potencjalnie mogłaby wzmocnić pozycję Białorusi na arenie międzynarodowej, ma jednak poważne ograniczenie. Trudno bowiem uznać za neutralne lub przynajmniej wiarygodne w roli mediatora państwo pozostające aktywnym członkiem bloku militarnego (OUBZ) pod egidą Rosji, a przede wszystkim powiązane ścisłym sojuszem wojskowym z Moskwą. Realizacja mediatorskich ambicji Mińska będzie zatem zależeć nie tyle od skuteczności białoruskiej dyplomacji, ile od przychylności Kremla, oczekującego od strony białoruskiej pełnej lojalności i podporządkowania. Oznacza to, że władze Białorusi w najbliższej perspektywie będą w stanie jedynie imitować dążenie do neutralności, uwzględniając przy tym rosyjskie interesy w regionie.

¹⁷ Więcej zob. *Макей о военной базе РФ в Беларуси: «Нет ничего невозможного»*, 1.06.2018, <https://naviny.by/new/20180601/1527850414-makey-o-voennoy-baze-rf-v-belarusi-net-nichego-nevozmozhnogo>

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt
REDAKCJA: Małgorzata Zarębska, Katarzyna Kazimierska
SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: +48 | 22 | 525 80 00,
fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl