



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 49 (153) • 3 września 2003 r. • © PIŚM

nr egz. ~~PIŚM 20~~

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),  
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

---

## Cele i kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś

Adam Eberhardt

**Uwarunkowania.** Licząca 10 mln mieszkańców Republika Białoruś nie ma historycznych doświadczeń własnej państwowości, tożsamość narodowa Białorusinów jest wciąż we wstępnym stadium formowania się, a ich świadomość historyczna opiera się głównie na doświadczeniach z czasów Związku Sowieckiego.

Powyższe czynniki spowodowały, że pod koniec lat osiemdziesiątych hasła niepodległościowe nie uzyskały na Białorusi – w przeciwieństwie do większości pozostałych republik ZSRS – wyraźnej aprobaty społecznej.

Politykę zagraniczną Białorusi warunkują ponadto sięgające okresu ZSRS głębokie, zarówno instytucjonalne, jak i personalne, powiązania z Rosją w dziedzinie gospodarki, bezpieczeństwa i obronności. Białoruś jest uzależniona od rosyjskich surowców energetycznych, które importuje po cenach niższych niż na rynkach światowych. Rosja to główny kredytodawca białoruskiej gospodarki, jedynie rosyjskie przedsiębiorstwa aktywnie inwestują w republice, zaś rynek rosyjski jest głównym odbiorcą białoruskiego eksportu. Oceniając czynniki wpływające na politykę Białorusi wobec Rosji należy również podkreślić, że relacje dwustronne charakteryzuje głęboka asymetria powiązań i zależności. Wynika ona z olbrzymiej dysproporcji w wielkości, potencjale gospodarczym (białoruski PKB stanowi jedynie niespełna 4% PKB Rosji) oraz politycznym obu państw.

**Koncepcja.** Cele i kierunki polityki zagranicznej Białorusi nie zostały jak dotąd całościowo sformułowane w żadnym z oficjalnych dokumentów. Wprawdzie organy administracji państwowej (głównie MSZ RB) wypracowały kilka wariantów koncepcji polityki zagranicznej państwa, ale dokumentów tych nie zatwierdzono, a ich treść nie została ujawniona opinii publicznej. W tej sytuacji koncepcję białoruskiej polityki zagranicznej można zrekonstruować jedynie w oparciu o dokumenty o charakterze ogólnym oraz deklaracje poszczególnych instytucji państwowych.

W białoruskiej konstytucji z 1994 r. zadeklarowano dążenie republiki do uzyskania statusu neutralności oraz ogłoszenia jej terytorium strefą bezatomową. Konstytucja przekazuje największe uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej prezydentowi, który ma gwarantować realizację jej celów. Rola prezydenta w tej

dziedzinie wynika również z jego niezwykle rozbudowanych uprawnień w polityce wewnętrznej – rząd Białorusi, który „wypracowuje główne kierunki polityki zagranicznej” i zajmuje się jej realizacją, jest powoływany i odwoływany przez prezydenta oraz podlega jego kontroli.

W tej sytuacji za główne źródło informacji o celach i kierunkach polityki zagranicznej Białorusi muszą służyć wystąpienia prezydenta Alaksandra Łukaszenki, ze szczególnym uwzględnieniem jego dorocznych *Posłań do Narodu i Parlamentu*. W tych wypowiedziach trudno jednak odnaleźć zarysy uporządkowanej koncepcji polityki zagranicznej, bowiem przeważnie są one raczej komentarzami do bieżących wydarzeń.

W posłaniu z 16 kwietnia 2003 r. Łukaszenka podkreślił, że w obecnych warunkach strategiczny interes Białorusi leży w nadaniu integracji z Rosją nowej dynamiki, jednak zdecydowanie wykluczył możliwość przyłączenia Białorusi do Rosji jako podmiotu federacji. Także w dokumentach białoruskiego MSZ wyraźnie podkreśla się konieczność utrwalenia niepodległości państwa i jego pozycji międzynarodowej. Jednocześnie zwraca się uwagę na konieczność pogłębienia integracji z Rosją (w tym koordynacji polityki zagranicznej), a także współpracy wielostronnej w ramach WNP.

W swoich wystąpieniach Łukaszenka często podkreśla, że to właśnie zbliżenie z Rosją wywołuje niechęć niektórych państw trzecich (głównie USA), które w odpowiedzi izolują Białoruś w polityce międzynarodowej oraz ingerują w jej sprawy wewnętrzne.

**Realizacja.** Oceniając politykę zagraniczną Białorusi należy zwrócić uwagę na istotne różnice między deklaracjami, a działaniami władz. Postępująca integracja wojskowa z Rosją (w ramach porozumień dwustronnych oraz Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym WNP) stoi w sprzeczności z zapisanym w konstytucji dążeniem do neutralności. Trudno określić również rzeczywiste intencje władz republiki wobec (sformułowanych w wielu porozumieniach) planów dalszej integracji z Rosją oraz przyszłości relacji ze Stanami Zjednoczonymi, Unią Europejską i organizacjami międzynarodowymi monitorującymi przestrzeganie praw człowieka.

Stosunki z Federacją Rosyjską niezmiennie stanowią główny kierunek polityki zagranicznej Białorusi. Choć politykę zbliżenia ze wschodnim sąsiadem zwykło się kojarzyć z rządzącą republiką od 1994 r. prezydentem Łukaszenką, to należy podkreślić, że za ścisłą współpracą i integracją z Rosją (m.in. przywróceniem wspólnej waluty) opowiadał się również premier Wiaczasław Kiebicz, pełniący urząd w latach 1990–1994.

Łukaszenka uczynił integrację z Rosją głównym hasłem swej prezydentury. W dużym stopniu to z jego inicjatywy oba państwa zawarły wiele porozumień przewidujących zbliżenie polityczne i gospodarcze. Wraz z prezydentem Borysem Jelcynem był inicjatorem tworzenia kolejnych struktur integracyjnych: Stowarzyszenia Białorusi i Rosji (2 kwietnia 1996 r.), Związku Białorusi i Rosji (2 kwietnia 1997 r.) oraz Państwa Związkowego (8 grudnia 1999 r.). Idące najdalej w planach integracji *Porozumienie o utworzeniu Państwa Związkowego* przewiduje prowadzenie przez Rosję i Białoruś uzgodnionej polityki zagranicznej i obronnej. Jednocześnie zakłada, że oba państwa zachowają suwerenność, integralność terytorialną, zasady ustrojowe, konstytucję oraz symbole państwowe. Zachowają również osobne członkostwo w ONZ oraz – jeżeli nie ustalą inaczej – w innych organizacjach międzynarodowych. Porozumienie z 1999 r. formułuje cel utworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej. Zapowiedziano, że znaczny zakres polityki monetarnej i fiskalnej należy do wyłącznych kompetencji Państwa Związkowego. W kolejnych umowach sprecyzowano, że począwszy od 1 stycznia 2005 r. (po przeprowadzeniu koniecznej unifikacji oraz harmonizacji rosyjskiego i białoruskiego ustawodawstwa) rosyjski rubel przyjmie rolę wspólnej waluty obu państw.

Znacznej części porozumień zawartych w ostatnich latach nie udało się zrealizować. Projekty integracji były bowiem tworzone przez polityków w znacznym stopniu na użytek propagandowy. Objęcie prezydentury w Rosji przez Władimira Putina – który skoncentrował się na zwiększaniu rosyjskich wpływów na Białorusi, a nie utrzymywaniu dotychczasowej integracyjnej fikcji – wykazało rzeczywiste sprzeczności interesów obu stron. Złożona przez Putina w sierpniu 2002 r. propozycja przyłączenia (inkorporacji) Białorusi do Rosji wywołała sprzeciw i oburzenie Łukaszenki. Głębokie kontrowersje w stosunkach dwustronnych budzi również treść wspólnie przygotowywanego Aktu konstytucyjnego Państwa Związkowego oraz kwestia kompetencji organów ponadnarodowych.

Spory dotyczące wizji Państwa Związkowego wykazały, że białoruski prezydent nie jest gotowy do zrzeczenia się nawet części swej władzy na rzecz Moskwy. Z kolei Rosja nie zamierza traktować Białorusi jako równorzędnego partnera i realizować idei integracji na niekorzystnych dla siebie warunkach, a raczej konsekwentnie zmierza do rozszerzania powiązań o charakterze gospodarczym, co automatycznie utrwalić może białoruskie uzależnienie również w sferze politycznej. Przeciwdziałanie tym procesom, pomimo deklarowanego przez Białoruś dążenia do dalszej integracji z Federacją Rosyjską, będzie głównym wyzwaniem stojącym w najbliższych latach przed białoruską polityką zagraniczną.

Dysproporcje w potencjale oraz znaczeniu Białorusi i Rosji dodatkowo pogłębia fakt izolacji międzynarodowej prezydenta Łukaszenki ze strony państw najwyżej rozwiniętych. Kryzys w stosunkach Białorusi z USA i UE trwa nieprzerwanie (choć z różnym natężeniem) od 1996 r., kiedy Łukaszenka, powołując się na wyniki referendum, rozwiązał parlament, rozszerzył swoje uprawnienia i przedłużył kadencję.

W odpowiedzi Rada UE zdecydowała się ograniczyć współpracę z Białorusią – najważniejszą decyzją było zamrożenie w 1997 r. procesu wdrożenia układu przejściowego (*interim agreement*) oraz *Układu o Partnerstwie i Współpracy* (PCA), który miał określać zakres dialogu politycznego i zakładał liberalizację wzajemnego handlu. Stany Zjednoczone oraz Unia Europejska wprowadziły również ograniczenia w kontaktach z władzami białoruskimi oraz wstrzymały znaczną część programów pomocowych dla Białorusi. Z tych samych powodów utrudniony jest również rozwój stosunków polsko-białoruskich, które koncentrują się głównie na podstawowych kwestiach wynikających z faktu sąsiedztwa.

Normalizacja relacji Białorusi z USA i UE (podobnie jak jej przystąpienie do Rady Europy czy Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE) jest niemożliwa bez przeprowadzenia demokratyzacji białoruskiego systemu politycznego.

Ograniczenie do minimum stosunków politycznych (a w konsekwencji również gospodarczych) Białorusi z państwami najwyżej rozwiniętymi pogarsza sytuację międzynarodową republiki i nie sprzyja jej modernizacji. Izolacja międzynarodowa osłabia również pozycję władz w Mińsku w relacjach ze wschodnim sąsiadem i wzmacnia wrażenie całkowitego braku alternatywy dla rosyjskiego wymiaru polityki zagranicznej Białorusi. Obrazu tego nie zmienia wyraźne dążenie białoruskiej dyplomacji do aktywizacji stosunków z postsowieckimi republikami Azji Środkowej, Chinami i takimi państwami jak: Kuba, Libia, Iran oraz – jeszcze do niedawna – Irak.

## OGŁOSZENIA

**The Polish Foreign Affairs Digest**

English Language Versions of Papers Published  
in „Polski Przegląd Dyplomatyczny” and Other Journals in Poland

Quarterly

No. 2 (7), 2003

**Contents**

**Speech by HE Mr. Aleksander Kwaśniewski,**  
President of the Republic of Poland,  
at the Polish Institute of International Affairs

**Speech by HE Ms. Mary McAleese,**  
President of Ireland,  
at the Polish Institute of International Affairs

**Józef Oleksy**  
Poland in the European Union. What Foreign Policy?

**Zbigniew Jaworowski**  
Eurocentrism

**Radosław Zenderowski**  
Borders of Europe—Borders in Europe

**Asia—Globalisation and Values**

**Agnieszka Kołakowska**  
Imagine... The Intellectual Origins of Political Correctness

**Waldemar Gontarski**  
United States of Europe?

**Aleksander Surdej**  
Problems with the Institutionalisation of European Economic Governance in Work  
on the Constitution of the European Union

**Andrzej Bylicki, Jerzy M. Langer**  
Polish Science in View of Integration with the European Union

**Kazimierz Jósowski**  
Trans-border and Inter-regional Cooperation of Poland at the Threshold of Its  
Membership in the European Union

**Nikolas K. Gvosdev**  
NATO's "Eastern Question": The View from Washington

**Christoph-Benedikt Scheffel**  
Problems and Conflicts of Interest in German-Polish Relations at the Turn of the  
Century

**Krzysztof Miszczak**  
Germany's Place in 21st Century Europe

**Adam Eberhardt**  
The Common Border Issue in Russian-Ukrainian Relations

*Sprzedaż i prenumerata w Instytucie oraz w Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa,  
Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*