



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

BIULETYN

Nr 85 (1435), 5 grudnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyner ● Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Perspektywy relacji Unia Europejska – Białoruś

Anna Maria Dyner

Ze względu na silne powiązania z Rosją Białoruś ma ograniczone możliwości kształtowania swojej polityki zagranicznej, zwłaszcza relacji z Unią Europejską. Jednak białoruskie władze są zainteresowane zwiększaniem współpracy z UE, aby zmniejszyć uzależnienie od Rosji i przekonać Białorusinów o znaczeniu ich państwa w polityce międzynarodowej. Unia Europejska powinna wykorzystać swoje instrumenty polityczne i gospodarcze do zaangażowania białoruskich władz we współpracę. W perspektywie istotne będzie również podpisanie nowego dokumentu o partnerstwie i współpracy. Wraz ze wsparciem dla społeczeństwa obywatelskiego powinno to pozwolić na wzmocnienie państwowości Białorusi.

Otwarcie w relacjach UE–Białoruś. Postępujące polityczne, gospodarcze i militarne uzależnienie Białorusi od Rosji wywołuje coraz większe zaniepokojenie białoruskich władz. Dlatego starają się one, przynajmniej w sferze deklaracji, rozszerzać współpracę z państwami UE. Świadczy o tym sposób przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2015 r. i parlamentarnych w 2016 r. Wprawdzie obserwatorzy OBWE mieli liczne zastrzeżenia co do ich przebiegu, jednak odbyły się one bez represji wymierzonych w działaczy niezależnych organizacji. W 2015 r. białoruskie władze wypuściły też z więzień ostatnie osoby uznawane przez UE za więźniów politycznych. Jednocześnie Białoruś zaangażowała się w ukraiński proces pokojowy, co pozwoliło na odnowienie kontaktów dyplomatycznych z przedstawicielami UE i jej państw członkowskich.

Wszystko to spowodowało, że w lutym 2016 r. Unia zdecydowała o zniesieniu sankcji wobec Białorusi nałożonych w 2011 r. (w mocy pozostały jedynie te nałożone w 2004 r., m.in. zakaz wjazdu dla przewodniczącej Centralnej Komisji Wyborczej czy osób podejrzewanych o udział w morderstwach politycznych z przełomu XX i XXI w.). Decyzja ta była dla białoruskich władz sygnałem, że UE jest gotowa do rozpoczęcia kolejnego politycznego dialogu.

Jeszcze w 2015 r. Unia Europejska zaoferowała Białorusi takie działania jak: inauguracja programu wspierania mobilności MOST, przyspieszenie prac nad liberalizacją wizową, wsparcie w negocjacjach kredytu z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i w staraniach o wejście do Światowej Organizacji Handlu (WTO), wykorzystanie mechanizmu wymiany informacji o pomocy technicznej (TAIEX) do zwiększenia transferu technologii na Białoruś.

Część tych propozycji została zrealizowana bardzo szybko. W 2015 r. rozpoczął się program MOST. Ma on trwać do końca 2017 r. W tym czasie planowane jest przeszkolenie w krajach Unii 1700 białoruskich specjalistów z dziedzin takich jak: edukacja, kultura, nauka i technologie, gospodarka, energetyka, administracja publiczna. Białoruś i UE zintensyfikowały też rozmowy na temat liberalizacji wizowej i umowy o readmisji. W październiku 2016 r. podpisały również deklarację o partnerstwie na rzecz mobilności, która zakłada zacieśnienie współpracy w sprawach związanych z migracją (w tym walkę z nielegalnymi migracjami) i polityką azylową.

Czego oczekuje Białoruś? Rozszerzając współpracę z UE, władze Białorusi chcą przede wszystkim wzmocnić polityczną i gospodarczą niezależność państwa. Białoruś liczy, że Parlament Europejski, mimo rezolucji wzywającej do zmiany systemu wyborczego, uzna legalność wyboru Izby Reprezentantów (izby niższej parlamentu). Umożliwi to białoruskim deputowanym pełne uczestnictwo w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest, w którego skład wchodzi 60 parlamentarzystów PE oraz po 10 posłów z państw Partnerstwa Wschodniego. Współpraca w ramach Euronestu obejmuje cztery platformy tematyczne: demokracja, rządy prawa i poszanowanie praw człowieka oraz gospodarka rynkowa; integracja gospodarcza między UE a krajami partnerstwa i konwergencja z polityką UE; bezpieczeństwo energetyczne; kontakty międzyludzkie, kultura, edukacja, nauka. Dla władz Białorusi decyzja ta będzie

ważnym sygnałem politycznym, który zostanie wykorzystany zarówno w polityce zagranicznej, jak i wewnętrznej. Pokaże bowiem rosnące znaczenie państwa na arenie międzynarodowej. Dla UE może to być natomiast szansa na uzupełnienie dialogu na szczeblu rządowym oraz działań Forum Społeczeństwa Obywatelskiego.

Białoruskie władze oczekują też, że wskutek poprawy relacji politycznych inwestorzy z państw UE w większym stopniu zainteresują się współpracą gospodarczą z Białorusią. Za najcenniejsze zostanie uznane wsparcie rozbudowy infrastruktury granicznej, transportowej i energetycznej, a także inwestycje w nowoczesne linie produkcji przemysłowej i rolniczej, umożliwiające białoruskim firmom spełnienie unijnych standardów. Zwiększy to wolumen eksportu do UE (w ciągu trzech kwartałów 2016 r. wyniósł on 4,5 mld dol., a do państw Unii trafiło ok. 25% białoruskich towarów). Może się do tego również przyczynić ponowne włączenie Białorusi do systemu preferencji handlowych UE.

Białoruś liczy również na wsparcie państw Unii Europejskiej w negocjacjach nad przystąpieniem do WTO oraz nad udzieleniem kredytu przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W listopadzie zakończyła się kolejna tura rozmów na ten temat, a białoruskie władze złożyły wniosek na pożyczkę w wysokości 3 mld dol. Pieniądze te pozwoliłyby nie tylko zwiększyć stan rezerw walutowych (1 listopada wynosiły one 4,8 mld dol.), lecz także utrzymać płynność finansową państwa – w 2017 r. Białoruś powinna spłacić swoim wierzycielom 4 mld dol. Eksperti MFW domagają się jednak przeprowadzenia istotnej reformy państwowego sektora gospodarki. Jak dotąd rząd Białorusi nie jest na to gotowy, gdyż wymagałoby to od niego znaczącej zmiany dotychczasowej polityki gospodarczej, powołania nowych instytucji, jak Komitet Majątku Państwowego, i przyjęcia nowego prawa regulującego funkcjonowanie sektora państwowego.

Czynnik rosyjski. Ze względu na silne powiązania z Rosją Białoruś ma jednak ograniczone możliwości kształtowania swojej polityki zagranicznej, zwłaszcza relacji z UE. Skutkuje to brakiem nie tylko jakiegokolwiek deklaracji o integracji ze strukturami unijnymi, lecz nawet szerszej zakrojonej współpracy politycznej zmierzającej do przyjęcia przez Białoruś unijnych standardów. Białoruskie władze mają świadomość, że większe otwarcie na współpracę z UE może spowodować rosyjskie działania odwetowe, zarówno w wymiarze gospodarczym (nakładanie zakazu importu na białoruskie produkty, blokowanie tranzytu towarów przez Białoruś, odmowa współpracy kredytowej, domaganie się natychmiastowej spłaty zadłużenia w różnych sektorach), jak i społecznym (kampanie informacyjne krytykujące politykę białoruskich władz i stawiające je w złym świetle), co będzie miało istotne znaczenie dla funkcjonowania tego państwa.

Paradoksalnie jednak brak jednoznacznych działań UE związanych ze wsparciem gospodarczym i rozszerzaniem współpracy politycznej również zostanie wykorzystany przez Rosję do dalszego uzależniania Białorusi. UE powinna więc jasno zdefiniować cele swojej współpracy z Białorusią, mając świadomość, że mogą one wpłynąć na międzynarodową pozycję tego państwa.

Perspektywy. Unijna pomoc jest dla białoruskich władz kluczowa z punktu widzenia utrzymania jak największej niezależności państwa. Jednocześnie, biorąc pod uwagę kontekst regionalny, Unii również powinno zależeć na suwerennej i stabilnej Białorusi. Tym samym wsparcie dla tego państwa powinno być jednym z ważniejszych celów unijnej polityki wschodniego sąsiedztwa.

Przede wszystkim Unia Europejska powinna rozważyć stworzenie całościowego dokumentu regulującego współpracę z Białorusią. Obecne rozwiązania w większości bazują jeszcze na układzie o współpracy i handlu między EWG i ZSRR, podpisanym 18 grudnia 1989 r., gdyż ratyfikacja umowy o Partnerstwie i Współpracy między UE a Białorusią, podpisanej w 1995 r., została przez UE zawieszona w 1997 r. z powodów politycznych. Powstanie nowego dokumentu jest zatem konieczne dla kształtowania dalszych relacji między UE a Białorusią.

Natomiast dla poszerzenia bieżącej współpracy szczególnie istotne będzie dalsze zastosowanie mechanizmów już istniejących, jak programy transgraniczne, program MOST czy mechanizm TAIEK. Unia Europejska powinna również rozważyć wykorzystanie środków finansowych ulokowanych w Europejskim Banku Inwestycyjnym, a zablokowanych w 2011 r. Fundusze te – na lata 2014–2020 Bank dysponuje 4,8 mld euro dla państw wschodniego sąsiedztwa UE, w tym Rosji – mogą być przeznaczone na inwestycje w dziedzinie infrastruktury transportowej czy bezpieczeństwa energetycznego. Warto również posłużyć się środkami, które do dyspozycji ma Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. W 2015 r. bank ten na Białorusi realizował zaledwie siedem projektów w wysokości 53 mln euro, podczas gdy na ten cel zarezerwowano 1,8 mld euro. Współpraca gospodarcza powinna być także nastawiona na wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz sektora prywatnego, co zwiększy efektywność białoruskiej gospodarki.

Jednocześnie zarówno UE, jak i państwa członkowskie powinny nadal wspierać niezależne środowiska na Białorusi. Chodzi tu przede wszystkim o media i organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Bardzo istotne będzie także uruchomienie mechanizmów współpracy historycznej, kulturalnej i językowej, zmierzających do podtrzymywania i rozwijania białoruskiej tożsamości. Te obszary mogą się bowiem przyczynić do zachowania niezależności Białorusi. W dłuższej perspektywie, w zależności od stanu systemu politycznego Białorusi (przestrzeganie praw człowieka, rządu prawa), UE może rozważyć przyznanie temu państwu pomocy makrofinansowej.