



Analizy natolińskie

2(34)2009

MICHAŁ SŁOWIKOWSKI

Co dalej z Białorusią?

Perspektywy dialogu Mińsk–Bruksela

Działania w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej, zarówno w wymiarze ekonomicznym jak i politycznym, które zaczęły podejmować białoruskie władze w latach 2007–2008 można było interpretować jeśli nie jako początek pełnoprawnej liberalizacji reżimu autorytarnego, to z całą pewnością jako próbę sprowokowania „odwilży” w relacjach z Zachodem i nawiązania dialogu z Unią Europejską.

Mowa tu zarówno o zwolnieniu wszystkich więźniów politycznych, podjęciu decyzji ekonomicznych zgodnych z rekomendacjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, działaniach na rzecz rozwoju współpracy energetycznej, gospodarczej i granicznej z Unią Europejską, ograniczonego acz zauważalnego postępu w dziedzinie liberalizacji procedur i praktyk wyborczych. Przejawem „odwilży” było też przywrócenie do oficjalnego obiegu niektórych wydawnictw opozycyjnych („Nasza Niwa”, „Narodnaja Wola”) i rejestracji ugrupowania opozycyjnego antyrządowego „Za Swobodu”, a także otwarcie przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Mińsku i podjęcie inicjatywy w celu włączenia Białorusi do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa/Partnerstwa Wschodniego.¹

Genezę wszystkich tych decyzji przyjmuje się łączyć ze zmianami w otoczeniu zewnętrznym białoruskiego systemu politycznego, a ich naczelnym celem miałyby być poprawienie relacji z Zachodem (w pierwszej kolejności z Unią Europejską), rekom-

pensujących Mińskowi konsekwentne pogarszanie się stosunków z Rosją. Nie można jednak pominąć tu znaczenia czynników endogennych takich jak dynamika pokoleniowa w obrębie struktury białoruskiego społeczeństwa i elity władzy, wyczerpywanie się potencjału legitymizacyjnego *quasi*-ideologii państwowej konstruowanej przez Aleksandra Łukaszenkę, utrzymującej się na silnie rozbudzonym konsumpcjonizmie białoruskiego społeczeństwa.²

Polityka Łukaszenki proponującego Unii Europejskiej nawiązanie partnerskiego dialogu stawia ją w niezwykle niezręcznym położeniu. Z jednej strony doskonale widać, że dyktatura nie słabnie, a polityka liberalizacji ma ograniczony charakter, ponieważ Łukaszenko obawia się utraty kontroli na procesami społeczno-politycznymi zachodzącymi na Białorusi. Z drugiej jednak strony agresywna polityka Rosji wobec państw „bliskiej zagranicy”: Gruzji, Ukrainy, Białorusi niepokoi Unię i wymusza zajęcie, bardziej niż kiedykolwiek, zdecydowanego stanowiska wobec obszaru unijno-rosyjskiego wspólnego sąsiedztwa. W Polsce, na Litwie i w szeregu innych państw członkowskich rodzi się pytanie, czy neo-imperialna polityka Rosji nie doprowadzi wkrótce do upadku białoruskiej suwerenności, jeśli Unia pozostawi Białoruś sam na sam z Kremlom? Dylemat wyboru między demokratyczną a niepodległą Białorusią, w którym górę zdecydowanie bierze troska o samodzielną białorską państwowość, zmusza Unię do podejmowania działań stojących w sprzeczności z dotychczas realizowaną wobec „reżimu” Łukaszenki polityką warunkowości.

Napięcie związane z perspektywą konieczności wyboru nowej polityki wobec Mińska, mogącej przyczynić się do zachowania białoruskiej suwerenności dawało o sobie znać przy okazji dyskusji na temat zasadności (i sposobu) włączenia Białorusi do Partnerstwa Wschodniego. Oficjalne włączenie Białorusi do Partnerstwa Wschodniego podczas marcowego szczytu Unii Europejskiej umacnia w przeświadczeniu, że inicjatywa ta ma przede wszystkim wymiar geopolityczny, a dopiero później normatywny – jej rdzeniem jest troska o rozwój coraz trwalszych relacji z wschodnimi partnerami Unii i założenie, że region jest dla niej – w równym stopniu co dla Rosji – strategicznie ważny.³

Bezspornie, kluczowe znaczenie z punktu widzenia genezy procesu zmian, które następują na Białorusi od roku 2007 miało znaczące pogorszenie się stosunków tak

gospodarczych, jak i politycznych z Rosją. Napięcie w relacjach dwustronnych konsekwentnie narastało od momentu objęcia przez Władimira Putina funkcji prezydenta Rosji, by osiągnąć swe apogeum na przełomie lat 2006/2007. Załamaniem się dotychczasowych preferencyjnych warunków współpracy energetycznej postawiło pod znakiem zapytania ciągłość gospodarczego cudu na Białorusi i stabilność reżimu władzy Łukaszenki.

Logika bieżących pro-liberalnych inicjatyw politycznych i gospodarczych Łukaszenki jest czytelna. Wszystkie jego działania podporządkowane są utrzymaniu władzy za wszelką cenę lub wyznaczeniu następcy (co gwarantuje ochronę osobistego i materialnego bezpieczeństwa) według sprawdzonego modelu rosyjskiej „sukcesji tronowej”. Łukaszenko podejmie wszelkie ryzyko, które tylko ułatwi realizację tego strategicznego celu. Wszystko wskazuje na to, że największe szanse na realizację tego celu gwarantuje polityka równego oddalenia od głównych centrów siły w stosunkach międzynarodowych, przewidująca poprawne relacje zarówno z Rosją jak i Unią Europejską, przy jednoczesnym unikaniu zaciągania zobowiązań, które krepowałyby swobodę działań Mińska w odniesieniu do któregoś z wspomnianych dwóch centrów siły na kontynencie europejskim.

Dalsza jednostronna współpraca międzynarodowa z Rosją, która zdążyła w ciągu ostatnich paru lat głęboko pogorszyć swój wizerunek na Zachodzie, staje się dla Mińska balastem – grozi utrzymaniem izolacji międzynarodowej, ze wszystkimi wynikającymi z tego tytułu konsekwencjami. Nie dość, że Kreml uzależnia pomoc gospodarczą od określonych koncesji politycznych, to jeszcze zmusza Mińsk do podejmowania wyborów geopolitycznych (m. in. uznanie Osetii Południowej i Abchazji) – zdecydowanie niepopularnych na Zachodzie – i stanowiących legitymację rosyjskich roszczeń do posiadania wyłącznej strefy wpływów na obszarze post-radzieckim. Uznanie obydwu zbuntowanych gruzińskich prowincji oznaczałoby, że Mińsk akceptuje każde rozwiązanie, które Kreml uważa za stosowne w relacjach z państwami post-radzieckimi, a więc także w odniesieniu do Białorusi.

Dylemat wyboru

między demokratyczną a niepodległą Białorusią, w którym górę zdecydowanie bierze troska o samodzielną białorską państwowość, zmusza Unię do podejmowania działań stojących w sprzeczności z dotychczas realizowaną wobec „reżimu” Łukaszenki polityką warunkowości.

Mińsk jest przekonany, że nawet jeśli Moskwa nie dopuści by Białoruś trwale wypadła z jej strefy oddziaływania (trudno wyobrazić sobie bowiem sytuację by Kreml pogodził się z „geopolityczną niespodzianką 300 kilometrów od Moskwy”⁴) to będzie starała się doprowadzić białoruską gospodarkę do stanu jeszcze większego uzależnienia (ale nie bankructwa) w celu usunięcia Łukaszenki i/lub w celu przejęcia kluczowych białoruskich przedsiębiorstw.

Konflikt gruzińsko-rosyjski unaocznify Łukaszenkę jak krucha jest jego pozycja w relacjach z Rosją. Jeśli nikt nie powstrzymał jawnego zamachu na integralność terytorialną pro-demokratycznej i pro-zachodniej Gruzji, to kto zwróci w ogóle uwagę na upadek izolowanego i powszechnie pogardzanego „ostatniego dyktatora” Europy? Łukaszenko kontynuował proces zwalniania więźniów politycznych nawet wówczas, kiedy szefów państw i instytucji Zachodu zaprzętał Kaukaz Południowy i relacje z Rosją, oznaczające automatycznie spadek zainteresowania peryferyjną Białorusią. Niezdolność Zachodu do powstrzymania agresji ze strony Rosji i przywrócenia *statusu quo ante bellum* w stosunkach rosyjsko-gruzińskich nie wpłynęła negatywnie na intensyfikację dialogu z Europą.

Analizując zmianę polityki Unii wobec Białorusi nie można oprzeć się wrażeniu, że Łukaszenko „przettrzymał” Europę i wspieraną przez nią opozycję. Doprowadził do sytuacji, w której Unia chcąc mieć jakikolwiek wpływ na wydarzenia na Białorusi musi prowadzić dialog bezpośrednio z nim. Opozycja została zmarginalizowana, jej działania spotykają się z ograniczonym społecznym oddźwiękiem a w konsekwencji nie ma ona realnego wpływu na sytuację w państwie. Obecna słabość białoruskiego ruchu opozycyjnego była głównie – choć nie jedynie – wynikiem skutecznych represji ze strony „siepaczy Łukaszenki”.

Inicjatywy Europy wobec Białorusi mogą przyczynić się do petryfikacji istniejącego stanu rzeczy, na skutek legitymizacji osoby Łukaszenki i wspierania jego wysiłków na rzecz poprawy kondycji białoruskiej gospodarki. Zewnętrzna legitymizacja poddawane liftingowi reżimu autorytarne może stać się niezwykle pomocna, szczególnie jeśli jej źródłem będzie Europa, która dotychczas wykazywała konsekwentny brak zrozumienia dla państwowotwórczych wysiłków Łukaszenki.

Umiarkowany entuzjazm z powodu możliwości rozmiękczenia i przebudowy autorytarnego reżimu politycznego Białorusi za pośrednictwem nowej, łagodniejszej unijnej polityki wobec Mińska jest zupełnie zrozumiały, jeśli wziąć pod uwagę stan wiedzy na temat doświadczeń funkcjonowania i współpracy z podobnymi reżimami politycznymi. Sułtański w swej istocie reżim Łukaszenki prędeż upadnie wraz ze swoim dyktatorem na skutek przyczyn natury zdrowotnej, niż w wyniku dobrowolnego zrzeczenia się przez dyktatora władzy, stopniowej erozji samego reżimu pod wpływem działań opozycji, wyłonienia się „liberałów” w ramach obozu władzy, czy wreszcie mniej lub bardziej spontanicznej rewolucji. W konsekwencji jedyną szansą na demokratyzację Białorusi wydaje się być odejście z życia politycznego jej obecnego prezydenta (dobrowolne lub wymuszone), które przy odrobinie szczęścia wyniesie do władzy polityka nieudolnego i/lub pozbawionego charyzmy swojego poprzednika, tak że „reżim” złoży się pod ciężarem jego niepowodzeń w zarządzaniu elitą władzy, społeczeństwem i gospodarką.

Łukaszenko liczy zapewne, że uda mu się powstrzymać negatywne, uboczne skutki wymuszonej liberalizacji gospodarczej, a konieczność poprawy kondycji finansów państwa nie wywoła dalszych zmian politycznych. Napływowi inwestorów z Zachodu może towarzyszyć wzrost znaczenia w systemie politycznym kultury prawnej i poszanowania dla własności prywatnej. Z drugiej strony umacnianie się zasad wolno rynkowych nie musi stymulować zmian demokratycznych (w krótkim okresie czasu), co więcej wzrost poziomu dobrobytu białoruskiego społeczeństwa zamiast pobudzać falę protestów i żądań dalszych zmian politycznych w obrębie systemu, może zostać odebrane jako niewątpliwy sukces Łukaszenki, zaskarbić wdzięczność Białorusinów i jedynie umocnić jego pozycję.

Last but not least w opinii ekspertów z *Freedom House* i innych organizacji międzynarodowych, wyspecjalizowanych w monitoringu respektowania swobód politycznych i obywatelskich, ani w roku 2007, ani także w 2008 nie doszło na Białorusi do jakichś spektakularnych wydarzeń, które pozwoliłyby zmienić wyobrażenie o panującym tam reżimie.⁵ Wręcz przeciwnie, na początku roku 2009 dały o sobie znać stare nawyki Łukaszenki, który zaczął ponownie brutalnie nękać opozycję.

Z punktu widzenia Unii Europejskiej współpraca z białoruskim reżimem autorytarnym wydaje się być więc na pierwszy rzut oka alternatywą nie do przyjęcia. Z drugiej jednak strony Bruksela miała i ma bogate doświadczenia stosunków z wieloma nie-demokracjami.⁶ Niekiedy wręcz stosunki te – jak w przypadku Rosji – urastały do rangi strategicznego partnerstwa. Państwa południowej części basenu Morza Śródziemnego trudno uznać za liberalne demokracje, a jednak zakwalifikowały się do grona państw-uczestników Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w przeciwieństwie do Białorusi.⁷

W obliczu przeświadczenia, że przy biernej postawie Zachodu, Rosja prędzej czy później zaszczerpi na Białoruś swoje rozwiązania społeczno-polityczne i gospodarcze, nakazuje podjęcie ryzyka uprawiania wobec Mińska rozsądnej *realpolitik*, tj. gwarantującej uwolnienie Białorusi spod dominacji Rosji i nie kompromitującej zarazem dotychczasowych działań na rzecz przywrócenie na Białorusi demokracji.⁸

Jeśli celem UE jest budowa wokół swoich granic pasa dobrosąsiedzkiego, złożonego z państw dobrze zarządzanych – a więc demokracji liberalnych, a nie tylko demokracji proceduralnych – Białoruś nie może zostać pozostawiona sam na sam z Rosją. Po wchłonięciu Białorusi przez Rosję, poprzez stworzenie wspólnego państwa lub na skutek faktycznego przejęcia przez Rosję kontroli nad procesami ekonomicznymi, a następnie politycznymi, szanse demokratyzacji Białorusi w naturalny sposób maleją do zera. Ekonomiczna i polityczna wrażliwość niepodległego „białoruskiego sułtanatu” daje, jak widać to na przykładzie obecnego rozwoju wydarzeń, wparwdzie mocno ograniczone, ale jednak możliwości wpływania na zachowanie Łukaszenki.

Rosja mimo „autorytarnej stabilność” nie jest wzorem państwa dobrze zarządzanego, boryka się z problemami społecznymi, których nie chce rozwiązywać wspólnie z UE, a które będą promieniować na sąsiednie państwa.

Część Białorusinów zapewne nigdy nie pogodziłoby się z formalno-prawną utratą przez ich ojczyznę niepodległości, co w skrajnym przypadku przyczyniłoby się do ak-

Współpraca

Unii Europejskiej z białoruskim reżimem autorytarnym wydaje się być na pierwszy rzut oka alternatywą nie do przyjęcia. Z drugiej jednak strony Bruksela miała i ma bogate doświadczenia stosunków z wieloma nie-demokracjami.

tywizacji działań siłowych, mających na celu przeciwdziałanie integracji z Rosją lub odwróceniu zrealizowanego projektu integracyjnego. Skutkiem tego byłby bezprecedensowy wzrost napięcia w regionie bezpośrednio przylegającym do granic państw członkowskich UE.⁹

Specjaliści zaangażowani w realizację projektu demokratyzacji Białorusi poprzez normalizację, intensyfikację i instytucjonalizację relacji z Unią Europejską, argumentują, że „białoruski przypadek” wymaga ze strony Brukseli zaangażowania długoterminowego, elastycznego i obejmującego pewne formy współpracy z reżimem – nawet jeśli wielu będzie wydawało się to trudne do zaakceptowania.¹⁰

Stanowisko państw członkowskich zainteresowanych zacieśnianiem współpracy z post-radzieckimi państwami Europy Wschodniej i Zakaukazia, argumentujących także na rzecz konieczności złagodzenia unijnej polityki wobec Białorusi, zaczęło znajdować uznanie wśród pozostałych państw członkowskich i unijnych instytucji. Tym bardziej, że mało kto już wierzył w szybką i oddolną demokratyzację przeprowadzoną siłami białoruskiej opozycji.¹¹

Unia Europejska, ostrożnie, ale też z dużym zrozumieniem podchodziła do próby rozmrożenia stosunków dwustronnych, którą zainicjował Łukaszenko. Z zapowiedzi unijnych urzędników i decyzji podejmowanych przez poszczególne unijne instytucje w roku 2008 wynikało, że Bruksela była gotowa podjąć wyzwanie, przed którym postawił ją Łukaszenko, zabiegający o współpracę, troszczący się o legitymację ubiegłorocznych wyborów parlamentarnych i wykonujący symboliczne gesty pojednania.¹²

Zrozumienia dla wysiłków podejmowanych przez białoruskiego prezydenta nie ostudził przebieg i wyniki wrześniowych wyborów parlamentarnych, ani fakt, że nie zrealizowano nawet połowy z 12 punktowej listy unijnych warunków, od których Bruksela uzależniała normalizację stosunków z Białorusią.¹³

Zbyt świeże było bowiem negatywne wrażenie jakie na Zachodzie wywarła rosyjska interwencja w Gruzji, która pobudziła wysiłki na rzecz skutecznego przeciwstawienia się rewanżystowskiej polityce Moskwy na obszarze post-radzieckim poprzez skuteczniejszą promocję wartości europejskich na obszarze Szerszej Europy.¹⁴ Unia nie chce utrudniać Białorusi dokonywania szybkich i trudnych wyborów w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej, biorąc pod uwagę, że stawką jest izolacja Rosji i pozbawienie jej sojuszników w agresywnie neo-imperialnym trudzie w regionie „bliskiej zagrani-

cy”.¹⁵ Znaczenie Białorusi w oczach jej europejskich partnerów wzrosło jeszcze bardziej w okresie tzw. II rosyjsko-ukraińskiej wojny gazowej, kiedy to zaczęto postrzegać jej relatywną stabilność polityczną jako wartość kluczową z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego Europy.

Dotychczasowa unijna polityka warunkowości stosowana wobec Białorusi nie pobudzała oczekiwanych pro-demokratycznych zmian. Większość sankcji stosowanych wobec „reżimu” i jego funkcjonariuszy była nieskuteczna i/lub uderzała w białoruskie społeczeństwo. Tak miała się m. in. rzecz z wykluczeniem Białorusi z Systemu Generalnych Preferencji Taryfowych (GPS) w czerwcu 2007 r. na skutek konsekwentnego łamania praw pracowników i związków zawodowych przez „reżim” Łukaszenki oraz równie konsekwentnego ignorowania przez 4 i pół roku próśb i gróźb ze strony UE, występującej w imieniu Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO). Co więcej kampania propagandowa ze strony oficjalnego Mińska w odpowiedzi na zawieszenie GSP przyczyniła się do dyskredytacji demokratycznej opozycji i związków zawodowych, które jakoby naraziły białoruski budżet i jej obywateli na straty, a także nadszarpnęła wizerunek Unii Europejskiej „kupczącej sankcjami, dławiącymi białoruską gospodarkę”.¹⁶ Historia powtarza się w przypadku wiz schengenских dla białoruskich obywateli, których wysoki koszt umacniał izolację Białorusi od Europy i dawał Łukaszence do ręki silny propagandowy argument wspierający tezę o niechęci Zachodu wobec Białorusinów.

Bliższa współpraca z wciąż nie-demokratyczną Białorusią mogłaby wpłynąć pozytywnie na nastawienie jej obywateli do Unii Europejskiej. Unia przestając zachowywać się wobec Łukaszenki „wrogo”, nie będzie już postrzegana jako źródło zagrożenia dla ciągłości jego władzy i dogodny cel państwowej propagandy. Złagodzenie antyrynkowej i antyzachodniej retoryki ze strony białoruskich władz daje szansę na polepszenie wizerunku Unii Europejskiej i zwiększenie społecznej akceptacji dla integracji europejskiej, z wszystkimi wynikającymi z tego długofalowymi konsekwencjami dla jakości białoruskiej *polis*. Umocnienie pozycji sił prozachodnich i proliberalnych, jest istotne jeśli wziąć pod uwagę, że Rosja także liczy się z perspektywą zaistnienia istotnych zmian w obrębie reżimu politycznego zdecydowanie wspierając lewicową i pro-rosyjsko zorientowaną część białoruskiej opozycji. Obecnie, w efekcie wieloletniego oddziaływania propagandy państwowej zohydżającej Zachód, idea zacieśniania współpracy z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi ustępuje zdecydowania koncepcji dalszej inte-

gracji z Rosją.¹⁷ Ocieplenie stosunków z wciąż niedemokratyczną Białorusią daje także nadzieje, że Unia zdobędzie za pośrednictwem wyspecjalizowanych struktur (Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Mińsku) możliwość bezpośredniego kanału komunikacji z białoruskimi władzami.

Utrzymanie, przy wsparciu ze strony Unii, przez białoruskie władze obecnego „kursu na niepodległość”, daje sposobność powrotu do zawieszanej przez Łukaszenkę w połowie lat 90. polityki budowy nowoczesnej białoruskiej tożsamości narodowej. Zaszczepiane od pewnego czasu w świadomości zbiorowej białoruskiego społeczeństwa poczucie geopolitycznej wyjątkowości, konieczności walki o utrzymanie suwerenności (samej w sobie istotnej z punktu widzenia ciągłości reżimu władzy Łukaszenki) daje nadzieję na wyrwanie Białorusi z zakłętę kręgu „równoczesnego odrzucania suwerenności będącej konsekwencją podarowanej niepodległości i dążenia do jej zachowania w ramach odnawianego związku z Rosją”¹⁸.

Jest to o tyle istotne, że brak poczucia tożsamości narodowej – uświadomienia sobie swej wyjątkowości jako jednego z narodów wschodniosłowiańskich i pogrzebanie mitu o narodowej niesamodzielnosci i rzekomej przynależności na zasadzie jednej z gałęzi do drzewa *russkiego naroda* – uniemożliwia proces budowy nowoczesnego narodu i państwa, a w konsekwencji także rozwój społeczeństwa obywatelskiego i w całym blokuje procesy demokratyzacyjne.

Wraz z pogorszeniem się stosunków z Rosją, afirmacja idei suwerenności państwowej staje się istotnym elementem publicznych wystąpień Łukaszenki i zarazem częścią budowy nowej tożsamości politycznej Białorusi. Białoruś jest konsekwentnie postrzegana przez Łukaszenkę jako centrum (zwornik) Europy, zmuszony utrzymać dobre relacje ze wschodem i zachodem kontynentu. Jeszcze na długo przed kryzysem naftowo-gazowym Łukaszenko zrozumiał znaczenie haseł nacjonalistycznych i obrony przed rosyjskim ekonomicznym neo-imperializmem, z punktu widzenia możliwości umoc-

Konflikt

gruzińsko-rosyjski unaoznaczony Łukaszenkę jak krucha jest jego pozycja w relacjach z Rosją. Jeśli nikt nie powstrzymał jawnego zamachu na integralność terytorialną pro-demokratycznej i pro-zachodniej Gruzji, to kto zwróci w ogóle uwagę na upadek izolowanego i powszechnie pogardzanego „ostatniego dyktatora” Europy?

nienia swej pozycji w systemie władzy i w obliczu konfrontacji z opozycją, której odebrał potężny oręż w walce z „reżimem”.

W połowie lutego 2009 r. wizytę na Białorusi złożył Javier Solana – Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Sekretarz Generalny Rady UE. Jego wizyta miała charakter wyjątkowy, przede wszystkim ze względu na miejsce jakie zajmuje w hierarchii instytucjonalnej Unii Europejskiej, ale w jeszcze większym stopniu ze względu na pragmatyczne i partnerskie przesłanie, które ze sobą przywiózł: „nie przyjechałem tu by stawiać warunki (...)Unia Europejska rozwija swoje stosunki z innymi państwami bez jakichkolwiek warunków”¹⁹.

Także w lutym tego roku Białoruś została jednostronnie i „bezwarunkowo” włączona przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE do grona państw-uczestników Partnerstwa Wschodniego. Jednym tchem wymieniono ją obok pozostałych pięciu państw post-radzieckich Europy Wschodniej i Zakaukazia mających stworzyć wraz państwami członkowskimi UE wielostronne forum współpracy regionalnej.²⁰ Decyzję Rady UE wsparła Rada Europejska 20 marca. Kwestią otwartą pozostawało jedynie zaproszenie na praski zjazd założycielski Partnerstwa Wschodniego samego Łukaszenki, ale nie przywiązywano do jego obecności szczególnej wagi, jako, że po pierwsze: „nie jest właściwym człowiekiem na właściwym miejscu”, tzn., że nie ma potrzeby dostarczać mu zbędnej legitymacji, a po drugie: „nawet jeśli nikt z Białorusi nie przyjedzie do Pragi, nie będzie to oznaczało, że nie można jej włączyć do Partnerstwa Wschodniego, liczy się techniczna współpraca, którą już nawiązano z Białorusią i projekty regionalne, które zostaną zrealizowane w przyszłości”²¹.

Zrezygnowano z wywierania presji na Łukaszenkę by ten nie uznawał Abchazji i Południowej Osetii. Dając do zrozumienia, że nie jest to *conditio sine qua non* kontynuacji dialogu, od którego spełnienia uzależnia się m. in. uczestnictwo Białorusi w Partnerstwie Wschodnim. Łukaszenko, lub któryś z urzędników jego administracji, będzie musiał jednak patrzeć w twarz delegatów gruzińskich, siedząc razem z nimi za jednym stołem forum Partnerstwa Wschodniego, ze świadomością, że zaakceptował gwałt na ich ojczyźnie.

16 marca ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE podjęli decyzję o przedłużeniu o kolejne dziewięć miesięcy moratorium na restrykcje wizowego dla

członków białoruskiej administracji państwowej, ustanowionego w październiku 2008 r. Uzasadniając swoją decyzję Rada wskazała z satysfakcją na rozwój dialogu dwustronnego, intensyfikację współpracy technicznej zainicjowanej przez Komisję Europejską, bliską współpracę między Mińskiem a OBWE w dziedzinie reformy systemu wyborczego. Zastrzeżono jednocześnie, że po upływie tego okresu przeprowadzona zostanie dogłębna analiza poczynań władz białoruskich w dziedzinie respektowania praw człowieka i obywatela, od której wyników uzależniona będzie dalsza polityka Unii wobec Białorusi.²²

Czy pragmatyzm, który wziął górę w Brukseli na przełomie lat 2008/2009 jest słuszny? Z jednej strony uzasadniany jest on możliwością osiągnięcia geopolitycznych zysków w postaci zachowania białoruskiej suwerenności, z drugiej jednak strony dowodzi bezsilności unijnych decydentów i państw członkowskich wobec Łukaszenki i braku recepty na szybki i skuteczny demontaż ostatniej dyktatury Europy. Czy zatem z punktu widzenia interesów Europy właściwe jest realizowanie bezwarunkowego dialogu z „reżimem”, włączenie Białorusi do Partnerstwa Wschodniego i umożliwianie członkom najwyższych władz białoruskich przeprowadzania europejskich wojaży, powstrzymanie się od kontynuowania polityki warunkowości i przymykanie oczu na ewidentne naruszenia praw człowieka i obywatela?

Twierdząca odpowiedź na te pytania, przy uwzględnieniu kim jest Łukaszenko i jak wygląda od kilkunastu lat sytuacja polityczna na Białorusi, jest niezwykle trudna.

Łukaszenko pozostaje główną acz nie jedyną przeszkodą na drodze ku liberalizacji i demokratyzacji Białorusi. Jest symbolem zachodzących tam procesów autorytarnych. Upadek demokracji na Białorusi w połowie lat 90. był wynikiem oddziaływania czynników strukturalnych, które podobnie jak w sąsiedniej Ukrainie i Rosji uniemożliwiają konsolidację demokracji

Dekady niezwykle silnego oddziaływania na procesy polityczne, gospodarcze, społeczne, psychologiczne, narodowościowe dokonujące się na Białorusi ze strony Rosji czynią perspektywę szybkiej jej europeizacji iluzoryczną. Równoczesny nacisk ze Wschodu i Zachodu na Białoruś, może przybliżyć moment upadku Łukaszenki, jednak jego odejście ze sceny politycznej nie musi przyczynić się do instalacji rządu demokratycznego.

Tymczasem stabilna, „łagodnie” nie-demokratyczna Białoruś, szanująca jednak prawa człowieka, prawo własności, otwierająca się na napływ kapitału zachodniego, aktywnie uczestnicząca w wielostronnych formach współpracy regionalnej może być dla Europy partnerem cenniejszym niż reżim anarchiczny, w którym wolne wybory produkują rządy nieefektywne, skorumpowane, a których nieodpowiedzialne działania wystawiają na szwank interesy narodowe państw członkowskich.

Brak instytucjonalizacji stosunków dwustronnych unijno-białoruskich otwiera drogę do samowoli państw członkowskich w relacjach z Mińskiem i ułatwia Łukaszence zbijanie kapitału na ambicjach i podziałach wewnątrz europejskich. Podmioty gospodarcze państw członkowskich są żywotnie zainteresowane współpracą z Białorusią i będą coraz mocniej naciskały na normalizację stosunków z Mińskiem, w celu pozbycia się odium ekonomicznej „legitymizacji dyktatury”.

Im większe zaangażowanie Unii na Białorusi, tym więcej możliwości wpływania na poczynania Łukaszenki „od środka”, sposobności wiązania białoruskich elit i społeczeństwa nicią dobrowolnych, wzajemnie korzystnych zależności. Normalizacja stosunków z Białorusią to skuteczna gwarancja dla przełamania monopolu części sił opozycyjnych na kontakty z Europą, dla których wizyty na Białorusi takich polityków jak Solana to zdrada ideałów demokracji.²³

Bez uczestnictwa Białorusi w Partnerstwie Wschodnim cała inicjatywa nawet jeśli nie straciłaby w ogóle racji bytu, to z całą pewnością byłaby niepełna. Nie ujawniłaby swego potencjału. Postawa Rosji wobec Gruzji i Ukrainy w ostatnim okresie ostatecznie zwalnia Unię Europejską z obowiązku utrzymywania gry pozorów i powstrzymywania się od zdecydowanej penetracji regionu post-radzieckiego i kształtowania wokół swoich granic pasa dobrosąsiedzkiego, złożonego z państw demokratycznych i dobrze zarządzanych.

(marzec 2009)

DR MICHAŁ SŁOWIKOWSKI – adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych WSMiP Uniwersytetu Łódzkiego.

Normalizacja

stosunków z Białorusią to skuteczna gwarancja dla przełamania monopolu części sił opozycyjnych na kontakty z Europą, dla których wizyty na Białorusi takich polityków jak Solana to zdrada ideałów demokracji.

¹ Belarus Parliamentary Elections – 28 September 2008. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 28 November 2008; A. Wierzbowska-Miazga, K. Kłysiński, Antykrzysowe działania Mińska, „Tydzień na Wschodzie”, nr 38 (72), 26 listopada 2008; D. Marples, Belarus Devalues Its Currency, „Eurasia Daily Monitor”, vol. 6, nr 6, 12.01.2009; A. Makhovsky, Belarus frees two activists, „REUTERS UK”, 20.08.2008, <http://uk.reuters.com/article/worldNews/idUKLK25372920080820> (27.01.2009).

² V. Silitski, Why Lukashenka is changing (some) spots, „EuropeanVoice.com”, 09.30.2008, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/why-lukashenka-is-changing-some-spots/62434.aspx?LG=1> (15.01.2009).

³ A. Rettman, Values to form core of EU 'Eastern Partnership', „EUobserver.com”, 18.03.2009, 17:42 CET, <http://euobserver.com/9/27799> (20.03.2009).

⁴ V. Silitski, Why Lukashenka is changing...

⁵ V. Silitski, Nations in Transit. Country Report: Belarus (2008), <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=446&year=2008> (27.01.2009).

⁶ Por. N. Tocci, R. Hanau Santini, S. Fernandes, The European Union as a Normative Foreign Policy Actor, [w:] Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners, N. Tocci (red.), Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, s. 37-46

⁷ Warto przypomnieć, że w roku 2008 „The Economist” w ramach Indeksu Demokracji (własnego autorstwa) do grupy reżimów autorytarnych zaliczył nie tylko Białoruś (znajdującą się na pozycji 132 z łącznym wynikiem 3.34 punkta) ale także: Jordanię (117/3.93); Mauretanię (118/3.91); Egipt (119/3.89); Maroko (120/3.88) i Algierię (133/3.32). Co więcej w gronie państw adresatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa znalazł się także Azerbejdżan – 135/3.19. Podważałoby to tezę, że izolacja Białorusi jest wynikiem innej miary, którą przykłada się do państw europejskich – to co dopuszczalne dla pozaeuropejskiego kręgu kulturowego jest niedopuszczalne w środku Europy. Por. The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008, <http://a330.g.akamai.net/7/330/25828/20081021185552/graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf> (27.01.2009).

⁸ Por. A. Vysotskaya Guedes Vieira, Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus Relations Need a Rethink?, „FIIA (UPI) Briefing Papers”, nr 18, 7 kwietnia 2008, Finish Institute of International Relations, <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=2125C6E4-B446-EE25-851F-F5B03F6EDE3C&lng=en> (20.03.2009); H. Haukkala, A. Moshes, Staying the Course. The Options of the West in the Face of Belarus, „FIIA (UPI) Briefing Papers”, nr 12, 28 lutego 2007, Finish Institute of International Relations, <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=06258301-E15F-ED60-9784-E1BFC0A9EA8C&lng=en> (20.03.2009).

⁹ We wrześniu 2006 podczas konferencji prasowej Łukaszenko zapowiedział, że w przypadku jednostronnego przyłączenia Białorusi do Rosji, „będzie tu gorzej niż w Czeczenii”, cyt. za. A. Eberhardt, Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991–2008, PISM, Warszawa 2008, s. 76.

¹⁰ Ł. Adamski, Dogadajmy się z dyktatorem, „Rzeczpospolita”, 26.09.2008; Ł. Adamski, Propozycja nowej strategii UE wobec Białorusi, „Biuletyn PISM”, nr 46 (514), 25.09.2008.

¹¹ Już w 2007 roku można było zetknąć się z opiniami unijnych urzędników, że gdyby Mińsk zdecydował się na podjęcie konkretnych działań, np. zwolnił więźniów politycznych, współpraca pomiędzy UE i Białorusią byłaby możliwa i bardziej owocna z punktu widzenia zmian na Białorusi niż dalsze orientowanie się na siły opozycyjne. Por. Cosmetic Surgery in Belarus: Toward a “New” Regime, “Belarus Brief Nadacia Pontis Foundation” 24.06.2007,

http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000016753/Belarus%20Brief_July%2024.pdf

(27.01.2009), s. 5

¹² Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning the release of Mr Sergei Parsiukevich and Mr Andrei Kim, 25.08.2008,

http://www.eu2008.fr/PFUE/cache/offonce/lang/en/accueil/PFUE-08_2008/PFUE-25.08.2008/PESC_bielorussie;jsessionid=9E458B4F8E8A65C9735C3FCE16663FE2

(27.01.2009);

Council Conclusions on Belarus. 2897th External Relations Council meeting Luxembourg, 13 October 2008, “Press”, 13.10.2008,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/103299.pdf

(27.01.2009);

The EU strategy towards Belarus: MEPs stress the need for greater democratisation, “Press release”,

15.01.2009, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-46208-012-01-03-903-20090114IPR46207-12-01-2009-2009-false/default_en.htm

(27.01.2009);

¹³ Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, Benita Ferrero-Waldner on the Elections in Belarus, “Belarus News and Analysis”, 30.09.2008,

<http://www.data.minsk.by/belarusnews/092008/503.html>

(27.01.2009); K. Kłysiński, Białoruś: rezultat wyborów nie przekreśla szans współpracy z Zachodem, „Tydzień na Wschodzie”, nr 31 (65),

01.10.2008; Non-Paper. “What the European Union could bring to Belarus”,

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf

(14.05.2007).

¹⁴ Por. M. Emmerson, Two Overlapping Crises, “CEPS European Neighbourhood Watch”, nr 42, październik 2008, s. 1.

¹⁵ М. Рахлей, Динамика реформ в Беларуси будет рассматриваться в контексте ситуации в регионе, заявил глава представительства Еврокомиссии, 21.01.2009 13:47 Политика, Беларусь — Евросоюз, Белорусская информационная компания,

<http://belapan.com/archive/2009/01/21/278964/>

(20.03.2009).

¹⁶ K. Hajduk, V. Silitski, After the GSP Withdrawal: The Case for the Resolution on the EU Policy towards Belarus, Belarusian Institute for Strategic Studies, 07.08.2007,

<http://www.belinstitute.eu/images/stories/documents/gspaug7en.pdf>

(19.08.2008).

-
- ¹⁷ Т Коровенкова, 30% белорусов готовы в ЕС хоть завтра, 14.01.2009 16:39 Белорусская неделя, Беларусь — Евросоюз, Общество, Белорусская информационная компания, <http://belapan.com/archive/2009/01/14/eu1652/> (20.03.2009).
- ¹⁸ S. M. Eke, T. Kuzio, Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus, "Europe-Asia Studies", vol. 52, nr 3, 2000, s. 523.
- ¹⁹ Хавьер Солана: Думаю, что это начало более глубоких и тесных отношений между Беларусью и Европейским союзом, 19.02.2009 19:12 Видео, Беларусь — Евросоюз, Белорусская информационная компания, <http://belapan.com/archive/2009/02/19/solanjmid/> (20.03.2009).
- ²⁰ *2926th EXTERNAL RELATIONS Council meeting – Brussels, 23 and 24 February 2009* (English)-Press:48, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/106331.pdf (13.03.2009)
- ²¹ Wyowiedź anonimowego polskiego dyplomaty dla portalu informacyjnego EUobserver, por. A. Rettman, Values to form core of EU 'Eastern Partnership'...,
- ²² *2933rd External Relations Council meeting (provisional version) – Brussels, 16 March 2009*, 7565/09 (Presse 63), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/106692.pdf (20.03.2009).
- ²³ М. Рахлей, Визит Соланы: "потворство диктатуре" или расширение окна возможностей?, 20.02.2009 14:52 Белорусская неделя, Беларусь — Евросоюз, Политика, Белорусская информационная компания, <http://belapan.com/archive/2009/02/20/eu1454/> (20.03.2009).