

BIULETYN

Nr 9 (758) • 28 stycznia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Strategia UE wobec Białorusi

Anna Maria Dyner

Krótkoterminowym celem polityki UE wobec Białorusi winno być skłonienie białoruskich władz do uwolnienia osób uwięzionych po grudniowych wyborach oraz co najmniej znaczącego obniżenia poziomu represji wobec niezależnych mediów i partii opozycyjnych. Realizacja celu długofalowego – doprowadzenia do demokratyzacji Białorusi – wymaga istotnego zwiększenia nakładów na pomoc dla społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi oraz konsekwentnie stosowanej polityki warunkowości wobec reżimu.

Dotychczasowa polityka UE względem Białorusi. Historia relacji UE z Białorusią pokazuje, że ani strategia dialogu z reżimem, ani jego dyplomatyczna izolacja nie przyniosły spodziewanych przez Wspólnotę rezultatów w postaci realnej demokratyzacji białoruskiego życia społecznego. Dialog był wprawdzie prowadzony w oparciu o zasadę warunkowości, niemniej w praktyce znacznie większe korzyści wyciągał zeń reżim, który sam ograniczał się jedynie do drobnych bądź zgoła symbolicznych koncesji na rzecz demokratyzacji. Przy tym UE nie zawsze dostatecznie przekonująco uzasadniała zmianę swojego stosunku wobec reżimu.

Pierwszy raz można było to zaobserwować w latach 1998-1999. W lipcu 1998 r. w reakcji na kryzys dyplomatyczny spowodowany zmuszeniem zachodnich dyplomatów do opuszczenia swych rezydencji w elitarniej dzielnicy Mińska – Drodzy, Rada UE po raz pierwszy zastosowała zakazy wjazdu wobec 131 przedstawicieli białoruskich władz, w tym prezydenta kraju. Jednakże już w lutym 1999 r. Rada uchyliła swoją decyzję, mimo że w negocjacjach dyplomatycznych strona białoruska odmówiła przywrócenia statusu *quo ante*.

W 2004 r. w reakcji na pogarszającą się sytuację związaną z przestrzeganiem praw człowieka na Białorusi państwo to nie zostało włączone do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a dodatkowo UE wprowadziła zakaz wjazdu wobec czterech osób podejrzewanych o współudział w morderstwach politycznych oraz szefowej Centralnej Komisji Wyborczej i dowódcy sił OMON odpowiedzialnego za brutalną pacyfikację wiecu opozycji. W marcu 2006 r. po rozpędzeniu demonstracji po wyborach prezydenckich, której towarzyszyły prześladowania niezależnych dziennikarzy oraz uwięzienie jednego z kontrkandydatów Łukaszenki – Alaksandra Kazulina, lista zakazów wjazdu została rozszerzona o 31 kolejnych osób, w tym prezydenta kraju. W listopadzie 2006 r. komisarz Benita Ferrero-Waldner opublikowała non-paper „Co Unia Europejska może przynieść Białorusi”. Warunkiem normalizacji stosunków i pomocy w modernizacji Białorusi miało być spełnienie przez władze Białorusi dwunastu żądań, wśród których znalazły się m.in. postulaty demokratycznych wyborów, zapewnienia możliwości działania niezależnym organizacjom pozarządowym czy przestrzeganie praw mniejszości narodowych.

Żądania te władze białoruskie częściowo zrealizowały w 2008 r., głównie z powodu pogarszających się relacji z Rosją. Zwolniono więźniów politycznych, w tym Kazulina, do państwowego systemu kolportażu prasy włączono dwa niezależne pisma oraz zarejestrowano ruch „O wolność” kierowany przez głównego kandydata opozycji w wyborach z 2006 r. Alaksandra Milinkiewicza. W odpowiedzi w październiku 2008 r. UE zawiesiła zakaz wjazdu dla 31 osób. Działania białoruskich władz nie przyniosły jednak poprawy sytuacji opozycyjnych partii politycznych czy mniejszości narodowych, w tym polskiej, a wybory parlamentarne 2008 r. nie były ani wolne, ani demokratyczne.

W marcu 2009 r. UE wykonała kolejny gest, zapraszając Białoruś – warunkowo – do programu Partnerstwa Wschodniego (PW), zawierającego podobne obietnice co non-paper z 2006 r. UE nadal jednak nie była w stanie wymusić na białoruskich władzach dalszej demokratyzacji systemu politycznego.

Rola UE jako czynnika wspierającego tworzenie społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia UE każą założyć, że demokratyzacja Białorusi może nastąpić tylko w wyniku oddolnej presji społeczeństwa bądź puczu nomenklatury, nie zaś w wyniku dyplomatycznych negocjacji z samym Łukaszenką. Szanse na to będą tym większe, im silniejsza będzie białoruska opozycja oraz niezależne organizacje pozarządowe – Unia Europejska powinna je więc intensywniej wspierać, a zarazem promować demokratyczne wartości wśród białoruskiego społeczeństwa. Jednym z najskuteczniejszych środków prowadzących ku temu byłoby znaczące uproszczenie procedur wizowych dla obywateli Białorusi, połączone ze zniesieniem opłat za wizy. Byłby to gest nie tylko symboliczny, ale i środek ułatwiający zapoznanie się obywateli Białorusi z poziomem życia w państwach demokratycznych oraz mechanizmami ich funkcjonowania.

Wspólnota winna także intensywniej wspierać białoruskie media nadające z jej terytorium, takie jak telewizja Bielsat, Radio Racyja czy Europejskie Radio dla Białorusi. Pożądane byłoby również zwiększenie przez UE wsparcia dla osób relegowanych ze szkół i uczelni oraz wzmocnienie finansowania niezależnego białoruskiego Europejskiego Uniwersytetu Humanistycznego w Wilnie. Białoruskie niezależne organizacje młodzieżowe powinny cieszyć się także systemem preferencji w programie UE „Młodzież w działaniu” przeznaczonym dla osób w wieku 13-30 lat zarówno z UE, jak i spoza Wspólnoty – daje on możliwości realizowania krótkoterminowej wymiany młodzieży, a także wyjazdów na dłuższe wolontariaty w ramach Europejskiego Systemu Wolontariatu.

Warto także rozważyć utworzenie specjalnego Funduszu na rzecz Białorusi, który w sposób uproszczony przyznawałby granty niezależnym mediom czy stowarzyszeniom. Fundusz ten mógłby wspierać organizacje, które nie mają rejestracji, gdyż uzyskanie jej na Białorusi przez niezależne podmioty napotyka trudne do przewyżyczenia przeszkody. Część środków można rozdysponować poprzez konkursy na realizację projektów z dziedziny ochrony praw człowieka – uprości to białoruskim organizacjom rozliczanie środków pozyskanych z zagranicznych funduszy, umożliwiając im zarazem obejście restrykcyjnego prawa w zakresie zagranicznego finansowania. Z tych środków mógłby również być utworzony Fundusz Pomocy Rodzinom Represjonowanych – działacze opozycji oraz ich bliscy często znajdują się w bardzo złej sytuacji finansowej bez możliwości podjęcia pracy.

Strategia UE wobec białoruskich władz. Nadrzędnym celem UE w kontaktach z reżimem powinno być umożliwienie swobodniejszego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Unia musi z tego powodu podtrzymywać robocze kontakty z przedstawicielami białoruskich władz, zwłaszcza z tymi, którzy wydają się stosunkowo otwarci. Jednakże warunkiem powrotu UE do dialogu z reżimem na szerszą skalę powinna być znacząca poprawa warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, nie będąca tylko prostym powrotem do sytuacji sprzed 19 grudnia 2010 r. Do czasu bezwarunkowego wypuszczenia osób uwięzionych po wyborach prezydenckich wobec osób zaangażowanych w prześladowanie uczestników grudniowej demonstracji powinien bezwzględnie obowiązywać zakaz wjazdu na terytorium UE, a należące do nich środki ulokowane w bankach państw Unii należy zamrozić.

Ponadto UE, wykorzystując siłę swoich głosów, w porozumieniu z USA i Kanadą powinna zablokować dalszą współpracę pomiędzy MFW a Białorusią. Również finansowanie białoruskich projektów z puli środków przewidzianych w ramach działalności Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju bądź Europejskiego Banku Inwestycyjnego winno być zawieszane. Formalne wykluczenie Białorusi z PW nie wydaje się wskazane, gdyż takie działanie w sytuacji, gdy w programie pozostaje autorytarny Azerbejdżan, rodziłoby zarzut stosowania przez UE podwójnych standardów. Należy się również wstrzymać z wprowadzaniem sankcji ekonomicznych, które z natury rzeczy są najbardziej dotkliwe dla społeczeństwa.

W dalszej perspektywie przyznanie jakiegokolwiek przywileju przez UE bądź uzależnione od niej instytucje winno być poprzedzone konkretnymi i wymiernymi ustępstwami ze strony reżimu, np. za uchylenie artykułu 193.1. białoruskiego kodeksu karnego, na mocy którego działalność w ramach niezarejestrowanej organizacji zagrożona jest karą więzienia do lat dwóch, czy też za liberalizację warunków rejestracji partii politycznych UE zobowiązałaby się do wsparcia finansowego konkretnej inwestycji. Polityka prowadzona przez Unię musi być przy tym spójna i uzgodniona zarówno na szczeblu instytucjonalnym, jak i pomiędzy krajami członkowskimi.