

BIAŁORUŚ – UKRAINA: TRWAŁE OCIEPLENIE?

*Paweł
Świeżak*

DOTYCHCZAS CHŁODNE RELACJE POLITYCZNE KIJOWA Z MIŃSKIEM (Z UWAGI NA ROZBIĘŻNE PRIORYTETY W POLITYCE ZAGRANICZNEJ OBU PAŃSTW) ZOSTAŁY ODMIENIONE ZA SPRAWĄ SERII BILATERALNYCH SPOTKAŃ. PODJĘCIE DIALOGU Z KIJOWEM WPISUJE SIĘ W SZERSZY KONTEKST BIAŁORUSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ, DLA KTÓREJ KLUCZOWYM WYZWANIEM POZOSTAJE UŁOŻENIE RELACJI Z ROSJĄ.

Najbardziej spektakularnym przejawem ocieplenia w relacjach białorusko-ukraińskich były spotkania prezydentów Alaksandra Łukaszenki i Wiktora Juszczenki w pierwszej połowie 2009 roku. Do pierwszego z nich doszło 20 stycznia w ukraińskim Czernihowie, do kolejnego – 6 maja w Homlu na Białorusi.

Fakt tych spotkań jest znaczący, jeśli wziąć pod uwagę, że wcześniej prezydenci Juszczenko i Łukaszenka ani razu nie spotkali się w formacie bilateralnym. Wizyta

Łukaszenki na Ukrainie była kilkukrotnie przekładana. Tym bardziej zasługuje na podkreślenie moment, w którym ostatecznie do niej doszło – dzień po podpisaniu w Moskwie porozumień kończących gorącą fazę kryzysu gazowego w relacjach ukraińsko-rosyjskich¹ oraz na kilkanaście dni przed posiedzeniem Najwyższej Rady Państwa Związkowego Białorusi i Rosji (odbyło się ono 3 lutego 2009 roku). Także wybór terminu drugiego ze spotkań nie był przypadkowy – odbyło się ono w przededniu praskiej inauguracji unijnego programu Partnerstwa Wschodniego². Przeprowadzenie spotkań w takich właśnie terminach pokazuje, że białorusko-ukraińskie kontakty na najwyższym szczeblu miały charakter demonstracji politycznej, obliczonej na wysłanie sygnału w kierunku kluczowych partnerów zagranicznych Mińska i Kijowa.

W ślad za spotkaniami szefów państw doszło do innych kontaktów białorusko-ukraińskich. Wy-

mienić tu można styczniowe konsultacje na szczeblu wicepremierów, wizytę sekretarza Rady Bezpieczeństwa Białorusi Jurija Żadobina na Ukrainie w lutym³, spotkanie przedstawicieli banków centralnych obu państw w końcu marca czy wizytę ukraińskiego ministra obrony Jurija Jechanurowa na Białorusi, do której doszło 18 maja 2009 roku.

ZAMROŻENIE DIALOGU BIAŁORUSKO-UKRAIŃSKIEGO W LATACH 2005-2006

Relacje polityczne Kijowa z Mińskiem w latach 2005-2006 były chłodne z uwagi na rozbieżne priorytety dominujące w polityce zagranicznej obu państw (prozachodni kierunek polityki zagranicznej Juszczenki *vs* oparcie się na Moskwie izolowanego na Zachodzie Łukaszenki). Nie bez znaczenia, zwłaszcza w początkowym okresie po pomarańczowej rewolucji, było też stanowisko Łukaszenki, który obawiał się jej konsekwencji dla

stabilności stworzonego przez siebie na Białorusi systemu władzy. Dopiero stosunkowo gładkie tłumienie protestów po białoruskich wyborach prezydenckich w marcu 2006 roku upewniło przywódcę Białorusi, że „pomarańczowy wirus” nie przeniknie do Mińska. Z kolei z punktu widzenia Juszczenki, wyniesionego do rządów przez demokratyczną rewolucję, trudno było bez utraty wiarygodności wytłumaczyć chęć utrzymywania bliskich relacji z politykiem, uważanym za „ostatniego dyktatora

Europy”. Innej przyczyny zamrożenia ukraińsko-białoruskiego dialogu politycznego na wysokim szczeblu upatrywano w nierozwiązanych od połowy lat 90. XX wieku problemach w relacjach dwustronnych obu państw⁴, choć wydaje się, że przy dobrej woli nie powinny one stanowić istotnej przeszkody dla rozwoju wzajemnych stosunków. Ponadto stan zastoju w relacjach ukraińsko-białoruskich miał też bardziej prozaiczną składową – obu stronom brakowało szerszego pomysłu na rozwój stosunków

1) O spotkaniu w Czernihowie 20 stycznia 2009 roku poinformowano opinię publiczną z niespełna 24-godzinnym wyprzedzeniem, co jest nietypową praktyką. Biuro prasowe A. Łukaszenki jako temat rozmów podało rozwój współpracy handlowo-ekonomicznej obu państw, choć wydaje się, że omówienie tego rodzaju zagadnienia nie wymagało obecności prezydentów.

2) 7 maja 2009 roku ukraiński prezydent pojechał do stolicy Czech, podczas gdy strona białoruska była reprezentowana na szczycie inauguracyjnym Partnerstwa Wschodniego przez wicepremiera W. Siemaszkę i ministra spraw zagranicznych S. Martynowa.

3) Jurij Żadobin odwiedził Kijów 25 lutego. W trakcie wizyty przeprowadził rozmowy z Raisą Bohatyriową, kierującą Aparatem Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy. Po spotkaniu podkreślono m.in., że Ukraina i Białoruś to państwa terytorialnie i kulturowo europejskie, a integracja europejska jest priorytetem dla obu krajów – tak wyraża deklaracja „proeuropejskości” stanowiła w przypadku Białorusi *novum*. Zob. <http://www.rainbow.gov.ua/news/832.html>.

4) Problemy te to: a) Dług Ukrainy wobec Białorusi (kwota rządu 100 mln USD); Ukraina uznaje zadłużenie powstałe w początku lat 90. XX wieku za mające charakter komercyjny, a nie za dług państwowy, czego domaga się Białoruś; b) brak ukraińsko-białoruskiego porozumienia o granicy państwowej – stosowną umowę zawarto wprawdzie w 1997 roku, ale Białoruś dotychczas go nie ratyfikowała.

bilateralnych: nie wypracowano istotnych wspólnych inicjatyw, nie rozwinęto ważnych wspólnych projektów. W konsekwencji krąg spraw, które miałyby się stać przedmiotem rozmów na najwyższym szczeblu, prezentował się skromnie.

SYTUACJA PO 2007 ROKU: ROSJA A ZBLIŻENIE BIAŁORUSKO-UKRAIŃSKIE

Warunki do odblokowania relacji Kijowa z Mińskiem krystalizowały się od początku 2007 roku. Zintensyfikowanie białorusko-ukraińskich relacji dwustronnych było możliwe głównie dzięki zmianie postawy kierownictwa Białorusi, wcześniej niechętnego takim kontaktom. Podjęcie dialogu z Kijowem wpisuje się w szerszy kontekst białoruskiej polityki zagranicznej, dla której kluczowym wyzwaniem pozostaje ułożenie relacji z Rosją. Stosunki z Zachodem i pozostałymi partnerami regionalnymi, jak się wydaje, znajdują się

z punktu widzenia Mińska na drugim planie. Można wręcz postawić tezę, że dla ożywienia kontaktów Mińska z Kijowem decydujące okazało się ujawnienie napięć w relacjach białorusko-rosyjskich.

Na przełomie 2006 i 2007 roku doszło do mini-wojny energetycznej Białorusi z Rosją (kryzys gazowy oraz narzucona przez Rosję zmiana warunków w handlu ropą naftową). W jej wyniku przyparty do muru A. Łukaszenka był zmuszony do wyrażenia zgody na odsprzedanie Rosji udziałów w strategicznie ważnym przedsiębiorstwie Bieltransgaz, czego wcześniej skutecznie unikał. W wyniku presji ze strony Moskwy zagrożone zostały podstawy „białoruskiego cudu gospodarczego”, który był najważniejszym elementem legitymującym system polityczny panujący na Białorusi. W kolejnych miesiącach tarcia we wzajemnych relacjach dotyczyły m.in. kwestii współpracy handlowej, a także dopuszczenia firm rosyjskich do prywatyzacji na Białorusi.

Ponadto w Mińsku z niepokojem obserwowano coraz bardziej „asertywną” politykę zagraniczną Federacji Rosyjskiej, za początek której można umownie wskazać luty 2007 roku, kiedy to prezydent Władimir Putin wygłosił utrzymane w zimnowojennej retoryce przemówienie na konferencji w Monachium. Moment kulminacyjny rosyjskiej „asertywności” miał miejsce w sierpniu 2008 roku, wraz z wtargnięciem wojsk rosyjskich do Gruzji. Wydaje się, że sposób, w jaki Rosja potraktowała suwerenne państwo, w dodatku należące do WNP, dobitnie uświadomił Alaksandrowi Łukaszenka, iż nowa polityka Kremla może stanowić dla jego dalszego politycznego trwania realne zagrożenie.

Z punktu widzenia prezydenta Białorusi, logiczne było podjęcie próby neutralizacji tego niebezpieczeństwa. W tym celu Łukaszenka zaczął dążyć do przełamania izolacji ze strony UE i USA. Prezydent Białorusi starał się demonstrować, że posiada zdolność do prowadzenia polityki zagranicznej

niezależnej od wschodniego sąsiada. Aby zrównoważyć występujący dotąd „przechył” w stronę Moskwy, Łukaszenka dążył do przełamania izolacji ze strony Brukseli. Próbie „skrócenia odległości” między Mińskiem a Brukselą miało służyć m.in. zacieśnienie relacji z prozachodnią Ukrainą W. Juszczenki.

Te starania zaczęły przynosić efekty w drugiej połowie 2008 roku, kiedy Zachód *de facto* zaakceptował wyniki wrześniowych wyborów parlamentarnych na Białorusi mimo, że przebieg głosowania nie odbiegał znacząco od białoruskiej „normy”, a opozycja nie uzyskała ani jednego mandatu. 18 grudnia 2008 roku Białoruś podpisała porozumienie ramowe z Komisją Europejską, które stworzyło podstawy prawne dla realizacji projektów unijnych na Białorusi. Kolejnym sukcesem Mińska było włączenie do programu Partnerstwa Wschodniego (decyzja Rady Europejskiej z marca 2009 roku) oraz zdjęcie unijnej infamii

z prezydenta Łukaszenki, co symbolicznie potwierdziła wizyta białoruskiego przywódcy we Włoszech i Watykanie w końcu kwietnia 2009 roku. Odblokowanie relacji z prozachodnią Ukrainą wpisuje się w powyższy proces i trzeba je traktować przede wszystkim jako jeden z elementów „europejskiej ofensywy” prezydenta Białorusi.

Z punktu widzenia Ukrainy aktywizacja relacji z Białorusią jest z wielu powodów korzystna. Listę spraw, które Kijów chciałaby załatwić z Mińskiem, otwiera kwestia zakończenia procesu demarkacji wspólnej granicy: Białoruś nie ratyfikowała stosownej umowy, którą podpisano jeszcze w latach 90. XX wieku. Sprawa ta ma dla Ukrainy znaczenie m.in. w kontekście rozmów na temat zniesienia reżimu wizowego, które prowadzi ona z Unią Europejską.

Ponadto normalizacja stosunków z Białorusią poszerza możliwości Ukrainy w polityce energetycznej (chodzi m.in. o: przesył ukraińskich nadwyżek prądu przez Białoruś w kierunku państw bałtyckich; koordynację polityki Ukrainy i Białorusi w sferze tranzytu gazu, która potencjalnie mogłaby wzmocnić pozycję obu państw względem Moskwy; wciągnięcie Mińska w projekt transportu kaspijskiej ropy naftowej do Europy z wykorzystaniem rurociągu Odessa-Brody; udział ukraińskich kooperantów w planowanej budowie białoruskiej elektrowni atomowej). Wreszcie, aktywizacja stosunków pozwala Ukrainie na podniesienie swojej pozycji w regionie, poprzez uzyskanie statusu „łącznika” pomiędzy Białorusią i otwierającą się na relacje z nią Unią Europejską.

EFEKTY DIALOGU UKRAIŃSKO-BIAŁORUS- KIEGO W PIERWSZYCH MIESIĄCACH 2009 ROKU

Wg oficjalnych komunikatów, oba spotkania Łukaszenka-Juszczenko poświęcono głównie sprawom ekonomicznym⁵. W trakcie pierwszego z nich, w Czernihowie podpisano cztery dokumenty na szczeblu międzyrządowym i międzyresortowym, regulujące niektóre aspekty relacji gospodarczych i konsularnych, niemające jednak pryncypialnego charakteru (podczas drugiego spotkania, w Homlu, nie podpisano żadnych nowych porozumień). Z wyjątkiem memorandum o współpracy energetycznej, dokumenty z Czernihowa nie miały istotnego ciężaru politycznego, choć można je ocenić jako

wzmacniające praktyczną współpracę ukraińsko-białoruską w niektórych sferach. Także w innych kwestiach nie osiągnięto przełomowych ustaleń, a strony ograniczyły się do deklaracji. Przykładowo W. Juszczenko stwierdził, że został uczyniony postęp w sprawie *uregulowania kwestii demarkacji granicy państwowej, readmisji*, ale do początku maja 2009 roku Ukraina i Białoruś nie zawarły wiążących porozumień w tym obszarze. Pomimo składanych przez prezydentów zapowiedzi, w okresie tym nie udało się także przeprowadzić spotkania premierów obu państw. Wydaje się, że brak potwierdzenia ustaleń prezydentów na szczeblu szefów rządów przesądzał o ich w znacznej mierze „papierowym”, deklaracyjnym charakterze.

5) Ukraińsko-białoruskie obroty handlowe w 2008 roku osiągnęły niemal 5 mld USD, notując wzrost na poziomie 70 proc. w ciągu roku; dla porównania w 2003 roku wielkość wzajemnego handlu wyniosła 0,705 mld USD). Wymiana jest zrównoważona (żadna ze stron nie notuje znaczącego deficytu). Na dynamikę współpracy ekonomicznej od początku 2009 roku negatywny wpływ wywarł jednak światowy kryzys gospodarczy. Wątpliwe więc, czy dobry wynik z 2008 roku zostanie powtórzony. W trakcie rozmów Juszczenko i Łukaszenki za najważniejsze dziedziny współpracy uznano energetykę, przerób ropy naftowej, transport, współpracę przygraniczną, poruszono także problem ograniczenia barier dla wzajemnego handlu i przepływu osób.

Wymiernym rezultatem spotkania w Czernihowie była pozytywna reakcja Kijowa i Mińska na litewską propozycję zorganizowania trójstronnego spotkania ministrów spraw zagranicznych Litwy, Białorusi i Ukrainy. Ale chociaż spotkanie istotnie się odbyło (w połowie lutego na Litwie), to nie udało się pomyślnie sfinalizować kluczowej sprawy, której miało ono dotyczyć: sprzedaży ukraińskiej energii elektrycznej *via* Białoruś na Litwę.

Stosunkowo skromna agenda i ogólnie niewielki krąg załatwionych konkretnych spraw pokazuje, że rozmowy Łukaszenka-Juszczenko obie strony potraktowały przede wszystkim jako forum do demonstracji politycznej. W tym kontekście najbardziej znacząca i godna odnotowania była retoryka Łukaszenki, proeuropejska i niekonfrontacyjna wobec UE. Prezydent Białorusi po styczniowym spotkaniu z Juszczenką podziękował za *kolosalne wsparcie*, którego udzieliła Ukraina Białorusi *na różnych poziomach, spo-*

tykając się z Europejczykami i Amerykanami. Białoruski przywódca wykorzystał spotkania z Juszczenką do zademonstrowania poparcia dla programu Partnerstwa Wschodniego. Uzupełnił to stwierdzeniem, że Białoruś i Ukraina mogą zaproponować *szereg interesujących dla Europy projektów*. Ukraina ze swojej strony zapowiedziała, że wykorzystując dobre relacje z Brukselą, będzie występować w roli adwokata i lobbyisty Białorusi wobec struktur europejskich.

W trakcie obu spotkań głów państw silnie akcentowano również potencjał tkwiący w rozwijaniu ukraińsko-białoruskiej współpracy energetycznej. W szczególności podnoszono temat dostaw i tranzytu kaspijskiej ropy naftowej do państw europejskich oraz na Białoruś i Ukrainę, z wykorzystaniem do tego celu ropociągu Odessa-Brody (obecnie jest nim przesyłana ropa rosyjska do terminala w Odessie).

OCENA ZBLIŻENIA UKRAIŃSKO- BIAŁORUSKIEGO

Ramy dla obecnego zbliżenia białorusko-ukraińskiego wyznaczają dwa symetryczne procesy związane z wydarzeniami po stronie białoruskiej: ochłodzenie relacji białorusko-rosyjskich i podjęta w jej wyniku przez Mińsk próba ocieplenia stosunków z Zachodem.

Wydaje się, że aktywizacja stosunków białorusko-ukraińskich miała większe znaczenie dla Białorusi niż dla Ukrainy. Białoruś zyskała okazję do zaprezentowania Europie, że nie jest satelitą Rosji, lecz prowadzi niezależną politykę. Należy mieć przy tym świadomość, że polityka „wyrównywania odległości do Moskwy i Brukseli” nie została zainicjowana w wyniku swobodnego wyboru Łukaszenki, lecz była koniecznością, do której białoruskiego lidera zmusiły realia wewnętrzne i międzynarodowe. Rosja pozostaje kluczowym punktem odniesienia dla białoruskiej

polityki zagranicznej i wewnętrznej. Wobec skali gospodarczo-politycznego uzależnienia Białorusi od Rosji, stosunki z UE oraz z Ukrainą były traktowane przez Łukaszenkę przede wszystkim jako instrument nacisku, wzmacniający jego pozycję przetargową wobec Kremla. Takie podejście może wpłynąć na kruchość podstaw dialogu na linii Mińsk - Kijów.

Oprócz wzrostu presji rosyjskiej i wiążącego się z tym zagrożenia dla białoruskiego systemu władzy, rolę w odblokowaniu dialogu Białorusi z Ukrainą odegrał także zapewne kryzys ekonomiczny – w tym sensie, że demonstrowanie dobrych relacji z Ukrainą można uznać za obliczone na użytek poprawy wizerunku Mińska w stolicach państw zachodnich. Jest to konieczne dla uzyskania łatwiejszego dostępu do zagranicznych pożyczek, których mogą udzielić Białorusi międzynarodowe instytucje finansowe kontrolowane przez państwa UE i USA.

Efekty dwóch spotkań Juszczenki z Łukaszenką dla relacji dwustronnych Ukrainy i Białorusi były jak dotąd niewielkie. Zapowiedziano rozwiązanie nieuregulowanych od lat 90. XX wieku spraw spornych (dług ukraiński i wspólna granica), ale w pierwszych miesiącach 2009 roku do tego nie doszło. Podpisane porozumienia dwustronne ułatwiają wprawdzie praktyczną współpracę obu państw w niektórych dziedzinach, ale mają tylko znaczenie techniczne. Jeśli chodzi o najważniejsze wyzwania globalne, stojące obecnie tak przed Kijowem, jak i przed Mińskiem – czyli uporanie się ze skutkami kryzysu gospodarczego – Białoruś i Ukraina nie są dla siebie wzajemnie atrakcyjne z uwagi na nikły potencjał ekonomiczny. Oba kraje, zwłaszcza Białoruś, są ponadto silnie uzależnione gospodarczo od Rosji, co powoduje ich dodatkową ostrożność w rozwijaniu niektórych wzajemnych projektów z uwagi na obawę przed narażeniem się na pogorszenie relacji z Moskwą.

Na razie nie jest pewne, czy zbliżenie stanowisk Ukrainy i Białorusi z początku 2009 roku będzie miało ciąg dalszy, czy też niebawem nastąpi kolejna faza letargu we wzajemnych relacjach obu państw.

WNIOSKI DLA POLSKI

Z punktu widzenia Polski ocieplenie ukraińsko-białoruskie jest korzystne. Daje ono szansę na pogłębienie zaangażowania Białorusi w rozwój współpracy ze zjednoczoną Europą, w tym z Polską. Być może, z czasem, proces ten doprowadzi do powstania nowej jakości w złożonych polsko-białoruskich relacjach politycznych. Niezależnie od intencji Białorusi, ożywienie dialogu ukraińsko-białoruskiego może mieć pozytywne znaczenie dla dynamiki wydarzeń w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, w tym dla sfery bezpieczeństwa regionalnego.

Może ono ponadto nadać impuls niektórym projektom współpracy

wielostronnej, takich jak Euro-azjatycki Korytarz Transportu Ropy Naftowej. „Udrożnienie” Białorusi jako korytarza tranzytowego na osi północ-południe tworzy ciekawą alternatywę dla szlaków zmonopolizowanych przez Rosję.

Niemniej, wobec najprawdopodobniej koniunkturalnych motywów stojących za aktywnością Mińska, należy na razie zachować ostrożność w dalej idących ocenach.