



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

KOMENTARZE I OPINIE

1/2012

Wojciech Borodzicz-Smoliński

Białoruś traci niepodległość

Redakcja: Janusz Reiter, Bartłomiej Nowak, Wojciech Borodzicz-Smoliński,
Anna Dzieszowska

Ambasadorowie unijni wyjechali z Mińska. Relacje dwustronne niebezpiecznie zbliżają się do punktu krytycznego, którego przekroczenie może skutkować całkowitą utratą przez Brukselę wpływów na Białorusi, ale także może stać się początkiem nowej polityki unijnej wobec tego kraju.

Problemy z wprowadzaniem nowych sankcji na szczycie Rady Unii Europejskiej pokazały, że Białoruś świetnie odrobiła lekcję i nauczyła się prowadzić dyplomację według reguł rosyjskich, to znaczy działać punktowo, cicho, powoli, a przy tym z żelazną konsekwencją traktując Unię jako zbiór państw, mimo pozorów, prowadzących politykę zagraniczną samodzielnie.

28 lutego 2012 roku Białoruś zdecydowanie zareagowała na poszerzenie unijnych sankcji: na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych opublikowano komunikat, gdzie poinformowano, że wobec podjętych przez Unię działań białoruskie władze wezwały swoich ambasadorów z Brukseli i Warszawy. Jednocześnie przedstawiciel Unii Europejskiej oraz polski ambasador w Mińsku zostali poproszeni o udanie się na konsultacje do swoich stolic i osobiste przekazanie stanowiska strony białoruskiej.

W języku dyplomacji sugestia udania się na konsultacje nie jest równoznaczna z wyrzuceniem z kraju lub uznaniem za persona non grata, mała również wspólnego z zerwaniem relacji dyplomatycznych. Wybierając taki sposób komunikacji, strona białoruska zostawiła otwartą furtkę dla powrotu ambasadorów.

Podobne sytuacje nie zdarzają się często i nie wróżą nic dobrego – świadczą o fiasku relacji dwustronnych. Jednak jeśli mowa o Białorusi, to nie jest to pierwszy taki przypadek. W 1998 roku ambasadorzy Unii Europejskiej w Mińsku zostali wezwani na konsultacje po tym, jak władze rozpoczęły hałaśliwe remonty w dzielnicy dyplomatycznej: w rzeczywistości chciano wysiedlić dyplomatów z dzielnicy Drozdy.

Na konsultacje Warszawa wzywała później jeszcze Tadeusza Pawlaka (2005) i Henryka Litwina (2010). Taki gest daje możliwość obu stronom na ochłonięcie i podjęcie kroków zmierzających do ponownego przemyślenia polityki, a także rozpoczęcia na nowo gry dyplomatycznej.

Relacje z Białorusią od dwudziestu lat toczą się w zamkniętym kręgu: od narastającego napięcia, poprzez kryzysy, odprężenia, aż do ponownego ochłodzenia stosunków. Białoruś świetnie wykorzystuje swoje położenie między Wschodem i Zachodem, retorykę i słabość państw unijnych i równocześnie nie idzie na długoterminowe ustępstwa. Europejska otwartość do dialogu jest odbierana w Mińsku jako brak konsekwencji. Innym problemem jest faktyczny brak poważnej oferty ze

strony Brukseli dla kraju, który nie przejawia chęci integracji czy stowarzyszenia ze strukturami unijnymi, a jednocześnie coraz bardziej zbliża się do Rosji.

Media podchwyciły temat i w krótkim czasie pojawiły się tytuły sugerujące, że sytuacja między Białorusią a państwami zachodnimi znajduje się niemalże na skraju wojny (Białoruś wykopuje Ambasadorów Polski i UE, Białoruś wydała Ambasadora Polski i UE). Wieczorem 28 lutego Wysoki Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii wydał komunikat zawiadamiający o tym, że ambasadorowie pozostałych krajów unijnych pełniący służbę w Mińsku w geście solidarności również wyjadą na konsultacje do swoich stolic. Takie działanie było potrzebne wobec niedawnej postawy Słowenii. Lublana poprzez swój sprzeciw i obronę inwestycji własnej firmy skutecznie doprowadziła do tego, że Jurij Czyż, nazywany „skarbnikiem Łukaszenki”, został usunięty z listy osób mających zakaz wjazdu do stolic państw unijnych. Na wizerunku wspólnej polityki zagranicznej wobec Białorusi pojawiła się rysa. Catherine Ashton i Radosław Sikorski musieli znaleźć odpowiedź na pytanie: jak zamaskować ten brak jedności? Rozwiązaniem okazał się tym razem solidarny krok i odesłanie dyplomatów na konsultacje.

Niestety, media i politycy zapędzili się i nic nie wskazuje na to, aby sytuacja miała ulec szybkiej poprawie. Kroki podjęte przez Zachód mogłyby okazać się skuteczne tylko pod warunkiem, że w ślad za nimi pójdą konkretne działania świadczące o przejściu inicjatywy przez Brukselę i pozbyciu się iluzji wobec Mińska. W przeciwnym razie, po paru miesiącach ambasadorowie wrócą na swoje placówki i na nowo rozpocznie się dyplomatyczne prężenie mięśni.

Pomimo wielu zastrzeżeń wydaje się jednak, że właśnie szybki powrót do pełnego funkcjonowania placówek dyplomatycznych i ich obsady jest najważniejszy. Można przypuszczać, że właśnie w sytuacji Białorusi, gdy regularne kontakty między Mińskiem a innymi stolicami są ograniczone, praca ambasadorów jest niezwykle istotna. Niestety, powrót ambasadorów do Mińska nie rozwiąże problemu braku skuteczności polityki europejskiej.

Wycofanie ambasadorów i niepełna obsada placówek mogą w długoterminowej perspektywie prowadzić do niebezpiecznych dla Białorusi wniosków i przeformułowań w polityce europejskiej. Unia może wybrać na przykład kurs realistyczny i pragmatyczny, co otworzy pole do dywagacji na temat niezależności/niepodległości Białorusi. Gdyby tak się stało, można przypuszczać, że nowa polityka wobec Mińska będzie ukształtowana na podstawie następujących ocen:

a) Unia Europejska nie potrzebuje do sprawnego zabezpieczenia swoich interesów pełnej obsady placówek na Białorusi.

b) Państwa Unii mogą pozwolić sobie na twardy kurs wobec Mińska oraz obniżenie rangi przedstawicielstw dyplomatycznych, gdyż jest to obojętne dla dynamiki rozwoju relacji gospodarczych. Stosunki polityczne będą kształtowane z uwzględnieniem stanowiska Rosji jako strony mającej polityczny wpływ na rozwój wydarzeń na Białorusi.

c) Stopień integracji Białorusi z Rosją poprzez struktury integracyjne: Związek Białorusi i Rosji, jednolity obszar gospodarczy, strefę wolnego handlu oraz unię celną, sprawia, że główne centrum decyzji gospodarczych zostało przeniesione do Moskwy, a Mińsk tylko formalnie zachowuje atrybuty suwerenności: urząd prezydenta, parlament, armię, flagę, hymn, paszporty itp.

d) Unia Europejska godzi się z faktem, że Białoruś może czasowo stracić niezależność. Zmiany demokratyczne w tym kraju są niemożliwe bez głębokich przemian demokratycznych i politycznych w Rosji.

e) Obywatelom Białorusi prościej jest znaleźć zatrudnienie w Rosji, niż legalnie pracować na terytorium Unii Europejskiej, która nie zamierza upraszczać procedur wydawania wiz do strefy Schengen oraz obniżać kosztów ich uzyskania.

Nowa ryzykowna polityka unijna wobec Mińska zdefiniowana na podstawie powyższych hipotetycznych ocen sytuacji może przybrać następującą formę:

1. Obecność pracowników ambasad zostaje ograniczona do minimum. Unia utrzymuje ambasadę w formie szcztąkowej (bez ambasadora, z najwyższym stanowiskiem Radcy Ministra). Pełna obsada placówek ma aspekty prestiżowe, ale Brukseli nie zależy na kontaktach za wszelką cenę. Utrzymanie placówek w takiej formie pozwala na szybką odbudowę ich pełnej struktury i powrót do dialogu dyplomatycznego w nagłych przypadkach, a jednocześnie zmusza kierownictwo Białorusi do podobnego ograniczenia liczebności i rangi własnych placówek.

2. Unia reorganizuje obecność konsularną: w sytuacji gdy traktat schengeński ujednolicił sposób wydawania wiz, może się okazać, że to właśnie na Białorusi Bruksela będzie testować koncepcję wydawania wiz przez unijną Służbę Działań Zewnętrznych. Możliwe będzie pozostawienie jednego konsulatu unijnego w Mińsku i w każdym mieście obwodowym.

3. Nastąpi wzmocnienie przedstawicielstw handlowych kosztem placówek dyplomatycznych. Wzmacnianie klasy średniej i obecności gospodarczej na Białorusi leży w interesie gospodarczym wszystkich krajów wspólnoty. Rząd Białorusi deklaruje otwartość na inwestycje i chęć przyciągania zachodniego kapitału.

4. Oddziały białoruskie odpowiedzialne za monitorowanie sytuacji mogą być powołane przy ambasadach unijnych w Moskwie.

5. Wsparcie społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi będzie kontynuowane: nie przewiduje się większych zmian. Finansowanie społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych już dziś odbywa się z pogwałceniem obowiązującego prawa lokalnego, a państwa Unii nie mają narzędzi ochrony swoich partnerów.

6. Unia Europejska pozostaje w gotowości do systemowego i szybkiego wsparcia przemian na Białorusi wymuszonych przez tamtejsze społeczeństwo: tak jak to miało miejsce w przypadku Egiptu, Tunezji i Libii.

Jakkolwiek fantastycznie i nieprawdopodobnie brzmią powyższe tezy, należy sobie zdawać sprawę z tego, że Białoruś traci niepodległość. Strona białoruska powinna też zrozumieć, że próba grania własną niezależnością i szantażowania Unii, jakoby ta musiała z nią utrzymywać współpracę, bo w przeciwnym razie wpycha kraj w objęcia Rosji, donikąd nie prowadzi. Istnieje wiele odcieni szarości, a powyższe tezy świadczą o tym, że Bruksela jednak ma wybór.

Utrata suwerenności przez Białoruś nie nastąpi nagle. Mamy raczej do czynienia z procesem i wydaje się, że odwracalnym: być może stopniowość i powolność tego zjawiska usypia czujność Europy. Białoruska opozycja jest skłócona i podzielona. Unia zaczyna rozumieć, że niewiele da się z nią zrobić, a nowe koalicje tak zwanej zjednoczonej opozycji demokratycznej nie reprezentują ani całego spektrum politycznego na Białorusi, ani głosu aktywnych społecznie obywateli. Społeczeństwo obywatelskie na Białorusi nie istnieje: obserwujemy zaledwie jego załączki, ale one równie dobrze mogą się rozwijać w sytuacji, w której Białoruś formalnie nie będzie krajem niezależnym.

Zachód może dalej inwestować na Białorusi, dbać o swoje interesy i budować dobre relacje, jednak Aleksander Łukaszenka i jego otoczenie muszą zdawać sobie sprawę z tego, że bez poważnych reform strukturalnych Białoruś jest coraz mniej atrakcyjna gospodarczo. Inwestycje w tym kraju są obliczone na dłuższy czas, czyli mają ewentualnie przetrwać Łukaszenkę – dla biznesu obojętne jest, czy będzie się rozwijał w ramach Republiki Białoruś czy Guberni Białoruskiej. W obu przypadkach poradzi sobie równie dobrze.

Centrum Stosunków Międzynarodowych

CSM jest fundacją - niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. CSM realizuje własne projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Działalność CSM ma charakter badawczy i edukacyjny. Od momentu powstania Centrum w 1996 r., udało się zbudować wpływowe forum dla debaty nad polityką zagraniczną z udziałem polityków, dyplomatów, pracowników administracji publicznej, przedsiębiorców, dziennikarzy, studentów oraz przedstawicieli wielu innych organizacji pozarządowych.

Celem CSM jest:

- wzmocnienie polskiego środowiska zajmującego się polityką zagraniczną oraz pogłębienie wiedzy o polityce międzynarodowej w społeczeństwie polskim;
- pogłębianie rozumienia celów polskiej polityki zagranicznej wśród elit politycznych, dyplomatycznych i dziennikarskich innych państw, jak również uświadamianie polskich liderów co do celów polityki zagranicznej innych państw;
- wpływ na najważniejsze kierunki debaty o polityce międzynarodowej w Polsce i za granicą.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25
00-688 WARSZAWA
tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68
fax: (+48 22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
www.csm.org.pl