



Rocznik
Instytutu Europy
Środkowo-Wschodniej

Rok 9 (2011)
Zeszyt 4

Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej

Redakcja
Bartosz Józwik,
Mariusz Sagan,
Tomasz Stępniewski

IEŚW
INSTYTUT EUROPY
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ
Lublin 2011



Krzysztof Fedorowicz

Białoruś wobec Unii Europejskiej po 2004 roku: wymuszone zmiany czy polityczna gra?

Belarus against the European Union after 2004: forced changes or a political game?

The enlargement of the European Union in 2004 led to the re-evaluation of political relations between Belarus and the European Union. Belarus became a next-door neighbour of the EU. The above-mentioned situation gave Belarussian authorities a chance for the next “attempt” of a dialogue with Brussels and improving mutual relations. However, despite positive reactions and gestures this chance was not utilized. Belarus is still not interested in serious concessions in the area of human rights, civil freedom and democratization. All changes in these areas constitute a direct threat for the present political system. The Belarussian side proposes first of all economy, which is politically neutral, as the main dialogue area with the European Union. The improvement of political relations with Belarus will not be an easy task and within easy reach for the European Union as at present the only condition to improve them is to start democratization processes in Belarus and their victory.

Poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku o dziesięć nowych państw członkowskich¹ było dla Białorusi dość istotnym wydarzeniem, które doprowadziło do częściowego przewartościowania dotychczasowych relacji politycznych i gospodarczych z Unią Europejską. Do tego czasu

¹ Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry.

Bruksela postrzegała Białoruś jako kraj odległy, gdyż żadne z ówczesnych państw członkowskich nie graniczyło z tym państwem. Białoruś nie była pierwszoplanowym problemem dla Unii Europejskiej, aczkolwiek funkcjonowanie w pobliżu wschodnich granic UE autorytarnego reżimu budziło lekki niepokój. Dotychczasowe „zmagania” europejskiej wspólnoty z łamiącą prawa człowieka Białorusią nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Białoruś okazała się wysoce odporna na czynniki zewnętrzne. Co gorsze i niepokojące, Unia Europejska w obliczu nasilających się wewnętrznych problemów, stopniowo „przyzwyczaiła się” do faktu istnienia białoruskiego reżimu. Nieskuteczna okazała się strategia walki z niechcianym reżimem. Unia Europejska była bezradna a polityka sankcji i izolacji nie odnosiła pożądanych efektów.

W wyniku poszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku granica z Polską, Litwą i Łotwą stała się bezpośrednią granicą Białorusi z Unią Europejską. Nastąpiła także istotna zmiana układu geopolitycznego w tej części kontynentu. Pojawiła się obawa, aby nowa granica nie zastąpiła żelaznej kurtyny. Politycy w Brukseli, dotąd spoglądający na Mińsk z perspektywy, mieli nadzieję, że bezpośrednie sąsiedztwo będzie początkiem nowej jakości we wzajemnych stosunkach. Białoruś stała się bezpośrednim sąsiadem UE i równocześnie partnerem do rozmów w takich dziedzinach jak ekologia, kwestia granic i tranzyt między UE a Rosją. Rozszerzenie UE mogło również przyczynić się do rozwoju i intensyfikacji dialogu ekonomicznego i politycznego oraz większego zaangażowania Unii Europejskiej w kwestię białoruską, na co szczególnie liczyły nowe państwa członkowskie bezpośrednio graniczące z Białorusią (Polska, Litwa i Łotwa). Celem niniejszego artykułu jest analiza zmian, jakie nastąpiły w relacjach Białorusi z Unią Europejską w konsekwencji poszerzenia europejskiej wspólnoty o nowych członków.

1. Stosunki polityczne Białorusi z Unią Europejską do roku 2004

1.1. Instytucjonalne ramy relacji Białoruś – Unia Europejska

Stosunki dyplomatyczne między Białorusią a Unią Europejską zostały nawiązane w sierpniu 1992 roku. W październiku 1992 roku w Mińsku z oficjalną wizytą przebywała delegacja Komisji Europejskiej. Podczas

tej wizyty uzgodniono, iż w najbliższej przyszłości zostanie podpisana przez Białoruś i Unię Europejską Umowa o Partnerstwie i Współpracy (PCA)² oraz układ przejściowy, regulujący zasady wzajemnej wymiany handlowej³. W normalizacji stosunków Białorusi z Unią Europejską w początkowym okresie nie przeszkadzały nasilające się tendencje do zbliżenia z Rosją i artykułowane zamiary utworzenia wspólnego związku państwowego. Już w styczniu 1995 roku podczas wizyty w Brukseli ministra spraw zagranicznych Białorusi uzgodniono ostateczny tekst umowy PCA. Uroczyste podpisanie Umowy o Partnerstwie i Współpracy (PCA) między Białorusią a Unią Europejską miało miejsce 6 marca 1995 roku podczas oficjalnej wizyty prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki w Belgii. Białoruski prezydent nie wykluczył wówczas przystąpienia Białorusi do UE w nieodległej przyszłości, po spełnieniu przez Mińsk unijnych standardów. W kwietniu 1995 dokument ten został ratyfikowany przez Radę Najwyższą Białorusi⁴.

Jednak już na przełomie 1995/1996 roku wzajemne relacje polityczne Białorusi i UE zaczęły się pogarszać w związku z politycznymi przemianami w Mińsku. W lipcu 1994 roku w wyborach powszechnych na pierwszego prezydenta Białorusi wybrano Aleksandra Łukaszenkę. Doszło do stopniowego porzucenia umiarkowanie proeuropejskiego kursu w polityce zagranicznej Białorusi. Nowe priorytety białoruskiej polityki zagranicznej wskazywały na wybór przez Mińsk raczej kierunku rosyjskiego, chociaż w latach 1994-1997 w polityce zagranicznej realizowa-

- 2 PCA (ang. Partnership and Cooperation Agreement) to umowy podpisywane między Wspólnotą Europejską a państwami byłego ZSRR. Przewidywały możliwość utworzenia w przyszłości wspólnej strefy wolnego handlu, jeżeli będzie na to pozwalał stan gospodarki rynkowej w danym państwie. Umowy gwarantowały łatwiejszy dostęp państwom byłego ZSRR do rynku unijnego poprzez zniesienie ilościowych ograniczeń, stosowanie klauzul ochronnych i sprzyjały napływowi kapitału z krajów Wspólnoty oraz polityce liberalizacji obrotu usługami.
- 3 W. Baluk, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (podstawy instytucjonalno-prawne)*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Białoruś*, Wrocław 2004, s. 301.
- 4 Podpisany dokument przewidywał budowę partnerskich stosunków, uznanie wspólnych zasad budowy społeczeństwa i państwa, przestrzeganie praw człowieka, rządy prawa, demokrację, gospodarkę wolnorynkową i przestrzeganie międzynarodowych traktatów. Zakładano dialog polityczny, regularne spotkania na szczeblu ministerialnym i na poziomie urzędników wyższego szczebla UE. Białoruś została uznana za państwo wprowadzające reformy gospodarcze. Przewidziano możliwość rozmów w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu pomiędzy Białorusią a UE. Z kolei w marcu 1996 roku UE i Białoruś podpisały Układ Przejściowy, regulujący zasady wzajemnej wymiany handlowej. Szerzej: A. Tichamiarau, *Integracja białorusko-rosyjska i jej wpływ na rozwój stosunków Białorusi i Unii Europejskiej*, [w:] A. Eberhardt, U. Ułachowicz (red.), *Polska i Białoruś*, Warszawa 2003, s. 50-51.

no doktrynę wielowektorowości, polegającą na utrzymywaniu dobrosąsiedzkich kontaktów z różnymi państwami, jednak ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni WNP i kontaktów z Rosją⁵. Warto zauważyć, że niepodległa Białoruś nie od razu wybrała politykę autorytaryzmu i szukania oparcia w Rosji⁶. Pokazuje to, że w pierwszych latach niepodległości Białoruś miała, wprawdzie nie w pełni sformułowaną, ale jednak orientację na dążenie do integracji ze strukturami europejskimi na wzór państw Grupy Wyszehradzkiej⁷. Wprawdzie po objęciu urzędu prezydenta przez Aleksandra Łukaszenkę doszło do zmian w priorytetach białoruskiej dyplomacji, ale jednak sam prezydent uważał, że można prowadzić politykę opartą na dwóch wektorach, wschodnim i zachodnim.

1.2. Polityka izolacji Białorusi przez Unię Europejską w latach 1997-1999

Ewolucyjne zmiany w białoruskiej polityce zagranicznej dość mocno jednak korespondowały z szybko postępującymi autorytarnymi praktykami prezydenta w polityce wewnętrznej. Białoruski prezydent w bezkompromisowy sposób dążył do wprowadzenia bezpośrednich rządów prezydenckich i próby pozbawienia parlamentu znaczenia politycznego. Coraz częściej dochodziło do łamania praw człowieka, ograniczania wolności mediów i prześladowania opozycji. Nasilał się konflikt prezydenta z władzą ustawodawczą i sądowniczą. Szybko zostało to zauważone w UE.

5 В.Е. Улахович, *Внешняя политика Республики Беларусь в 1991–2001гг.: опыт концептуального самоопределения*, [w:] В. Астапенко (red.), *Внешняя политика Беларуси в исторической ретроспективе*, Минск 2002, s. 231-232.

6 W początkowym etapie swojej państwowości Białoruś nawiązała stosunki polityczne i gospodarcze z państwami zachodnimi. Szybko weszła w skład Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (1992 rok), jako jedno z pierwszych państw WNP przystąpiła do programu Partnerstwa dla Pokoju (styczeń 1995 rok), zawarła umowę o partnerstwie i współpracy z Unią Europejską oraz podjęła współpracę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym. Jednak współpraca z MFW już w połowie 1995 roku załamała się, a po wprowadzeniu systemu autorytarnego w listopadzie 1996 roku UE zawiesiła realizację umowy o partnerstwie z Białorusią.

7 R. Zięba, *Koncepcje bezpieczeństwa europejskiego w polityce zagranicznej Polski i jej sąsiadów*, [w:] B. Łomiński, M. Stolarczyk (red.), *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*, Katowice 1998, s. 85-86.

Już w czerwcu 1996 roku Komisja Parlamentu Europejskiego do Spraw Zagranicznych zwróciła uwagę na łamanie praw człowieka i zasad demokracji na Białorusi, proponując uregulowanie politycznego kryzysu w państwie i przeprowadzenie w kraju demokratycznych i gospodarczych reform⁸. Z kolei w październiku 1996 roku akredytowani w Mińsku ambasadorzy Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch zwrócili się do władz Białorusi z oświadczeniem, w którym wyrazili obawę odnośnie do możliwości naruszenia konstytucji.

Decydujący wpływ na zmianę wzajemnych relacji Białorusi i Unii Europejskiej i ich zdecydowane pogorszenie miała decyzja białoruskiego prezydenta o przeprowadzeniu w listopadzie 1996 roku referendum w sprawie zmiany białoruskiej konstytucji⁹ z pominięciem obowiązującego prawa. Przyjęta w rezultacie referendum zmieniona Konstytucja oddała w ręce prezydenta Białorusi praktycznie pełnię władzy. Kompetencje parlamentu w nowym kształcie (Izba Reprezentantów i Rada Republiki) zostały ograniczone do tworzenia ustaw i aktów prawnych o znaczeniu drugorzędym a dotychczasowy parlament Białorusi, Rada Najwyższa XIII kadencji, formalnie przestał odgrywać rolę parlamentu¹⁰.

Postępujący autorytaryzm, wycofywanie się z reform gospodarczych i bezprawne łamanie konstytucji Białorusi spowodowało negatywne reakcje w Europie i USA, co skutkowało postępującą izolacją białoruskiego reżimu w świecie. Unia Europejska nie uznała wyników referendum, legalności nowej konstytucji ani powołanego przez prezydenta nowego parlamentu. Według części białoruskich naukowców, referendum z 1996

8 A. Tichamirau, *Integracja białorusko-rosyjska...*, s. 51-52.

9 Według oficjalnych wyników, w referendum wzięło udział 84,2% uprawnionych do głosowania. Pytanie dotyczące prezydenckiego projektu nowelizacji konstytucji uzyskało poparcie 70,4% elektoratu. Najwięcej aprobaty uzyskała kwestia przeniesienia święta narodowego na 3 lipca (88,13%). Z kolei za zniesieniem kary śmierci opowiedziało się 17,9% a za nieograniczonym obrotem ziemią 15,3% głosujących. Nie ulega wątpliwości, że takie wyniki referendum były rezultatem wielu, często niezgodnych z prawem, zabiegów ze strony władzy wykonawczej. Głosowanie przebiegało według reguł podyktowanych przez prezydenta. Władze wykonawcze zostały zobligowane do uzyskania jak najkorzystniejszego wyniku. Od 50% poparcia zależało nadanie prezydenckiemu projektowi (zgodnie z zamierzeniami Łukaszenki) mocy wiążącej. Sprzyjała temu monopolizacja mediów. Zarówno w środkach masowego przekazu, jak i bezpośrednio w lokalach wyborczych, prowadzono jednostronną kampanię propagandową na rzecz Łukaszenki. Prezydent nie ukrywał, że referendum ma być wyrazem poparcia dla jego polityki. Więcej na ten temat: E. Beziuk, A. Naumczuk, *Białoruś po referendum konstytucyjnym*, „Biuletyn Białoruski OSW” 1994, nr 8, s. 11-12.

10 K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1998-2010*, Poznań 2011, s. 262-263.

roku było przełomowym momentem w dziejach ich państwa. Od tego momentu nastąpiło znaczne pogorszenie relacji Białorusi z Unią Europejską¹¹.

Unia Europejska zaczęła ograniczać kontakty z Białorusią. W grudniu 1996 roku Parlament Europejski wydał rezolucję, w której potępiono działania białoruskiego prezydenta a Radę Najwyższą XIII kadencji uznawano nadal za prawowitą władzę ustawodawczą na Białorusi. Zawieszono również procedurę ratyfikacji Umowy o Partnerstwie i Współpracy (PCA)¹², która miała tworzyć ramy politycznego dialogu między Białorusią a Unią Europejską. Podjęto również decyzje o ograniczeniu kontaktów z władzami białoruskimi na poziomie ministerialnym oraz wstrzymano realizację większości programów pomocowych dla Białorusi¹³. Kontynuowana miała być tylko pomoc humanitarna. Unia Europejska podjęła decyzje o ograniczeniu dwustronnych kontaktów z Białorusią do technicznego minimum za pośrednictwem Prezydencji UE lub Trójki Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)¹⁴ UE. Bruksela cofnęła także poparcie dla przystąpienia Białorusi do Rady Europy, w konsekwencji czego białoruski wniosek o przyjęcie do tej organizacji został odrzucony. Pozostawiono jej wprawdzie status „gościa specjalnego”¹⁵, jednak na skutek poważnych naruszeń w dziedzinie praw człowieka została pozbawiona tego statusu w 1997 roku. Białoruś stała się jedynym państwem kontynentu, które nie należy do Rady Europy¹⁶. Bruksela dała stronie białoruskiej do zrozumienia, że dalsze stosunki będą możliwe, jeśli Białoruś wróci na drogę poszanowa-

11 U. Snapkouski, *Stosunki polsko-białoruskie (1990-2003)*, [w:] A. Eberhardt, U. Ułachowicz (red.), *Polska i Białoruś*, Warszawa 2003, s. 17.

12 A. Szczepańska, H. Walczak, A. Wątor (red.), *Polska pomiędzy Wschodem a Zachodem*. Tom II. *W kręgu polityki zagranicznej*, Toruń 2008, s. 277.

13 A. Eberhardt, *Republika Białorusi a współpraca i integracja w Europie – przyczyny i konsekwencje izolacji międzynarodowej*, [w:] M. Krzysztofowicz (red.), *Polska i Białoruś po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 16.

14 Trójka Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE składa się z ministra spraw zagranicznych państwa przewodniczącego, Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz przedstawiciela Komisji w osobie przewodniczącego lub komisarza do spraw stosunków zewnętrznych.

15 Państwa korzystające z tego statusu stawały się potem pełnoprawnymi członkami Rady Europy (np. Polska miała ten status w latach 1989-1991).

16 W 2004 roku Rada Europy ponownie odrzuciła wniosek Białorusi. Odpowiedzią na ten krok była decyzja o niedopuszczeniu obserwatorów Rady Europy na terytorium Białorusi na wybory w 2006 roku. Obecnie oprócz Białorusi do Rady Europy nie należy tylko najmłodsze państwo europejskie – Kosowo.

nia praw i wolności swoich obywateli oraz przestrzegania zasad konstytucyjnych będących podstawą demokratycznego państwa prawa.

Białoruskie władze skupione na rozwoju stosunków z Rosją prześlały wykazywać zainteresowanie poprawą relacji z państwami UE. Podkreślano, że Białoruś nie planuje starać się o status członka UE, a priorytetem w jej polityce zagranicznej jest pogłębienie stosunków z Rosją. W marcu 1998 roku z ust białoruskiego prezydenta padły słowa krytyki w stosunku do UE i zarzut popierania białoruskich opozycjonistów i udzielania im finansowej pomocy. Z kolei w czerwcu 1998 roku stosunki polityczne między Białorusią i Unią Europejską znalazły się w martwym punkcie w związku z incydem na dyplomatycznym osiedlu „Drozdy” w Mińsku¹⁷. Doprowadziło to do praktycznie całkowitej politycznej izolacji Białorusi na arenie międzynarodowej.

Polityka Unii Europejskiej wobec Białorusi w latach 1997-1999 charakteryzowała się realizacją strategii „wybiórczych kontaktów”. Polegała ona na politycznej izolacji oficjalnych władz w Mińsku oraz nawiązywaniu stosunków z wybranymi strukturami pojawiającego się białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego. Jednak taka strategia w dalszej perspektywie nie przynosiła pozytywnych rezultatów. Co gorsza, zdaniem części białoruskich opozycjonistów, taka polityka w pewnym stopniu przyczyniała się do umacniania autorytarnego systemu na Białorusi. Białoruskie władze świadomie zrywały kontakty ze światem zachodnim, gdyż uważały je za potencjalne zagrożenie dla obowiązującego systemu politycznego w kraju¹⁸.

17 Strona białoruska, dążąc do przejścia obiektów, w których mieściły się rezydencje, uniemożliwiła ambasadorom wielu państw Unii Europejskiej, a także ambasadorowi Polski, dostęp do ich rezydencji, dopuszczając się w ten sposób naruszenia Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych. W konsekwencji rządy dotkniętych tym państw, w tym Polski, odwołały w czerwcu 1998 roku swoich ambasadorów z Mińska na konsultacje. Kilka dni później państwa UE wprowadziły sankcje, polegające na zakazie wjazdu na swoje terytorium dla prezydenta Białorusi i 130 urzędników państwowych (uchylony w lutym 1999 roku). Polska, Litwa i Łotwa nie przyłączyły się do zakazu, argumentując, iż takie działanie uniemożliwi niezbędne dla państw sąsiadujących kontakty, utrudni działalność OBWE na Białorusi (której przewodnicтво w tym czasie sprawowała Polska), a jednocześnie nie doprowadzi do pożądaných zmian w tym kraju. Stanowisko to, po konsultacjach, spotkało się ze zrozumieniem Rady UE ds. Stosunków Zewnętrznych. Szerzej na ten temat patrz: J. Stankiewicz, *Stosunki z Białorusią*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1999, Warszawa 1999, s. 185-189; M. Krzysztofowicz, *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na stosunki polsko-białoruskie*, [w:] A. Eberhardt, U. Ułachowicz (red.), *Polska i Białoruś*, Warszawa 2003, s. 30.

18 A. Komorowska, B. Kuzawińska, *Białoruś w Pogoni za Europą*, Warszawa 2004, s. 35-36.

1.3. Stopniowa ewolucja polityki izolacji Białorusi przez UE na rzecz polityki „step by step” i włączania Białorusi w europejską przestrzeń polityczną w latach 2000-2004

Polityka izolacji Białorusi na arenie międzynarodowej nie przyniosła spodziewanych efektów. Białoruski prezydent niewiele sobie robił z uchwalanych przez Parlament Europejski rezolucji wzywających go do respektowania standardów międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka, wolności słowa i mediów¹⁹. W tej sytuacji w Brukseli postanowiono o zmianie podejścia do białoruskich władz i prowadzenia wobec nich polityki stopniowego angażowania Białorusi we współpracę z UE²⁰.

Pierwszą zapowiedzią nowego podejścia władz w Brukseli był przedstawiony w 2000 roku pakiet minimalnych warunków jakie musi spełnić Białoruś, aby dołączyć do społeczności demokratycznych państw Europy. Od białoruskich władz oczekiwano m.in. przywrócenia parlamentowi kompetencji władczych, dopuszczenia przedstawicieli opozycji do komisji wyborczych i zapewnienia im dostępu do mediów państwowych oraz zmiany ordynacji wyborczej tak, aby odpowiadała międzynarodowym standardom²¹. Wyraźnie zachęcano białoruskie władze do polityki drobnych ustępstw zmierzających do liberalizacji życia politycznego i poprawy sytuacji w dziedzinie praw człowieka w zamian za polepszenie politycznych i gospodarczych relacji z Unią Europejską.

Nowa polityka Unii Europejskiej wobec Białorusi, określana „step by step”, miała być ewolucyjną próbą normalizacji stosunków politycznych. Zakładała ona stopniowe łagodzenie stanowiska Brukseli w miarę postępów związanych z procesem demokratyzacji i liberalizacji Białorusi. Koncepcja ta została opracowana na przełomie 2000/2001 roku przez Unię Europejską, OBWE i Radę Europy. UE zapewniała o swojej gotowości do podjęcia rozmów z przedstawicielami białoruskiej władzy i reagowania na postępy związane z oczekiwanym u wschodniego sąsiada procesem demokratyzacji, co pozwoliłoby na zbliżenie ze strukturami unijnymi²².

Zmiana polityki Unii Europejskiej wobec Białorusi wynikała nie tylko z powodu nieskuteczności dotychczasowego podejścia do białoruskiego partnera. Była w pewnym sensie także odpowiedzią na wysyłane

19 W. Baluk, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa...*, s. 303.

20 A. Eberhardt, *Republika Białoruś a współpraca...*, s.16.

21 A. Dumala, *Stosunki Unii Europejskiej z Białorusią*, [w:], I. Topolski (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 276.

22 Ibidem.

od pewnego czasu sygnały strony białoruskiej, również zainteresowanej stopniową poprawą wzajemnych relacji²³.

Jednak sygnały płynące od białoruskich władz nie przekładały się wcale na sferę realną. Podczas wyborów parlamentarnych w 2000 roku oraz wyborów prezydenckich w 2001 roku białoruskie władze praktycznie całkowicie zignorowały postulaty głoszone przez UE. Nie pojawiły się więc warunki do polepszenia dialogu i wpłynęło to negatywnie na poziom relacji politycznych UE – Białoruś. Jednym z głównych powodów pogorszenia się wzajemnych relacji i fiaska polityki „step by step” był spór wokół mandatu Grupy Doradczo-Obserwacyjnej OBWE w Mińsku²⁴.

W odpowiedzi na zachowanie władz białoruskich wobec Grupy OBWE, Rada Ministrów UE, zdecydowała o zastosowaniu środków specjalnych i w listopadzie 2002 roku ogłosiła sankcje dotyczące zakazu wjazdu na terytoria krajów członkowskich UE dla prezydenta Białorusi, premiera, czterech ministrów i szefa KGB. Zakaz ten został wprowadzony w marcu 2003 roku.

23 Już pod koniec 1998 roku białoruski prezydent podjął pierwszą próbę normalizacji stosunków politycznych z Unią Europejską. Zdymisjonował ministra spraw zagranicznych Iwana Antanowicza i mianował na to stanowisko Urała Łatypaowa, który szybko zdołał załagodzić konflikt wokół dyplomatycznego osiedla „Drozdy”. W konsekwencji w styczniu 1999 roku ambasadorzy państw UE wrócili do Mińska a Bruksela zniósła ograniczenia na wjazd do UE najwyższych urzędników Białorusi. Z kolei w lipcu 1999 roku białoruski prezydent wezwał własne ministerstwo spraw zagranicznych do podjęcia bardziej zdecydowanych kroków w stronę Europy i normalizacji stosunków politycznych. Aleksander Łukaszenka dopuścił nawet możliwość udziału Białorusi w europejskich procesach integracyjnych.

24 W październiku 2002 białoruskie władze zdecydowały o nieprzedłużaniu akredytacji zagranicznemu personelowi grupy co było równoznaczne z zakończeniem jej działalności z końcem 2002 roku. Grupie zarzucono przekroczenie mandatu, szpiegostwo oraz wtrącanie się w wewnętrzne sprawy kraju i wspieranie opozycji antyprezydenckiej. W odpowiedzi na zachowanie władz białoruskich w styczniu 2003 roku Grupa Doradczo-Obserwacyjnej OBWE w Mińsku została formalnie zamknięta, a równocześnie OBWE podjęło decyzję o otwarciu w Mińsku swojego Biura, którego celem było budowanie stosunków ze społeczeństwem obywatelskim, utrwalanie rządów prawa, a także wspieranie działań gospodarczych i ochrony środowiska. Stosunki Biura z władzami białoruskimi nie uległy polepszeniu i w związku z tym postanowiono zmniejszyć nacisk na drażliwe kwestie łamania praw człowieka i wolności obywatelskich, a zdecydowano się na rozwijanie współpracy w dziedzinie gospodarki i ekologii. To zaprzestanie realizacji głównych celów OBWE można uznać za marginalizację działalności tej organizacji na obszarze Białorusi. Szerzej patrz: J. Olchowski, *Stosunki Białorusi z Radą Europy i Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] I. Topolski (red.), *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 316.

2. Polityczne konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej w 2004 dla Białorusi

Poszerzenie Unii Europejskiej z jednej strony doprowadziło do wzrostu zainteresowania sytuacją na Białorusi, a z drugiej – przyczyniło się do zmiany postrzegania Unii Europejskiej przez samą Białoruś. Dotychczas postrzegana w Mińsku przez pryzmat zagrożeń Unia Europejska stała się bezpośrednim sąsiadem. Polityka odrzucenia europejskich wartości nie wytrzymała próby czasu i konieczne było dokonanie po stronie białoruskiej ewolucyjnej korekty dotychczasowych założeń wzajemnych relacji z UE.

W pewnym stopniu przyczyniły się do tego nowo przyjęte państwa UE bezpośrednio graniczące z Białorusią, Polska i Litwa. Jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w UE oba te państwa mocno lobbowały za większym zaangażowaniem UE w kwestię białoruską. Po rozszerzeniu UE szczególna rola Polski i Litwy w polityce UE wobec Białorusi stała się ewidentna. Oba państwa wykazywały się działaniami na rzecz szybkiej demokratyzacji Białorusi, aczkolwiek prezentowały różne strategie osiągnięcia wspólnego celu²⁵.

Polska jako państwo graniczące, wykazała się aktywnością w roli promotora wschodniego wymiaru polityki UE i wykazywała chęć przewyciężenia podziałów pomiędzy państwami UE i Europy Wschodniej. Po raz pierwszy koncepcja taka została zaprezentowana w 1998 roku, w wystąpieniu ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka inaugurującym negocjacje akcesyjne podjęte przez Polskę²⁶. Po raz pierwszy sformułowano wówczas potrzebę stworzenia „Wymiaru wschodniego” polityki UE. W grudniu 2002 roku polskie ministerstwo spraw zagranicznych w *nieoficjalnym dokumencie (non-paper)* przedstawiło członkom Unii, państwom kandydującym oraz przyszłym sąsiadom z WNP propozycję zasad przyszłej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów²⁷.

25 Litwa popierała nieformalne spotkania z najwyższymi białoruskimi urzędnikami (w tym z prezydentem Łukaszenką i premierem Białorusi), z kolei strona polska opowiadała się za polityczną izolacją białoruskiego prezydenta i najwyższych urzędników, na rzecz poszerzenia kontaktów z urzędnikami niższego szczebla i powstającego społeczeństwa obywatelskiego. Szerzej na ten temat: G. Gromadzki, L. Vesely, *Aktywnie i wspólnie. UE wobec Białorusi*, Warszawa 2006, s. 23-34.

26 T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Lublin 2007, s. 9.

27 Zdaniem polskich władz, wspólna strategia UE wobec wschodnich sąsiadów powinna być realizowana według zasady warunkowości – uzależnienie jakości relacji i zakresu wspól-

Również strona białoruska zdawała sobie sprawę, że poszerzenie Unii Europejskiej zasadniczo może wpłynąć na dotychczasowe relacje szczególnie z najbliższymi sąsiadami (Polską i Litwą). Dla strony białoruskiej utrzymywanie na poziomie podstawowym kontaktów z Polską i Litwą miało istotne znaczenie. Dotyczyło to jednak tylko kwestii gospodarczych, na których stronie białoruskiej najbardziej zależało. Białoruskie władze zwracały uwagę na możliwość pogorszenia się relacji gospodarczych z Polską. Obawiano się nowych regulacji prawnych, wyższych stawek celnych, nowych certyfikatów i innych barier utrudniających dotychczasową współpracę gospodarczą. Prognozowano, że przejście nowych państw na taryfy UE niekorzystnie wpłynie na białoruskich eksporterów²⁸.

Coraz częściej w Mińsku pojawiały się głosy, że za nienajlepszy stan stosunków Białorusi z UE i Polską winę ponosi także Białoruś. Zwracano uwagę, że w latach 1996-1998 w konsekwencji zmian w systemie politycznym, nasilenia się tendencji autorytarnych, białoruskie państwo znalazło się w izolacji. Pierwsze próby zmiany tej niekorzystnej sytuacji nastąpiły w roku 1999, kiedy to Białoruś zaczęła poważnie analizować możliwe korzyści i straty związane z wejściem Polski do UE. W tym też roku w białoruskim ministerstwie spraw zagranicznych opracowano specjalny dokument o możliwych korzyściach dla Białorusi z faktu poszerzenia UE o Polskę i inne państwa. W dokumencie tym zalecano zmianę polityki wobec Polski, postulowano konieczność większego dynamizmu w relacjach z Polską i państwami bałtyckimi. Zdawano sobie

pracy politycznej i gospodarczej pomiędzy UE a sąsiadami od postępów osiągniętych przez nich w procesie reform, demokratyzacji oraz od aspiracji poszczególnych państw odnośnie do przyszłości stosunków z UE. Autorzy koncepcji chcieli, aby w ramach zmotywowania tych państw do reform politycznych i gospodarczych została im przedstawiona propozycja członkostwa po spełnieniu ściśle określonych kryteriów. Szerzej na ten temat patrz: E. Wyciszkiwicz, *Rola Polski w rozwoju stosunków pomiędzy Unią Europejską a Białorusią i innymi państwami WNP*, [w:] A. Eberhardt, U. Ułachowicz (red.), *Polska i Białoruś*, Warszawa 2003, s. 78-79; U. Ułachowicz, *Polska i „Wymiar wschodni” polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Eberhardt, U. Ułachowicz (red.), *Polska i Białoruś*, Warszawa 2003, s. 85-94.

- 28 Kolejnym negatywnym aspektem dla Polski i Białorusi będzie perspektywa ograniczenia międzyludzkich kontaktów w związku z wprowadzeniem reżimu wizowego. Pojawi się zagrożenie nowej „żelaznej kurtyny” na granicy polsko-białoruskiej. Po stronie białoruskiej pojawiła się nieśmiała propozycja, aby wprowadzić pewien okres przejściowy po rozszerzeniu UE dla relacji z Białorusią (np. zawieszenie na pewien czas nowych taryf i regulacji prawnych, stopniowe regulowanie tej sfery podczas okresu przejściowego). Szerzej: А. Михневич, *Расширение ЕС на Восток – возможность для дальнейшего сотрудничества с Республикой Беларусь*, [w:] О. Яновский (red.), *Расширение Европейского Союза и Беларусь: в поиске новой политики*, Материалы международной научно-практической конференции, Минск 2003, s. 41-43.

sprawę, że dobre kontakty Białorusi z tymi państwami mogą się przełożyć na dobre relacje Białorusi z Unią Europejską. Powoli zaczęto traktować Polskę nie jak wroga, ale jako partnera, który może być pomocny dla przedstawiania białoruskiego zdania w UE²⁹. Im bliżej było wejścia Polski do UE, tym bardziej Białoruś była zmuszona do weryfikacji swojej polityki zagranicznej wobec polskiego partnera, ale tylko w kwestiach gospodarczych. Dla strony białoruskiej relacje z Polską nabierały coraz większego znaczenia³⁰.

Białoruskie ministerstwo spraw zagranicznych opracowało koncepcję „odpowiedzialnego sąsiedztwa z UE” jako odpowiedź na zmiany na swojej zachodniej granicy. Koncepcja ta zakładała wypracowanie kompleksowej strategii współdziałania Białorusi z UE, co uznano za jeden z najważniejszych priorytetów polityki zagranicznej i żywotną konieczność w rozwoju wewnętrznym kraju. Białoruskie władze zachęcały UE do porzucenia polityki izolacji i ograniczenia na rzecz polityki włączenia Białorusi w europejskie procesy integracyjne. Zakładano wznowienie ratyfikacji Umowy o Partnerstwie i Współpracy, uczestnictwo Białorusi w unijnych programach współpracy i inicjatywach. Strona białoruska przykładła szczególną wagę do dynamicznego rozwoju stosunków gospodarczych, po raz kolejny pomijając kwestie polityczne³¹.

Podobnie przyjazne UE wypowiedzi białoruskiego prezydenta pojawiły się bezpośrednio przed rozszerzeniem Unii w kwietniu 2004 roku. W dorocznym orędziu do Zgromadzenia Narodowego Aleksander Łukaszenka podkreślił historyczne znaczenie rozszerzenia UE i porównał je do geopolitycznych zmian końca lat osiemdziesiątych. Przed swoim rządem postawił zadanie przeglądu wszystkich aspektów stosunków Białorusi z UE (głównie ekonomicznych) i polecił wypracowanie nowych i bardziej efektywnych więzi ekonomicznych i kulturalnych z Polską, państwami bałtyckimi i innymi nowymi członkami UE. Zdaniem białoruskiego prezydenta, Białoruś powinna mieć ze zjednoczoną Eu-

29 A.Ф. Великий, *Белорусско-польские отношения в контексте вступления Польши в ЕС*, [w:] O. Яновский (red.), *Расширение Европейского Союза и Беларусь: в поиске новой политики*, Материалы международной научно-практической конференции, Минск 2003, s. 130-132.

30 Polska cały czas była jednym z największych partnerów Białorusi w sferze handlowo-ekonomicznej. W roku 2003 zajmowała trzecie miejsce (po Rosji i USA) pod względem ilości przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego. Na początku 2003 roku na Białorusi były zarejestrowane 322 przedsiębiorstwa z udziałem polskiego kapitału, w tym 196 z kapitałem mieszanym i 126 z zagranicznym.

31 U. Astapienka, *Rozszerzenie Unii Europejskiej – konsekwencje dla stosunków Białorusi i Polski*, [w:] A. Eberhardt, U. Ułachowicz (red.), *Polska i Białoruś*, Warszawa 2003, s. 37-38.

ropą bardzo dobre relacje i wzmacniać ten wektor swojej polityki zagranicznej³².

Pozytywne gesty i wypowiedzi białoruskich polityków, sugerujące możliwość polepszenia relacji z Unią Europejską w obliczu jej poszerzenia, szybko okazały się jednak obietnicą bez pokrycia. Poza deklaracjami i dobrymi chęciami ze strony białoruskiej, brakowało konkretnych. Co gorsza, w opinii organizacji międzynarodowych na przełomie 2003/2004 roku doszło do pogorszenia poziomu wolności obywatelskich na Białorusi i zaostrzenia tendencji autorytarnych³³. Miało to związek z planowanymi na październik 2004 roku wyborami parlamentarnymi na Białorusi, a przede wszystkim z odbywającym się referendum w sprawie usunięcia z białoruskiej konstytucji zapisu, który zakazywał prezydentowi pełnienia funkcji głowy państwa przez więcej niż dwie kadencje³⁴. Wyniki referendum³⁵ zagwarantowały białoruskiemu prezydentowi władzę nieograniczoną ilością kadencji. Ani UE, OBWE i Rada Europy nie uznały wyników wyborów i referendum.

Polityka UE poddana została rewizji a państwa członkowskie zostały wezwane do wzmocnienia polityki izolacji wobec białoruskiego reżimu do chwili podjęcia wyraźnych kroków świadczących o gotowości do poszanowania wartości demokratycznych i zasad państwa prawa oraz do wsparcia wszelkich sił demokratycznych i niezależnych mediów. W listopadzie 2004 roku zdecydowano o zminimalizowaniu kontaktów UE z prezydentem Białorusi i jego rządem do kontaktów z prezydencją UE oraz Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB³⁶.

32 U. Snapkowski, *Białoruś wobec rozwoju relacji pomiędzy Rosją i Unią Europejską*, [w:], M. Krzysztofowicz (red.), *Polska i Białoruś po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 42-44.

33 Zaostrzyły się represje wobec partii politycznych, niezależnych mediów, organizacji pozarządowych i instytucji akademickich, swoboda ich działania została ograniczona. Zamknięto Europejski Uniwersytet Humanistyczny w Mińsku, zlikwidowano też kilkanaście krytycznych wobec władz gazet i stacji radiowych.

34 A. Eberhardt, *Republika Białoruś...*, s. 14-17.

35 Wyniki referendum pozwoliły prezydentowi na przedłużenie kadencji o kolejne pięć lat. Ponad 3/4 głosujących opowiedziało się za przedłużeniem kadencji prezydenta. Na takie wyniki referendum mógł mieć także wpływ fakt, że kilka dni wcześniej zwiększone zostały o 30% emerytury, a pracownikom państwowym obiecano podwyżkę wysokości 50%.

36 Ograniczono kontakty transgraniczne oraz pomoc programową. Programy pomocowe zdecydowano się skierować na potrzeby ludności, społeczeństwa obywatelskiego i procesów mających na celu demokratyzację. UE zdecydowała o wprowadzeniu zakazu wizowego dla urzędników odpowiedzialnych za łamanie praw człowieka i fałszerstwa wyborcze. Od tej chwili stanowisko UE wobec Białorusi miało się charakteryzować twardym i pasywnym podejściem wobec reżimu oraz miękkim i aktywnym wobec białoruskiego społeczeństwa.

Na zdecydowane pogorszenie relacji Unii Europejskiej z Białorusią w roku 2005 duży wpływ miał także dyplomatyczny konflikt z Polską w kwestii polskiej mniejszości na Białorusi. W obliczu politycznych zmian następujących w najbliższym otoczeniu międzynarodowym³⁷, białoruskie władze na początku 2005 roku podjęły „działania prewencyjne” polegające na przejściu kontroli nad wszelkimi niezależnymi od nich formami działalności społecznej. W pierwszej kolejności uderzyło to w organizację polskiej mniejszości narodowej – Związek Polaków na Białorusi (ZPB), jedną z największych działających na Białorusi organizacji społeczno-kulturalnych³⁸.

Kolejnym wydarzeniem negatywnie wpływającym na relacje Białorusi z Unią Europejską były przeprowadzone w marcu 2006 roku wybory prezydenckie. Jeszcze przed wyborami UE wraz z USA krytycznie odniosły się do łamania praw człowieka przez władze w Mińsku oraz zapowiedziały wprowadzenie sankcji, jeśli wybory nie zostaną przeprowadzone w sposób demokratyczny. Po raz kolejny wybory odbyły się z pogwałceniem elementarnych praw obywatelskich i nie zostały uznane przez Brukselę. W kwietniu 2006 roku zdecydowano o wprowadzeniu zakazu wjazdu na teren UE dla 36 osób, w tym dla prezydenta

37 Miało to związek z „kolorowymi rewolucjami” w niektórych państwach b. ZSRR („rewolucja róż” w Gruzji w 2003 roku i „pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie w 2004 roku).

38 W lipcu 2005 roku białoruskie władze doprowadziły do siłowego przejęcia Związku Polaków na Białorusi. W Grodnie do siedziby ZPB wtargnęła milicja i siłą wyprowadziła dyżurujących tam działaczy. W konsekwencji po siłowym przejściu ZPB przez białoruskie władze strona polska nie uznała nowych władz tej organizacji i zaprzestała pomocy finansowej. W efekcie tego na Białorusi funkcjonują obecnie dwie równoległe polskie organizacje: Związek Polaków na Białorusi „reżimowy” – wyłoniony przez władze białoruskie ze Stanisławem Siemaszko jako prezesem oraz ZPB „nielegalny” ze zdelegalizowanym kierownictwem, na czele którego do czerwca 2010 roku stała Andżelika Borys. Polityczne kontakty polsko-białoruskie uległy znacznemu pogorszeniu. W napiętej atmosferze polemik i oświadczeń, białoruskie władze podjęły działania dyskredytujące polskich dyplomatów pracujących na Białorusi i polskie organizacje pozarządowe. Bezpośrednim efektem i rezultatem najpoważniejszego konfliktu politycznego między Polską a Białorusią było obniżenie przez stronę polską rangi stosunków dyplomatycznych do poziomu *charge d'affaires*. Niekorzystnym elementem konfliktu było traktowanie części działaczy mniejszości polskiej na Białorusi jako „zakładników” dwustronnych stosunków. Strona polska uzależniła jakiegokolwiek działania wobec strony białoruskiej od uregulowania problemu Związku Polaków na Białorusi. Polska w obliczu braku możliwości skutecznego działania radykalnie zmieniła swoją retorykę i politykę wobec Białorusi. Tym razem zrezygnowano z prób dialogu i otwarcie podkreślano, że stosunki z Białorusią zależą będą od rozwoju sytuacji wewnątrz tego państwa, na ile panujący tam reżim o wyraźnie niedemokratycznym obliczu nadal podważać będzie prawa człowieka i obywatela. Szerzej na ten temat: R. Foks, *Konflikt białorusko-polski. 11 marca–24 sierpnia 2005 r.*, [w:] M.S. Wolański, G. Tokarz (red.), *Polska-Białoruś. Wybrane aspekty polityczne i gospodarcze*, Toruń 2007, s. 169-174.

Łukaszenki. Miesiąc później wprowadzono sankcje polegające na zamrożeniu kont w państwach UE przedstawicielom białoruskiego reżimu³⁹.

Mimo złych relacji, Komisja Europejska próbowała prowadzić jeszcze aktywną i wyważoną politykę wobec Białorusi. W grudniu 2006 roku KE przedstawiła nieoficjalny dokument (non-paper) pod tytułem „Co Unia Europejska może dać Białorusi”, w którym wezwano białoruskie władze do demokratycznych zmian i pokazano konkretne korzyści wynikające dla Białorusinów ze zbliżenia z UE⁴⁰. Jednak propozycja ta spotkała się z brakiem pozytywnej odpowiedzi ze strony białoruskich władz.

Ważnym wydarzeniem we wzajemnych relacjach było podpisanie, po dwóch latach negocjacji, w grudniu 2007 roku porozumienia o otwarciu w Mińsku stałego przedstawicielstwa KE. Już w 2005 roku Komisja Europejska zdecydowała o utworzeniu takiej placówki, jednak dopiero w marcu 2008 roku ostatecznie zostało otwarte przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Mińsku⁴¹.

3. Próby dialogu Białorusi z Unią Europejską w latach 2008-2010

Dopiero w połowie 2008 roku z inicjatywy białoruskich władz doszło do pierwszych prób ocieplenia relacji Białorusi z UE. Przełomowe znaczenie miała stopniowa ewolucja rosyjskiej polityki wobec Mińska, która szczególnie mocno dotknęła Białoruś w latach 2006-2007. Znaczna redukcja rosyjskich subsydiów dla białoruskiej gospodarki i naciski polityczne Moskwy na Mińsk szybko doprowadziły do realnego zagrożenia podstaw białoruskiej gospodarki, opartej dotychczas na niskich ce-

39 G. Gromadzki, W. Konończuk, L. Vesely, *Białoruś po „wyborach”. Jaka będzie przyszłość reżimu Łukaszenki?*, Warszawa 2006, s. 29-30.

40 W dokumencie zaapelowano do białoruskich władz m.in. o zapewnienie obywatelom tego kraju prawa do demokratycznego wyboru swoich przywódców, respektowania prawa obywateli do niezależnej informacji i swobody wypowiedzi, zwolnienie wszystkich więźniów politycznych, respektowanie praw i wolności mniejszości narodowych i zniesienie kary śmierci. W zamian za demokratyczne reformy obiecywano Białorusinom ułatwienia w podróżowaniu do UE, zwiększanie inwestycji i współpracy ekonomicznej. Szerzej patrz: M. Minkina, *Stosunki Unia Europejska – Białoruś. Kontekst rosyjski*, [w:] S. Jaczyński, R. Pęksa (red.), *Stosunki polsko-białoruskie. Tom 2. Społeczeństwo i polityka*, Siedlce 2009, s. 36-38.

41 A. Dumala, *Stosunki Unii Europejskiej z Białorusią...*, s. 270-280.

nach rosyjskich surowców i preferencjach dla białoruskich produktów na rosyjskim rynku⁴². Aktywizacja rosyjskiej polityki wobec białoruskiego partnera i nieustanna presja ze strony Moskwy na białoruskiego prezydenta doprowadziły do sytuacji, w której to z Mińska coraz częściej wysyłano sygnały dobrej woli pod adresem UE⁴³.

Do poważniejszych zmian w polityce zagranicznej Białorusi wobec UE doszło także w związku z rosyjsko-gruzińskim konfliktem zbrojnym w sierpniu 2008 roku. Białoruś zajęła stanowisko neutralne i nie poparła Rosji w konflikcie z Gruzją. Prezydent Aleksander Łukaszenka wydał polecenie ministrowi spraw zagranicznych poprawy stosunków politycznych z UE i USA. Z kolei przed spotkaniem z prezydentem Rosji Dmitrijem Miedwiediewem w Soczi w 2008 roku białoruski prezydent demonstracyjnie spotkał się z ambasadorem Niemiec w Białorusi⁴⁴.

W Mińsku rozumiano, że poważnych kłopotów w przyszłości można się spodziewać nie ze strony Brukseli (która raczej nie wyśle czołgów do Mińska), lecz Moskwy. To diametralnie zmieniło postrzeganie sytuacji międzynarodowej Białorusi. Białoruskie władze zdecydowały się na polityczną grę między Rosją, UE i USA. Stosunki z Rosją zostały pozba-

42 Warto zauważyć, że postępująca ewolucyjnie korekta rosyjskiej polityki wobec Białorusi datuje się już od roku 2000. Odejście Borysa Jelcyna zakończyło ten „sentymentalny” okres w relacjach białorusko-rosyjskich. Prezydent Władimir Putin w kwestii relacji z Białorusią różnił się znacząco od swego poprzednika. Nie obiecywał i nie dawał nadziei, a co gorsza nie zgadzał się na preferencyjne ceny surowców dla białoruskiej gospodarki. Tym samym w relacjach białorusko-rosyjskich rozpoczął się proces pragmatycznych kontaktów i postępująca ich ekonomizacja. Pierwsze przejawy rosyjskich zapowiedzi ekonomizacji polityki wobec Białorusi miały miejsce już w 2004 roku, kiedy to w styczniu tego roku rosyjski koncern „Gazprom” wstrzymał dostawy gazu na Białoruś w celu skłonienia białoruskich władz do sprzedaży rosyjskim koncernom pakietu kontrolnego „Biełtransgazu” i innych białoruskich przedsiębiorstw. W marcu 2006 roku strona rosyjska poinformowała o zamiarze przejścia na rynkowe ceny surowców energetycznych w handlu z Białorusią. Dotychczas funkcjonowanie mało efektywnego białoruskiego systemu gospodarczego było możliwe dzięki preferencjom ze strony Rosji, w tym przede wszystkim dzięki dostawom tanich rosyjskich surowców energetycznych oraz ułatwionemu dostępowi białoruskich produktów na rosyjski rynek. Momentem przełomowym dla relacji białorusko-rosyjskich stał się kryzys energetyczny na przełomie 2006/2007 roku. Dotychczasowy model wzajemnych stosunków, oparty na tanich źródłach energii i wizerunku przyjaciela Rosji i wroga Europy załamał się. Pod presją Rosji podpisana została umowa, w której ustalono harmonogram odchodzenia od preferencyjnych cen na gaz ziemny dla Białorusi, zakładając, że w 2011 roku osiągną one poziom rynkowy. Szerzej: A. Wierzbowska-Miazga, K. Kłysiński, *Zmiany w białoruskich elitach politycznych, gospodarce i społeczeństwie. Pozory i rzeczywistość*, „Prace OSW 2009”, nr 30, Warszawa 2009, s. 8-10; M. Minkina, *Stosunki Unia Europejska – Białoruś. Kontekst rosyjski...*, s. 40-46.

43 K. Kłysiński, *Poker z Łukaszenką*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 1 (3), 2009, s. 63-67.

44 V. Karbalevič, *Stosunki pomiędzy Białorusią a Unią Europejską: nowe tendencje*, [w:] M. Maszkiewicz (red.), *Białoruś – w stronę zjednoczonej Europy*, Wrocław 2009, s. 189-190.

wione „elementu sentymentalnego” i nabrały wyraźnie pragmatycznego charakteru⁴⁵.

Polityczną konsekwencją rosyjskich posunięć była białoruska propozycja nawiązania realnego dialogu z Unią Europejską. W sierpniu 2008 roku białoruskie władze uwolniły wszystkich więźniów politycznych, zaprosiły przedstawicieli OBWE do obserwowania wyborów parlamentarnych (zaplanowanych na wrzesień 2008 roku) i dopuściły do udziału w nich przedstawicieli opozycji. Podczas kampanii wyborczej odnotowano znacznie mniej niż w 2004 roku ograniczeń i represji wobec opozycji. Władze białoruskie były zainteresowane uznaniem wyborów i nowego parlamentu przez wspólnotę międzynarodową. Wprawdzie OBWE w swoim raporcie stwierdziła, że wybory nie spełniły standardów demokratycznych, to jednak obie strony rozpoczęły działania na rzecz podjęcia obustronnej współpracy politycznej⁴⁶.

We wrześniu 2008 roku w Puszczy Białowieskiej doszło do pierwszego od ponad czterech lat bezpośredniego spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski i Białorusi. Szef polskiej dyplomacji poinformował po spotkaniu, że Białoruś nie aspiruje do Unii Europejskiej, ale życzy sobie zbliżenia z nią⁴⁷. Istotnym elementem wznowienia dialogu pomiędzy UE i Białorusią było spotkanie ministra spraw zagranicznych Białorusi, Siarhieja Martynaua z unijną komisarz ds. stosunków zewnętrznych, Benitą Ferraro-Waldner w Luksemburgu w październiku 2008 roku. Było to pierwsze oficjalne spotkanie UE- Białoruś od czasu nałożenia w 2004 roku sankcji na przedstawicieli białoruskiego reżimu. Szef białoruskiej dyplomacji zadeklarował, że Białoruś jest zainteresowana bliższymi kontaktami z UE począwszy od spraw gospodarczych, po walkę z nielegalną imigracją. W odpowiedzi ministrowie spraw zagranicznych UE zdecydowali w październiku 2008 roku o zawieszeniu na pół roku sankcji wobec Białorusi⁴⁸. Pod koniec marca 2009 roku na szczycie UE w Brukseli szefowie rządów podjęli decyzje o włączeniu Białorusi do nowego programu (Partnerstwo Wschodnie)⁴⁹, mającego

45 K. Fedorowicz, *Europejskie dylematy Białorusi – polityczna gra czy iluzja?*, Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, s. 14-16.

46 J. Stańczyk, *Perspektywy normalizacji stosunków Unii Europejskiej z Białorusią*, [w:] S. Jaczyński, R. Pęksa (red.), *Stosunki polsko-białoruskie. Tom 2. Społeczeństwo i polityka*, Siedlce 2009, s. 49-50.

47 P. Kościński, R. Mickiewicz, W. Lorenz, *Polska wyciąga rękę do Białorusi*, „Rzeczpospolita”, 13.09.2008.

48 J. Stańczyk, *Perspektywy normalizacji stosunków Unii Europejskiej z Białorusią...*, s. 55.

49 Polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego zakłada preferencje handlowe (podpisanie umowy o wolnym handlu lub traktatów stowarzyszeniowych z UE), ułatwienia

wzmocnić politykę wschodnią UE. Reakcja białoruskich polityków na inicjatywę Partnerstwa Wschodniego była wyraźnie pozytywna⁵⁰.

Kolejne pozytywne zmiany nastąpiły pod koniec 2010 roku w związku z planowanymi na 19 grudnia 2010 roku wyborami prezydenckimi na Białorusi. Białoruskie władze sugerowały możliwość demokratycznego przeprowadzenia wyborów w zamian za określone korzyści polityczne i gospodarcze⁵¹. W odpowiedzi na Białoruś w listopadzie 2010 roku udali się z oficjalną wizytą ministrowie spraw zagranicznych Polski i Niemiec, Radosław Sikorski oraz Guido Westerwelle. Obaj szefowie dyplomacji spotkali się z prezydentem Białorusi, aby przekonać go do demokratycznego charakteru kampanii wyborczej i głosowania. Jako reprezentanci UE zaoferowali stronie białoruskiej pomoc w wysokości 3 mld euro, pod warunkiem przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów⁵².

Jednak przeprowadzone 19 grudnia 2010 roku wybory prezydenckie na Białorusi, w których urzędujący prezydent Aleksander Łukaszenka uzyskał ponad 80% głosów, zdaniem OBWE były dalekie od spełnienia

wizowe oraz znaczne zwiększenie unijnej pomocy finansowej dla uczestników programu. Jednocześnie stwarza szansę na bardziej elastyczną politykę wobec Białorusi, gdyż, w przeciwieństwie do dotychczasowych programów, zakłada zróżnicowanie działań i wymagań w zależności od kraju, jego specyfiki i oczekiwań wobec współpracy ze stroną unijną. Szerzej: S. Ananicz, *Partnerstwo wschodnie*, „Infos” nr 17, 2009, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009; T. Kapuśniak, T. Olejarsz, *Partnerstwo wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska-Federacja Rosyjska*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, rok 8, z. 3, s. 13-30.

50 M. Maszkiewicz, *Białoruś – w stronę zjednoczonej Europy*, [w:] M. Maszkiewicz (red.), *Białoruś – w stronę zjednoczonej Europy*, Wrocław 2009, s. 6.

51 Podczas kampanii prezydenckiej w 2010 roku białoruskie władze wyraźnie złagodziły politykę wobec opozycji i stworzyły większe możliwości prowadzenia agitacji wyborczej. Białoruska opozycja napotykała znacznie mniej przeszkód i ograniczeń, zarówno podczas zbierania podpisów poparcia dla poszczególnych kandydatów, jak też w trakcie agitacji wyborczej. Każdy z kandydatów otrzymał prawo do 30-minutowych wystąpień w radiu i telewizji, ponadto wszyscy kandydaci mogli uczestniczyć w wyborczej debacie radiowej i telewizyjnej, prowadzonej na żywo, co było decyzją niemal bez precedensu w białoruskich warunkach. Jednak mimo zewnętrznych oznak liberalizacji kampanii wyborczej, demokratyzacja miała w rzeczywistości ograniczony zasięg, gdyż nie dotyczyła bowiem istoty procesu wyborczego (ograniczone dopuszczenie przedstawicieli opozycji do kontroli procesu podliczania głosów, wybiórcze podejście do kwestii otwarcia mediów państwowych na opozycję oraz charakter głosowania przedterminowego – odbywającego się poza kontrolą opozycji i obserwatorów międzynarodowych). To sprawiło, że mimo początkowych nadziei społeczności międzynarodowej, liberalizacji kampanii wyborczej nie spełniła standardów demokratycznych. Białoruskie władze zachowały kontrolę nad przebiegiem procesu wyborczego i podliczaniem głosów.

52 K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi...*, s. 283-284.

demokratycznych wymogów⁵³. Ponadto białoruskie władze dokonały brutalnej pacyfikacji demonstracji i rozpoczęły szeroko zakrojoną akcję rozbijania struktur opozycyjnych oraz ograniczania działalności niezależnych mediów. Aresztowano większość opozycyjnych kontrkandydatów białoruskiego prezydenta oraz około 500 osób biorących udział w demonstracjach. Wielu z nich otrzymało wieloletnie wyroki sądowe za organizowanie masowy niepokojów. Oznaczało to zerwanie władz białoruskich z trwającą od połowy 2008 roku polityką ograniczonej demokracji życia politycznego⁵⁴.

Brutalne i szeroko zakrojone represje ze strony władz białoruskich wywołały falę protestów państw Unii Europejskiej, USA oraz Kanady. Po raz kolejny fiasko poniosła polityka krótkotrwałego dialogu UE z Białorusią w latach 2008-2010. Raz jeszcze okazało się, że Białoruś jest państwem specyficznym, nie uznającym elementarnych zasad obecnych w stosunkach międzynarodowych.

Poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku doprowadziło do przewartościowania relacji politycznych między Białorusią i Unią Europejską. Zaistniała sytuacja stała się dla białoruskich władz szansą na kolejną „próbę” dialogu z Brukselą i uzyskania z tego tytułu określonych profitów. W związku z ewolucją polityki Białorusi wobec UE i polepszeniem wzajemnych relacji w latach 2008-2010, istotnym staje się pytanie o przyczyny tej chwilowej korekty polityki zagranicznej Białorusi. Czy jest to pierwszy przejaw postępującej ewolucyjnie zmiany w białoruskich elitach, czy może jedynie krótkotrwały manewr taktyczny wobec potrzeby chwili?

Białoruską postawę można odebrać jako ryzykowną grę w polityce zagranicznej, nastawionej na utrzymanie ścisłych więzów z Rosją, otwarciem się na UE i zachowaniem autonomicznego kursu geopolitycznego. Białoruś, jako najbliższy sojusznik Rosji, nie poparła rosyjskiej interwencji w Gruzji w 2008 roku i nie uznała niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, co spotkało się z pozytywną reakcją UE. Gra z uznaniem niepodległości obu republik stała się dla białoruskich

53 Sam proces głosowania został oceniony pozytywnie, ale ta ocena spada gwałtownie, jeśli chodzi o liczenie głosów. Uznano, że przebiegało ono źle lub bardzo źle. Patrz: Świat potępia Białoruś, „Gazeta Wyborcza”, 20.12.2010.

54 K. Kłyński, *Białoruś: kontynuacja polityki represji*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, 29.12.2010.

władz dużym atutem w relacjach z UE. Publiczne zdystansowanie się od Rosji stało się atrakcyjnym „towarem” dla UE i jej podejścia do Białorusi. W Brukseli zostało to docenione i spowodowało ewolucyjną zmianę europejskiej polityki wobec Mińska.

Należy jednak obiektywnie zauważyć, że mimo pozytywnych reakcji i drobnych gestów białoruskich władz, tak naprawdę Białoruś nie jest obecnie zainteresowana poważnymi ustępstwami w sferze praw człowieka, wolności obywatelskich i demokratyzacji. Wszelkie zmiany w tych dziedzinach to bezpośrednie zagrożenie dla stabilnego obecnego systemu politycznego i jego liderów. Strona białoruska proponuje jako główny obszar dialogu z Unią Europejską przede wszystkim wymiar gospodarczy, politycznie neutralny i jednocześnie mogący przynieść realne korzyści białoruskiej gospodarce. Sfera polityczna nadal będzie tematem „tabu” i nie należy się spodziewać większych tendencji liberalizacyjnych niż dotychczas wprowadzone.

Poprawa stosunków politycznych z Białorusią nie będzie dla Unii Europejskiej zadaniem łatwym i szybko osiągalnym, ponieważ nadal jednym z najważniejszych warunków ich polepszenia jest uruchomienie i zwycięstwo na Białorusi procesów demokratyzacyjnych. W obliczu kilkunastu lat funkcjonowania specyficznego białoruskiego modelu politycznego, jego „okrzepnięcia” i „nabytej odporności” na wszelkiego rodzaju sankcje, demokratyczne postulaty, rezolucje, prośby i groźby, może to być zadanie nieosiągalne w perspektywie krótkoterminowej.