

Anna Paterek

STAN I WYZWANIA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA I PARTNERSTWA WSCHODNIEGO NA PRZYKŁADZIE BIAŁORUSI

Wstęp

Białoruś zajmuje niezwykle istotne miejsce w polityce zagranicznej zarówno Federacji Rosyjskiej, jak i Unii Europejskiej, dążącej do stworzenia bezpiecznego pierścienia krajów partnerskich na swoich zewnętrznych granicach. Partnerstwo Wschodnie, zainaugurowane na unijnym szczycie w Pradze w maju 2009 r., otwiera niedemokratycznej Białorusi drogę na Zachód, a jednocześnie może być postrzegane jako oznaka legitymizacji białoruskiego reżimu. Czynniki rosyjski w dużym stopniu determinuje politykę wewnętrzną i zagraniczną tego kraju, jednocześnie ożywieniu i intensyfikacji relacji z UE towarzyszą zabiegi władz Mińska o utrzymanie dobrych stosunków z Moskwą. Istotne jest w tym kontekście definiowanie znaczenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a szczególnie Partnerstwa Wschodniego w relacjach z Rosją. Niniejsza analiza próbuje odpowiedzieć na pytania o strategię Unii wobec Białorusi, a także zarysowuje główne wyzwania związane ze skuteczną realizacją unijnych koncepcji co do tego wschodniego sąsiada.

Opracowanie opiera się na obszernym wyborze materiałów źródłowych, przede wszystkim dokumentów instytucji unijnych, wyznaczających założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego, szczególnie w przypadku Białorusi¹, oraz szeregu opracowań i ekspertyz niemieckich ośrodków badawczych, poświęconych miejscu tego państwa w polityce Rosji i Unii Europejskiej, unijnym

¹ Dokumenty unijne dostępne na stronach internetowych, m.in. <http://www.cur-lex.europa.eu>; Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/external_relations/enp/index_en.htm; http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/index_en.htm; http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm; Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu>; Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm.

inicjatywom w zakresie EPS i PW², a także publikacji białoruskich³, angielskich⁴ i polskich⁵ poruszających wskazaną problematykę, z których na uwagę zasługuje zwłaszcza raport Polskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych z 30 kwietnia 2009 r. *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*⁶.

1. Uwarunkowania stanowiska Unii Europejskiej wobec Białorusi

Europejska Polityka Sąsiedztwa oraz Partnerstwo Wschodnie są reakcją na zmieniające się uwarunkowania w Unii Europejskiej i jej otoczeniu. Stanowią zarazem wyraz procesu dostosowywania i intensyfikacji unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym implikuje tworzenie ram wielowymiarowej współpracy, stanowiącej rozwiązanie pośrednie pomiędzy jedynie współdziałaniem w sferze ekonomicznej a perspektywą uzyskania pełnego członkostwa.

W związku z powyższym istotnego znaczenia nabiera włączenie w krąg adresatów unijnej strategii wschodnich sąsiadów – Ukrainy, Białorusi, Mołdowy, a także na Południowym Kaukazie – Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Z Rosją jako „kluczowym partnerem” Unia zamierza rozwijać strategiczne partnerstwo (zgodnie z ustaleniami szczytu w Petersburgu w maju 2003 r.) poprzez stworzenie czterech „wspólnych przestrzeni”⁷, a także poprzez dialog energetyczny oraz współpracę regionalną. Zwłaszcza konflikt rosyjsko-gruziński oraz kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym dobitnie pokazały, jak napięcia oraz destabilizacja polityczno-gospodarcza w najbliższym sąsiedztwie bezpośrednio wpływają na politykę Wspólnot, wywierając określony nacisk na państwa członkowskie.

Omawiając kształtowanie się stanowiska Unii Europejskiej wobec Białorusi, należy zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

- interes UE w rozszerzeniu „strefy dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa” oraz przewidywalności poza jej granice, poprzez wspieranie procesów transfor-

² Analizy i ekspertyzy m.in.: Stiftung Wissenschaft und Politik: <http://www.swp-berlin.org/de>; Konrad-Adenauer-Stiftung: <http://www.kas.de>; Centrum für angewandte Politikforschung CAP: <http://www.cap.uni-muenchen.de>; Institut für Europäische Politik: <http://www.iep-berlin.de/index.php?id=201>.

³ M.in. stanowiska i wypowiedzi białoruskich decydentów oraz partii politycznych dostępne na stronach: <http://www.president.gov.by>, <http://www.mfa.gov.by>, <http://www.ucpb.org>, <http://pbnf.org>.

⁴ M.in. raporty Międzynarodowego Funduszu Monetarnego: <http://www.imf.org>; Departament Energii USA (Energy Information Administration): http://tonto.cia.doc.gov/country/country_energ_data.cfm?fips=BO; <http://www.euroactiv.com>.

⁵ M.in. raporty i analizy Ośrodka Studiów Wschodnich: <http://www.osw.waw.pl>; Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: <http://www.ukie.gov.pl>; Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych: <http://www.pism.pl>.

⁶ *Partnerstwa Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, kwiecień 2009, [on-line] http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf.

⁷ Wolności gospodarczej, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, bezpieczeństwa zewnętrznego, badań i edukacji; por.: Komunikat Komisji w sprawie stosunków z Rosją, COM(2004) 106 09/02.2003, także konkluzje Rady z 24.02.2004 r.

⁸ Commission of EC, *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf; wersja polska: [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5C0953F21D96F374C1256F9C004C357C/\\$file/EPS-strategia-komunikatkomisji.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5C0953F21D96F374C1256F9C004C357C/$file/EPS-strategia-komunikatkomisji.pdf), s. 49.

macji ustrojowej i reform gospodarczych, bez konieczności przyjmowania nowych członków;

- brak spójnej wizji obszaru Europy Wschodniej wśród państw członkowskich Unii; kraje, które w największym stopniu określają wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, widzą w nim strefę wpływów i uprawnione interesy Federacji Rosyjskiej, co implikuje założenie o ograniczonej roli, jaką w tym regionie powinna odgrywać UE;
- geopolityczne, wojskowe i tranzytowe znaczenie Białorusi dla interesów rosyjskich;
- autorytarny system rządów na Białorusi⁹, niewielkie postępy na drodze do liberalizacji reżimu;
- niepewność strategii europejskiej Mińska, oczekiwania białoruskich władz wobec UE, brak postulatu uzyskania w niej członkostwa;
- duży stopień poparcia społecznego dla białoruskiego przywódcy, które w dużym stopniu pozostaje rezultatem prowadzonej przez państwo propagandy oraz zastraszenia¹⁰; na Białorusi zaledwie 1,1% obywateli oczekuje od współpracy z UE lepszej przyszłości, podczas gdy 77% wiąże swoje nadzieje wyłącznie z osobą prezydenta Łukaszenki¹¹.

Czynnik rosyjski jest z pewnością jednym z determinantów relacji pomiędzy Unią Europejską a Białorusią. Wynika to przede wszystkim ze szczególnego miejsca tego kraju w polityce Federacji Rosyjskiej. Po pierwsze, przez Białoruś przebiegają ważne szlaki handlowe, a także drogi tranzytu rosyjskich surowców energetycznych na Zachód i do obwodu kaliningradzkiego. Po drugie, kraj ten zyskuje kluczowe znaczenie strategiczno-militarne dla Rosji, z powodu swojego położenia geopolitycznego między FR a państwami członkowskimi NATO i UE. Ten aspekt wyznacza jej rolę państwa buforowego oddzielającego Rosję od Zachodu, będącego jednocześnie obszarem zabezpieczającym pod względem strategicznym i taktycznym moskiewski okręg wojskowy¹².

Polityka Moskwy wobec Białorusi podporządkowana została koncepcji utrzymania rosyjskiej strefy wpływów na obszarach byłego Związku Radzieckiego. Rosja dąży zatem do zintensyfikowania politycznej i gospodarczej kontroli nad Białorusią. Wyrazem tych tendencji jest przyjęcie po 1994 r. strategii polegającej na wspieraniu reżimu Alaksandra Łukaszenki i subsydiowaniu białoruskiej gospodarki poprzez

⁹ Po wygranych w 1996 r. wyborach prezydenckich (według oficjalnych danych większością 80%) Łukaszenko przeprowadził reformę konstytucji z 1994 r., skupiając władzę w rękach prezydenta i wyposażając go w istocie nieograniczone kompetencje; por. art. 84 Konstytucji Republiki Białoruś z 1994 r. (ze zmianami i uzupełnieniami), [on-line] http://www.bialorus.pl/html/bialorus/polityka/konst_belarusi_pl.pdf. Kolejne wybory prezydenckie z marca 2006 r., które Łukaszenko wygrał większością 82,6%, były krytykowane przez zewnętrznych obserwatorów za liczne manipulacje i łamanie standardów wyborczych. Opozycja nie jest obecnie reprezentowana w parlamencie, nie ma również możliwości aktywnego działania, ponieważ przeciwnikom reżimu grożą represje polityczne. Państwo kontroluje ponadto środki masowego przekazu.

¹⁰ Por.: L. Adamski, *Propozycja nowej strategii UE wobec Białorusi*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 46 (514).

¹¹ A. Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich*, SWP-Studie S 24, September 2008, Berlin, s. 22; w ankietach przeprowadzanych w grudniu 2005 r. i lutym 2006 r. przed wyborami prezydenckimi odpowiednio 52,6% i 58% Białorusinów deklarowało zamiar oddania głosu na Alaksandra Łukaszenko; por.: R. Lindner, *„Präsidentenwahl” in Belarus*, SWP-Studie S 6, März 2006, Berlin, s. 9.

¹² R. Lindner, *op. cit.*, s. 25; szerzej na temat rosyjsko-białoruskiej współpracy w sferze bezpieczeństwa por.: W. Konończuk, *Trudny „sojuznik”*. Białoruś w polityce Rosji, Warszawa 2008, s. 20-24.

gwarantowanie tanich surowców energetycznych, a także zapewnienie bezcłowego dostępu towarów z Białorusi na rosyjski rynek¹³. Rozpięcie rosyjskiego parasola ochronnego nad rządami w Mińsku wiązało się z obroną Białorusi na arenie międzynarodowej przed oskarżeniami o autorytaryzm, *de facto* legitymizowaniem niedemokratycznych działań białoruskiego sojusznika, w zamian za wspieranie inicjatyw rosyjskich na forum organizacji międzynarodowych¹⁴.

Od 2003 r. można zauważyć zmianę rosyjskiej polityki wobec Białorusi, konsekwencję czego stanowią zaostrzające się konflikty między stronami¹⁵. Zwrot w wyżej zdefiniowanych stosunkach białorusko-rosyjskich wynikał z nieudanych prób narzucenia Białorusi pożądanego przez Rosję wymiaru integracji, a także akcentowania przez Mińsk jego suwerenności w relacjach z silniejszym partnerem. Władze rosyjskie wykorzystują znaczną zależność gospodarki Białorusi od dostaw nośników energii z Rosji, wywierając presję na reżim Łukaszenki za pomocą cen na surowce energetyczne.

Do wyprodukowania jednej jednostki PKB Białoruś zużywa dwukrotną wartość energii w porównaniu z Polską czy Litwą. W 2006 r. odbiorcą płatności 98,9% importu nośników energii była Federacja Rosyjska. Z kolei w przypadku gazu ziemnego Białoruś jest niemal w 100% uzależniona od dostaw z Rosji¹⁶. Dążeniu do przejęcia kontroli nad białoruską gospodarką służą działania strony rosyjskiej polegające na znacznych podwyżkach cen gazu dla białoruskich odbiorców, wymuszeniu częściowego przekazania własności białoruskich sieci gazociągowych (m.in. koncernu Bieltransgaz oraz udziałów w kilku innych białoruskich przedsiębiorstwach), jak i wprowadzenie ceł eksportowych na rosyjskie dostawy ropy naftowej na Białoruś¹⁷.

Podejmowane przez administrację Łukaszenki od 2008 r. działania, dające nadzieje na otwarcie się na inwestycje zagraniczne, wypracowanie planu prywatyzacji części białoruskich przedsiębiorstw (do 2011 r.), stanowią w dużej mierze konsekwencję ograniczenia rosyjskich subsydiów energetycznych¹⁸. Ponadto ze względu na rolę Białorusi jako państwa tranzytowego dla surowców energetycznych, w interesie zarówno Unii Europejskiej, jak i tego państwa leży dywersyfikacja źródeł energii, a nie przejęcie pełnej kontroli nad Bieltransgazem przez rosyjski Gazprom. Obecnie tranzyt rosyjskiej ropy przez Białoruś przebiega przede wszystkim ropociągiem Družba (ok. jednej trzeciej całkowitego eksportu ropy naftowej z Rosji), natomiast gazu ziemnego – gazociągiem jamalskim (przepustowość 33 mld m³ gazu rocznie). Unia Europejska podkreśla znaczenie dialogu z Białorusią, jako części wspólnej polityki energetycznej, przewidując mechanizmy wsparcia sektora energetycznego w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁹.

¹³ W. Konończuk, *op. cit.*, s. 6.

¹⁴ W sprawie reformy OBWE, rozwiązania kwestii Iranu i Kosowa, por.: *ibidem*, s. 11-12.

¹⁵ *Ibidem*, s. 9.

¹⁶ F. Hett, *Belarus unter Druck?*, SWP-Diskussionspapier FG5 2007/16, November 2007, s. 4.

¹⁷ Szerzej por.: *ibidem*; W. Konończuk, *op. cit.*, s. 18-19; „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 12 (87), [on-line] <http://www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2009/0903/090325/TnW04.htm>.

¹⁸ Szerzej na ten temat: P. Świeżak, *Prywatyzacja na Białorusi*, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-II 2009/9-10, s. 143-154.

¹⁹ *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus, Länderstrategiepapier 2007-2013 Und Nationales Richtprogramm 2007-2010*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_de.pdf, s. 21.

Mimo dobrej kondycji białoruskiej gospodarki według oficjalnych danych (wzrost PKB utrzymuje się na poziomie 10%, rosną płace realne) pojawiające się oznaki zagrożenia makroekonomicznej stabilności państwa skłoniły władze w 2008 r. do podjęcia działań pozwalających na stopniową liberalizację systemu gospodarczego, w tym na prywatyzację przedsiębiorstw należących do różnych gałęzi gospodarki²⁰. Obawy budzą przede wszystkim: rosnące zadłużenie zewnętrzne (14,8 mld dolarów w 2009 r.)²¹, inflacja, zwłaszcza w stosunkach handlowych z Rosją, nadwyżka importu nad eksportem.

Pozostająca w izolacji gospodarka białoruska potrzebuje zagranicznego kapitału, zaś jednym ze sposobów przyciągnięcia zewnętrznych inwestorów jest właśnie możliwość ich udziału w prywatyzacji (25% udziału w przedsiębiorstwach wykazanych na specjalnej liście)²². W pierwszej połowie 2008 r. wartość inwestycji zagranicznych w Białorusi wyniosła 5760 mln euro²³. Problemy gospodarcze Białorusi potwierdzają również starania władz Mińska o wsparcie finansowe ze strony Rosji oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (pożyczki w wysokości 2 mld dolarów w obu przypadkach zostały przyznane na początku 2009 r.)²⁴.

Tabela 1. Białoruś – dane statystyczne 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
GDP w mld dolarów, <i>current prices</i>	37,0	45,276	60,288	49,720
GDP <i>per capita</i> , w mld dolarów, <i>current prices</i>	3,805	4,672	6,233	5,192
Populacja w mln		9,96	9,67	9,57
Bilans obrotów bieżących, w mld dolarów		-3,060	-5,049	-4,026
Bilans obrotów bieżących, % GDP		-6,758	-8,374	-8,098
Stopień inflacji w % w stosunku do roku poprzedzającego	6,6	12,072	13,300	9,489
Bezrobocie, w % (oficjalne dane)	1,2	1,0	-	-
Dług zagraniczny, w mln dolarów	9,201	12,623	14,116	14,8

Źródło: *Bundesagentur für Außenwirtschaft, Wirtschaftsdatenkompakt, Belarus*, November 2008, 159880, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf; dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego, <http://imf.org/external/pubs/ft/scri/2007/cr07311.pdf>; E. Glapiak, *Prywatyzacja z ograniczonym zaufaniem*, 24.04.2009, [on-line] <http://www.rp.pl/artku/132587,295706.html>.

²⁰ Szerzej na ten temat: P. Świeżak, *op. cit.*, s. 143-154.

²¹ E. Glapiak, *Prywatyzacja z ograniczonym zaufaniem*, 24.04.2009, [on-line] <http://www.rp.pl/artku/132587,295706.html> [12.05.2009].

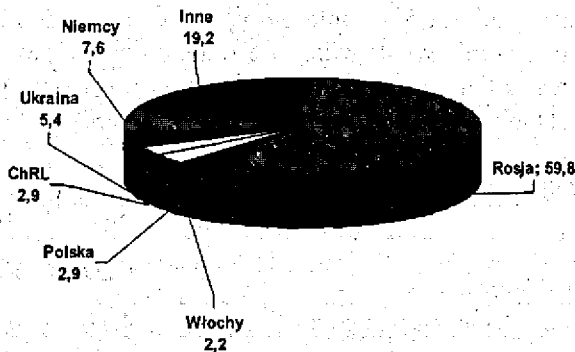
²² Por.: *ibidem*. [czy: Por.: *ibidem* (=E. Glapiak); P. Świeżak, *op. cit.*, s. 148. ?]

²³ *Bundesagentur für Außenwirtschaft, Wirtschaftsdatenkompakt, Belarus*, November 2008, 159880, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf.

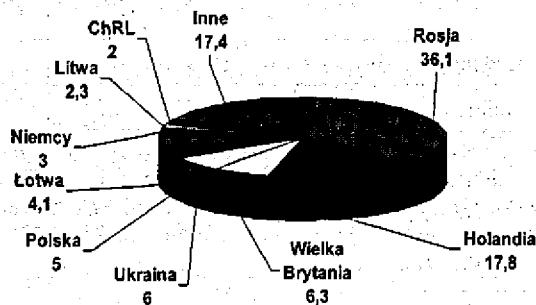
²⁴ W marcu 2009 r. podczas spotkania Alaksandra Łukaszenki z prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem jednym z głównych tematów rozmów było uzyskanie wsparcie finansowego od Rosji oraz białoruskie zażądanie w regulowaniu płatności za gaz. Pomoc finansową Rosja uzależnia od uznania przez Białoruś niepodległości Abchazji i Osetii Południowej. Według strony rosyjskiej w pierwszym kwartale władze Mińska nie uwzględniły podwyżki ceny gazu z 128 do 210 dolarów za 1000 m³ gazu i regulowały należności według ubiegłorocznych stawek, por.: „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 12 (87), [on-line] <http://www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2009/0903/090325/TnW04.htm>; P. Świeżak, *op. cit.*, s. 144.

Po Rosji Unia Europejska jest największym partnerem handlowym Białorusi. W okresie od stycznia 1993 do maja 2005 r. import z Rosji wzrósł z 48% do 67% całkowitego importu (co stanowiło 94% importu z państw WNP). W tym samym czasie eksport do UE zwiększył się z 27% do 44% całkowitego eksportu, jednakże znaczenie Białorusi jako partnera handlowego UE pozostaje niewielkie (67. miejsce, 0,1% całkowitego obrotu handlowego UE)²⁵. Obecnie około 45,6% eksportu z Białorusi trafia do państw członkowskich UE²⁶. Strukturę geograficzną najważniejszych partnerów handlowych Białorusi przedstawiają poniższe wykresy.

Główni dostawcy (2007, udział w %) WNP: 66,1, UE: 21,7



Główni dostawcy (2007, udział w %) WNP: 45,6, UE: 43,6



Wykres 1 i 2. Państwa eksportujące i importujące do Białorusi

Źródło: *Bundesagentur für Außenwirtschaft, Wirtschaftsdatenkompakt, Belarus, November 2008, 159880*, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf.

²⁵ *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus...*, s. 10.

²⁶ A. Bendiek, *op. cit.*, s. 21.

Tabela 2. Znaczenie UE w handlu zagranicznym Białorusi (w mln euro)

	2005	w %	2006	w %	2007	w %
Import z UE 27	3422	+28,4	4460	+30,3	4356	-2,3
Eksport do UE 27	3234	+22,1	4393	+35,8	4836	+10,1
Saldo	-188		-67		+480	

Pierwsza połowa 2008 r. (pierwsza połowa 2007 r.): import 3970 (+94,6), eksport 2756 (+24,0), saldo -1214.

Źródło: *Bundesagentur für Außenwirtschaft, Wirtschaftsdatenkompakt, Belarus*, November 2008, 159880, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf.

2. Strategia UE wobec Białorusi

Po ustanowieniu autorytarnego reżimu prezydenta Łukaszenki na przełomie 1996 i 1997 r. stosunki UE z Białorusią charakteryzowały się małym stopniem intensywności. Reakcją Unii na rozwiązanie w 1996 r. białoruskiego parlamentu i reformę konstytucji, wyposażającą głowę państwa w nieograniczone kompetencje, było wstrzymanie ratyfikacji Porozumienia o Współpracy i Partnerstwie z UE, podpisanego w marcu 1995 r., oraz Porozumienia Tymczasowego, podpisanego w marcu 1996 r. W konkluzjach Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 1997 r. pomoc dla Białorusi ograniczono do projektów humanitarnych, regionalnych oraz wspierających demokratyczne przemiany w tym kraju²⁷. Jednocześnie UE przyjęła strategię wobec Białorusi polegającą na:

- 1) ograniczaniu stosunków politycznych;
- 2) utrzymywaniu kontaktów z opozycją i społeczeństwem obywatelskim, a także wspieraniu inicjatyw służących budowie społeczeństwa obywatelskiego i demokracji.

Powyzsze ustalenia zostały potwierdzone w konkluzjach Rady z listopada 2004 i 2005 r.

Przejaw zarysowanej koncepcji stanowiły również próby skoordynowania działań na płaszczyźnie międzynarodowej pomiędzy UE, NATO²⁸, OBWE i Radą Europy. W 1997 r. Białoruś utraciła status specjalnego gościa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE), w związku z niedemokratycznym przebiegiem referendum konstytucyjnego z 1996 r. i ograniczaniem swobód obywatelskich. W 2006 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE przyjęło rezolucję wzywającą wszystkie państwa członkowskie RE, które nie należą do Unii Europejskiej, a więc także

²⁷ W latach 1991-2004 finansowa pomoc dla Białorusi wyniosła 221 mln euro. Od 1997 r. obejmowała ona środki w ramach programu Tacis (wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, współpraca w szkolnictwie wyższym, łagodzenie skutków katastrofy w Czarnobylu) oraz w obszarach nuklearnego bezpieczeństwa, regionalnej i ponadgranicznej współpracy (środowisko, poprawa infrastruktury, również management graniczny, wzmocnienie systemu azylowego, walka z handlem ludźmi i narkotykami); tematycznych linii budżetowych, jak Europejska Inicjatywa dla Demokracji i Praw Człowieka (ELDHR); programu nuklearnego bezpieczeństwa; programów pomocy żywnościowej; ECHO (pomoc humanitarna w związku z katastrofą w Czarnobylu); Ramowego Programu Badań łącznic z INTAS i międzynarodowym centrum nauki i technologii (ISTC) – wsparcie badań i rozwoju; *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus...*, s. 14-15.

²⁸ Białoruś od 1995 r. jest uczestnikiem programu Partnerstwo dla Pokoju.

Rosję, aby przyłączyły się do wprowadzonych przez UE sankcji wobec Białorusi. Po sfałszowanym w 2004 r. referendum, znoszącym ograniczenie liczby kadencji prezydenta oraz wyborach prezydenckich z 2006 r., które przebiegały w atmosferze ostrych represji wobec opozycji, UE zakazała wjazdu na swoje terytorium prezydentowi Białorusi Alaksandrowi Łukaszence oraz 30 innym przedstawicielom białoruskiego reżimu²⁹.

W marcu 2003 r. w komunikacie na temat *Szerszej Europy*³⁰ Komisja zapowiedziała, że „Unia Europejska powinna zmierzać do angażowania Białorusi w stopniowy proces skoncentrowany na stwarzaniu warunków do wolnych i uczciwych wyborów, a następnie integracji Białorusi w ramach polityki sąsiedztwa, bez poświęcania przez UE wspólnych i demokratycznych wartości”³¹. Warunkiem możliwości pełnego wykorzystania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz opracowania planu działania stała się „wyraźna gotowość białoruskich władz do respektowania demokratycznych wartości i zasad praworządności”³².

Po reakcji UE na brutalne działania białoruskich instytucji państwowych w trakcie wyborów prezydenckich z marca 2006 r. Komisja Europejska w listopadzie 2006 r. opublikowała *Non-Paper „What the European Union could bring to Belarus”*³³. W dokumencie tym Unia uzależniła udział Białorusi w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa od spełnienia dwunastu kryteriów, mających doprowadzić do przeprowadzenia demokratycznych reform i poszanowania praw człowieka. W konkluzjach z czerwca 2007 r. Rada UE wskazała na wagę zaangażowania obywateli UE, a także państw partnerskich w skuteczną Europejską Politykę Sąsiedztwa, gdyż „odpowiedzialność rządów jest zasadnicza, ale sama w sobie niewystarczająca, by z powodzeniem wesprzeć lepsze rządy”³⁴. W przypadku Białorusi kwestia spójnej strategii dla wsparcia społeczeństwa obywatelskiego jest niezwykle istotna z uwagi na duży stopień społecznego poparcia, jakim cieszy się prezydent Łukaszenka.

Od konfliktu energetycznego z Rosją na początku 2007 r., mimo że wybory parlamentarne z września 2008 r. nie odpowiadały demokratycznym standardom OBWE, można zauważyć oznaki ożywienia w relacjach białoruskich władz z Unią Europejską. Powodem tego ocieplenia klimatu były, po pierwsze, obawy przed rosnącą gospodarczą i polityczną zależnością od Rosji, zwłaszcza po wojnie rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 r., konieczność przyciągnięcia zachodnich inwestorów; po drugie, brak pożądanych efektów polityki izolacji elit politycznych Białorusi.

Uwolnienie więźniów politycznych w sierpniu 2008 r. pociągnęło za sobą stopniowe wznowienie dialogu z władzami białoruskimi i rewizję zastosowanych wobec Białorusi sankcji³⁵. 7 marca 2008 r. komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita

²⁹ R. Lindner, *op. cit.*, s. 24.

³⁰ Commission of the EC, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors*, Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104 final, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

³¹ *Ibidem*.

³² *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus...*, s. 5.

³³ http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf.

³⁴ Ppt.: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf, s. 8.

³⁵ *Łukaszenko rozważa reformy*, „Rzeczpospolita” 2009, 5.05., [on-line] http://www.rp.pl/artukul/39,300882_Lukaszenko_rozway_reformy.html.

Ferrero-Waldner i wiceminister spraw zagranicznych Walery Gieremek podpisali porozumienie umożliwiające otwarcie w Mińsku przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, o które zabiegano już od 2005 r.³⁶ Podjęto również próby zintensyfikowania relacji między politykami UE a władzami w Mińsku, czego wyrazem były bezpośrednie kontakty komisarz Benity Ferrero-Waldner i wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB Javierę Solanę z ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Martynowem, m.in. jego udział w spotkaniu Rady UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w październiku 2008 r.

Z kolei na pierwszym od czterech lat spotkaniu na szczycie Polski i Białorusi we wrześniu 2008 r. w Wiskuli szef polskiego MSZ Radosław Sikorski zaproponował Siergiejowi Martynowowi plan zacieśnienia współpracy z Unią Europejską³⁷. W ślad za tym w maju 2008 r. Polska i Szwecja wystąpiły z inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, którego celem jest wzmocnienie wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

3. Białoruś a Partnerstwo Wschodnie

Projekt Partnerstwa Wschodniego ogłoszono na spotkaniu Rady Europejskiej 19-20 czerwca 2008 r., a w jego konkluzjach stwierdza się m.in.: „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje propozycje rozwijania wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która obierze sobie za cel wzmocnienie polityki UE – w formie dwustronnej i wielostronnej – wobec partnerów wschodnich uczestniczących w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa”³⁸. Partnerstwo Wschodnie stwarza Armenii, Azerbejdżanowi, Białorusi, Gruzji, Mołdowie i Ukrainie możliwość stopniowego włączania się do polityki i inicjatyw unijnych, a także integracji w ramach wspólnego rynku, przewidując m.in. utworzenie kompleksowych stref wolnego handlu. Ponadto zapowiada podjęcie działań na rzecz liberalizacji systemu wizowego i współpracy w sferze bezpieczeństwa energetycznego. Na płaszczyźnie wielostronnej zaproponowano inicjatywy w ramach czterech platform tematycznych: demokracji, stabilności, integracji gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich³⁹.

Jednocześnie inicjatywa ta jest próbą reakcji na doświadczenia i deficyty wdrażania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i wyrazem zmieniającego się podejścia

³⁶ Por.: R. Lindner, *Belarus gerät in Bewegung*, SWP-Aktuell 73, Oktober 2008; „Tydzień na Wschodzie” 2008, nr 44, [on-line] <http://www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2008/0803/080312/TnW02.htm>.

³⁷ *Co Sikorski oferuje Łukaszenko?*, „Dziennik” 2008, 13.09., [on-line] http://www.dziennik.pl/polityka/artiele236297/Co_Sikorski_oferuje_Lukaszenko.html.

³⁸ *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 19-20.06.2008, [on-line] [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/8105A3D64C7C2D04C1257483002DC9E7/\\$file/KONKLUZJE_prezydencji_czerwiec_2008.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/8105A3D64C7C2D04C1257483002DC9E7/$file/KONKLUZJE_prezydencji_czerwiec_2008.pdf).

³⁹ Zakreślona na szeroką skalę wielostronna współpraca obejmuje w pierwszej fazie regularne spotkania na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, ekspertów, a także wspieranie kontaktów społecznych, mających na celu budowanie mechanizmów wzajemnego zaufania; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Partnerstwo wschodnie, Bruksela, 3.12.2008, KOM(2008) 823 wersja ostateczna, [on-line]

UE do Białorusi. Zaangażowanie tego państwa może otworzyć dotychczas niedostępna możliwość dialogu z grupami społecznymi pozostającymi w opozycji do reżimu.

W ocenie wyzwań w realizacji Partnerstwa Wschodniego wobec Białorusi należy skoncentrować się na następujących zagadnieniach:

- Potrzeba równoległego rozwijania Partnerstwa Wschodniego i współpracy między UE a Rosją dostrzegana jest przez wszystkie państwa członkowskie⁴⁰. Niemcy opowiadają się za dalszą intensyfikacją stosunków z Rosją w ramach PW, co ma nastąpić w wyniku jej włączenia do specyficznych projektów. Francja postuluje udział Rosji w ważnych szczytach w ramach inicjatywy PW⁴¹. Propozycje te mają być próbą przeciwdziałania negatywnym skutkom inicjatywy dla relacji członków UE ze wschodnim mocarstwem.
- Partnerstwo Wschodnie postrzegane jest przez władze w Moskwie w kategoriach tworzenia strefy unijnych wpływów na obszarach pozostających „tradycyjnie” pod kontrolą Federacji Rosyjskiej, inicjatywa wymusza bowiem na krajach nią objętych dokonanie wyboru między UE a Rosją. Zwłaszcza równoległe zabiegi o pozyskanie kluczowych dla Rosji krajów – Ukrainy i Białorusi, mogą być interpretowane jako potwierdzenie wypierania rosyjskich wpływów z obszarów byłego ZSRR. Mimo to pojawiają się sygnały gotowości Rosji do udziału w niektórych projektach⁴².
- Otwarcie PW na Białoruś ma służyć zmobilizowaniu białoruskich władz do dalszych zmian w tym kraju, choć pojawiają się wątpliwości co do rzeczywistej woli spełniania unijnych warunków. Niewątpliwe korzyści, jakie niesie ze sobą PW (liberalizacja reżimu wizowego, usunięcie barier handlowych, współpraca energetyczna oraz pozyskanie wsparcia finansowego), stanowią pokusę dla władz Mińska, chociaż wybiórcze i pozorne wyjście naprzeciw unijnym propozycjom będzie podporządkowane celowi zachowania systemu.
- Sporny w relacjach unijno-rosyjskich pozostaje problem uznania niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, który bezpośrednio przekłada się na stanowisko Białorusi w tej sprawie.
- Sukces PW zależy przede wszystkim od zaangażowania wschodnich sąsiadów, ale także od wysokości wsparcia finansowego. Bariery dla szybkich postępów w ramach inicjatywy mogą okazać się skutki kryzysu finansowego, które z jednej strony ograniczają możliwości, a tym samym gotowość państw członkowskich Unii do większego zaangażowania, z drugiej strony determinują tempo zmian w krajach objętych PW.
- Jako inicjatywa o strategicznym znaczeniu dla stabilności i bezpieczeństwa regionu PW powinno być ukierunkowane na oddziaływanie Unii jako „miękkiej siły”⁴³, co sprzyja budowaniu zaufania wśród państw regionu.

W przyjętej 15 stycznia 2009 r. rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii UE wobec Białorusi czytamy m.in.: „mając na uwadze, że Komisja podjęła

⁴⁰ *Ibidem*, s. 8.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² S. Stewart, *Russland und die Östliche Partnerschaft*, SWP-Aktuell 21, April 2009, s. 2.

⁴³ Por.: *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 10.

inicjatywę partnerstwa wschodniego służącą nasileniu współpracy z szeregiem krajów wschodnioeuropejskich, w tym z Białorusią, pod warunkiem spełnienia przez nią określonych kryteriów odnoszących się do demokracji, poszanowania praw człowieka i praworządności; (...) mając na uwadze, że białoruski minister spraw zagranicznych Siarhiej Martynow oświadczył, że »Białoruś pozytywnie odnosi się do udziału w inicjatywie partnerstwa wschodniego« i dodał, że Białoruś zamierza uczestniczyć w tej inicjatywie [podkreślenie A.P.] (...) wzywa Radę i Komisję do podjęcia dalszych kroków w celu liberalizacji procedur wizowych stosowanych do obywateli Białorusi, gdyż takie działania mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia głównego celu polityki UE wobec Białorusi, którym jest zintensyfikowanie kontaktów międzyludzkich, które z kolei ułatwi demokratyzację kraju; wzywa je, aby w związku z powyższym rozważyły możliwość zmniejszenia opłat wizowych dla obywateli Białorusi wjeżdżających na obszar Schengen i uproszczenia procedury wydawania wiz (...) podkreśla, że aby znacząco poprawić stosunki z UE, Białoruś (1) powinna pozostać krajem, w którym nie ma więźniów politycznych, (2) powinna gwarantować wolność słowa mediom, (3) powinna kontynuować współpracę z OBWE w sprawie reformy ustawodawstwa wyborczego, (4) poprawić warunki działalności organizacji pozarządowych i (5) zagwarantować wolność zgromadzeń i stowarzyszeń politycznych; z zadowoleniem przyjmuje dotychczasowe podejście władz białoruskich, by pomimo ogromnej presji nie uznawać jednostronnych deklaracji niepodległości ogłoszonych przez Osetię Południową i Abchazję⁴⁴.

Tym samym włączenie Białorusi do grona państw powołanego oficjalnie na spotkaniu Rady Europejskiej 7 maja 2009 r. w Pradze Partnerstwa Wschodniego⁴⁵, a także obecność na nim białoruskiej delegacji z wicepremierem Władzimirem Siemaszką, świadczą o nowym podejściu UE do Białorusi. W kontekście bezpieczeństwa energetycznego KE dąży do zawarcia z Białorusią deklaracji energetycznej, która będzie stanowić podstawę współpracy w tej sferze, a mogłaby obejmować m.in. reformę przesyłu węgłowodoru i sektora energetycznego⁴⁶. Podkreśla się również wyzwania związane z tworzeniem stabilnych instytucji demokratycznych i skutecznych struktur pozwalających na większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego⁴⁷.

Władze Białorusi deklarowały gotowość współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego już po unijnym szczycie w grudniu 2008 r. Miała ona obejmować han-

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0027&language=PL&ring=B6-2009-0028>.

⁴⁵ Praski szczyt odbył się jednak bez udziału szefów rządów Wielkiej Brytanii Gordona Browna i Hiszpanii José Zapatero oraz prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, co interpretowano jako afront dla czeskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej oraz pomniejszenie znaczenia decyzji na nim podjętych; por.: J. Bielecki, *Wielka kłapa Partnerstwa Wschodniego?*, „Dziennik” 2009, 7.05., [on-line] http://www.dziennik.pl/swiat/article374576/Wielka_kłapa_Partnerswa_Wschodniego_.html; A. Ciechanowicz, *Partnerstwo Wschodnie rozczarowuje*, „Dziennik” 2009, 7.05., [on-line] http://www.dziennik.pl/swiat/article374581/Partnerstwo_Wschodnie_rozczarowuje.html; *Siedem stron gładzenia*, „Rzeczpospolita” 2009, 11.05., [on-line] <http://www.rp.pl/artikul/303725.html>; P. Kościński, *Partnerstwo Wschodnie – sukces, który wymaga pracy*, „Rzeczpospolita” 2009, 7.05., [on-line] <http://www.rp.pl/artikul/302094.html>; *Szczyt z inicjatywy Polski*, „Rzeczpospolita” 2009, 7.05., [on-line] <http://www.rp.pl/artikul/301990.html>. Tekst deklaracji przyjętej na szczycie 7.05.2009 r. w Pradze na stronie: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf.

⁴⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo wschodnie..., s. 10.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 13.

del, energetykę, transport, walkę z przestępczością transgraniczną, ekologię i rolnictwo. W wywiadzie dla niemieckiego dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 13 lutego 2009 r. minister spraw zagranicznych Siarhiej Martynow wzywał do zniesienia sankcji wobec Białorusi, ponieważ leży to w interesie obydwu stron, jeśli w perspektywie mają na celu wzmocnienie powiązań ekonomicznych między sobą. Co więcej, zaapelował o „poważne, pragmatyczne” i niedyskryminujące jego państwa warunki wzajemnych stosunków w sferze gospodarczej. Natomiast członkostwo w UE czy NATO „z pewnością w najbliższej przyszłości nie znajduje się w naszym scenariuszu. Ale czasy mogą się zmienić”⁴⁸. Na pytanie o uznanie przez Białorus niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, do którego dąży Rosja, a które pozostaje w sprzeczności z unijnymi staraniami o uznanie integralności terytorialnej Gruzji, Martynow odpowiedział, że „należy postrzegać tę sytuację kompleksowo, dlatego też nie podjęliśmy jeszcze decyzji co do ich uznania bądź nieuznania (...)”⁴⁹. Jednocześnie wyraził przekonanie, że Unia Europejska nie stawia tego problemu jako warunku zniesienia sankcji wobec Białorusi.

Poparcie dla celów PW wynika według komentatorów z nadziei białoruskich władz na ożywienie współpracy gospodarczej, wsparcie w zakresie modernizacji infrastruktury i technologii, złagodzenie systemu wizowego. Jednocześnie Mińsk domaga się od UE równoprawnego traktowania, co oznacza *de facto* akceptację sprawującego władzę reżimu, oraz zakończenia izolacji politycznej. Nowe podejście UE do Białorusi spotyka się w związku powyższym z krytyką opozycji białoruskiej.

Uchwała rady politycznej liberalnej, opozycyjnej Zjednoczonej Partii Obywatelskiej wzywa UE do konsekwentnej weryfikacji postawionych Białorusi warunków udziału w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa i Partnerstwie Wschodnim, zwłaszcza tych dotyczących demokratyzacji. Zdaniem przywódcy partii Anatola Labiedźki: „Nie można mówić o tym, że wczoraj Białoruś stanowiła »ostatnią dyktaturę w Europie«, a dziś włączać ją do programów europejskich bez jakościowej poprawy sytuacji na Białorusi”⁵⁰.

Uczestnictwo Białorusi w PW wyłącznie pod warunkiem uprzedniej demokratyzacji kraju jest również postulatem stawianym przez Białoruski Front Narodowy, popierający członkostwo Białorusi w NATO i UE. Dla Alaksandra Kazulina⁵¹ „przyjęcie Łukaszenki do programu bez dwóch zdań będzie oznaczać zatwierdzenie europejskiego programu poparcia reżimu Łukaszenki”⁵². W wywiadzie dla „Dziennika” z 8 maja 2009 r. Kazulin skrytykował działania UE: „Nikt nie sięga pamięcią do 1995 r., kiedy Łukaszenka otwarcie mówił, że Niemcy hitlerowskie to dla niego wzorowe państwo. A Führer – wzorowy prezydent. I z tym człowiekiem Europa chce się bratać”⁵³. Co więcej, jego zdaniem cele włączenia Białorusi do Partnerstwa

⁴⁸ *Im Gespräch: Der weißrussische Außenminister Sergej Martynow „Wir wollen kein Bussi-Bussi mit der EU”*, „FAZ” 2009, 13.02., [on-line] <http://www.faz.net/s/Rub7FC5BF30C45B402F96E964EF8CE790E1/Doc-E6CA8FFC0AA1E454B8534CFB375C6C020-ATpl-Ecommon-Sccontent.html>.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Por.: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/02/24/ic_articles_112_161376/; *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 61... – raport

⁵¹ Startował w wyborach na prezydenta w 2006 r.

⁵² Cyt. za: *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 62.

⁵³ http://www.dziennik.pl/swiat/article375440/Unia_brata_sie_z_bialoruskim_fuehrerem.html.

Wschodniego są iluzoryczne i nie do osiągnięcia: „Rosyjskie wpływy są na Białorusi nienaruszalne od kilku wieków. Jeśli ktoś mówi, że uda mu się to zmienić w ciągu kilku lat, jest albo naiwny, albo kłamie”⁵⁴.

Pozytywnie natomiast postrzega Partnerstwo Wschodnie Aleksandr Milinkiewicz, były kandydat opozycji na prezydenta w 2006 r., lider ruchu „O wolność”. W jego przekonaniu wznowienie dialogu z reżimem i unijne wsparcie procesów liberalizacji białoruskiej gospodarki pozwolą zapobiec utracie suwerenności przez Białoruś, wymuszą na władzach podjęcie procesów demokratyzacji oraz modernizację gospodarki⁵⁵.

Wnioski

Partnerstwo Wschodnie wychodzi naprzeciw wyzwaniom związanym z dotychczasowym podejściem do Białorusi. Polityczna izolacja władz Mińska nie przyniosła pożądaných efektów. Wprawdzie nastąpiło ożywienie wzajemnych stosunków, którego wyrazem jest również włączenie Białorusi do PW, ale sytuacja wewnętrzna w tym kraju pozostaje nadal bez zmian. Unia Europejska powinna wykorzystać wymuszone uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrzną sytuacją Białorusi wyjście z polityki samoizolacji i otwarcie się na Zachód, a także liberalizację w obszarze gospodarki. Jednocześnie jednak aktywne włączenie Białorusi w unijne mechanizmy wsparcia PW, bez konsekwentnych działań władz na rzecz demokratyzacji i liberalizacji reżimu, postrzegane będzie przez białoruskie władze jako faktyczna akceptacja autorytarnych rządów. Unia winna sobie zdawać sprawę z tego, że Białoruś nie zaprowadzi demokratycznych rządów z dnia na dzień, a działania jej władz obliczone są na utrzymanie reżimu. Co więcej, zbyt szybkie otwarcie się na białoruski reżim naraża Wspólnotę na zarzut wspierania rządów autorytarnych. Zatem należy intensyfikować unijne możliwości nacisku w obszarach, w których Unia może liczyć na silne oparcie, zwłaszcza w dziedzinie budowy społeczeństwa obywatelskiego, wolnych mediów i wsparcia systemu edukacji.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Partnerstwo Wschodnie – raport*, s. 62.