

NOTATKA

nt. kluczowych dla RP zapisów Koncepcji Bezpieczeństwa Narodowego Białorusi

Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Białoruś (KBN) została zaakceptowana na posiedzeniu białoruskiej Rady Bezpieczeństwa 19 października 2010 r., a przyjęta dekretem prezydenta 9 listopada 2010 r. Poniżej została przedstawiona ocena kluczowych zapisów Koncepcji (dokładniejsze omówienie dokumentu – zob. Aneks):

1. KBN wydaje się być dokumentem stosunkowo otwartym, to jest wiernie ukazującym sposób myślenia elity białoruskiej o kwestiach bezpieczeństwa państwa. W dokumencie dokonano realistycznej oceny wyzwań stojących przed państwem białoruskim.
2. W wymiarze międzynarodowym, choć KBN zawiera elementy stanowiące *novum* stosunku do poprzednich wersji z lat 1995 i 2001 (ogólna rezygnacja z antyzachodniej retoryki, otwarcie na współpracę z UE i NATO, deklaracja udziału w misjach zagranicznych), to nie ma ona przełomowego charakteru. Podstawowy kierunek w białoruskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa nie zmienił się – jest nim bliska współpraca z Federacją Rosyjską i państwami WNP, a w jej ramach – rozwój i wzmocnienie roli Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ).
3. Białoruś definiuje się jako „niezawisłe, suwerenne, europejskie państwo, które (...) dąży do stworzenia warunków dla uzyskania statusu neutralnego”. Passus o neutralności w świetle zarówno praktycznie podejmowanych przez Białoruś działań, jak i innych zapisów samej KBN, można jednak uznać za fikcyjny. W KBN zapewnienie państwu bezpieczeństwa militarnego jest bowiem wyraźnie powiązane z rozwojem współpracy wojskowej i wojskowo-technicznej z Rosją, zwiększeniem potencjału obronnego Państwa Związkowego Białorusi i Rosji, wzrostem efektywności Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym oraz nadaniem tej ostatniej roli głównego instrumentu bezpieczeństwa zbiorowego w przestrzeni poradzieckiej.
4. Zapisy o współpracy z UE i NATO są ostrożne. W KBN znalazło się zastrzeżenie, że rozwój dialogu z tymi podmiotami powinien być rozwijany w obszarach stanowiących wzajemny interes, na równoprawnych zasadach, co kontrastuje z deklaracją o rozwoju „wszechstronnej” współpracy z Rosją i państwami WNP. Samo uznanie konieczności kooperacji z Zachodem jest ważną zmianą w białoruskim podejściu do polityki zagranicznej; istotny jest fakt, że

z listy zagrożeń dla Białorusi zostały usunięte, obecne w dokumencie z 2001 r., „aktywność militarna NATO i rozszerzenie Sojuszu”. Niemniej, przewartościowania te nie uprawniają do wyciągania wniosku, że Białoruś rzeczywiście zamierza prowadzić politykę „wielowektorową” – głównym punktem odniesienia dla Mińska pozostaje Rosja i przestrzeń poradziecka.

5. W KBN znalazły się zapisy o „wspieraniu działań ONZ, w tym udziale w misjach pokojowych”. Zapisy o możliwym użyciu sił zbrojnych poza granicami Białorusi, nieobecne w dokumencie w poprzedniej koncepcji z 2001 r., otwierają również furtkę do angażowania się Białorusi w ewentualne misje pokojowe pod auspicjami OUBZ.

6. Za podstawę w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego w KBN uznano rozwój dalszej integracji na obszarze poradzieckim, zwłaszcza Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (obecnie Rosja-Kazachstan-Białoruś) w ramach Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Niemniej, zwrócono również uwagę na zagrożenie, którym jest silny negatywny wpływ czynników zewnętrznych, powiązany z wysokim stopniem zależności Białorusi od dostaw surowców energetycznych. W związku z tym w KBN rekomenduje się „osiągnięcie poziomu bezpieczeństwa energetycznego wystarczającego dla neutralizacji zewnętrznej zależności” w tym zakresie. *De facto* oznacza to podjęcie działań dywersyfikujących źródła pozyskiwania surowców, czyli – próbę zmniejszenia zależności od Rosji w imporcie nośników energii. Pośrednio Rosja została więc uznana za zagrożenie dla bezpieczeństwa i suwerenności Białorusi (ekonomicznej), co stoi to w sprzeczności z zapisami o chęci dalszego udziału w mechanizmach bezpieczeństwa rozwijanych przez FR. Można to tłumaczyć interpretacją przez władze białoruskie aktualnych realiów – istnienia powiązań Białorusi z Rosją na tyle silnych, że rządzący w Mińsku nie są w stanie ich przerwać bez ryzyka dla utrzymania swojej władzy w kraju.

7. Zapisy KBN, wskazujące na pośrednie uznanie za zagrożenie niektórych działań Rosji, pokazują brak zaufania A. Łukaszenki do tego państwa. Potwierdzają one, że białoruski lider uważa ingerencję rosyjską za najbardziej realne zagrożenie dla fundamentów swojej władzy.

8. W KBN zapisano, że tradycyjne wyzwania militarne nie stanowią zagrożenia dla Białorusi. Za mierniki poziomu bezpieczeństwa w tej sytuacji uznano wskaźniki odnoszące się do sytuacji gospodarczej, m.in. udział inwestycji w PKB, poziom wydatków na badania i rozwój, zdolność do obsługi długu publicznego, poziom zabezpieczenia socjalnego, indeksy mierzące rozwój potencjału ludzkiego. Oznacza to, że zapewnienie bezpieczeństwa w znacznym stopniu utożsamiono ze zdolnością do zachowania stabilnej sytuacji społeczno-

gospodarczej. Wskazują na to także kroki podjęte przez A. Łukaszenkę w końcu ub.r.: podpisanie prezydenckiej dyrektywy, której celem jest ożywienie gospodarki¹ oraz zmiany kadrowe w rządzie i administracji prezydenta z 28-29 grudnia, interpretowane jako impuls do reform ekonomicznych przy zachowaniu sztywnego, restrykcyjnego kursu w kwestii wewnętrznych swobód politycznych².

Wnioski

- Władze białoruskie utożsamiają utrzymanie niezawisłości państwa przede wszystkim z zachowaniem swobody podejmowania decyzji w sprawach wewnętrznych. Rozwój gospodarczy Białorusi ma zagwarantować stabilne podstawy dla władzy A. Łukaszenki bez konieczności dokonywania liberalizacji systemu politycznego. Nie jest to dobry prognostyk dla rozwoju relacji Polski i UE z Białorusią.
- Równowaga systemu ekonomicznego Białorusi jest obecnie możliwa dzięki subwencjom rosyjskim. M.in. dlatego Rosja pozostaje głównym punktem odniesienia dla białoruskiej polityki zagranicznej. Władze białoruskie są gotowe zrzec się pełnej samodzielności w tej dziedzinie oraz respektować rosyjskie interesy w sferze bezpieczeństwa w zamian za gwarancję zachowania swojej autonomii na scenie wewnętrznej.
- Jednocześnie Mińsk dostrzega zagrożenia związane z zacofaniem rodzimej gospodarki oraz fakt, że jej jednostronne uzależnienie od Rosji czyni Białoruś podatną na rosyjską presję ekonomiczną i polityczną. Stąd w strategii dotyczącej kursu zagranicznego pojawiły się elementy „wielowektorowości” i deklaracje pogłębienia współpracy z UE i USA. Niemniej korekta myślenia białoruskiego dotyczy w mniejszym stopniu polityki zagranicznej (w tym kwestii tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa), a w większym – podjęcia próby modernizacji ekonomicznej, w tym dywersyfikacji zagranicznej współpracy gospodarczej. Celem jest wykreowanie drugiego – poza Rosją – źródła utrzymania stabilności systemu politycznego.
- Powodzenie białoruskiej strategii modernizacji (zmniejszenie energochłonności, dywersyfikacja źródeł dostaw surowców energetycznych, poprawa klimatu inwestycyjnego i warunków działania przedsiębiorców)

¹ 31 grudnia 2010 r. A. Łukaszenka podpisał Dyrektywę nr 4 „O rozwoju przedsiębiorczości i stymulowaniu aktywności gospodarczej w Republice Białoruś”. Dokument przewiduje m.in. zmniejszenie barier administracyjnych dla prowadzenia biznesu, uproszczenie systemu podatkowego, złagodzenie systemu kar administracyjnych, polepszenie infrastruktury działania małych i średnich przedsiębiorstw, liberalizację rynku pracy, stworzenie mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego, stabilizację ustawodawstwa regulującego życie gospodarcze).

² Nowym premierem został Michaił Miasnikowicz, szef AP w latach 1995-2001, uchodzący w warunkach białoruskich za gospodarczego liberała. Zmieniła się obsada na stanowiskach czterech z pięciu wicepremierów oraz szefa Komitetu Kontroli Państwowej. Stanowisko straciła także Natalia Pietkiewicz, dotąd pierwszy Zastępca Szefa AP (jej miejsce zajął Aleksandr Radźkou, stojący na czele organizacji społecznej Biała Ruś). Swoje posady zachowali natomiast kierownicy struktur siłowych, odpowiedzialni za represje wobec opozycji.

zależy w dużym stopniu od rozwoju stosunków z zaawansowanymi gospodarkami, przede wszystkim zachodnimi. W obecnych warunkach politycznych wydaje się to mało realne, co wzmacnia pozycję Moskwy w stosunku do Mińska. Wyniki negocjacji ekonomicznych Białorusi z Rosją (w grudniu 2010 r. osiągnięto porozumienie w kwestii utworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej Rosja-Białoruś-Kazachstan), choć korzystne dla Białorusi w krótkim okresie, strategicznie są sukcesem Kremla, zwiększają bowiem zależność gospodarki białoruskiej od rosyjskiej oraz pozbawiają ją bodźców rozwojowych.

Aneks

Najważniejsze zapisy koncepcji Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Białoruś³ z punktu widzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Białoruś (KBN) została zaakceptowana na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Republiki Białoruś (RB RB) 19 października 2010 r., a przyjęta dekretem prezydenta nr 575 w dn. 9 listopada 2010 r. Prace nad nią trwały od grudnia 2009 r. Odpowiedzialny za przygotowanie dokumentu był Sekretarz Rady Bezpieczeństwa Republiki Białoruś (RB RB), działający poprzez podległy sobie Sekretariat. W połowie 2010 r. projekt KBN przeszedł fazę uzgodnień międzyresortowych. Kształt przyjętego dokumentu i jego cechy – metodologiczna solidność, zwięzłość, precyzja zapisów – sugerują, że w prace zaangażowano ponadto zewnętrznych ekspertów, prawdopodobnie przedstawicieli środowisk akademickich.

KBN dzieli się na pięć rozdziałów. W pierwszym skatalogowano pojęcia związane z bezpieczeństwem; drugi rozdział umiejscawia interesy Białorusi na tle współczesnego świata (podrozdziały: opis środowiska międzynarodowego i zdefiniowanie interesów narodowych); kolejną część poświęcono na diagnozę stanu bezpieczeństwa narodowego Białorusi oraz wskazanie najważniejszych zagrożeń dla państwa; w rozdziale czwartym zawarto rekomendacje wynikające z poprzednich części KBN („Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego Republiki Białoruś”); w piątym rozdziale zapisano, że Sekretarz RB RB ma obowiązek corocznego sporządzania i przedkładania prezydentowi raportu o stanie bezpieczeństwa narodowego i o środkach jego wzmocnienia.

Z punktu widzenia białoruskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zwracają uwagę następujące tezy zawarte w KBN:

- Opis środowiska międzynarodowego:

Świat wstąpił w okres kardynalnych zmian ekonomicznych, społecznych, wojskowo-politycznych. Globalizacja jest faktem obiektywnym, noszącym niejednoznaczny charakter. Przyczynia się ona do powstawania rozlicznych konfliktów interesów. Rywalizację międzynarodową zaostrzają wzrost potęgi nowych ośrodków siły oraz proces przechodzenia od świata jednobiegunowego ku wielobiegunowemu. Napięcia są powodowane przez dążenia szeregu krajów do

³ Pełny tekst koncepcji dostępny np. na Narodowym Portalu Prawnym Republiki Białoruś: http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=P31000575#%D0%97%D0%B0%D0%B3_%D0%A3%D1%82%D0%B2_1.

realizacji swoich interesów metodami siłowymi, za pomocą presji ekonomicznej i przewagi wynikającej z dostępu do surowców naturalnych. Globalna niestabilność to także wynik niskiej efektywności istniejących systemów bezpieczeństwa.

- Na tym tle Białoruś definiuje się jako „niezawisłe, suwerenne, europejskie państwo, które (...) dąży do stworzenia warunków dla uzyskania statusu neutralnego”.

- Interesy narodowe zostały podzielone na „strategiczne” (zapewnienie niepodległości, integralności terytorialnej, suwerenności, stabilności systemu konstytucyjnego) i „podstawowe”, które obejmują sferę polityczną, ekonomiczną, społeczną, demograficzną, wojskową i ekologiczną.

W sferze politycznej i wojskowej do interesów Białorusi należą m.in.:

- stworzenie świata wielobiegunowego, w którym zapewniony będzie udział Białorusi w forach podejmujących decyzję jej dotyczących;
- pragmatyczne współdziałanie ze światowymi ośrodkami siły, oparte na efektywnej wielostronnej i wielowektorowej dyplomacji, partnerstwie strategicznym i szczególnych stosunkach z przyjaznymi państwami, równoprawnym i wzajemnym uwzględnianiu interesów poszczególnych państw;
- zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do światowych rynków towarów i usług, zasobów surowcowych i energetycznych;
- osiągnięcie poziomu bezpieczeństwa energetycznego wystarczającego dla neutralizacji zewnętrznej zależności od dostaw surowców energetycznych;
- konsekwentny rozwój i wzmocnienie wojskowej i wojskowo-technicznej współpracy z Federacją Rosyjską; zwiększenie efektywności Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

- Międzynarodowa aktywność Białorusi ma charakter „wielowektorowy i dynamiczny”. Opiera się ona na „wszechstronnej współpracy z Federacją Rosyjską, innymi przyjaznymi państwami na obszarze poradzieckim i rozwoju dialogu z państwami oraz strukturami zachodnimi, aktywizacji współdziałania z Unią Europejską”. Białoruś zamierza również nadać nowy impuls rozwojowi relacji z państwami, które „w znacznym stopniu będą określać światowy układ sił w przyszłości”. Zasadniczym punktem odniesienia, względem którego Białoruś definiuje swoją pozycję, jest przestrzeń poradziecka.

- Zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego:

W KBN przyjmuje się, że obecnie nie ma zagrożeń dla integralności terytorialnej Białorusi oraz zagrożeń o charakterze wojskowym. Główne wyzwania dla Białorusi są związane ze sferą ekonomiczną. Białoruska gospodarka jest narażona na silny negatywny wpływ czynników zewnętrznych z uwagi na wysoki stopień zależności od dostaw surowców energetycznych przy utrzymującej się wysokiej energochłonności. Ta słabość naraża Białoruś na próby narzucania jej przez zewnętrzne ośrodki kursu politycznego nie odpowiadającego jej interesom narodowym.

Inne wymienione w KBN zagrożenia to m.in.:

- sprzeczności między głównymi podmiotami polityki światowej, przejawiające się na tle obniżenia sprawności systemów bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego;

- wykorzystywanie przez niektóre państwa bądź grupy państw presji, przewagi ekonomicznej i surowcowej dla promocji swoich interesów;
- osłabienie struktur integracyjnych, organizacji międzynarodowych oraz sojuszy wojskowo-politycznych, w których uczestniczy Białoruś;
- rozwój korytarzy transportowych oraz systemów tranzytu surowców energetycznych, alternatywnych wobec dyslokowanych na terytorium Republiki Białoruś, jak również celowe ograniczanie możliwości tranzytowych Białorusi;
- w sferze wojskowej: rozszerzenie w regionie europejskim sojuszy wojskowo-politycznych lub obejmowanie przez nie funkcji globalnych oraz wzmacnianie ich możliwości uderzeniowo-ofensywnych i rozbudowa infrastruktury wojennej w pobliżu granic Białorusi, prowadzące do naruszenia istniejącej równowagi sił;

- Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego

Wśród wymienionych działań na rzecz neutralizacji zagrożeń zewnętrznych znalazły się m.in.:

- prowadzenie wielowektorowej polityki zagranicznej;
- przeciwdziałanie stosowaniu w praktyce międzynarodowej środków o charakterze przymusu ekonomicznego i politycznego, ukierunkowanych na ograniczenie praw suwerennych państw;
- obrona interesów narodowych w ramach organizacji i sojuszy międzynarodowych, w tym o charakterze regionalnym;
- wsparcie działań ONZ, w tym udział w misjach pokojowych;
- wzmocnienie OBWE i aktywny udział w jej pracach;
- utworzenie pełnowartościowej, bez wyłączeń i ograniczeń, efektywnej i wzajemnie korzystnej unii celnej oraz Wspólnej Przestrzeni Ekonomicznej w ramach poradzieckiej Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej;
- aktywizacja działalności Białorusi w kluczowych organizacjach subregionalnych, m.in. Wspólnocie Niepodległych Państw, Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego, Radzie Państw Morza Bałtyckiego;
- wzmocnienie fundamentów Państwa Związkowego Białorusi i Rosji oraz realizacja potencjału współpracy wynikającego ze strategicznego partnerstwa z Federacją Rosyjską;
- rozwój stosunków z państwami Unii Europejskiej, wsparcie aktywnego dialogu z UE w obszarach stanowiących wzajemny interes, z perspektywą zawarcia umowy o partnerstwie i współpracy;
- włączanie Białorusi w ogólnoeuropejskie procesy integracyjne (zwłaszcza w aspekcie tworzenia korytarzy transportowych, w tym sieci służących do tranzytu surowców energetycznych);
- rozwój dialogu z USA na zasadach równoprawności, wzajemnego szacunku i partnerstwa, opartego na zbieżnych interesach, w pierwszej kolejności w kontekście zabezpieczenia bezpieczeństwa międzynarodowego;
- polepszenie klimatu inwestycyjnego, przyciągnięcie zewnętrznych zasobów do gospodarki RB najlepiej w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

W zakresie bezpieczeństwa wojskowego w KBN wyróżniono:

- rozwój współpracy wojskowej i wojskowo-technicznej z Rosją, zwiększenie potencjału obronnego Państwa Związkowego Białorusi i Rosji;

- zwiększenie efektywności Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym oraz nadanie jej roli głównego instrumentu bezpieczeństwa zbiorowego w przestrzeni poradzieckiej;
- współpraca na równoprawnych zasadach z NATO i UE w interesie wzmocnienia europejskiego bezpieczeństwa i stabilności;
- kontynuowanie procesów rozbrojenia i kontroli zbrojeń, wzmocnienia środków budowy zaufania w Europie.