

Poker z Łukaszenką

Kamil Kłysiński

Mińsk nie jest ani gotowy do poważnych ustępstw w sferze demokratyzacji, przestrzegania praw człowieka czy wolności słowa, ani nimi zainteresowany. Z punktu widzenia Aleksandra Łukaszenki wszelkie systemowe zmiany w tych dziedzinach to bezpośrednie zagrożenie dla jego władzy oraz budowanego od lat systemu politycznego.

W odróżnieniu od prób ocieplenia relacji między Mińskiem a Brukselą podejmowanych w poprzednich latach, tym razem obie strony są poważnie zainteresowane osiągnięciem porozumienia. Zwolnienie w sierpniu 2008 roku na mocy prezydenckiego dekretu ostatnich białoruskich osadzonych uznawanych przez społeczność międzynarodową za więźniów politycznych stworzyło możliwość dla wznowienia dialogu na linii Mińsk-Bruksela. Miała na to wpływ także sierpniowa wojna w Gruzji. Jednak działania dyplomacji unijnej wskazują, że powtarza ona kardynalne błędy z poprzednich lat, co może w najgorszym wypadku spowodować zablokowanie całego procesu, natomiast w najlepszym razie niekorzystny dla Brukseli bilans działań.

Początek przełomu

Jesienią 2006 roku Bruksela przedstawiła białoruskim władzom nową ofertę pod nazwą „Co Unia Europejska może dać Białorusi”. Dokument zawierał dwanaście konkretnych postulatów demokratyzacji oraz szereg możliwych – w zamian za ich realizację – korzyści. W założeniu jego autorów miał to być sposób na wyjście z trwającego od wielu lat pata w stosunkach białorusko-unijnych, a jednocześnie realny instrument demokratyzacji białoruskiego reżimu. Tymczasem Mińsk uznał stawianie takich żądań za dyktat oraz nieuprawnioną ingerencję w sprawy wewnętrzne suwerennego państwa, w rezultacie czego stanowisko władz Białorusi uległo dodatkowemu usztywnieniu. Przełomowe znaczenie dla relacji na linii Mińsk-Bruksela miała dopiero stopniowa zmiana rosyjskiej polityki wobec Białorusi, zainicjowana na przełomie 2006 i 2007 roku. W celu wyegzekwowania od Mińska ustępstw na rzecz realnej budowy Państwa Związkowego oraz umożliwienia rosyjskim koncernom nabycia pakietów kontrolnych strategicznych zakładów przemysłowych, Rosja

zdecydowała się na zredukowanie subsydiów dla białoruskiej gospodarki. W trzech nowych umowach regulujących warunki dostaw gazu, ropy naftowej oraz wymiany handlowej określono harmonogramy dochodzenia do rynkowych zasad współpracy gospodarczej. Tym samym zagrożone zostały podstawy tak zwanego cudu gospodarczego na Białorusi, wynikającego przede wszystkim z niskich cen surowców energetycznych oraz licznych preferencji dla białoruskiej produkcji na rynku rosyjskim.

Główną słabością unijnych koncepcji jest ich znikoma atrakcyjność dla Mińska, co wynika z faktu braku aspiracji członkowskich Białorusi.

Aktywizacja polityki Kremla wobec Mińska sprawiła, że na Zachodzie coraz częściej padało pytanie o trwałość białoruskiej suwerenności i związaną z tym potrzebę nawiązania dialogu z reżimem. Również sam Łukaszenka, poddany rosyjskiej presji, coraz częściej wysyłał sygnały dobrej woli po adresem zachodnioeuropejskich stolic. Strona białoru-

ska szczególnie naciskała na pozyskanie zachodnich inwestycji, kredytów oraz technologii, które miały kompensować malejące wsparcie ze strony Rosji. Ważnym wydarzeniem było podpisanie 7 marca 2007 roku białorusko-unijnego porozumienia o otwarciu w Mińsku przedstawicielstwa Komisji Europejskiej. Zakończyło to ciągnące się od ponad dwóch lat negocjacje. Jednak jeszcze pod koniec marca doszło do brutalnych represji wobec opozycji, które zostały odebrane jako brak zainteresowania ze strony reżimu jakąkolwiek demokratyzacją. W rezultacie zarówno unijna dyplomacja, jak i władze większości państw członkowskich nie zdecydowały się na podjęcie dialogu politycznego i zajęły stanowisko oczekiwania. Ożywienie nastąpiło natomiast w sferze gospodarczej. Od początku 2008 roku władze białoruskie podjęły szereg działań na rzecz poprawy klimatu inwestycyjnego, w związku z czym coraz więcej zachodnich firm zgłaszało zainteresowanie ulokowaniem swojego kapitału na Białorusi.

Impuls dla nowego otwarcia

Pomimo dzielących je różnic, obie strony znakomicie zdawały sobie sprawę z konieczności podjęcia dialogu. Brakowało jedynie ostatecznego impulsu, który uruchomiłby ten proces. Punkt zwrotny nastąpił w sierpniu 2008 roku, kiedy doszło do dwóch brzemiennej w skutki wydarzeń: rosyjskiej operacji militarnej w Gruzji oraz zwolnienia przez białoruskiego prezydenta ostatnich osadzonych uznawanych przez społeczność międzynarodową za więźniów politycznych. Pierwsze wydarzenie odnowiło na Zachodzie lęk przed rosyjskim neoimperializmem – agresywną polityką odzyskiwania kontroli nad republikami poradzieckimi, w tym również nad Białorusią. W związku z tym padające od początku 2007 roku pytanie o perspekty-

wy białoruskiej niepodległości zyskało na znaczeniu. Natomiast drugie wydarzenie miało istotny wymiar symboliczny, oznaczało bowiem spełnienie jednego z dwunastu wspomnianych wcześniej postulatów UE, co stanowiło dobry i bezpieczny pretekst do rozpoczęcia oficjalnych rozmów z Mińskiem. O ile rosyjska inwazja na Gruzję była więc dla unijnej dyplomacji dodatkową motywacją do bardziej aktywnej polityki wobec Białorusi, to zwolnienie więźniów politycznych okazało się czymś w rodzaju szansy na jej rozpoczęcie. W konsekwencji już w sierpniu pojawiły się pierwsze oficjalne wypowiedzi przedstawicieli UE, doceniające gesty strony białoruskiej, doszło również do kilku spotkań premierów i ministrów niektórych państw członkowskich (w tym również szefa polskiego MSZ Radosława Sikorskiego) z ich białoruskimi odpowiednikami. Mimo to na forum UE nie podjęto wówczas żadnej konkretnej decyzji (przede wszystkim ze względu na sprzeciw Holandii), uzależniając dalszy dialog od przebiegu wyborów do białoruskiego parlamentu, wyznaczonych na 28 września ubiegłego roku.

Dialog mimo wszystko

Wbrew licznym zapewnieniom władz białoruskich o woli przeprowadzenia demokratycznych wyborów jesienią 2008 roku, zarówno sam przebieg kampanii, głosowania, jak i podliczania wyników nie odpowiadał międzynarodowym standardom demokracji. Znalazło to potwierdzenie we wstępnym i końcowym raporcie misji obserwacyjnej OBWE. Mimo to Bruksela nie wydała kategorycznego oświadczenia o zerwaniu ledwo wznowionego dialogu, zwracając w zamian uwagę na nieco mniej represyjny charakter wyborów oraz większą otwartość władz wobec obserwatorów międzynarodowych. Co więcej, już 3 października białoruski minister spraw zagranicznych Siergiej Martynow otrzymał oficjalne zaproszenie na zaplanowany na 13 października w Luksemburgu szczyt szefów MSZ. Podczas spotkania udało się uzyskać jednogłośnie i podjęto decyzję o zawieszeniu na sześć miesięcy sankcji wizowych wobec trzydziestu sześciu z czterdziestu jeden białoruskich wysokich urzędników państwowych, w tym samego Aleksandra Łukaszenki. Oficjalnie krok ten uzasadniono brakiem więźniów politycznych na Białorusi. Jednocześnie zapowiedziano przedstawienie stronie białoruskiej kilku warunków, których wypełnienie byłoby podstawą do przedłużenia zawieszenia sankcji lub nawet ich zniesienia w kwietniu bieżącego roku, czyli po upływie pierwszego okresu próbnego. Był to wyraźny sygnał gotowości do odejścia od polityki izolacji i jednocześnie wezwanie do reform. Jednak podjęcie tak wymownej i daleko idącej decyzji niedługo po niedemokratycznych wyborach stwarzało wrażenie akceptacji białoruskiego *status quo* w imię wyższych celów. Na tej podstawie część białoruskiej opozycji (zwycięzcy w rozmowach kularowych) wystąpiła z krytyką ocieplenia stosunków na linii

Mińsk-Bruksela. Wśród najczęściej padających zarzutów pojawiały się tezy o porzuceniu polityki wartości na rzecz korzyści ekonomicznych i geopolitycznych, o podziale białoruskiej gospodarki pomiędzy poszczególne państwa zainteresowane inwestowaniem, o cynicznym „handlu” więźniami politycznymi, wreszcie o prowadzeniu rozmów ze stroną rządową przy całkowitym lekceważeniu przedstawicieli opozycji. Padała również sugestia, że w związku z rosyjską presją oraz kryzysem finansowym należałoby jeszcze bardziej odizolować reżim Aleksandra Łukaszenki i w ten sposób zmusić go do demokratyzacji. Pomijając duży ładunek emocjonalny tych oskarżeń, warto zwrócić uwagę, że realizacja takiej koncepcji mogłaby doprowadzić do destabilizacji sytuacji wewnętrznej na Białorusi, a przy aktualnej kondycji ugrupowań opozycyjnych niekoniecznie musiałyby to oznaczać zwycięstwo demokracji nad autorytaryzmem.

Uzależnienie przez UE po raz kolejny poważniejszych działań od ustępstw politycznych reżimu grozi ponowną blokadą szans na realną współpracę.

Małe ustępstwa za duże korzyści

Niezależnie od tych krytycznych opinii dialog białorusko-unijny toczył się dalej. 3 listopada ubiegłego roku przybyła do Mińska specjalna delegacja Komisji Europejskiej, kierowana przez zastępcę dyrektora generalnego biura Komisji Europejskiej ds. stosunków zagranicznych Hugo Mingarellego, który przedstawił białoruskim władzom listę pięciu postulatów zmian, pod roboczą nazwą „mapy drogowej”. Znalazły się na niej następujące kwestie: wprowadzenie moratorium na więzienie osób ze względów politycznych, zmiany w prawie wyborczym, poszerzenie możliwości działania niezależnych mediów, stworzenie warunków dla równoprawnego funkcjonowania partii politycznych oraz nowelizacja kodeksu karnego pod kątem usunięcia artykułów stosowanych przeciwko działaczom opozycji. Podczas spotkania z wicepremierem RB Andrejem Kobiakowem Mingarelli stwierdził, że przeprowadzenie reform we wskazanych wyżej dziedzinach pozwoli stopniowo włączać Białoruś do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w ramach której możliwa będzie intensyfikacja ekonomicznej i politycznej współpracy, złagodzenie reżimu wizowego oraz poszerzenie kontaktów społecznych. Takie postawienie sprawy, choć jak najbardziej słuszne ze względów moralnych, niesie za sobą poważne ryzyko powtórzenia podstawowego błędu z wspomnianego już poprzedniego dokumentu unijnego „Co Unia Europejska może dać Białorusi”.

Przedłożone na początku listopada 2008 roku postulaty również uzależniają współpracę ekonomiczną od wypełnienia warunków natury politycznej. Już 6 listopada MSZ Białorusi wydało oświadczenie podsumowujące rozmowy z delegacją unijną,

w którym stwierdzono między innymi, że RB nie utrzymuje stosunków z partnerami europejskimi na płaszczyźnie „map drogowych”; kontynuuje konsultacje w celu przejścia na płaszczyznę konkretnej współpracy w takich sferach, jak blok handlowo-ekonomiczny, przewóz towarów, rozwój infrastruktury transportowej, bezpieczeństwo energetyczne; niczego od nikogo się nie doprasza, tylko proponuje współpracę tam, gdzie – według niej – UE również może osiągnąć wymierne korzyści.

Zatem Mińsk nie jest ani zainteresowany poważnymi ustępstwami w sferze demokratyzacji, przestrzegania praw człowieka, wolności słowa, zgromadzeń itd., ani obiektywnie do nich gotowy. Z punktu widzenia Aleksandra Łukaszenki wszelkie systemowe zmiany w tym obszarze to bezpośrednie zagrożenie dla jego władzy i pozycji w państwie oraz stabilności budowanego od lat systemu politycznego, z czym zgadza się również znaczna część nomenklatury (szczególnie ta powiązana z resortami siłowymi). Jednocześnie coraz bardziej technokratyczny aparat państwowo (w tym zarządzana od kilku miesięcy przez Uładzimira Makieję Administracja Prezydenta) zdaje sobie sprawę z konieczności wyjścia naprzeciw unijnym postulatom. Jednak ze względu na wskazane wcześniej ograniczenia systemowe, możliwe są tylko gesty i drobne – aczkolwiek nośne medialnie – zmiany, jak na przykład zarejestrowanie ruchu „O Wolność” Aleksandra Milinkiewicza czy dopuszczenie do kolportażu i sprzedaży w kioskach gazet „Narodnaja Wola” i „Nasza Niwa”. Niemal pewne wydaje się również dotrzymanie moratorium na wyroki więzienia ze względów politycznych, gdyż postulat ten jako jedyny nie wymaga żadnych działań ze strony władz.

Odrzucając możliwość pogłębionej demokratyzacji, strona białoruska jako główny obszar dialogu proponuje wymiar gospodarczy, handlowy, energetyczny, transportowy, ekologiczny itd., a więc wszystkie kwestie dalekie od konfliktu wartości i jednocześnie mogące przynieść szereg realnych korzyści. Już na samym początku dialogu władze Białorusi wyraźnie sformułowały swoje oczekiwania, wśród których na pierwszym miejscu znajduje się podpisanie umowy handlowej z Unią lub w szerszym wymiarze – Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy. W powyższym kontekście uzależnienie po raz kolejny wszystkich poważniejszych działań od ustępstw politycznych reżimu grozi ponowną blokadą poszerzenia realnej współpracy. Natomiast jeśli UE zachowa się w tej sprawie mniej pryncypialnie i zadowolony się wymienionymi wyżej kosmetycznymi ustępstwami Mińska, w zamian za to nie tylko przedłużając w kwietniu 2009 roku zawieszenie sankcji wizowych, ale również uruchamiając przynajmniej część instrumentów gospodarczych Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, to doprowadzi do bardzo niekorzystnej dla siebie sytuacji negocjacyjnej, bowiem Mińsk za pozorne posunięcia (nawet nie ustępstwa) otrzyma realne możliwości współpracy gospodarczej. Wydaje się, że realizacji właśnie takiego wariantu przebiegu dialogu UE-Białoruś w ciągu najbliższych kilku miesięcy będzie sprzyjać

brak jasnych i usystematyzowanych wymagań wobec białoruskich władz. Dobrym przykładem była zorganizowana 3 grudnia w Brukseli prezentacja wstępnych założeń unijnej polityki wschodniej, opartej na polsko-szwedzkim projekcie Wschodniego Partnerstwa. Unijny komisarz ds. polityki zagranicznej Benita Ferrero-Waldner stwierdziła, że Białoruś może zostać objęta działaniami na rzecz utworzenia strefy wolnego handlu pomiędzy UE a sześcioma republikami poradzieckimi, jednak pod warunkiem „zadowalających” postępów na drodze do liberalizacji i demokratyzacji. Zatem znów może zwyciężyć myślenie w kategoriach „najpierw polityka”.

Cynizm czy wyjście z twarzą?

Jedynym sposobem na uniknięcie powyższych problemów jest oddzielenie poszczególnych tematów w ramach dialogu, czyli innymi słowy powiązanie ustępstw Mińska z krokami UE w dokładnie tej samej sferze (na przykład ustępstwa ekonomiczne w zamian za reformy gospodarcze na Białorusi itd.). Wydaje się, że dzięki takiemu postępowaniu można osiągnąć co najmniej kilka korzyści: szybkie odblokowanie rozmów na temat najmniej kontrowersyjnych obecnie obszarów (gospodarki, handlu, transportu, ruchu osobowego, reżimu wizowego, ekologii, problemów społecznych), zwiększenie szansy na nakłonienie białoruskich władz do podjęcia głębokich i systemowych reform gospodarczych, uporządkowanie i usystematyzowanie dialogu, szybkie złagodzenie reżimu wizowego, a co za tym idzie poszerzenie kontaktów społecznych, zrównoważenie rangi osiągniętych przez obie strony korzyści, uniknięcie moralnego zarzutu kupowania przestrzegania wartości w zamian za inwestycje, kredyty, technologie i umowy handlowe, oraz – co obecnie wydaje się najważniejsze, szczególnie w kontekście kryzysu finansowego – wzmocnienie białoruskiej suwerenności gospodarczej i finansowej wobec Rosji. Ponadto zainicjowanie i konsekwentne wspomaganie najbardziej obecnie realnych głębokich reform ekonomicznych na Białorusi, choć nie spowoduje natychmiastowej demokratyzacji, to nieodwracalnie uruchomi proces przekształcania modelu państwa białoruskiego. W dłuższej perspektywie może się to przełożyć również na sytuację polityczną.

Główną słabością tej koncepcji jest znikoma atrakcyjność dla Mińska potencjalnych działań politycznych UE, co wynika choćby z faktu braku aspiracji członkowskich Białorusi. W najgorszym wariantcie może to oznaczać całkowite zaprzestanie rozmów w tym wymiarze. Jednak brak jakichkolwiek przesłanek gotowości reżimu do poważnych ustępstw politycznych zmniejsza ryzyko realnych strat wywołanych wyprowadzeniem spraw gospodarczych poza ramy dialogu politycznego. Istnieje spore prawdopodobieństwo, że wystarczającą ceną za możliwe drobne kroki będzie przedłużenie zawieszenia sankcji wizowych w kwietniu bieżącego roku. Wydaje się, że pewną szansę na bardziej elastyczną politykę wobec Mińska stwarza polsko-

-szwedzka koncepcja Wschodniego Partnerstwa, zakładająca zróżnicowanie działań i wymagań w zależności od kraju, jego specyfiki i oczekiwań wobec współpracy ze stroną unijną. Oczywiście taka modyfikacja strategii unijnej wobec Białorusi wywoła falę oskarżeń o skrajny cynizm i kapitulację wobec Łukaszenki, tym niemniej tylko wówczas oferta zachodnia będzie rzeczywiście konkurencyjna wobec siły i szybkości oddziaływania Rosji. 🏰

Kamil Kłysiński jest analitykiem Ośrodka Studiów Wschodnich.