

Tomasz Kubin

## W poszukiwaniu rezultatów... Polityka Unii Europejskiej wobec Białorusi

**Abstract:** In the search of results... European Union Politics to Belarus

The way A. Łukaszenka, a Belarusian president has a power, a political situation in this country and its foreign policy have shaped the relationship between Belarus and European Union as well as its members differently than the EU relationships with other European countries for more or less the 1950's. As a result, the EU policy towards Belarus differs a lot from other East-European countries. The aim of the article is to present an outline of the EU Policy towards Belarus within the scope of two decades (from getting independence by Belarus in 1991 to the beginning of 2011), and the most important factors that influence the EU-Belarusian relationship. The first part of the article also shows the factors that make Belarus an important country for the EU, while in conclusion there is an attempt to analyse and evaluate the effects of the EU policy towards Belarus.

**Key words:** EU — Belarusian relationships, Belarus in politics, Common Foreign and EU Safety Policy, EU neighbourhood policy

Jednym ze wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej (UE), od rozszerzenia w 2004 roku graniczącym z trzema jej państwami członkowskimi, jest Republika Białoruś. Sytuacja wewnętrzna tego państwa, jego system polityczny od objęcia w 1994 roku urzędu prezydenta państwa przez Aleksandra Łukaszenkę oraz sposób sprawowania władzy przez tego polityka są bardzo różne od modelu, z jakim mamy do czynienia we współczesnej Europie. Dlatego także relacje Białorusi z innymi państwami europejskimi kształtują się dosyć szczególnie. Bardzo specyficznym wyjątkiem są również stosunki Białorusi z Unią Europejską, a polityka UE wobec Białorusi i jej rezultaty są bardzo wyraźnie odmienne od polityk UE i ich skuteczności wobec innych państw sąsiedzkich. Było to zwłaszcza widoczne w kontekście wyborów prezydenckich na Białorusi 19 grudnia 2010 roku. Ze względu na te okoliczności warto przyjrzeć się zagadnieniu polityki UE wobec Białorusi nieco bliżej.

Dlatego też celem postawionym w niniejszym artykule jest przedstawienie najważniejszych działań w ramach polityki UE wobec Białorusi oraz tych wydarzeń, które w zasadniczy sposób wpłynęły na stosunki UE z Białorusią od momentu uzyskania przez ten kraj niepodległości w 1991 roku do chwili obecnej (wiosna 2011 r.). Wcześniej zostaną wskazane okoliczności, które zdaniem autora powodują, że Białoruś jest państwem ważnym dla UE, polityka zaś UE wobec Białorusi zasługuje na uwagę. Artykuł zakończony jest podsumowaniem, w którym podjęto próbę analizy i oceny dotychczasowych rezultatów polityki UE wobec Białorusi.

## Dlaczego Białoruś jest ważna dla Unii Europejskiej?

Kilka bardzo istotnych czynników sprawia, że sytuacja wewnętrzna na Białorusi, polityka tego państwa na arenie międzynarodowej oraz polityka UE wobec Białorusi są zagadnieniami bardzo znaczącymi dla UE i jej państw członkowskich. Wydaje się, że wśród tych czynników jako najważniejsze należy wskazać następujące:

1. Przynajmniej zadowalająca współpraca z Białorusią, podobnie jak i z innymi państwami bezpośrednio sąsiadującymi z UE, jest czynnikiem, który ma kluczowe znaczenie dla możliwości osiągnięcia przez UE jej podstawowego celu, jakim jest zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności oraz zminimalizowanie ryzyka destabilizacji politycznej, gospodarczej i społecznej w jej bezpośrednim otoczeniu<sup>1</sup>;
2. Polityka zagraniczna Białorusi; na przykład Anatoly Lebedko i Kirk Mildner wyrażali jakiś czas temu opinię, że chociaż użycie przez Białoruś siły zbrojnej przeciw swoim sąsiadom „wydaje się raczej nieprawdopodobne”, to jednak „największe zagrożenie bezpieczeństwa wynika z perspektywy unifikacji Białorusi i Rosji. Dziś Białoruś stała się głównym pośrednikiem dla Rosji w sprzedaży broni, zwłaszcza do takich państw »łotrowskich« jak Iran, Irak, Syria i Kuba. Co więcej, białoruski prezydent Aleksander Łukaszenka podnosi publicznie problem powrotu na Białoruś broni atomowej”<sup>2</sup>. Chociaż od napisania tych słów minęła mniej więcej dekada i stan rzeczy w pewnych sprawach uległ zasadniczej zmianie (np.

<sup>1</sup> D. Milczarek: *Eastern Dimension of the European Union's Foreign Policy*. In: *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*. Ed. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud', J. Borkowski. Warsaw 2008, s. 11.

<sup>2</sup> A. Lebedko, K. Mildner: *Belarus and the Process of European Integration*. In: *Beyond EU Enlargement. Volume 1. The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe*. Ed. I. Kempe. Gütersloh 2001, s. 85.

w odniesieniu do Iraku), a także stosunki białorusko-rosyjskie i perspektywa jakiejś formy unifikacji tych państw wygląda inaczej niż dziesięć lat temu, to jednak polityka zagraniczna Białorusi musi być uważnie obserwowana i analizowana;

3. Aktywne i efektywne zaangażowanie się UE w działania zmierzające do zmiany sytuacji wewnętrznej Białorusi to swoisty test wiarygodności UE — w jakim stopniu jest ona w stanie naprawę skutecznie angażować się w obronę i promowanie swoich wartości. Wsparcie dla białoruskich aspiracji demokratyzacyjnych jest probierzem wiarygodności UE jako obrońcy i promotora demokracji w Europie<sup>3</sup>. Polityka UE wobec Białorusi oraz jej obserwacja i analiza mogą być także bardzo użyteczne w kontekście szerszym i ogólniejszym, tzn. prowadzenia polityki i skutecznego oddziaływania państw demokratycznych na niedemokratyczne;
4. Brak reakcji UE na wydarzenia na Białorusi i na sytuację w tym kraju, tzn. na niedemokratyczne sprawowanie władzy, nieprzestrzeganie zasady rządów prawa, nieuczciwe wybory, represje wobec opozycji, niezależnych mediów, organizacji społecznych, itp. oraz brak skutecznej polityki wobec każdego kraju, w którym sytuacja wyglądałaby tak, jak na Białorusi, jest zauważane przez innych rządzących, którzy naruszają zasady demokracji, rządów prawa oraz łamią wolności i swobody obywatelskie i może stanowić dla nich zachętę do dalszych działań tego rodzaju;
5. Współpraca UE z Białorusią przynajmniej na poziomie dostatecznym jest niezbędna także ze względu na konieczność odpowiedniego regulowania wielu kwestii dotyczących codziennej współpracy z państwem bezpośrednio sąsiadującym. Chodzi tutaj o takie sprawy, jak na przykład przepływ ludzi i towarów (w tym szczególnie np. surowców energetycznych z Rosji), ochrona granicy UE — Białoruś (liczącej ok. 1 270 km), zwalczanie międzynarodowej przestępczości, przemytu, prania tak zwanych brudnych pieniędzy, walka z nielegalną imigracją, współpraca dotycząca ochrony środowiska.

## Białoruś w polityce Unii Europejskiej

Republika Białoruś uzyskała niepodległość w grudniu 1991 roku w następstwie rozpadu Związku Radzieckiego. Od tego momentu do chwili obecnej głównym celem polityki UE wobec Białorusi jest to, aby kraj ten

---

<sup>3</sup> G. Gromadzki, L. Veselý: *Active and Cohesive. Tomorrow's EU Policy towards Belarus*. Warsaw 2006, s. 8.

był demokratyczny, stabilny, wiarygodny i dobrze prosperujący, a stanowiło takie wyrażane było w bardzo wielu dokumentach instytucji UE czy też w przemówieniach polityków z państw UE.

W rozwoju stosunków UE — Białoruś można wyróżnić dwa etapy: pierwszy to lata 1992—1996 i drugi trwający od przełomu lat 1996/1997 do dnia dzisiejszego. Początkowo, przez kilka lat, relacje Białorusi z UE układały się poprawnie i wyglądały podobnie do stosunków innych państw Europy Środkowej i Wschodniej z UE. Należy tutaj wspomnieć o tym, że najważniejszą, kluczową ze względów bezpieczeństwa, sprawą dla państw UE (a także np. dla USA) w stosunkach z tymi byłymi republikami ZSRR, na których terenie przechowywana była broń atomowa (oprócz Białorusi chodziło także o Ukrainę i Kazachstan) w okresie bezpośrednio po rozpadzie ZSRR, była kwestia przekazania tej broni Rosji. Cel ten, zarówno w odniesieniu do Białorusi, jak i pozostałych dwóch wymienionych państw, udało się osiągnąć. W sierpniu 1992 roku nawiązane zostały stosunki dyplomatyczne pomiędzy Wspólnotami Europejskimi (WE) a Białorusią i w listopadzie tego samego roku WE zaproponowały rozpoczęcie negocjacji w sprawie „Porozumienia o partnerstwie i współpracy” (ang. “Partnership and Cooperation Agreement”; PCA). 6 marca 1995 roku, w trakcie wizyty prezydenta Białorusi A. Łukaszenki w Brukseli, doszło do podpisania PCA pomiędzy UE a Białorusią<sup>4</sup>. Podobnie jak w przypadku wielu innych byłych państw bloku wschodniego, UE rozpoczęła także udzielanie pomocy Białorusi w ramach swoich programów mających na celu wspieranie i przyspieszenie w tym kraju transformacji politycznej, gospodarczej i społecznej. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych nawet przystąpienie Białorusi do UE wydawało się perspektywą realną<sup>5</sup>.

Rokiem przełomowym w relacjach UE — Białoruś i w polityce UE wobec tego państwa był rok 1996. Jeszcze 25 marca 1996 roku podpisana została w Brukseli „Umowa tymczasowa” (ang. “Interim Agreement”) regulująca stosunki handlowe pomiędzy UE a Białorusią<sup>6</sup>. Jednak 24 listopada tego roku na Białorusi odbyło się referendum dotyczące między innymi zmian w konstytucji tego kraju, które to zmiany radykalnie zwiększały kompetencje prezydenta oraz uczyniły ten urząd zdecydowanie dominującym w systemie politycznym Białorusi. W istocie, zmiany w konstytucji Białorusi wprowa-

---

<sup>4</sup> Podobne umowy zostały zawarte przez UE m.in. także z Rosją (24.06.1994 r.) oraz Ukrainą (14.06.1994 r.).

<sup>5</sup> V.S. Bondarenko: *New Neighbours of the European Union: Geopolitical Prospects for Belarus*. In: *A Wider Europe and the New Neighbourhood Policy of the European Union. Selected aspects of Poland's and the Baltic States' relations with Russia and Belarus*. Ed. E. Teichmann. Warsaw 2004, s. 197.

<sup>6</sup> EC — Republic of Belarus: Trade and trade-related matters/Interim Agreement, Press No 72, Official No 6056/96 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/en/023a0027.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/en/023a0027.htm) (7.03.2011 r.)].

dzione na mocy tego referendum przekształcały system polityczny Białorusi, w którym zgodnie z konstytucją z 1994 roku mieliśmy do czynienia ze względną równowagą pomiędzy naczelnymi organami władzy, w państwo ze zdecydowaną dominacją urzędu prezydenta. W połączeniu ze sposobem pełnienia tej funkcji przez A. Łukaszenkę od końca 1996 roku Białoruś jest państwem autorytarnym.

Już następnego dnia po tym referendum Rada UE stwierdziła, że „pozostaje poważnie zaniepokojona”<sup>7</sup> sytuacją na Białorusi. Szerzej polityka UE wobec Białorusi po referendum z 1996 roku została określona przez Radę 15 września 1997 roku<sup>8</sup>. Rada między innymi wyraziła ubolewanie z powodu nastawienia władz Białorusi i polityki tego kraju wobec UE, które zostało uznane za „niekonstruktywne” i „obstrukcyjne”, oraz uznała tylko konstytucję Białorusi z 1994 roku i parlament wybrany w tym samym roku za posiadające demokratyczną legitymację. Rada zdecydowała także o podjęciu lub kontynuowaniu między innymi następujących działań wobec Białorusi:

- państwa UE nie będą popierać członkostwa Białorusi w Radzie Europy<sup>9</sup>;
- Wspólnoty Europejskie i ich państwa członkowskie nie ratyfikują PCA ani umowy tymczasowej<sup>10</sup>;
- dwustronne ministerialne kontakty UE — Białoruś będą się odbywać tylko za pośrednictwem Prezydencji lub Troiki;
- wstrzymana została pomoc techniczna UE dla Białorusi z wyjątkiem projektów o charakterze pomocy humanitarnej lub regionalnej bezpośrednio wspierającej proces demokratyzacji.

W rezultacie, od przełomu 1996/1997 do chwili obecnej polityka UE wobec Białorusi prowadzona jest dwutorowo. Po pierwsze, w oficjalnych kontaktach politycznych z władzami tego państwa, polega przede wszystkim na stosowaniu sankcji oraz ich okresowym zawieszaniu lub łagodzeniu

<sup>7</sup> Belarus/Constitutional referendum, Press No 339, Official No 12097/96 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/cfsp/026a0211.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/026a0211.htm) (7.03.2011 r.)].

<sup>8</sup> 2027 Council-General Affairs, Press No 269, Official No 10368/97 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/028a0063.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0063.htm) (19.03.2011 r.)].

<sup>9</sup> W 1993 r. Białoruś złożyła wniosek o członkostwo w tej instytucji, jednak po wydaniach z lat 1996—1997 Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zawiesiło status parlamentu Białorusi jako specjalnego gościa w tej instytucji. Wniosek Białorusi o członkostwo w Radzie Europy pozostaje zamrożony do dziś.

<sup>10</sup> Do tego czasu umowę tę ratyfikowało 8 państw UE: Austria, Wielka Brytania, Dania, Grecja, Irlandia, Włochy, Hiszpania i Szwecja, niemiecki Bundestag zaś podjął decyzję o ratyfikacji PCA, ale nie została ona oficjalnie notyfikowana depozytariuszowi tego traktatu. V. Astapenka: *Belarus in the EU External Relations*. In: *50 Years of EU in the World. The European Union as a Global Actor*. Ed. T. Kołodziej. Warsaw 2008, s. 44. W rezultacie Białoruś jest jedynym państwem powstałym po rozpadzie ZSRR, z którym PCA nie została ratyfikowana. W związku z tym współpraca gospodarcza i wymiana handlowa pomiędzy UE a Białorusią ciągle opiera się na umowie zawartej przez Wspólnoty Europejskie jeszcze ze Związkiem Radzieckim w 1989 r., która weszła w życie 1 kwietnia 1990 r.

w celu spowodowania zmian w polityce wewnętrznej prezydenta A. Łukaszenki. Po drugie, polega na działaniach mających na celu wspieranie tych wszystkich podmiotów i uczestników życia politycznego oraz społecznego na Białorusi, którzy mogą przyczynić się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i którzy deklarują chęć działań, mających na celu demokratyzację Białorusi.

Kolejnym po referendum z 1996 roku znamienym przykładem sposobu prowadzenia polityki przez prezydenta Białorusi była sprawa zamieszkiwanego przez zagranicznych dyplomatów w Mińsku osiedla „Drozdy”. W czerwcu 1998 roku władze białoruskie, pod pretekstem przeprowadzenia na osiedlu remontu, nakazały dyplomatom opuszczenie go. Reakcja rządów państw UE była bardzo ostra: odwołały one swoich ambasadorów z Mińska na „pilne konsultacje”, poprosiły ambasadorów Białorusi w swoich stolicach o powrót do Mińska, stwierdziły, że Białoruś naruszyła zasady konwencji wiedeńskiej regulującej stosunki dyplomatyczne, oraz obniżyły rangę szefów swoich misji dyplomatycznych w Mińsku do szczebla *charges d'affaires*<sup>11</sup>. Poza tym, Rada UE w przyjętym 9 lipca 1998 roku wspólnym stanowisku zakazała wjazdu na swoje terytorium stu kilkudziesięciu najwyższym politykom i urzędnikom białoruskim z prezydentem A. Łukaszenką na czele<sup>12</sup>. Sprawa rezydencji dyplomatów na osiedlu „Drozdy” została rozwiązana dopiero styczniu 1999 roku i ambasadorowie państw UE powrócili do Mińska zaś Rada UE uchyliła przyjęty w lipcu 1998 roku zakaz wjazdu na swoje terytorium dla polityków i urzędników z Białorusi<sup>13</sup>.

W lipcu 1999 roku minęło pięć lat, odkąd prezydent A. Łukaszenka został wybrany na swój urząd. Jednak liczył on swoją kadencję nie od 1994 roku, kiedy to wygrał wybory, ale od wspomnianego referendum konstytucyjnego z 1996 roku. Białoruska opozycja stała na stanowisku, że wybory powinny się odbyć. W oświadczeniu wydanym w imieniu UE Prezydencja wezwała do przeprowadzenia wolnych wyborów na Białorusi i w ten sposób rozwiązania sytuacji, w jakiej znalazł się ten kraj<sup>14</sup>. A. Łukaszenka, trwając przy swoim stanowisku, żadnych wyborów w 1999 roku przeprowadzić nie miał zamiaru, a wezwanie Prezydencji zignorował. Zorganizowa-

<sup>11</sup> Belarus: Ambassador's Residences at Drozdy, Press No 219, Official No 09722/98 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/cfsp/09722.EN8.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/09722.EN8.htm) (19.03.2011 r.)].

<sup>12</sup> Common Position of 9 July 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning Belarus (1998/448/CFSP). “Official Journal of the European Communities” 11.07.1998, L195.

<sup>13</sup> Council Decision of 22 February 1999 repealing Common Position 98/448/CFSP concerning Belarus (1999/156/CFSP). “Official Journal of the European Communities” 27.02.1999, L52.

<sup>14</sup> Belarus: Organisation of free elections, Press No 234, Official No 10258/99 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/cfsp/10258.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/10258.en9.htm) (3.03.2011 r.)].

ne przez białoruską opozycję w maju 1999 roku wybory prezydenckie nie miały jednak żadnego realnego wpływu na sytuację polityczną na Białorusi, a przez administrację prezydenta A. Łukaszenki zostały uznane za próbę zamachu stanu.

Formalne zmiany w konstytucji Republiki Białoruś, na których mocy ustrojowa pozycja prezydenta jest w tym państwie zdecydowanie dominująca, oraz sposób sprawowania urzędu przez pierwszego i jedyne go jak do tej pory prezydenta tego kraju spowodowały, że od 1996 roku A. Łukaszenka bezwzględnie zmajoryzował system polityczny Białorusi. Na przestrzeni kilkunastu już lat, jakie upłynęły od przełomowego w stosunkach UE — Białoruś roku 1996, prezydent A. Łukaszenka i podległe mu instytucje wielokrotnie naruszali zasady demokracji, rządów prawa, prawa i swobody obywatelskie, wolność mediów itp. Oczywiście nie ma tutaj miejsca nawet na to, aby chociaż tylko wymienić z osobna wszystkie przypadki tego rodzaju działań władz białoruskich, podobnie jak niemożliwe jest w tak krótkim opracowaniu nawet wymienienie wszystkich oświadczeń, rezolucji i innych dokumentów, które zostały przyjęte przez organy UE i które dotyczyły wydarzeń na Białorusi. Instytucje UE, przede wszystkim Rada UE, Prezydencja, Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, Parlament Europejski (a także np. Rada Europy czy OBWE), wielokrotnie wyrażały swoje zaniepokojenie, dezaprobatę, sprzeciw itp., i wzywały do zmian w sposobie prowadzenia polityki przez A. Łukaszenkę. Ujmując rzecz syntetycznie, krytykowane były i nadal są przede wszystkim takie działania prezydenta Białorusi, jak:

- niewyjaśnione do dziś zaginięcia białoruskich polityków i urzędników państwowych opozycyjnych wobec prezydenta A. Łukaszenki;
- aresztowania i wyroki skazujące (w tym bardzo często na karę więzienia) dla polityków opozycyjnych oraz uczestników demonstracji politycznych;
- represje i utrudnianie działania opozycyjnym działaczom politycznym, organizacjom pozarządowym, niezależnym mediom;
- ograniczanie prawa do wolności ekspresji, stowarzyszeń, zgromadzeń oraz organizowania pokojowych demonstracji na Białorusi;
- łamanie zasady wolnych i uczciwych wyborów i kampanii wyborczych na Białorusi — zarówno prezydenckich, parlamentarnych, jak i lokalnych;
- utrudnianie lub uniemożliwianie działalności na Białorusi przedstawicieli organizacji międzynarodowych, na przykład OBWE monitorującej przeprowadzane wybory czy też białoruskiego Komitetu Helsińskiego propagującego przestrzeganie praw człowieka.

Do kolejnego zaostření się stosunków UE z Białorusią doszło jesienią 2002 roku. Wtedy to władze białoruskie podjęły działania utrudniające działalność misji OBWE w Mińsku i usunęły wszystkich zagranicznych przed-

stawicieli tej organizacji z Mińska. Reakcją państw UE (z wyjątkiem Portugalii, która organizowała w grudniu 2002 r. konferencję ministrów państw OBWE i obawiała się jej stordedowania przez przedstawicieli Białorusi) było wprowadzenie w listopadzie 2002 roku zakazu wjazdu na ich terytorium najwyższych przedstawicieli Białorusi z prezydentem A. Łukaszenką na czele<sup>15</sup>. Oprócz prezydenta Białorusi restrykcje te dotyczyły także członków rządu, ministrów z administracji prezydenta Białorusi oraz szefów niektórych instytucji państwowych.

W związku ze zbliżającym się rozszerzeniem UE o państwa z Europy Środkowej i Wschodniej podjęte zostały działania mające na celu stworzenie ram politycznych, w których rozwijałyby się relacje z sąsiadami rozszerzonej UE. W działania takie zaangażowały się przede wszystkim dyplomacje brytyjska, szwedzka i polska<sup>16</sup>. Rezultatem tych prac było między innymi opracowanie i przedstawienie w marcu 2003 roku przez Komisję Europejską dokumentu pt. *Szersza Europa — sąsiedztwo: nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami* (ang. *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*). W specjalnym fragmencie poświęconym Białorusi (tylko Białoruś i Libia zostały potraktowane w ten odrębny sposób) przypomniane zostało, że relacje UE — Białoruś znajdują się w impasie od przełomu lat 1996/1997 w następstwie regresu, jaki miał miejsce na Białorusi w sferze umacniania demokracji i praw człowieka, a zwłaszcza w związku z zastąpieniem demokratycznie wybranego parlamentu zgromadzeniem mianowanym przez prezydenta Białorusi. Wspomniano także o zamrożeniu ratyfikacji podpisanego w 1995 roku PCA oraz o restrykcjach wizowych 14 państw UE przyjętych w listopadzie 2002 roku. Zdaniem KE, w wyborach parlamentarnych na Białorusi z 2004 roku UE powinna starać się zaangażować Białoruś w „wymierny, przebiegający krok po kroku proces skoncentrowany na tworzeniu warunków dla wolnych i uczciwych wyborów”, a następnie, po osiągnięciu tego celu, włączeniu Białorusi do polityki sąsiedztwa z poszanowaniem wartości UE<sup>17</sup>.

Rozwinięciem wskazanego dokumentu było przyjęcie w 2004 roku *Europejskiej polityki sąsiedztwa* (ang. *European Neighbourhood Policy. Strategy*

---

<sup>15</sup> Draft Council Common Position concerning restrictive measures against Belarus, 14030/02 [<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st14/st14030.en02.pdf> (7.03.2011 r.)].

<sup>16</sup> H. Haukkala: *The Northern Dimension of EU Foreign Policy*. In: *Russia and the European Union. Prospects for a New Relationship*. Eds. O. Antonenko, K. Pinnick. London—New York 2005, s. 41.

<sup>17</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Brussels, 11.03.2003 [[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf) (19.03.2011 r.)].

*Paper*)<sup>18</sup>, w której określono podstawy polityki UE wobec jej sąsiadów mającej w założeniach nie dopuścić do powstania nowych podziałów w Europie Wschodniej i regionie Morza Śródziemnego<sup>19</sup> po rozszerzeniu UE w 2004 roku oraz przyczynić się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu a także rozwijać dotychczasową współpracę polityczną i gospodarczą UE i państw objętych Europejską polityką sąsiedztwa. Podstawą ENP są dwustronne — przyjmowane przez UE i poszczególne państwa objęte ENP — *Plany działania* (ang. *Action Plans*), które mają regulować relacje UE z państwami sąsiedzkimi. Również i w tym dokumencie Białoruś została potraktowana (ponownie wraz z Libią oraz państwami południowego Kaukazu) nieco odmiennie niż pozostałe państwa objęte ENP. Stwierdzono w nim mianowicie, że „Białoruś i UE będą mogły rozwijać dwustronne powiązania, gdy na Białorusi, w następstwie wolnych i uczciwych wyborów, powołany zostanie demokratyczny rząd. Dopiero wtedy możliwe będzie w pełni rozszerzenie korzyści ENP na Białoruś”<sup>20</sup>. Jako długookresowy cel polityki UE wobec Białorusi przyjęto, że kraj ten ma być „demokratyczny, stabilny, wiarygodny oraz bogacący się”, UE zaś, poprzez ENP, „będzie wzmacniać swoje trwałe zaangażowanie we wspieranie rozwoju demokracji na Białorusi”<sup>21</sup>. Jako że w chwili obecnej Białoruś jest jednak państwem o „autorytarnym” systemie politycznym i nie spełnia standardów demokratycznych, nie jest możliwe zaoferowanie jej pełnych korzyści z ENP. W wypadku, gdyby znaczące pozytywne wydarzenia na drodze do demokracji zaistniały na Białorusi, wtedy możliwe byłoby bardziej aktywne zaangażowanie UE z władzami białoruskimi na poziomie politycznym. Stwierdzono także, że Białoruś może uczestniczyć w trzech *Programach sąsiedztwa* (ang. *Neighbourhood Programmes*), tj. w *Programie Morza Bałtyckiego* (ang. *Baltic Sea Programme*), *Łotwa-Litwa-Polska i Polska-Ukraina-Białoruś* oraz w nowym *Europejskim instrumencie sąsiedztwa* (ang. *European Neighbourhood Instrument*). Choć więc formalnie Białoruś została objęta ENP, to jednak, jak dotychczas, udział tego państwa w ENP pozostaje tylko na papierze, a *Plany działania* dla tego państwa nie zostały przyjęte.

<sup>18</sup> Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004 [[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf) (12.05.2004)].

<sup>19</sup> Państwa objęte ENP to: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja i Ukraina. Stosunki Rosji z UE mają opierać się na Strategicznym Partnerstwie. Szczegóły funkcjonowania tego programu określone zostały w: Rozporządzenie (WE) 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 9.11.2006, L310.

<sup>20</sup> Communication from the Commission...

<sup>21</sup> Ibidem.

Szanse na realny i aktywny udział Białorusi w nowej ENP zostały pogrzebane bardzo szybko, bo już kilka miesięcy po ogłoszeniu ENP. Najpierw 28 kwietnia 2004 roku Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło raport<sup>22</sup> (przygotowany przez Ch. Pourgouridesa) dotyczący zaginięcia w latach 1999—2000 na Białorusi 4 osób: byłego ministra spraw wewnętrznych Jurija Zacharenki, byłego wicemarszałka parlamentu Białorusi Wiktora Gonczara, biznesmena Anatolija Krasowskiego, który zaginął wraz z W. Gonczarem oraz dziennikarza rosyjskiej telewizji ORT Dmitrija Zawadskiego. W reakcji na ten dokument, Rada UE 24 września 2004 roku przyjęła wspólne stanowisko, na którego mocy państwa członkowskie UE zobowiązane zostały do „podjęcia niezbędnych środków w celu zapobieżenia wjazdowi lub przejazdowi przez ich terytoria”<sup>23</sup> 4 osób, które „będąc za to odpowiedzialne, zaniechały wszczęcia niezależnego dochodzenia i ścigania zarzucanych przestępstw i które [...] uważane są z kluczowe postacie związane z zaginięciem na Białorusi w latach 1999/2000 czterech znanych osób” (art. 1 ust. 1)<sup>24</sup>.

Następnie, w październiku 2004 roku, przeprowadzone zostały na Białorusi wybory parlamentarne oraz kolejne referendum w sprawie zmian w konstytucji tego kraju. UE uznała, że nie spełniały one standardów demokratycznych<sup>25</sup>. Wyrazem tego było przyjęcie przez Radę 13 grudnia 2004 roku wspólnego stanowiska zmieniającego stanowisko 2004/661/WPZiB. Na jego podstawie rozszerzono o kolejne 2 osoby listę osób, które nie mogły wjeżdżać na terytorium państw UE (razem takich osób było już 6), a powodem tego było „sfalszowanie wyborów i referendum na Białorusi w dniu 17 października 2004 r.” oraz „poważne naruszenia praw człowieka poprzez zwalczanie demonstracji pokojowych po wyborach i referendum” (art. 1 ust. 1)<sup>26</sup>. Restrykcje zawarte we wspomnianym wspólnym stanowisku obowiązywać miały dwanaście miesięcy, a po tym terminie Rada miała podjąć decyzję, czy je przedłużyć. Tak też się stało

<sup>22</sup> Tekst raportu: [<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc04/EDOC10062.htm> (10.09.2010)].

<sup>23</sup> Wspólne stanowisko Rady 2004/661/WPZiB z dnia 24 września 2004 r. dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 28.09.2004, L 301.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the parliamentary elections and the referendum of 17 October 2004 in Belarus, Press No 299, Official No 13728/04 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/cfsp/82302.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/82302.pdf) (7.03.2011 r.)]

<sup>26</sup> Wspólne stanowisko Rady 2004/848/WPZiB z dnia 13 grudnia 2004 r. zmieniające wspólne stanowisko 2004/661/WPZiB dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 14.12.2004, L 367.

i we wrześniu 2005 roku Rada UE przedłużyła o kolejny rok wspomniane restrykcje<sup>27</sup>.

19 marca 2006 roku odbyły się na Białorusi kolejne wybory prezydenckie. W ich wyniku po raz trzeci na ten urząd wybrany został A. Łukaszenka. W opinii misji OBWE i powołujących się na jej obserwacje UE i USA wybory te zostały sfalszowane. Przez kilka dni po wyborach na placu Październikowym w Mińsku demonstrowali opozycjoniści a 25 marca milicja „brutalnie” zlikwidowała ich obozowisko<sup>28</sup>. Skutkiem takiej oceny przebiegu wyborów było między innymi kolejne wspólne stanowisko Rady UE. Aby skonsolidować w jednym dokumencie środki podjęte w związku z wcześniejszymi wydarzeniami na Białorusi oraz w związku z wyborami z 2006 roku, formalnie uchylone zostało wspólne stanowisko 2004/661/WPZiB. Do katalogu powodów, dla których Rada przyjęła to kolejne wspólne stanowisko, dołączony został zapis o „naruszeniu międzynarodowych standardów wyborczych podczas wyborów prezydenckich 19 marca 2006 roku oraz prześladowanie społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej” (art. 1 ust. 1). Na podstawie cytowanego dokumentu bardzo znacznie rozszerzona została lista osób objętych zakazem wjazdu na terytorium państw UE. Oprócz dotychczasowych 6 osób do listy tej dołączone zostało kolejne 31 nazwisk z prezydentem Białorusi A. Łukaszenką na czele<sup>29</sup>. Kilka tygodni później Rada zastrzyła przyjęte sankcje i na mocy kolejnego wspólnego stanowiska zamroziła wszystkie środki finansowe przechowywane w państwach UE, będące w dyspozycji lub kontrolowane przez osoby objęte zakazem wjazdu do państw UE<sup>30</sup>. W marcu 2007 roku wspomniane sank-

---

<sup>27</sup> Wspólne stanowisko Rady 2005/666/WPZiB z dnia 20 września 2005 r. przedłużające wspólne stanowisko 2004/661/WPZiB dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 23.09.2005, L 247.

<sup>28</sup> *Kalendarium 1989—2007*. W: *Okręt Koszykowa*. Red. J. Borkowicz, J. Cichocki, K. Pełczyńska-Nałęcz. Warszawa 2007, s. 373; G. Gromadzki, W. Konończuk, L. Vesely: *Białoruś po wyborach. Jaka będzie przyszłość reżimu Łukaszenki*. Warszawa—Praga 2006, s. 9.

<sup>29</sup> Wspólne stanowisko Rady 2006/276/WPZiB z dnia 10 kwietnia 2006 r. dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi i uchylające wspólne stanowisko 2004/661/WPZiB. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 11.04.2006, L 101.

<sup>30</sup> Wspólne stanowisko Rady 2006/362/WPZiB z dnia 18 maja 2006 r. zmieniające wspólne stanowisko 2006/276/WPZiB dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 20.5.2006, L 134. Szczegóły techniczne umożliwiające praktyczną realizację tego stanowiska zostały zawarte w przyjętym przez Radę tego samego dnia rozporządzeniu: Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko prezydentowi Aleksandrowi Łukaszence i niektórym urzędnikom z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 20.05.2006, L 134.

cje zostały przedłużone na kolejne dwanaście miesięcy<sup>31</sup>; tak też się stało w kwietniu 2008 roku<sup>32</sup>.

Jesienią 2008 roku mogło się wydawać, że polityka sankcji UE wobec A. Łukaszenki i jego otoczenia politycznego zaczyna przynosić pewne rezultaty. Przed wyborami parlamentarnymi (28 września) A. Łukaszenka wykonał pewne „gesty” i wypuścił więźniów politycznych, zgodził się na państwową dystrybucję dwóch niezależnych gazet oraz na zarejestrowanie opozycyjnego ruchu „O wolność”. Zostało to zauważone przez UE i nie pozostało bez reakcji. Wprawdzie w konkluzjach z 18 października<sup>33</sup> Rada stwierdziła, że wybory te nie spełniały standardów demokratycznych OBWE i wezwała władze Białorusi do naprawienia dostrzeżonych uchybień i pełnej współpracy w tym celu z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, jednak Rada również „odnotowała z satysfakcją” postęp podczas kampanii wyborczej, tzn. współpracę z OBWE, szerszy dostęp opozycji do mediów, uwolnienie osób uważanych przez społeczność międzynarodową za więźniów politycznych oraz umożliwienie demokratycznej opozycji przeprowadzenia pokojowej demonstracji wieczorem w dniu wyborów. Rada wyraziła także pragnienie swojego stopniowego ponownego zaangażowania na Białorusi oraz postanowiła odnowić z władzami tego kraju kontakty ograniczone od 2004 roku. Konsekwencją tych konkluzji Rady było przyjęcie w listopadzie wspólnego stanowiska, na którego mocy przedłużono wprawdzie o kolejny rok wspólne stanowisko 2006/276/WPZiB (art. 1), jednak „z myślą o wspieraniu dialogu z władzami Białorusi” zawieszono do 13 kwietnia 2009 roku obowiązywanie zakazów pobytu dotyczących niektórych urzędników Białorusi z wyjątkiem zakazów dotyczących osób zamieszanych w przypadki zaginięć wspomnianych 4 osób w latach 1999—2000 oraz przewodniczącej Centralnej Komisji Wyborczej z okresu wyborów i referendum z 2004 roku Lidii Jarmosziny (art. 2). W ten sposób spośród 37 osób dotkniętych sankcjami zostały one zawieszony w odniesieniu do 32. Uchylone zostało także wspólne stanowisko 2008/288/WPZiB (art. 4)<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Wspólne stanowisko Rady 2007/173/WPZiB z dnia 19 marca 2007 r. przedłużające obowiązywanie ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 20.03.2007, L 79.

<sup>32</sup> Wspólne stanowisko Rady 2008/288/WPZiB z dnia 7 kwietnia 2008 r. przedłużające obowiązywanie środków ograniczających wobec niektórych urzędników z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 8.04.2008, L 95.

<sup>33</sup> 2897 the Meeting of the Council, General Affairs and External Relations, Luxembourg, 13 October 2008, Press No 288, Official No 14137 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/103371.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/103371.pdf) (19.03.2011 r.)].

<sup>34</sup> Wspólne stanowisko Rady 2008/844/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. zmieniające wspólne stanowisko 2006/276/WPZiB dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 11.11.2008, L 300.

Zmiana polityki UE wobec Białorusi kontynuowana była wiosną 2009 roku. Najpierw, w lutym, doszło do, biorąc pod uwagę charakter relacji UE z Białorusią, bardzo niezwykłego wydarzenia, jakim była wizyta wysokiego przedstawiciela UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Javier Solana w Mińsku. W trakcie tego spotkania A. Łukaszenka mówił między innymi o tym, że chce „rozwickać dobre stosunki z Europą”<sup>35</sup>.

Kilka dni przed upływem okresu zawieszenia sankcji Rada ponownie zajęła się kwestią Białorusi. W rezultacie, ponownie na rok, przedłużone zostało wspólne stanowisko 2006/276/WPZiB (art. 1), ale także, „aby zachęcić do przyjmowania i wdrażania następnych konkretnych środków zmierzających w kierunku demokratyzacji oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód na Białorusi”, po raz kolejny przedłużono zawieszenie sankcji wobec 32 urzędników Białorusi na kolejne dziewięć miesięcy (art. 2). Uchylone zostało także wspólne stanowisko 2008/844/WPZiB (art. 4)<sup>36</sup>.

Następnym przejawem poprawy relacji UE — Białoruś było objęcie tego kraju Partnerstwem Wschodnim (PW). Program ten został zaproponowany przez dyplomację polską i szwedzką, i skierowany do państw Europy Wschodniej. Początkowo nie było pewne, czy miałyby być adresowane także do Białorusi. PW, oprócz Białorusi, obejmuje także Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Na szczycie przywódców państw UE oraz reprezentantów krajów, których dotyczy Partnerstwo Wschodnie, w Pradze 7 maja 2009 roku przyjęto dokument mający stanowić ogólne ramy tego programu. Czytamy w nim między innymi, że „podstawą Partnerstwa Wschodniego będą zobowiązania dotyczące zasad prawa międzynarodowego i podstawowych wartości, w tym demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>37</sup>. Deklarowanym głównym celem PW ma być „stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu

---

<sup>35</sup> Łukaszenka do UE: *Chcemy dialogu bez pośredników*. „Gazeta Wyborcza” z 20.02.2009, s. 13.

<sup>36</sup> Wspólne stanowisko Rady 2009/314/WPZiB z dnia 6 kwietnia 2009 r. zmieniające wspólne stanowisko 2006/276/WPZiB dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi, i uchylające wspólne stanowisko 2008/844/WPZiB. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 7.04.2009, L 93.

<sup>37</sup> Rada Unii Europejskiej. Bruksela, 7 maja 2009 r., 8435/09. Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, Praga, 7 maja 2009 r. [<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st08/st08435.pl09.pdf> (2.08.2009)].

Pierwszym dokumentem kreującym Partnerstwo Wschodnie był polsko-szwedzki non-paper z maja 2008 r. [<http://www.msz.gov.pl/files/PARTNERSTWO%20WSCHODNIE/1PL.pdf> (10.09.2010)]. Następnie Komisja Europejska przedstawiła w grudniu 2008 r. komunikat w sprawie Partnerstwa Wschodniego [<http://www.msz.gov.pl/files/PARTNERSTWO%20WSCHODNIE/2PW.pdf> (10.09.2010)], które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską 19—20 marca 2009 r. [<http://www.msz.gov.pl/files/PARTNERSTWO%20WSCHODNIE/6PW.pdf> (10.09.2010)].

stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej<sup>38</sup> pomiędzy UE a krajami objętymi programem. Wspominane w cytowanej deklaracji „nowe układy o stowarzyszeniu<sup>39</sup> mają zawierać zapisy o ustanowieniu lub przyjęciu za cel ustanowienie „pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu<sup>40</sup>. Oprócz objęcia Białorusi Partnerstwem Wschodnim, znaczącym gestem wobec tego państwa było również to, że organizujący szczyt inaugurujący program Czesi zaprosili na to spotkanie także prezydenta Białorusi. Ostatecznie A. Łukaszenka nie przyjechał, a Białoruś reprezentowana była przez pierwszego wicepremiera Władimira Siemaszkę. W ramach PW jednak co roku mają się spotykać ministrowie spraw zagranicznych, a co dwa lata — szefowie państw lub rządów. Biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój stosunków na linii UE — Białoruś, sam fakt, że perspektywa ewentualnego spotkania szefów państw lub rządów krajów UE z A. Łukaszenką wydawała się realna, miał swoją wymowę.

Nadzieje na poprawę relacji UE — Białoruś utrzymywały się przez następne miesiące. W kolejnym dokumencie dotyczącym Białorusi, „w związku z brakiem wyraźnych postępów w obszarach określonych w konkluzjach Rady z dnia 13 października 2008 r.”<sup>41</sup>, Rada zdecydowała wprawdzie o przedłużeniu do 31 października 2010 roku restrykcji zawartych we wspólnym stanowisku 2006/276/WPZiB (art. 1), ale jednocześnie do tego samego dnia zawiesiła stosowanie restrykcji wobec 31 najwyższych urzędników Białorusi (w tym prezydenta A. Łukaszenki) nałożonych za naruszenia demokratycznych standardów podczas wyborów prezydenckich z 2006 roku oraz za prześladowania demokratycznej opozycji i społeczeństwa obywatelskiego (art. 1 ust. 2). Rada uchyliła także wspólne stanowisko 2009/314/WPZiB (art. 4).

19 grudnia 2010 roku odbyły się na Białorusi wybory prezydenckie. Niektóre wydarzenia z okresu kampanii wyborczej mogły powodować wrażenie, że sytuacja na Białorusi pod względem respektowania przez władze zasad demokracji, swobód obywatelskich itp. poprawia się. Opozycji udało się zebrać podpisy konieczne do rejestracji w wyborach swoich kandydatów, a następnie zarejestrować kandydatów; oprócz A. Łukaszenki o urząd prezydenta ubiegało się 9 osób. Władze zezwalały także na demonstracje zwolenników kandydatów opozycyjnych, którzy uzyskali pewien dostęp do mediów publicznych. Po raz pierwszy od 1994 roku w białoruskiej telewizji państwowej odbyła się debata kandydatów na prezydenta (nie wzięli w niej udziału

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Decyzja Rady 2009/969/WPZiB z dnia 15 grudnia 2009 r. przedłużająca obowiązywanie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi określonych we wspólnym stanowisku 2006/276/WPZiB i uchylające wspólne stanowisko 2009/314/WPZiB. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 17.12.2009, L 332.

A. Łukaszenka i U. Niaklajeu); akredytowanych zostało ponad 1 tys. zagranicznych obserwatorów wyborów<sup>42</sup>.

Polityka UE wobec Białorusi przed wyborami nadal polegała na stosowaniu zachęt i jednocześnie niewycyfywania się z możliwości kontynuowania sankcji. Wyrazem tego było kolejne przedłużenie sankcji, polegających na zakazie wjazdu na terytorium państw UE urzędników z Białorusi (łącznie 41 osób, w tym A. Łukaszenka) oraz zamrożeniu ich środków finansowych (dla 40 osób, łącznie z A. Łukaszenką) wraz z ich jednoczesnym ponownym zawieszeniem, co nastąpiło pod koniec października 2010 roku<sup>43</sup>.

Istotnym wydarzeniem będącym przejawem aktywności UE w działaniach wobec Białorusi oraz próbą wpłynięcia na sytuację w tym kraju w ważnym momencie była wizyta, jaką złożyli na początku listopada 2010 roku w Mińsku ministrowie spraw zagranicznych: RFN — Guido Westerwelle i Polski — Radosław Sikorski. W czasie rozmowy z A. Łukaszenką zaproponowali oni wsparcie finansowe dla Białorusi ze strony UE w wysokości 3 mld euro w ciągu trzech lat pod warunkiem, że nadchodzące wybory będą demokratyczne. Od A. Łukaszenki uzyskali zapewnienie, że tak będzie; prezydent Białorusi przekonywał też, że wybory na Białorusi zawsze były demokratyczne<sup>44</sup>.

Zgodnie z wynikami wyborów ogłoszonymi 24 grudnia 2010 roku przez centralną komisję wyborczą frekwencja w wyborach prezydenckich 2010 roku na Białorusi wyniosła 90,65%. Prezydentem Białorusi, wybranym już w pierwszej turze, został A. Łukaszenka, który uzyskał 79,65% głosów<sup>45</sup>.

Wspomniane nadzieje na zmiany w sposobie sprawowania władzy przez A. Łukaszenkę i tym samym zmiany sytuacji politycznej na Białorusi, a także na to, że polityka UE wobec tego kraju zaczęłaby przynosić jakieś wyraźne efekty, zostały bardzo brutalnie rozwiane przez białoruskiego prezydenta. Działania władz Białorusi, jakie miały miejsce po wyborach, między innymi brutalne rozpędzanie demonstracji, aresztowania, oskarżenia i skazanie na kary finansowe i/lub więzienia kilkuset osób, w tym kilku kandydatów biorących udział w wyborach prezydenckich, zostały dosyć powszechnie i zde-

<sup>42</sup> „Elections Update” [<http://mfa.gov.by/upload/Update-4.pdf> (16.12.2010)].

<sup>43</sup> Decyzja Rady 2010/639/WPZiBz dnia 25 października 2010 r. dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 26.10.2010, L 280.

<sup>44</sup> *Trzy miliardy euro za demokrację*. „Gazeta Wyborcza” z 3 listopada 2010, s. 9.

<sup>45</sup> Сообщение Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов об итогах выборов Президента Республики Беларусь.

Pozostali kandydaci uzyskali następujące poparcie: G. Kostusiew — 1,97%, A. Michalewicz — 1,02%, U. Niaklajeu — 1,78%, J. Romańczuk — 1,98%, W. Rymaszewski — 1,09%, A. Sannikau — 2,43%, N. Statkiewicz — 1,05%, W. Tiereszczenko — 1,19%, D. Uss — 0,39% [<http://www.rec.gov.by/pdf/prb2010/soob9.pdf> (25.12.2010)].

cydowanie skrytykowane, między innymi przez UE, a same wybory uznane przez organizacje międzynarodowe za niespełniające wymogów demokratycznych. Stanowisko takie zostało przyjęte na przykład w raporcie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE<sup>46</sup>. W rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy stwierdzono między innymi, że instytucja ta jest „skonsternowana (ang. “dismayed” — przerażony, skonsternowany) bezprecedensową falą przemocy, zastraszania, masowych aresztowań oraz śledztw” wobec opozycji, obrońców praw człowieka czy dziennikarzy, jakie nastąpiły po wyborach z 19 grudnia 2010 roku<sup>47</sup>. Wiele raportów, w których stwierdzono łamanie praw człowieka przez władze białoruskie mające miejsce po wyborach i piętnujących te praktyki, zostało przygotowanych i przedstawionych przez Amnesty International<sup>48</sup>.

Jedną z pierwszych reakcji reprezentantów państw UE na wydarzenia związane z wyborami prezydenckimi na Białorusi był wspólny artykuł pt. *Przeegrany Łukaszenka*, opublikowany 23 grudnia 2010 roku w „The New York Times”<sup>49</sup> przez ministrów spraw zagranicznych Szwecji (Carl Bildt), Czech (Karel Schwarzenberg), Polski (Radosław Sikorski) i Niemiec (Guido Westerwelle). Już w pierwszym zdaniu stwierdzili oni, że po wydarzeniach, jakie nastąpiły po wyborach z 19 grudnia 2010 roku na Białorusi, „nie może być współpracy jak zwykle” (ang. “business-as-usual”) pomiędzy UE i prezydentem Białorusi A. Łukaszenką. Autorzy artykułu zauważyli, że w okresie kilku miesięcy przed wyborami można było mieć nadzieję na to, że przebieg wyborów będzie inny — A. Łukaszenka zaprosił na wybory międzynarodowych obserwatorów, poprawiły się też warunki działania opozycji w kampanii wyborczej. W odpowiedzi na to UE zawiesiła sankcje, przedstawiła ofertę dialogu politycznego, współpracy gospodarczej oraz pomocy finansowej. Jednak o ile w opinii ministrów samo głosowanie przebiegało poprawnie, o tyle inaczej było z liczeniem głosów — zgodnie z raportem niezależnych obserwatorów w prawie połowie badanych lokali wyborczych było ono „złe” lub „bardzo złe” i można zakładać, że w pozostałych było jeszcze gorzej. Jednak za najgorsze ministrowie uznali wydarzenia, jakie nastąpiły po wyborach, czyli pobicia i zatrzymania kandydatów opozycyjnych oraz

---

<sup>46</sup> Republic of Belarus. Presidential Election 19 December 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 22 February 2011 [<http://www.osce.org/odihr/75713> (19.03.2011)].

<sup>47</sup> Council of Europe. Parliamentary Assembly. The situation in Belarus in the aftermath of the presidential election, Resolution 1790(2011) [<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1790.htm> (19.03.2011)].

<sup>48</sup> Dokumenty te są dostępne na stronie: [<http://www.amnesty.org/en/region/belarus>].

<sup>49</sup> C. Bildt, K. Schwarzenberg, R. Sikorski, G. Westerwelle: *Lukashenko the Loser* [[http://www.nytimes.com/2010/12/24/opinion/24iht-edbildt24.html?\\_r=3&ref=global](http://www.nytimes.com/2010/12/24/opinion/24iht-edbildt24.html?_r=3&ref=global) (25.12.2010)].

represje i wyroki skazujące wobec osób zaangażowanych w ich kampanie wyborcze. Zdaniem czterech ministrów wydarzenia te przypominają wprowadzenie stanu wojennego w Polsce w 1981 roku. Zapowiedzieli oni, że UE nie pozostanie obojętna na nieprzestrzeganie praw człowieka, demokracji i rządów prawa oraz wyrazili opinię, że kontynuowanie pozytywnej współpracy z „Panem A. Łukaszenką wydaje się [...] w tym momencie stratą czasu i pieniędzy”<sup>50</sup>.

Wydarzenia na Białorusi z okresu po wyborach 19 grudnia 2010 roku oczywiście spotkały się także z oficjalnymi reakcjami instytucji UE. Najpierw 20 stycznia Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której stwierdził, że wybory te „nie spełniły międzynarodowych norm wolnych, uczciwych i przejrzystych wyborów”, i uznał je za „kolejną straconą szansę na demokratyczne przemiany na Białorusi”. Potępił też represje i działania milicji i KGB wobec przywódców opozycji, uczestników pokojowych demonstracji oraz ich aresztowania (w tym także kandydatów na prezydenta), i wezwał do ich natychmiastowego zwolnienia. PE wezwał także Radę, Komisję i wysoką przedstawiciel UE między innymi do: przeglądu polityki UE wobec Białorusi w tym również do „rozważenia ukierunkowanych sankcji gospodarczych” oraz „rozważenia możliwości zawieszenia” udziału Białorusi w działaniach Partnerstwa Wschodniego, jeśli nie dojdzie do „zdecydowanej poprawy” sytuacji w tym kraju i ponownego wprowadzenia zakazu wydawania wiz białoruskim przywódcom, rozszerzając ten zakaz na wszystkie osoby, które można uznać za odpowiedzialne za fałszowanie wyników wyborów i brutalne represje i aresztowania po nich<sup>51</sup>.

Następnie, 31 stycznia 2011 roku, Rada UE podjęła decyzję — między innymi „w związku ze sfalszowaniem wyborów prezydenckich” oraz „brutalnym prześladowaniem opozycji, społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicieli niezależnych środków masowego przekazu na Białorusi” — o zmianie swojej poprzedniej decyzji dotyczącej Białorusi z października 2010 roku i zakończyła zawieszenie ograniczeń w podróżowaniu oraz zamrożeniu środków finansowych w stosunku do urzędników z Białorusi. Jednocześnie lista osób objętych tymi sankcjami została bardzo znacząco rozszerzona, dodano bowiem do niej nazwiska kolejnych 117 osób uznanych przez UE winnymi „naruszenia międzynarodowych standardów wyborczych” oraz „prześladowania społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej, a także osób z nią powiązanych” (art. 1 ust. 1). Razem więc ograniczenia w podróżowaniu

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie sytuacji na Białorusi, P7\_TA-PROV(2011)0022 [[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2011/01\\_20/0022/P7\\_TA-PROV\(2011\)0022\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/01_20/0022/P7_TA-PROV(2011)0022_PL.pdf) (19.03.2011)].

obejmują obecnie 158 osób z Białorusi, a zamrożenie środków finansowych — 157 osób (w obu przypadkach z A. Łukaszenką na czele)<sup>52</sup>.

Wreszcie, oprócz PE i Rady, potępienie wobec aresztowań, procesów, wyroków skazujących motywowanych politycznie i stosowanych wobec przedstawicieli białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego i opozycji, w tym kandydatów w wyborach prezydenckich, wyraziła też wysoka przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE Catherine Ashton<sup>53</sup>.

Wspomniany wcześniej drugi kierunek polityki UE wobec Białorusi, wraz z działaniami głównie dyplomatycznymi pod adresem władz tego państwa, to środki mające wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz siły prodemokratyczne na Białorusi. W ramach tej aktywności UE kraj ten został włączony do kilku programów pomocy. Były to na przykład: Food and Security Programmes, ECHO (pomoc humanitarna mająca na celu zwalczanie skutków katastrofy w Czarnobylu), TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) czy EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights). Jednak wartość pomocy UE dla Białorusi udzielonej w ramach różnych programów jest bardzo niska. W latach 1991—2004 całkowita jej wartość wyniosła, według danych Komisji Europejskiej, 221 mln EUR. W latach 2005—2006, w ramach programu TACIS wyniosła tylko 8 mln EUR. Inną — prócz niskich kwot przeznaczanych dla Białorusi — słabością tej pomocy było to, że efektów poszczególnych działań i programów nie oceniano systematycznie. W związku z trudnymi warunkami funkcjonowania organizacji pozarządowych na Białorusi KE wskazuje także na trudności w przekazywaniu im pomocy ze strony UE<sup>54</sup>.

W dokumencie określającym ramy ENP dla Białorusi przygotowanym przez KE w latach 2007—2011 w ramach National Indicative Programme<sup>55</sup> zapisano, że cała pomoc UE dla tego państwa ma mieć wartość zaledwie 46,07 mln EUR (z tego 70% ma zostać przeznaczone na rozwój społeczny i gospodarczy włącznie z działaniami mającymi łagodzić skutki katastrofy elektrowni atomowej w Czarnobylu w 1986 r. oraz 30% na rozwój demokracji i poprawę efektywności rządu).

---

<sup>52</sup> Decyzja Rady 2011/69/WPZiB z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie zmiany decyzji Rady 2010/639/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom Białorusi. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2.02.2011, L 28.

<sup>53</sup> Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on recent trials and sentences in Belarus, Brussels, 18 March 2011, 7970/11 [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/cfsp/120028.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/120028.pdf) (19.03.201)].

<sup>54</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument. Belarus. Country Strategy Paper 2007—2013 and National Indicative programme 2007—2011. [[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_belarus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf) (15.09.2010)].

<sup>55</sup> European Neighbourhood...

## Podsumowanie i wnioski

Polityka UE wobec Białorusi i A. Łukaszenki, mająca na celu, mówiąc najogólniej, demokratyzację systemu politycznego tego państwa, od kilkunastu lat polega więc z jednej strony na izolacji i ograniczaniu kontaktów na szczeblu najwyższych władz państwowych, wywieraniu nacisków i stosowaniu restrykcji, a z drugiej — na zachęcaniu i przekonywaniu do demokratyzacji systemu politycznego oraz obietnicach poprawy wzajemnych relacji, gdyby działania demokratyzujące zostały podjęte. Oprócz tego UE stara się pomagać w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi przez niesienie różnego rodzaju pomocy finansowej i technicznej; należy jednak zauważyć, że skala tej pomocy jest relatywnie niewielka.

Działania te jak dotychczas nie przyniosły rezultatów, czego bardzo jednoznacznym dowodem były wydarzenia na Białorusi związane z wyborami prezydenckimi z 19 grudnia 2010 roku. Jak do tej pory nie udało się zdemokratyzować Białorusi, nawet przyjmując, że jest to możliwe z pozostającym przy władzy A. Łukaszenką. Tym bardziej oczywiście nie udało się odsunąć od władzy obecnego prezydenta Białorusi, zakładając w tym wariantcie, że nierealna jest zmiana sposobu prowadzenia przez niego polityki i że zmiana na stanowisku prezydenta jest warunkiem koniecznym demokratyzacji Białorusi. Wreszcie nawet definiując jako cel polityki UE wobec Białorusi dążenie do stopniowej, powolnej zmiany systemu na Białorusi przez między innymi wzmocnienie i rozwój białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego, ochronę i wsparcie białoruskiej opozycji itp., to wydarzenia po wyborach z 19 grudnia 2010 roku powodują, że także pod tym względem trudno mówić o sukcesie. Co więcej, patrząc z punktu widzenia władz Białorusi, jej przedstawiciele już kilka lat temu wyrażali opinię, że „restrykcyjna polityka UE w stosunkach z Białorusią wyczerpała się i już najwyższy czas otworzyć nowy etap w stosunkach dwustronnych opartych na realizmie, pragmatyzmie i wzajemnym szacunku”<sup>56</sup>.

Wydaje się, że przyczyn dotychczasowych niepowodzeń w polityce UE wobec Białorusi jest przynajmniej kilka. Po pierwsze, UE nie ma spójnej polityki wobec Białorusi, czyli przemyślanej i zaakceptowanej przez jej państwa członkowskie i instytucje strategii działań, która byłaby nie tylko polityką „na papierze”, ale poparta byłaby konsekwentnymi działaniami wraz z zaangażowaniem konkretnych środków. Stąd też teoretyczny potencjał politycznego i gospodarczego oddziaływania UE na Białoruś jest wykorzystywany w stosunkowo niewielkim stopniu. Traktat z Lizbony, formalnie wzmacniający UE instytucjonalnie w sferze stosunków zewnętrznych, daje szansę

<sup>56</sup> V. Astapenka: *Belarus in the EU...*, s. 45.

na to, że taki stan rzeczy ulegnie zmianie. Nie oznacza jednak, że na pewno tak się stanie. Oprócz bowiem istnienia formalnych ram prawnych i instytucjonalnych konieczna jest także wola polityczna i gotowość do podjęcia zdecydowanych i konsekwentnych działań.

Po drugie, Białoruś i polityka wobec tego państwa zaprzętała i zaprzęta stosunkowo bardzo mało uwagi w zdecydowanej większości państw UE i w samej UE. Szczególnie było to widoczne — i doniosłe w skutkach odczuwanych po dzień dzisiejszy — w okresie bezpośrednio po uzyskaniu przez Białoruś niepodległości. UE zajęta była wtedy swoimi reformami i problemami wewnętrznymi, krwawym rozpadem byłej Jugosławii czy też tymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej, które deklarowały chęć jak najszybszego wejścia do UE. W związku z tym, że Białoruś ani do UE nie kandydowała, ani też nie przejawiała jakichś oznak niestabilności wewnętrznej, dlatego też nie absorbowała zbyt dużej uwagi instytucji i przywódców UE<sup>57</sup>. Jak pisze Alan Mayhew, po rozpadzie ZSRR Europa Wschodnia pogrążyła się w chaosie, ale chaos ten nie stanowił bezpośredniego zagrożenia dla UE i dlatego też odpowiedź UE na wyzwania, jakie pojawiły się w Europie Wschodniej, była raczej słaba<sup>58</sup>. Jak wspomniano, wtedy głównym celem UE było to, aby z Białorusi wywieziona została broń atomowa. Po osiągnięciu tego celu UE zaniedbała Białoruś. Od 1996 roku polityka UE wobec Białorusi jest głównie „reaktywna”, tzn. UE reaguje i podejmuje jakieś działania wobec Białorusi dopiero wtedy, gdy dochodzi w tym państwie do jakichś odbiegających od normy wydarzeń; brak natomiast w polityce UE wobec Białorusi inicjatywy. Rezultat jest taki, że skoro „przypadek” białoruski nie jest szczególnie „pilny”, to brak też ze strony UE motywacji do tego, aby poświęcać mu więcej uwagi, czasu i środków. Tym bardziej, że UE ciągle jest zajęta sprawami, jak się wydaje, pilniejszymi i/lub wymagającymi natychmiastowych działań, jak na przykład kolejne rozszerzenia, reformy wewnętrzne (włącznie z przyjmowaniem kolejnych traktatów), walka z terroryzmem, udział w konfliktach zbrojnych czy przeciwdziałanie skutkom kryzysu gospodarczego. Takie działania, jak wspomniana wizyta ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec z listopada 2010 roku, stanowiąc może przykład próby bardziej aktywnego zaangażowania się w działania wobec Białorusi. Chociaż — biorąc pod uwagę późniejsze wydarzenia i działania A. Łukaszenki po wyborach z 19 grudnia 2010 roku — wizytę tę trudno uznać za zakończoną sukcesem, to jednak próba została podjęta; alternatywnym wariantem byłaby tutaj bierność i poczucie niezrobienia tego, co w określonych uwarunkowaniach można było spróbować zrobić.

<sup>57</sup> C. Guicherd: *The UE and Belarus: From a Zero to a Positive Sum Game*. In: *The EU & Belarus. Between Moscow and Brussels*. Ed. A. Lewis. London 2002, s. 318.

<sup>58</sup> A. Mayhew: *Ukraine and the European Union: Financing Accelerating Integration*. Warsaw 2008, s. 11.

Po trzecie, „kłopotliwość” Białorusi dla UE jest konsekwencją tego, że UE nie dysponuje skutecznymi środkami oddziaływania na sytuację wewnętrzną w tym kraju, których efekty mogłyby być widoczne w krótkiej lub średniej perspektywie czasowej. Najskuteczniejszym takim instrumentem była i jest perspektywa przyjęcia danego państwa do UE. Ten czynnik miał i nadal ma kluczowe znaczenie w wypadku zdecydowanej większości państw Europy Środkowej i Wschodniej, które kiedyś należały do bloku wschodniego. Problem jednak w tym, że Białoruś nie deklaruje chęci przystąpienia do UE, co oznacza, że najskuteczniejsze narzędzie wpływu UE na państwa ze swojego bezpośredniego sąsiedztwa w przypadku Białorusi pozostaje, przynajmniej jak na razie, bezużyteczne. Inny teoretycznie możliwy do wykorzystania instrument nacisku na reżim A. Łukaszenki to mniej lub bardziej dotkliwe sankcje ekonomiczne. Nie jest to jednak oczywiście rozwiązanie idealne; jego zastosowanie oznaczałoby bowiem pewne straty dla przedsiębiorstw z UE handlujących z Białorusią oraz negatywnie wpłynęłyby na sytuację materialną Białorusinów zatrudnionych w firmach współpracujących gospodarczo z przedsiębiorstwami z UE. Nie można chyba wykluczyć tego, że władze białoruskie mogłyby próbować również wykorzystać tranzytowe położenie swojego kraju dla dostaw surowców energetycznych z Rosji. Restrykcje gospodarcze ze strony UE zapewne jeszcze bardziej związałyby Białoruś z Rosją. W końcu zostałyby zapewne wykorzystane przez reżim A. Łukaszenki propagandowo — mógłby on obwiniać UE o pogorszenie sytuacji ekonomicznej Białorusi i konsolidować białoruskie społeczeństwo, argumentując, że to polityka UE jest przyczyną problemów białoruskiej gospodarki. Ewentualne restrykcje gospodarcze wprowadzone przez UE musiałyby więc mieć charakter bardzo „precyzyjny”, tzn. dotyczyć tych przedsiębiorstw, których pogorszenie sytuacji ekonomicznej byłoby jak najbardziej odczuwalne przez ludzi związanych z reżimem A. Łukaszenki, a jednocześnie byłoby jak najmniej dotkliwe dla zwykłych Białorusinów.

Po czwarte, ciągle brak na Białorusi silnego i dobrze zorganizowanego partnera dla UE w jej wysiłkach nakierowanych na demokratyzację w tym kraju. Demokratyczna opozycja jest stosunkowo nieliczna, rozdrobniona i słaba. Bardzo znamienne jest tutaj to, że w wyborach prezydenckich w 2010 roku oprócz A. Łukaszenki startowało 9 kandydatów. Brak też na Białorusi jakiegoś silnego i liczącego się środowiska, organizacji społecznej czy lidera, wokół którego mogłyby skupić się siły dążące do zmian sytuacji politycznej. Bardzo duża część społeczeństwa białoruskiego pozostaje bierna i nie przejawia chęci do walki o zmiany w panującym systemie politycznym. Elity polityczne czy gospodarcze i inni beneficjenci obecnego systemu dobrze odnajdują się w tej rzeczywistości i nie wydają się skłonni do podjęcia ryzyka jej głębszej zmiany. Jednocześnie polityka wewnętrzna prezyden-

ta A. Łukaszenki, mająca na celu utrzymanie się przy władzy i zachowanie *status quo*, jest, przynajmniej jak na razie, skuteczna. Przywilejami materialnymi, stanowiskami w administracji i podległych mu służbach itp. zjednuje sobie zwolenników i zapewnia sobie ich lojalność. Z kolei wobec przeciwników politycznych, tzn. wobec opozycji, niezależnych mediów, organizacji pozarządowych itp., stosuje mniej lub bardziej dotkliwe, ale skuteczne, represje. Jak można sądzić do tej pory, A. Łukaszenka bardzo dobrze „odrobił lekcję” dotyczącą przyczyn upadku systemów niedemokratycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które załamywały się nie wtedy, gdy były najbardziej represyjne, ale najczęściej właśnie wtedy, gdy podejmowane były próby ich reform i złagodzenia polityki wewnętrznej. Bez wątpienia na politykę wewnętrzną prezydenta Białorusi miały także wpływ „kolorowe rewolucje” i wydarzenia na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii. Dlatego też A. Łukaszenka stara się nie dopuścić do powstania i umocnienia się jakiegokolwiek środowiska, które mogłoby stać się silnym i trwałym ośrodkiem opozycyjnym wobec jego reżimu, i konsekwentnie trwa w swojej polityce niepodjęcia reform, które mogłyby wydawać się na pierwszy rzut oka nieznaczne, ale w dłuższej perspektywie mogłyby spowodować zmiany, nad którymi nie byłby już w stanie zapanować.

Warto zwrócić uwagę także na to, że bez wątpienia A. Łukaszenka jest dla UE przeciwnikiem bardzo trudnym. Jeśli za główny cel tego polityka przyjąć utrzymanie się przy władzy oraz przeciwdziałanie takim zmianom w sytuacji politycznej Białorusi, które mogłyby w rezultacie doprowadzić do pojawienia się groźby utraty tej władzy, to jak do tej pory jego polityka jest efektywna. Od momentu objęcia urzędu w 1994 roku ani razu nie powstała realna możliwość utraty przez A. Łukaszenkę władzy. W swojej polityce bardzo sprawnie balansuje on pomiędzy najważniejszymi „graczami”, których działania i zachowania mogłyby wywrzeć znaczący wpływ na sytuację na Białorusi, tj. białoruskim społeczeństwem, Rosją i UE, umiejętnie wciągając do gry każdą z tych stron, aby wzmocnić swoją pozycję wobec pozostałych i uzyskać jak największe efekty. Przejawy łagodniejszej polityki A. Łukaszenki wobec białoruskiej opozycji mają poprawić wizerunek białoruskiego prezydenta w oczach przedstawicieli państw UE i pokazać, że jest to polityk, z którym jest sens rozmawiać. Poprawa stosunków UE — Białoruś oznacza wzmocnienie pozycji tej ostatniej w polityce A. Łukaszenki wobec Rosji i swoiste „podniesienie stawki” w politycznej grze z tym krajem. Ma to z kolei na celu maksymalizowanie korzyści gospodarczych ze współpracy Białorusi z Rosją, co jest bardzo istotne dla białoruskiej gospodarki. Z kolei ocieplenie w relacjach białorusko-rosyjskich oznacza dla A. Łukaszenki większe pole manewru w jego polityce wobec UE. Znaczenie i wpływ wydarzeń w otoczeniu międzynarodowym Białorusi oraz relacji tego państwa przede wszystkim z Rosją były widoczne na

przykład w roku 2008, kiedy to wspomniana poprawa relacji UE — Białoruś nastąpiła w tym samym czasie, gdy Rosja zaatakowała Gruzję (co m.in. miało na celu pokazanie gotowości Rosji do podejmowania zdecydowanych działań w polityce zagranicznej, szczególnie wobec państw „bliskiej zagranicy”) oraz gdy wybuchł na świecie kryzys gospodarczy. Z kolei bez wątplenia istotne znacznie dla działań białoruskiego prezydenta po wyborach z 19 grudnia 2010 roku miało podpisanie 9 grudnia 2010 roku porozumień dotyczących utworzenia przez Białoruś z Rosją i Kazachstanem wspólnej przestrzeni gospodarczej. Im lepsza (lub stabilniejsza) jest sytuacja gospodarcza Białorusi — zarówno dzięki bliskiej współpracy gospodarczej z Rosją, jak i wymianie z państwami UE — tym mocniejsza jest pozycja prezydenta Białorusi w rozgrywce ze wspomnianymi podmiotami i tym łatwiej jest mu utrzymać władzę. Poprawa relacji Białorusi czy to z UE, czy to z Rosją jest przez A. Łukaszenkę wykorzystywana propagandowo także w polityce wewnętrznej wobec wiernego sobie elektoratu i ma pozwolić pokazać, jakim skutecznym i cieszącym się poważaniem międzynarodowym politykiem jest białoruski prezydent.

W kontekście dążeń A. Łukaszenki do utrzymania się przy władzy oraz efektywności polityki UE wobec Białorusi należy wskazać jeszcze jedną bardzo ważną okoliczność. Chodzi mianowicie o to, że podejmując działania, których celem jest demokratyzacja systemu politycznego na Białorusi, należy pamiętać, że dla prezydenta Białorusi mogłoby to oznaczać nie tylko groźbę utraty władzy, ale być bardzo ryzykowne dla niego osobiście. Po utracie (oddaniu) władzy mógłby bowiem w jakiś sposób zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoje działania podejmowane w okresie pełnienia urzędu prezydenta. Sygnały wysyłane przez A. Łukaszenkę i ludzi z jego otoczenia, mające sprawiać wrażenie gotowości do zmian polityki, to najpewniej element swoistej gry, której celem jest wzmocnienie swojej pozycji wobec Rosji i białoruskiego społeczeństwa. Prawdziwie groźną sytuacją dla prezydenta Białorusi byłaby ta, w której, oprócz polityki UE mającej na celu zmiany na Białorusi, do tego samego zaczęłaby zdecydowanie i konsekwentnie dążyć Rosja oraz gdyby doszło do wzmocnienia i konsolidacji białoruskiej opozycji.

Próbując wskazać, jakie działania UE mogłaby podjąć w ramach swojej polityki wobec Białorusi, warto chyba zacząć od tego, że, jak zauważa na przykład Larissa Titarenko, „jak do tej pory ani Wschód ani Zachód nie traktują Białorusi poważnie i jak równego partnera”<sup>59</sup>. Dlatego też wydaje się, że chcąc liczyć na jakieś widoczne rezultaty swojej polityki wobec Białorusi, UE przede wszystkim powinna poświęcić temu krajowi znacznie więcej

---

<sup>59</sup> L. Titarenko: *The Belarusian Borderland Identity* In: *The New Europe. Uncertain Identity and Borders*. Ed. M. Kowalska. Białystok 2007, s. 165.

uwagi, jej polityka powinna mieć charakter znacznie bardziej aktywny, a nie tylko reaktywny.

Polityka UE wobec Białorusi powinna być prowadzona dwutorowo — wobec białoruskiego społeczeństwa oraz wobec najwyższych władz białoruskich. Jak pisał minister obrony narodowej Polski Bogdan Klich: „[...] przede wszystkim konieczne jest oddzielenie krytycznego stanowiska wobec samego Łukaszenki i reżimu, który on uosabia, od stosunku do samego kraju i społeczeństwa białoruskiego, przy równoczesnym zdecydowanym poparciu dla budowania demokratycznej i suwerennej Białorusi”<sup>60</sup>.

Czynnikiem, który w dłuższej perspektywie mógłby mieć kluczowe znaczenie dla sytuacji na Białorusi, jest perspektywa członkostwa tego państwa w UE — oczywiście po odpowiednich zmianach w polityce władz tego kraju i spełnieniu odpowiednich warunków — analogicznie jak wszystkie inne państwa kandydujące. Możliwość przyjęcia do UE to jak dotychczas najskuteczniejszy instrument oddziaływania UE na jej bezpośrednie otoczenie zewnętrzne i czynnik, który najsilniej skłania do podejmowania reform. Jednoznaczne oświadczenie ze strony UE, że akcesja Białorusi jest możliwa, oraz konsekwentne podtrzymywanie takiego stanowiska miałyby pozytywny wpływ na te wszystkie siły, które dążą do zmian na Białorusi. UE powinna także kontynuować i zwiększyć swoją pomoc dla białoruskich środowisk opozycyjnych, niezależnych mediów (zarówno tych działających na Białorusi, jak i tych poza granicami tego kraju, ale na Białoruś oddziałujących), organizacji pozarządowych itp. Ich działacze muszą mieć świadomość, że UE naprawdę w sposób ciągły interesuje się Białorusią i ich działaniami, popiera je i jest gotowa wesprzeć je organizacyjnie i finansowo. Szczególnie ważna jest pomoc UE dla wszystkich tych, których dotyczą represje ze strony władz białoruskich. Dotychczasowy poziom zaangażowania finansowego UE w rozwój społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi jest daleko niewystarczający i nie pozwoli osiągnąć żadnych wymiernych rezultatów.

Inne możliwe działania w polityce UE wobec Białorusi, które przyczyniłyby się do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju i w dłuższej perspektywie mogłyby odegrać znaczącą rolę w demokratyzacji Białorusi to wspieranie rozwoju współpracy kulturalnej i naukowej, realizowanie różnego rodzaju projektów z władzami lokalnymi i regionalnymi na Białorusi oraz współpraca transgraniczna czy wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw na Białorusi (zwłaszcza prywatnych). UE powinna także zdecydowanie i aktywnie starać się rozwijać i wzmacniać kontakty międzyludzkie — przede wszystkim przez ułatwienia wizowe i obniżenie cen wiz

---

<sup>60</sup> B. Klich: *Białoruś między Wschodem a Zachodem*. W: *Wymiar Wschodni Unii Europejskiej*. Red. M. Zamarlik. Kraków 2004, s. 104.

dla obywateli Białorusi (przykładem może być tutaj decyzja polskiego MSZ z 29 grudnia 2010 r. o zniesieniu opłat za rozpatrywanie wniosków o wizy krajowe i ich wydawanie obywatelom Białorusi od 1 stycznia 2011 r.<sup>61</sup>), rozwój różnego rodzaju programów stypendialnych, staży, wizyt studyjnych, konferencji, seminariów, kursów itp. dla studentów i naukowców z Białorusi, przedsiębiorców czy pracowników organizacji pozarządowych. Im więcej Białorusinów będzie miało możliwość osobistych odwiedzin państw UE i im częściej będzie to robić, tym łatwiej przekonają się oni o korzyściach, jakie wynikają z integracji europejskiej. To, wraz z innymi działaniami — przede wszystkim otwarciem przed Białorusią możliwości wejścia w przyszłości do UE — powinno wzmocnić pozytywne nastawienie do UE jak najszerzych i bardziej wpływowych grup białoruskiego społeczeństwa.

Kluczowe znaczenie dla sytuacji politycznej na Białorusi może mieć stan gospodarki tego państwa. Jej poprawa lub przynajmniej brak jakiegoś wyraźnego pogorszenia się będzie oczywiście sprzyjał utrwaleniu obecnego stanu rzeczy w płaszczyźnie politycznej. Natomiast wyraźne i odczuwalne dla szerszych grup ludności pogorszenie się kondycji białoruskiej gospodarki, przejawiające się takimi symptomami, jak na przykład wzrost inflacji, spadek siły nabywczej rubla białoruskiego i tym samym realny spadek wartości oszczędności Białorusinów, dewaluacja białoruskiej waluty i trudności w nabywaniu walut zagranicznych, braki w zaopatrzeniu w niektóre artykuły czy surowce, spadek eksportu i pogorszenie się sytuacji w bilansie płatniczym Białorusi, może w znaczący sposób przyczynić się do wzrostu aktywności politycznej szerszych grup Białorusinów. Gdyby doszło do wystąpienia oznak kryzysu gospodarczego na Białorusi, A. Łukaszenka zapewne starałby się problem ten łagodzić przez na przykład prywatyzację niektórych przedsiębiorstw, które w obecnej sytuacji byłyby przejmowane przede wszystkim przez firmy rosyjskie, czy też próby uzyskania kredytów, co obecnie jest możliwe również przede wszystkim dzięki Rosji. Wydaje się bardzo prawdopodobne, że represyjne działania A. Łukaszenki po wyborach z 19 grudnia 2010 roku wobec opozycji mogły być podyktowane w znacznej mierze tym, że białoruski prezydent, znając stan gospodarki swojego państwa, zawczasu chciał radykalnie osłabić opozycję, aby w razie pogorszenia się sytuacji gospodarczej opozycja nie stanowiła zagrożenia i by trudniej jej było oddziaływać na społeczeństwo, które mogłoby się zaktywizować politycznie i zradykalizować w obliczu trudności ekonomicznych.

Działania tego typu mogą łagodzić problemy gospodarcze w krótkiej lub co najwyżej średnioterminowej perspektywie; w dłuższym okresie wyraźny i trwały rozwój białoruskiej gospodarki wymagałby głębokich reform.

---

<sup>61</sup> <http://www.msz.gov.pl/Zniesienie,oplat,za,wizy,krajowe,dla,obywateli,Bialorusi,40090.html> (31.01.2011).

W kontekście polityki UE wobec Białorusi ma to znaczenie między innymi takie, że UE i jej państwa członkowskie powinny starać się wspierać podejmowanie przez przedsiębiorstwa z UE inwestycji na Białorusi oraz oczywiście, jeśli tylko pojawiłaby się taka możliwość, udział unijnych firm w prywatyzacji białoruskich przedsiębiorstw. Im większe znaczenie sektora prywatnego w białoruskiej gospodarce, tym niższy stopień zależności Białorusinów od władz i tym samym większe szanse na ich aktywniejsze zaangażowanie się w działalność prodemokratyczną. W przypadku, gdy za taką działalność mieszkańców Białorusi mogą spotkać represje w miejscu pracy (a nawet utrata tej pracy), jest naturalne, że mniej chętnie angażują się oni w jakiegokolwiek działania źle postrzegane przez władze. UE powinna więc wypracować mechanizmy wspierania unijnych firm w ich działalności gospodarczej na Białorusi i zachęcać do podejmowania takiej aktywności.

Cel, jakim jest wywarcie znaczącego wpływu na zmianę sytuacji wewnętrznej na Białorusi, nie będzie dla UE łatwy do osiągnięcia. Należy o tym pamiętać także na przykład w kontekście słów prezydenta Białorusi, który w 2007 roku w orędziu do Białorusinów i Zgromadzenia Narodowego mówił między innymi: „[...] nie potrzebujemy inspektorów, kontrolerów ani nauczycieli. Nie żebrzemy o cokolwiek od Europy czy USA. Przeciwnie, Białoruś jest gotowa, być równym partnerem, solidnym, przewidywalnym i odpowiedzialnym. Już najwyższy czas przewyciężyć istniejące negatywne mity i stereotypy w odniesieniu do Białorusi. Zdrowy rozsądek powinien zapanować w naszych relacjach z UE i USA”<sup>62</sup>, czy też gdy w marcu 2011 roku w wywiadzie prasowym przekonywał, że „na Białorusi jest nie mniej demokracji niż w USA”<sup>63</sup>.

Jednak mimo to, że jak do tej pory rezultaty polityki UE wobec Białorusi są bardzo skromne, a A. Łukaszenka to bardzo trudny przeciwnik, UE powinna podjąć wyzwanie, jakim jest próba skutecznego oddziaływania na to, co dzieje się na Białorusi. Oprócz powodów wspomnianych na wstępie niniejszego artykułu, działania UE wobec Białorusi mogą bowiem być także znakomitym „poligonem doświadczalnym” dla powstającej unijnej służby dyplomatycznej oraz sprawdzianem rzeczywistej skuteczności zarówno tej służby, jak i całej UE w działaniach w trudnych i złożonych okolicznościach. Jeśli UE naprawdę chce być liczącym się aktorem w stosunkach międzynarodowych w skali globalnej — a do takiej roli UE aspiruje i do takiej roli predestynuje UE jej potencjał polityczny, gospodarczy, demograficz-

---

<sup>62</sup> Address to the Belarusian people and the National Assmbeily of the Republic of Belarus, newspaper „Belarus Today”, 25 March 2007. Za: V. Astapenka: *Belarus in the EU...*, s. 49.

<sup>63</sup> Lally Weymouth interviews Belarus's President Alexander Lukashenko, „The Washington Post”, 4 March 2011 [[http://www.washingtonpost.com/opinions/lally-weymouth-interviews-belarus-president-alexander-lukashenko/2011/03/03/AB9iCoN\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/lally-weymouth-interviews-belarus-president-alexander-lukashenko/2011/03/03/AB9iCoN_story.html) (7.04.2011)].

ny itp. — nie może uciekać od tego rodzaju wyzwań. Doświadczenia zebrane w działaniach zmierzających do demokratyzacji Białorusi oraz wyciągnięte wnioski i przemyślenia bez wątpienia mogłyby zostać wykorzystane w przyszłości w działaniach zewnętrznych UE wobec innych państw nie-demokratycznych.