



BIULETYN

Nr 123 (1099), 21 listopada 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Powileńska strategia UE wobec Białorusi – czas na zmiany

Anna Maria Dwyer

Ze względu na zamrożone od końca 2010 r. relacje polityczne z Unią Europejską Białoruś stała się drugorzędym uczestnikiem Partnerstwa Wschodniego i nie należy oczekiwać, że szczyt w Wilnie przyniesie przełom w relacjach z tym krajem. Szczyt PW powinien się jednak przyczynić do zmiany unijnej polityki wobec sąsiadów niezainteresowanych żadną formą integracji, takich jak Białoruś. Unia ma bowiem możliwość nie tylko wzmocnienia struktur społeczeństwa obywatelskiego w tych krajach, ale także nawiązania z nimi współpracy technicznej.

Oczekiwania przed szczytem. O ile w przypadku innych krajów Partnerstwa Wschodniego (PW), a zwłaszcza Ukrainy, Gruzji i Mołdawii, oczekuje się podpisania lub parafowania umów stowarzyszeniowych z UE, to w przypadku Białorusi samo uczestnictwo delegacji tego państwa będzie można uznać za sukces litewskiej prezydencji, zwłaszcza że na długo przed szczytem w Wilnie dyskutowano, czy białoruskie władze powinny być reprezentowane, a jeśli tak, to kto ma stanąć na czele delegacji. Litwa chciała uniknąć skandalu podobnego do tego, który miał miejsce w Warszawie w 2011 r., kiedy strona białoruska zrezygnowała z udziału w szczycie podczas jego trwania. Ostatecznie Białoruś będzie najprawdopodobniej reprezentowana przez ministra spraw zagranicznych Uładzimira Makieja.

Głównymi przeszkodami do traktowania tego kraju tak samo jak pozostałych państw PW są kwestia więźniów politycznych oraz problemy z funkcjonowaniem niezależnych organizacji, partii czy mediów. Równocześnie, mimo początkowego entuzjazmu dla unijnej inicjatywy, białoruskie władze niemal całkowicie straciły zainteresowanie tą formą współpracy. Nie oznacza to wprawdzie, że nie chcą one poprawy relacji z Unią Europejską, jednakże oczekują, że dojdzie do tego na ich warunkach. W praktyce byłoby to równoznaczne ze zniesieniem przez UE sankcji, na co nie wyrażają zgody państwa członkowskie, za główny warunek wznowienia rozmów konsekwentnie stawiając uwolnienie więźniów politycznych. Co więcej, decyzja o przedłużeniu sankcji do października 2014 r. pokazała, że UE stale monitoruje sytuację związaną z łamaniem praw człowieka na Białorusi, a lista osób z zakazami wjazdu może się zmieniać. Ze spisu wykreślono 13 osób (głównie prokuratorów), które odeszły z wcześniej zajmowanych stanowisk. Dodano natomiast dwie osoby – naczelnika kolonii karnej nr 2 w Bobrujsku (gdzie przebywa uznawany za więźnia sumienia Aleś Białacki), a także jego zastępcę.

Dodatkowym problemem dla unijnej polityki jest to, że nie wypracowano zasad relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego, które tak jak Białoruś nie są zainteresowane integracją z Unią Europejską. To oznacza, że polityka warunkowości nie będzie skuteczna.

Regionalne konsekwencje szczytu w Wilnie dla Białorusi. To, czy i jakie państwa podpiszą lub parafują umowy stowarzyszeniowe w trakcie szczytu w Wilnie, z punktu widzenia Unii Europejskiej nie wpłynie zasadniczo na jej relacje z Białorusią. Może to jednak mieć znaczenie dla relacji białorusko-rosyjskich. Podpisanie umowy stowarzyszeniowej przez Ukrainę będzie bowiem najpewniej oznaczało zarówno poprawę sytuacji Białorusi w relacjach z Rosją, jak i jej pozycji w Unii Celnej (UC) i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG). Ochłodzenie stosunków ukraińsko-rosyjskich po podpisaniu przez ukraińskie władze umowy z UE zostanie spożytkowane przez prezydenta Alaksandra Łukaszenkę do pozyskania kolejnych ustępstw ze strony Rosji. Władzom w Mińsku będzie przy tym szczególnie zależało na kolejnych dogodnych kontraktach na dostawy surowców energetycznych. Tym samym

strona białoruska będzie chciała wykorzystać fakt, że w ciągu ostatnich lat Rosja nigdy nie doprowadziła do jednoczesnego pogorszenia relacji z Białorusią i Ukrainą.

Podpisanie przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej będzie miało konsekwencje dla białorusko-ukraińskich relacji handlowych. W 2012 r. obroty towarowe między obydwojoma państwami osiągnęły 7,5 mld dol., z czego 5,57 mld dol. stanowił białoruski eksport (ponad 76% przypadło na produkty naftowe). Jednakże rezultaty te mogą się znacząco pogorszyć, gdyż w odpowiedzi na podpisanie przez Ukrainę umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (wchodzącej w skład umowy stowarzyszeniowej) z UE państwa należące do UC najpewniej podwyższą stawki celne w celu ochrony swoich rynków, co spotka się z adekwatną reakcją Ukrainy i w konsekwencji utrudni handel między tymi podmiotami.

Natomiast niepodpisanie przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej może pogorszyć pozycję Białorusi w relacjach z Rosją. W takim wypadku to ukraińskie władze staną się głównym adresatem rosyjskich zachęt do uczestniczenia w projektach integracji gospodarczej takich jak Unia Celna. Tym samym Rosjanie będą mniej skłonni do spełnienia białoruskich oczekiwań, np. takich jak rezygnacja z pobierania od Białorusi opłat celnych za produkty naftowe eksportowane przez ten kraj poza granice UC, co zwiększyłoby dochody białoruskiego budżetu. Co więcej, w przypadku decyzji ukraińskich władz o przystąpieniu do planowanej Unii Euroazjatyckiej (EAU) osłabieniu ulegnie pozycja Białorusi (ale również Kazachstanu) w tej organizacji. Ze względu na potencjał i wielkość ukraińskiej gospodarki najważniejsze decyzje dotyczące EAU będą bowiem podejmowane w Moskwie i Kijowie.

Mniej istotne dla Białorusi będzie natomiast parafowanie umów przez Gruzję czy Mołdawię, ze względu na niewielkie znaczenie relacji gospodarczych z tymi państwami.

Niezależnie od ostatecznych wyników szczytu w Wilnie, Białoruś pozostanie drugorzędym krajem Partnerstwa Wschodniego, a działania UE będą nadal koncentrowały się przede wszystkim na Ukrainie (niezależnie od tego, czy dojdzie do podpisania umowy stowarzyszeniowej) oraz na Gruzji i Mołdawii.

Wnioski i rekomendacje dla Polski i UE. Wskutek braku zainteresowania białoruskich władz jakkolwiek formą stowarzyszenia Partnerstwo Wschodnie jest jednym z nielicznych środków oddziaływania na Białoruś, jakimi dysponuje Unia. Najważniejszym zadaniem UE będzie zatem kontynuowanie i rozwijanie wymiaru społecznego jej polityki wobec Białorusi. Powinna m.in. wesprzeć słabe jeszcze struktury społeczeństwa obywatelskiego – chodzi zwłaszcza o stworzenie koncepcji i programów rozwoju trzeciego sektora i przygotowania kadr oraz wzmocnienie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW. Warto również rozważyć dopuszczenie Białorusi do procesu bolońskiego, co umożliwi tamtejszym studentom swobodne korzystanie z programów takich jak Erasmus+.

Istotne będzie też opracowanie programów wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorców, co przełoży się na rozwój klasy średniej i wzmocnienie instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W nowej perspektywie budżetowej dla państw PW należy uwzględnić możliwości skorzystania z tego rodzaju pomocy.

Równocześnie UE powinna spożytkować potencjał rozwijania współpracy technicznej. Dotyczy to nie tylko zachęcania władz w Mińsku do uczestnictwa w unijnym projekcie Dialog na rzecz Modernizacji, ale również instrumentów takich jak np. Wymiar Północny. W rozmowach z białoruskimi władzami Unia Europejska powinna nadal podnosić kwestię liberalizacji wizowej. Przeszkodą jest wprawdzie brak woli do podpisania umowy o readmisji ze strony białoruskich władz, niemniej warto rozważyć, w drodze wyjątku, zmniejszenie opłat wizowych dla Białorusinów.

Jedną z najważniejszych zalet Partnerstwa Wschodniego jest również to, że angażuje wszystkie uczestniczące w nim kraje we współpracę wielostronną. Ten rodzaj działań powinien być zatem szczególnie promowany przez UE, np. w postaci realnego finansowego wsparcia dla projektów infrastrukturalnych planowanych wspólnie przez państwa PW.

Polska powinna zaproponować również plan działań dla Białorusi, w którym zostaną wymienione konkretne oczekiwania wobec tamtejszych władz, m.in. dotyczące zwolnienia więźniów politycznych czy zmian w prawodawstwie (również gospodarczym). W dokumencie takim powinny znaleźć się również projekty z dziedzin interesujących białoruskie władze, zwłaszcza bezpieczeństwa energetycznego, rozbudowy sieci transportowych czy infrastruktury granicznej. Projekty te mogłyby sfinansować UE.

Polska jako jeden z pomysłodawców Dialogu na rzecz Modernizacji powinna również zainicjować przegląd i aktualizację tego programu. Chodzi tu zwłaszcza o możliwości znalezienia platform technicznej współpracy z białoruskimi władzami. Przedstawiciele polskich władz powinni też nadal informować o sytuacji na Białorusi inne kraje członkowskie UE.

Równolegle warto rozważyć możliwości przyszłej wymiany handlowej między Unią Europejską a planowaną Unią Eurazjatycką. Podstawy funkcjonowania tej ostatniej w dużym stopniu bazują na zasadach obowiązujących w UE, takich jak swobodny przepływ towarów, usług, kapitału czy siły roboczej. Może to bardzo ułatwić nie tylko współpracę gospodarczą, ale również polityczną.