



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 27 (559) • 15 maja 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciskiewicz

Partnerstwo Wschodnie a polityka UE wobec Białorusi

Łukasz Adamski

Włączenie Białorusi do Partnerstwa Wschodniego (PW) oraz udział białoruskiej delegacji pod przewodnictwem wicepremiera Uładzimira Siemiaszki w szczycie UE w Pradze 7 maja br., inaugurującym tę unijną inicjatywę, są jak do tej pory najbardziej znaczącymi konsekwencjami nowego podejścia Unii wobec Białorusi. UE powinna wykorzystać PW do intensyfikacji więzi z tym państwem oraz udzielić pomocy w modernizacji białoruskiej gospodarki. Równocześnie należy zadbać o to, aby PW nie okazało się jednostronnie korzystne dla prezydenta Aleksandra Łukaszenki.

Uwarunkowania. UE przez wiele lat próbowała wymusić na Białorusi poszanowanie praw człowieka i wolności obywatelskich za pomocą bojkotu dyplomatycznego oraz sankcji wizowych wobec osób odpowiedzialnych za represjonowanie opozycji. Unia zawiesiła również ratyfikację Porozumienia o partnerstwie i współpracy z Białorusią, wykluczyła to państwo z Ogólnego systemu preferencji celnych oraz nie objęła go realizacją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Udział w EPS był wprawdzie teoretycznie możliwy, ale obwarowany wieloma warunkami demokratyzacji, które z punktu widzenia Łukaszenki były trudne do spełnienia.

Sytuacja zmieniła się w 2008 r. Władze białoruskie podjęły starania o poprawę stosunków z UE, świadome pogłębiających się problemów gospodarczych Białorusi oraz konieczności pozyskania kredytów na modernizację gospodarki i przyciągnięcie zagranicznych inwestycji. Ich zaniepokojenie, szczególnie po wojnie w Gruzji, wzbudzało również duże uzależnienie polityczne oraz gospodarcze Białorusi od Rosji. Wszystko to sprawiło, że reżim wyszedł naprzeciw niektórym oczekiwaniom UE: zwolnił więźniów politycznych, zezwolił na kolportaż dwóch niezależnych pism, odsunął na mniej eksponowane stanowiska osoby posądzane o współudział w zabójstwach kilku opozycjonistów, a także nie uznał, pomimo presji Rosji, niezależności Abchazji i Osetii Południowej. Białoruś pozostała wprawdzie krajem autorytarnym, w ostatnim czasie stosującym represje zwłaszcza wobec opozycyjnej młodzieży, ale w nieoficjalnych wypowiedziach politycy białoruskiej opozycji przyznają, że liczba odnotowanych przypadków szykanowania niezależnych działaczy zmniejszyła się kilkakrotnie. W maju br. Łukaszenka niemalże otwarcie zapowiedział, że Białoruś jest gotowa spełnić dalsze oczekiwania UE, o ile ich realizacja nie zagrozi podstawom jej systemu politycznego.

Warto zaznaczyć, że w otoczeniu Łukaszenki wzrosły wpływy tej części nomenklatury, która opowiada się za zbliżeniem z Unią oraz obawia rosyjskiego kapitału i zbyt intensywnych więzi politycznych z Rosją. Jest ona zazwyczaj utożsamiana z Uładzimirem Makiejem i Natalią Pietkiewicz, kierującymi prezydencką administracją, oraz z synem Łukaszenki, Wiktorem.

W rezultacie w drugiej połowie 2008 r. zintensyfikowały się kontakty dyplomatyczne między UE a Białorusią, a obecnie dochodzi do kolejnych wizyt polityków białoruskich w UE oraz przedstawicieli UE w Mińsku. Znamienne jest, że czeska prezydencja przez dłuższy czas rozważała zaproszenie Łukaszenki na szczyt w Pradze inaugurujący PW. Ostatecznie wystosowane zaproszenie nie miało wprawdzie charakteru imiennego (adresatem była ogólnie Białoruś), pozostawiało jednak białoruskim władzom decyzję co do rangi delegacji. Choć formalnie możliwy był przyjazd białoruskiego prezydenta, Łukaszenka jednak nie przybył na szczyt, chcąc zapewne uniknąć wywołania publicznego skandalu. Prawdopodobnie również liczył się ze stanowiskiem Rosji, która PW traktuje z nieufnością.

PW a oczekiwania UE i Białorusi. Dzięki PW UE chce przede wszystkim uzyskać realne instrumenty wpływu na sytuację na Białorusi. Unia wyraża w ten sposób nadzieję, że wzmocnienie powiązań gospodarczych oraz przerwanie izolacji dyplomatycznej reżimu będzie go pozytywnie motywować do przemian demokratycznych i zapobiegnie narastaniu jego uzależnienia od Rosji, które grozi zniweczeniem szans na demokratyzację Białorusi.

Władze Białorusi są zainteresowane przede wszystkim korzyściami ekonomicznymi: możliwą dzięki utworzeniu strefy wolnego handlu intensyfikacją wymiany z UE, kredytem europejskich instytucji bankowych oraz poprawą klimatu inwestycyjnego. Liczą także na pomoc w podniesieniu jakości białoruskiej produkcji. Wśród potencjalnych dziedzin współpracy wymieniają politykę celną i handlową, energetykę, transport, walkę z przestępczością transgraniczną i nielegalną migracją, sprawy ekologii i rolnictwa. Zarazem zastrzegają, że UE winna traktować Białoruś na zasadzie „równouprawnienia”, czyli pogodzić się z panującym tam systemem rządów.

Za udziałem Białorusi w PW konsekwentnie opowiadają się Aleksandr Milinkiewicz, kandydat opozycji w wyborach prezydenckich w 2006 r. i lider proeuropejskiego ruchu „Za wolność”, a także liczni białoruscy eksperci. Natomiast większość opozycji (m.in. liberalna Zjednoczona Partia Obywatelska oraz prawicowa Partia BNF, dawny Białoruski Front Narodowy) oraz wielu obrońców praw człowieka przez dłuższy czas sprzeciwiali się udziałowi Białorusi w tej inicjatywie. Wskazywali oni, że zaniechanie polityki sankcji oraz publiczne spotkania z politykami odpowiedzialnymi za łamanie praw człowieka są jednostronnie korzystne dla reżimu, który wykorzystuje je w celach propagandowych. Domagali się włączenia Białorusi do PW dopiero po realnej demokratyzacji kraju. Gdy jednak okazało się, że UE nie bierze pod uwagę ich zastrzeżeń, ostatecznie poparli oni PW, protestując jedynie przeciwko zaproszeniu Łukaszenki na szczyt w Pradze.

Wnioski. Z uwagi na pasywność społeczeństwa, wciąż znaczne poparcie dla Łukaszenki, słabą opozycję, zagrożenie pogłębieniem uzależnienia Białorusi od Rosji oraz nieskuteczność dotychczasowej strategii wymuszania demokratyzacji poprzez izolację reżimu, przejście UE do polityki pozytywnej warunkowości wobec władz Białorusi oraz objęcie tego państwa PW było uzasadnione.

Poprawę stosunków z Białorusią oraz samo instrumentarium PW warto wykorzystać do intensyfikacji kontaktów z kierownictwem tego kraju, zwłaszcza ze skupioną wokół prezydenta grupą „pragmatyków”, oraz promocji współpracy samorządowej. Wskazane jest pogłębienie współpracy gospodarczej z Białorusią. Abstrahując od korzyści ekonomicznych dla obu stron, przyczyni się to do transferu europejskich standardów przedsiębiorczości do Białorusi, a białoruski biznes zwiąże z gospodarką UE. Należy przy tym lobbować na rzecz działalności firm UE na Białorusi oraz ich udziału w miejscowym programie prywatyzacji. Warto rozwijać współpracę energetyczną, w szczególności integrować system przesyłu energii i surowców energetycznych Białorusi z tym, który znajduje się na obszarze UE. Białorusi powinna również zostać udzielona pomoc w modernizacji infrastruktury. Wszystkie te działania, z uwagi na wymierne korzyści dla społeczeństwa białoruskiego, a ponieważ również samej UE (np. magistrale transportowe), nie powinny być ściśle uzależnione od liberalizacji systemu politycznego.

PW trzeba również wykorzystać dla ułatwienia kontaktu społeczeństw Białorusi i państw UE. Służyć temu mogą ułatwienia wizowe, w tym zniesienie opłat za ich wydanie, programy krótkich pobytów studialnych w krajach UE dla białoruskich uczniów, studentów oraz przedstawicieli administracji, czy też wspieranie służby wolontariatu. W tym zakresie wskazane jest konsultowanie inicjatyw UE z białoruską opozycją w celu włączania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w dialog między UE i Białorusią. Ponadto dzięki temu działacze opozycji w nieco większym stopniu będą chronieni przed represjami ze strony reżimu. Należy jednak pamiętać, że protesty wielu przywódców opozycji przeciwko PW wskazują na niski poziom zrozumienia przez nich zarówno istoty tej inicjatywy, jak i realiów polityki międzynarodowej.

Długookresową gwarancję poprawy standardów życia na Białorusi, utrwalenia jej niezależności i zaprowadzenia demokracji oraz praworządności może przynieść tylko odejście od władzy Łukaszenki i jego ekipy oraz ukształtowanie się na Białorusi społeczeństwa obywatelskiego. Toteż od władz w Mińsku należy się konsekwentnie domagać dalszej liberalizacji systemu rządów, warunkując poziom współpracy politycznej w ramach PW od koncesji zwiększających możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W celu przyśpieszenia demokratyzacji tego państwa, przed kierownictwem Białorusi warto zarysować perspektywę jego funkcjonowania w warunkach politycznego pluralizmu, przywołując w tym celu przykłady zaczerpnięte z procesów zachodzących po zmianie ekip rządzących na Słowacji (w 1998 r.) i Ukrainie (po 2004 r.).