



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 173 (1921), 6 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Wyzwania bezpieczeństwa w relacjach Polski i Białorusi

Anna Maria Dyner

Załamaniem się dotychczas funkcjonującego systemu bezpieczeństwa w Europie, spowodowane agresją Rosji na Ukrainę, w szczególności sposób dotknęło Białoruś. Państwo to obawia się rosnących napięć w relacjach rosyjsko-natowskich wynikających m.in. z upadku reżimu INF, wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu i Zachodniego Okręgu Wojskowego FR. Choć częściowo odmienne interesy bezpieczeństwa stanowią wyzwanie w relacjach polsko-białoruskich, oba państwa mają potencjał współpracy w tej sferze.

Białoruska ocena zagrożeń. Ze względu na sojusz z Rosją, w tym istnienie Państwa Związkowego Białorusi i Rosji, przynależność do Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) oraz niewielkie w skali europejskiej wydatki wojskowe (ok. 550 mln dol. rocznie), Białoruś nie jest w stanie prowadzić całkowicie samodzielnej polityki obronnej. Jednocześnie, w optyce białoruskich władz, sytuacja bezpieczeństwa w Europie stale się pogarsza. Do najważniejszych wyzwań zaliczają one: pozostawanie Rosji i Ukrainy – dwóch swoich sąsiadów i największych partnerów handlowych – w stanie niewypowiedzianej wojny; upadek międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa jak memorandum budapesztańskiego z Ukrainą (Białoruś podpisała analogiczne porozumienie) czy traktatu o likwidacji rakiet średniego i pośredniego zasięgu (INF), którego Białoruś była stroną; wzmocnienie potencjału wojskowego zarówno przez państwa NATO, jak i Rosję.

Białoruś obawia się zwiększenia obecności wojskowej USA i innych państw NATO w Polsce i państwach bałtyckich. Choć nie traktuje tego jako zagrożenia wymierzonego w swoje bezpieczeństwo, uznaje to za intensyfikowanie napięcia w regionie, element wyścigu zbrojeń, zbyt dla niej kosztownego, i pretekst dla Rosji do wywierania nacisków w sprawie zwiększania jej obecności wojskowej na terytorium Białorusi. Z białoruskiego punktu widzenia jest to sytuacja groźna, gdyż nie tylko zwiększa zależność od Rosji, ale może też podważyć pozycję Białorusi jako miejsca negocjacji między Ukrainą i Rosją.

Białoruskie władze z niepokojem patrzą też na ćwiczenia, które odbywają się na terenie państw wschodniej flanki Sojuszu. Obawy te związane są nie tyle z przebiegiem i charakterem ćwiczeń, ile z negatywną reakcją i odpowiedzią Rosji na takie działania.

Działania Białorusi. Białoruś, mimo sojuszu wojskowego z Rosją, jest jednym z państw, które w największym stopniu są narażone na agresywne działania z jej strony (głównie poniżej progu wojny, jak propaganda czy projekty społeczne). Co więcej, wobec takiej polityki Rosji system ONZ i OBWE jest nieefektywny. W związku z tym białoruska dyplomacja podjęła szereg inicjatyw mających zwiększyć bezpieczeństwo państwa.

Po upadku INF Białoruś zaofiarowała dobrowolne dalsze jego przestrzeganie, o ile do rozmieszczenia rakiet średniego i pośredniego zasięgu nie dojdzie na terytorium innych krajów europejskich. Białoruska dyplomacja zachęca też inne państwa do wprowadzenia podobnego moratorium.

Białoruskie władze propagują też stworzenie nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego, swoją inicjatywę określając mianem „Helsinki-2”. Jako uzasadnienie wskazują, że środki gwarantowania

bezpieczeństwa państwom europejskim przyjęte w 1975 r. wymagają rewizji ze względu na upływ czasu, zmianę sytuacji politycznej i bezpieczeństwa na kontynencie oraz pojawienie się nowych zagrożeń (m.in. kwestia cyberbezpieczeństwa). Jak dotąd brakuje jednak konkretnej białoruskiej propozycji, na czym te zmiany miałyby polegać i w jaki sposób zostałyby przeprowadzone.

Interesy Polski i Białorusi. Mimo że Polska jest częścią NATO, a Białoruś – OUBZ, oba państwa dzielą ryzyko związane z narastaniem napięcia w regionie. Aby je zmniejszyć, wykorzystują podpisaną w 2004 r. dwustronną umowę o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa uzupełniających do dokumentu wiedeńskiego. Obniża ona limity, przy których przeprowadzenie obserwacji jest obowiązkowe. Polska i Białoruś zobowiązały się do zaproszenia obserwatorów, m.in. jeśli w ćwiczeniach na ich terytorium bierze udział więcej niż 6 tys. żołnierzy i 150 czołgów.

Dla obu państw sprawą kluczową jest konieczność ocalenia istniejących reżimów kontroli zbrojeń. Jest to związane przede wszystkim z działaniami Rosji – wzmacniającej swoją zachodnią flankę, prowokującej incydenty wojskowe na granicy z państwami NATO i prowadzącej nietransparentne działania wojskowe, jak niezapowiedziane ćwiczenia (*snap exercises*) o dużej skali.

Tym samym białoruskiemu bezpieczeństwu będą sprzyjać reformy dotyczące dokumentu wiedeńskiego o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa, zaproponowane m.in. przez Polskę. Chodzi tu przede wszystkim o ustanowienie dodatkowych inspekcji w państwach objętych postanowieniami tego porozumienia, zaostreżenie limitów dla obowiązku zaproszenia obserwatorów na ćwiczenia – będzie to obligatoryjne, jeśli w manewrach weźmie udział więcej niż 9 tys. żołnierzy (obecnie 13 tys.) lub 250 czołgów (obecnie 300), wprowadzenie obowiązkowej notyfikacji niezapowiedzianych ćwiczeń z siedmiodniowym wyprzedzeniem oraz ich obowiązkowej obserwacji po przekroczeniu limitów żołnierzy czy sprzętu.

W interesie Białorusi leżą też propozycje takich rozwiązań jak demonstrowanie nie tylko nowego uzbrojenia wprowadzanego do służby, ale też zmodyfikowanych wersji broni już istniejącej i stworzenie jej pełnego wykazu dostępnego dla państw OBWE, czy ułatwienie obserwacji miejsc, gdzie dochodzi do nietypowych działań wojskowych.

Wnioski i rekomendacje. Część państw NATO obawia się, że białoruskie inicjatywy będą sprzyjały interesom rosyjskim. Jest to potęgowane brakiem poparcia Białorusi dla przeprowadzenia kompleksowej reformy dokumentu wiedeńskiego. Białoruskie władze unikają bowiem wspierania projektów proponowanych przez państwa NATO, a kontestowanych przez Rosję. Pomimo to w polskim interesie jest zabieganie o białoruskie poparcie dla tych inicjatyw i podkreślanie, że będą one służyły również bezpieczeństwu Białorusi. Co więcej, przyjęcie tych propozycji i ich wdrożenie może zapoczątkować rozmowy na temat bardziej kompleksowych zmian systemu bezpieczeństwa w Europie, których obecnie nie da się wprowadzić ze względu na bardzo niski stopień zaufania między państwami zachodnimi i Rosją spowodowany agresywną rosyjską polityką. Dyskusja na ten temat będzie w interesie państw średnich i mniejszych, które obawiają się powrotu do koncepcji „koncertu mocarstw” – tj. ograniczenia liczby państw mających mieć wyłączne prawo do kształtowania polityki międzynarodowej i podziału świata na strefy wpływów.

Polska może też zaproponować, by dyskusje dotyczące reformy systemu bezpieczeństwa w Europie nazwać „kartą mińską”. Byłaby to nazwa bardziej adekwatna do propozycji dostosowania istniejących zasad do zagrożeń nowego typu niż „Helsinki-2”, które zakładają jedynie ich rewizję. Zaangażowanie się w taki format jest o tyle warte rozważenia, że w takim wypadku Polska będzie mogła współkształtować idee najbardziej pożądane, jak zwiększenie kontroli zbrojeń czy wprowadzenie mechanizmów zapobiegających incydentom wojskowym.

Jednocześnie warto, aby Polska wsparła mający się rozpocząć proces certyfikacji umowy bezpieczeństwa NATO–Białoruś (*NATO–Belarus security agreement*), co pozwoli na wejście w życie tego dokumentu. Dzięki temu Białoruś będzie mogła realizować wszystkie z dziewiętnastu priorytetów relacji z NATO (obecnie może jedynie siedem). Białoruskim władzom zależy na jak najszybszym przeprowadzeniu certyfikacji, gdyż obecnie jako jedyne państwo Partnerstwa dla Pokoju nie mają obowiązującej umowy z Sojuszem. Dla członków NATO będzie to natomiast dodatkowe narzędzie współpracy i budowy zaufania z Białorusią.

W interesie Polski jest też wskazywanie, że gestem dobrej woli ze strony Białorusi, która optuje za zwiększeniem roli mechanizmów bezpieczeństwa, będzie zmiana tzw. lotniska wejścia w ramach traktatu o otwartych przestworzach z Moskwy na Mińsk. Krok ten umożliwi łatwiejszą inspekcję białoruskiego terytorium.

Dla budowy zaufania w wojskowych relacjach z Białorusią ważne jest też odpowiednie informowanie o zaplanowanych na 2020 r. ćwiczeniach NATO „Defender Europe”. Strona białoruska oczekuje nie tylko wywiązania się państw Sojuszu z zobowiązań wynikających z dokumentu wiedeńskiego, ale również podjęcia innych działań, np. zorganizowania briefingów poświęconych tym manewrom. Polska może w tym zakresie przedsięwziąć dodatkowe kroki dyplomatyczne, wykorzystując umowę z Białorusią o środkach budowy zaufania i bezpieczeństwa. W przyszłości da to podstawy do podobnych działań ze strony białoruskiej m.in. w czasie ćwiczeń „Zachód 2021”.