



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 46 (514) • 25 września 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Propozycja nowej strategii UE wobec Białorusi

Łukasz Adamski

Po wojnie w Gruzji rosyjska koncepcja strefy wpływów, obejmująca obszar WNP, nabrała szczególnego znaczenia dla Białorusi. Jej realizacja grozi utratą przez to państwo, izolowane przez UE i USA, faktycznej suwerenności. Z tego względu UE powinna zmienić swoją dotychczasową politykę wobec Alaksandra Łukaszenki i rozpocząć dialog z reżimem. Skłania do tego również brak perspektyw na oddolną demokratyzację Białorusi. Jeśli jednak UE nie pozyska równocześnie narzędzi realnego wpływu na białoruskie władze, przerwanie izolacji przyniesie korzyści wyłącznie Łukaszence.

Białoruś w nowej sytuacji międzynarodowej. Władze białoruskie w ostatnich miesiącach prowadzą działania świadczące o chęci poprawy stosunków z UE. W sierpniu na wolność wyszli ostatni więźniowie polityczni, w tym Alaksandr Kazulin, jeden z konkurentów Łukaszenki w wyborach prezydenckich w 2006 r. Mimo silnej presji ze strony Rosji, Białoruś nie uznała dotychczas Osetii Południowej oraz Abchazji, a sam atak na Gruzję poparła dopiero po jedenastu dniach. W niewielkim stopniu, ale poprawiają się warunki działalności opozycji. Zdolała ona zarejestrować część swych kandydatów w wyborach parlamentarnych, zaplanowanych na 28 września br. Nieliczni opozycjoniści zostali też dopuszczeni do komisji wyborczych. Władze intensywnie zabiegają o zachodni kapitał oraz dokonały zmian w ustawodawstwie, poprawiających klimat inwestycyjny na Białorusi.

Wszystkie te kroki są w bezpośredni sposób związane z polityką zagraniczną Rosji oraz stanem stosunków białorusko-rosyjskich. Reżim białoruski musiało zaniepokoić niedawne proklamowanie przez Rosję strefy jej „uprzywilejowanych interesów”, obejmującej państwa poradzieckie. Oznacza to m.in. roszczenie przez Rosję prawa do współdecydowania o polityce Białorusi. Atak na Gruzję dowodzi zaś, że dla realizacji tej polityki Rosja jest gotowa przeprowadzać nawet interwencje militarne.

Władze rosyjskie wywierają zarazem presję na reżim za pomocą cen na surowce energetyczne. Podniesienie ceny za gaz do poziomu, który płać państwa UE pomniejszonego o koszty transportu (ma to nastąpić do 2011 r.) grozi Białorusi kryzysem ekonomicznym – jej gospodarka jest w większości przestarzała i energochłonna. Z kolei utrzymanie preferencyjnych stawek za gaz strona rosyjska uzależnia od zgody Łukaszenki na przejęcie kontroli nad gospodarką białoruską przez rosyjski kapitał *quasi*-państwowy lub państwowy. Dlatego reżim poszukuje alternatywnych źródeł funduszy na modernizację gospodarki oraz niwelację skutków podwyżek cen gazu i z tego powodu próbuje doprowadzić do poprawy stosunków z UE. Ma ona umożliwić również zmniejszenie jednostronnej zależności politycznej Białorusi od Rosji, a zarazem wzmocnienie pozycji negocjacyjnych białoruskich władz wobec Gazpromu.

Sytuacja wewnętrzna na Białorusi. Nie ma obecnie zagrożenia dla władzy Łukaszenki. Prezydent dysponuje dyktatorskimi uprawnieniami, cieszy się stosunkowo wysoką popularnością społeczną, a kontrolę nad aparatem bezpieczeństwa sprawuje jego syn Wiktar. Opozycja nie jest obecnie reprezentowana w parlamencie, gdyż od 1996 r. wybory są falszowane, ponadto państwo kontroluje środki masowego przekazu. Władze utrudniają opozycji działalność administracyjnymi szykanami, a wobec wielu jej działaczy stosują fizyczne represje.

Dyktaturze nie zagraża wybuch sprzeciwu społecznego. Większość Białorusinów sympatyzuje z Łukaszenką lub przyjmuje postawę biernej adaptacji do istniejących warunków. Sprzyja temu propaganda, gloryfikująca prezydenta oraz sowieckie wartości, a także duży stopień zastraszenia społeczeństwa. Manifestacja niezadowolenia, a nawet głoszenie poglądów niezgodnych z oficjalną ideologią państwa naraża bowiem na represje władz (areszty, zwolnienia z pracy lub uczelni).

Władzy Łukaszenki nie zagraża również nomenklatura: urzędnicy, dyrektorzy państwowych przedsiębiorstw, przedstawiciele służb specjalnych oraz biznesu. Ich lojalność wynika z pragmatycznej chęci czerpania profitów związanych ze sprawowaniem władzy oraz ze strachu przed konsekwencjami wypowiedzenia posłuszeństwa. Nie ma jawnych, wiarygodnych informacji o wewnętrznych podziałach nomenklatury. Zapewne jej większość byłaby zainteresowana taką liberalizacją systemu politycznego Białorusi, która dałaby lepsze gwarancje bezpieczeństwa osobistego i posiadanego majątku. Łukaszenka boi się jednak, że przyspieszy to utratę przezeń władzy i pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwa reżimu. Dlatego też zabezpiecza się przed ewentualnym puczem, regularnie dokonując rotacji wśród nomenklatury.

Pożądana strategia UE. Dotychczasowa polityka UE wobec Białorusi opierała się na sankcjach dyplomatycznych i finansowych wobec głównych polityków reżimu oraz osób odpowiedzialnych za naruszanie praw człowieka, a także na pomocy dla opozycji i społeczeństwa obywatelskiego oraz ograniczaniu współpracy gospodarczej poprzez pozbawienie kraju preferencji celnych. UE uzależniła udział Białorusi w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa od spełnienia 12 kryteriów, zawartych w tzw. *non-paper* z 2006 r.

Ta strategia nie doprowadziła do demokratyzacji reżimu. Obecnie, w obliczu niebezpieczeństwa trwałego politycznego i ekonomicznego uzależnienia Białorusi od Rosji, UE powinna prowadzić politykę dwutorowości. Pomoc dla organizacji pozarządowych oraz tej części opozycji, która opowiada się za znaczącym zbliżeniem z UE i odcina od sowieckiego dziedzictwa powinna być utrzymana. Należy zarazem prowadzić dialog polityczny z reżimem, a zwłaszcza wesprzeć go w staraniach o ochronę niezależności kraju od Rosji.

Długoterminowo perspektywy demokratyzacji będą bowiem tym większe, im mniejszy będzie stopień zdominowania białoruskiego życia ekonomicznego przez podmioty gospodarcze, stanowiące narzędzie polityczne władz rosyjskich, im słabsza będzie identyfikacja społeczna z sowieckimi i innymi autorytarnymi wartościami oraz im silniejsze będzie społeczeństwo obywatelskie.

Najpilniejszym zadaniem jest pomoc Białorusi w transformacji ekonomicznej i zmniejszeniu jej uzależnienia gospodarczego, a zwłaszcza surowcowego, od Rosji. W tym celu warto podjąć decyzję polityczną o przyznaniu Białorusi kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (m.in. na modernizację energochłonnego przemysłu) i ponownie objąć ten kraj systemem preferencji celnych UE. Państwa UE powinny też oferować Białorusi perspektywę dołączenia do realizowanych przez siebie i we współpracy z sąsiadami projektów energetycznych (elektrownie jądrowe i niezależne od Rosji drogi przesyłu surowców energetycznych).

UE winna ponadto przyznać Białorusi przynajmniej część przywilejów wynikających z Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (np. ułatwienia wizowe, fundusze rozwojowe), odchodząc od pryncypialnego traktowania wspomnianych 12 kryteriów. Jest mało prawdopodobne, by białoruski reżim zaprzestał fałszowania wyborów czy też przystał na całkowitą wolność prasy. Pewna poprawa stanu przestrzegania praw człowieka i wolności obywatelskich jest jednak realna.

UE powinna jednak opisaną powyżej ofertę bezwzględnie uzależnić od zaprzestania prześladowań apolitycznych organizacji pozarządowych na Białorusi, zmniejszenia represji wobec opozycji, tolerowania pracy opozycyjnych dziennikarzy białoruskich, dopuszczenia do oficjalnego kolportażu kilku niezależnych pism, bardziej wyważonego informowania społeczeństwa o sytuacji w państwach zachodnich i wreszcie – poprawy warunków rozwoju kultury narodowej w jej niesowieckiej wersji (m.in. równouprawnienie języka białoruskiego w przestrzeni publicznej oraz zmiany w programach nauczania przedmiotów humanistycznych). W przeciwnym wypadku nowa polityka UE będzie jednostronnie korzystna dla białoruskiego przywódcy. Warunki, o których tu mowa, nie grożą Łukaszence utratą władzy, toteż może on przystać na ich spełnienie.

Warto równocześnie rozwijać współpracę z białoruskimi samorządami, administracją państwową, a także wzmacniać kontakty z elitami, w szczególności z Wiktorem Łukaszenką, z uwagi na jego wpływ na ojca. Należy zarazem dbać o to, aby elementem porozumienia politycznego UE z reżimem było poszanowanie praw miejscowych Polaków do wolnego wyboru kierownictwa swej organizacji. Reżim trzeba przekonywać, że zdolność Polski do inicjowania w UE polityki dialogu jest w bezpośredni sposób uzależniona od losu polskich działaczy z Białorusi.

Tego rodzaju strategia, którą Polska powinna inicjować na forum UE, pozwoli pogodzić postulat wzmocnienia niezależności Białorusi ze wsparciem procesu liberalizacji reżimu.