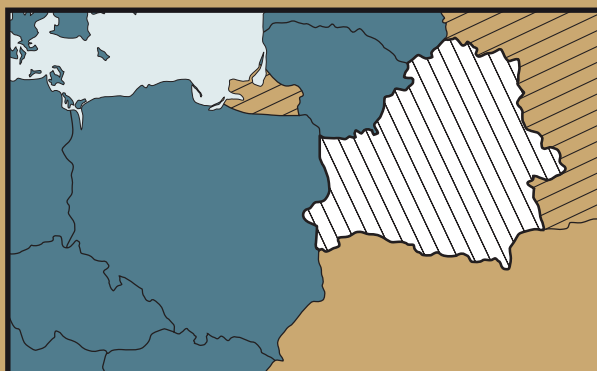


OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
Centre for Eastern Studies

RAPORT

BIAŁORUŚ 2006



WARSZAWA STYCZEŃ 2007

Rafał Sadowski

BIAŁORUŚ 2006

TEZY / 2

WSTĘP / 3

I. SYTUACJA WEWNĘTRZNA / 4

1. Obóz władzy / 4

1.1. Władze wobec wyborów prezydenckich

1.2. Podziały polityczne w obozie władzy

2. Opozycja / 6

3. Społeczeństwo / 10

4. Sytuacja gospodarcza / 12

II. STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE / 14

1. Relacje białorusko-rosyjskie / 14

2. Zachód wobec Białorusi / 18

PODSUMOWANIE / 21

ANEKS 1 / 22

ANEKS 2 / 22

ANEKS 3 / 23

ANEKS 4 / 23

TEZY

1. Po wyborach prezydenckich w marcu 2006 roku Alaksandr Łukaszenka wzmocnił swoją pozycję na wewnętrznej scenie politycznej. Udało mu się utrzymać pełną kontrolę nad obozem władzy i nie dopuścić do pojawienia się w nim ruchów odśrodkowych. Opozycji, wskutek podziałów i braku jasnej strategii działania, nie udało się ugruntować wzrostu poparcia społecznego, jaki nastąpił przed wyborami. Z kolei w białoruskim społeczeństwie dominuje stan biernej akceptacji dla obecnej sytuacji w państwie. W efekcie nie ma realnych zagrożeń wewnętrznych dla władzy prezydenta Łukaszenki.
2. Największym wyzwaniem politycznym dla białoruskiego prezydenta jest dalszy rozwój stosunków Białorusi z Rosją. Moskwa wywiera silną presję na spełnienie przez Mińsk jej żądań ekonomicznych (współpraca energetyczna) i politycznych (integracja obu państw), których realizacja doprowadziłaby do poważnego osłabienia pozycji politycznej Alaksandra Łukaszenki, a także do ograniczenia niezależności Białorusi na rzecz Rosji. Chociaż mało prawdopodobne jest, aby w najbliższym czasie doszło do radykalnych zmian w relacjach pomiędzy obu państwami, to wydaje się, że w perspektywie kilkuletniej realne jest pogłębienie zależności Białorusi od Rosji oraz stopniowe osłabienie pozycji politycznej Alaksandra Łukaszenki.
3. W odpowiedzi na rozwój sytuacji na Białorusi (wzrost represyjności reżimu, utrzymująca się samoizolacja polityczna) państwa UE i NATO zintensyfikowały krytykę władz w Mińsku (łącznie z wprowadzeniem ograniczonych sankcji) oraz nasiliły działania mające na celu wsparcie białoruskiego społeczeństwa (pomoc na rzecz struktur społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów).
4. Białoruska gospodarka znajduje się we względnie dobrej kondycji. Jednak wskutek dużego uzależnienia zewnętrznego (zwłaszcza od Rosji), wzrost gospodarczy nie ma trwałych podstaw. Stopniowe ograniczanie subsydiowania gospodarki białoruskiej przez Rosję – odejście od dostaw tanich surowców energetycznych i preferencji handlowych, może w perspektywie krótkoterminowej doprowadzić do pogorszenia się sytuacji ekonomicznej.
5. Obecnie na Białorusi brak wewnętrznych bodźców, które mogą zapoczątkować przemiany w perspektywie najbliższych kilku lat. Potencjalne zmiany obecnej sytuacji (niezależnie od ich charakteru) mogą być efektem asertywnej polityki Rosji wobec Mińska. Ograniczenie wsparcia ekonomicznego i przejęcie kluczowych branż przemysłu na Białorusi przez kapitał rosyjski doprowadzi do osłabienia pozycji politycznej Alaksandra Łukaszenki, co może przyczynić się do zmian w systemie polityczno-ekonomicznym.

WSTĘP

Zwycięskie dla Alaksandra Łukaszenki wybory prezydenckie 19 marca 2006 roku odegrały istotną rolę w kształtowaniu dyktatorskiego reżimu politycznego na Białorusi. Represyjne i niedemokratyczne metody, które wykorzystywała władza, by zapewnić w wyborach zwycięstwo Łukaszence, stały się trwałymi elementami funkcjonowania systemu politycznego na Białorusi. Należy do nich zaliczyć m.in.: tworzenie prawnych i administracyjnych narzędzi ograniczających swobodę działania obywateli oraz arbitralny sposób ich stosowania, zastraszanie społeczeństwa poprzez działania instytucji bezpieczeństwa państwowego, prowadzenie zakrojonej na szeroką skalę propagandy państwowej, a także ograniczenie swobód obywatelskich i wolności słowa. W efekcie wyborów prezydenckich umocniona została pozycja polityczna Alaksandra Łukaszenki, który przedłużył sprawowanie swojej władzy o kolejne pięć lat, tj. do roku 2011, wzmocnił aparat represji, skonsolidował obóz władzy i utrzymał marginalną pozycję obozu demokratycznego w kraju. Zagwarantowało to stabilność obecnego reżimu władzy na Białorusi i zakonserwowało specyficzny system polityczno-ekonomiczny tego kraju.

Celem niniejszego raportu jest prezentacja sytuacji na Białorusi po wyborach prezydenckich w marcu 2006 roku. Pierwsza część poświęcona sytuacji wewnętrznej zawiera charakterystykę wewnętrznej sceny politycznej, zarówno obozu władzy, jak i opozycji. W tej części znajduje się także rozdział poświęcony analizie postaw oraz nastrojów panujących w białoruskim społeczeństwie. Kolejny rozdział opisuje sytuację ekonomiczną Białorusi i politykę gospodarczą jej władz.

Druga część raportu dotyczy relacji zagranicznych Białorusi. Podzielona jest na dwa rozdziały opisujące stosunki Mińska z jej najważniejszym partnerem zagranicznym – Moskwą oraz z państwami Zachodu rozumianymi jako państwa członkowskie Unii Europejskiej i NATO. Na zakończenie omówiono perspektywy rozwoju sytuacji na Białorusi.

I. SYTUACJA WEWNĘTRZNA

1. Obóz władzy

1.1. Władze wobec wyborów prezydenckich

Wybory prezydenckie w 2006 roku

Wybory prezydenckie w marcu 2006¹ roku przebiegały pod całkowitą kontrolą władz białoruskich. Opozycji, mimo konsolidacji i wystawienia wspólnego kandydata koalicji Zjednoczonych Sił Demokratycznych – Alaksandra Milinkiewicza², nie udało się ani na chwilę zagrozić pozycji prezydenta. Według oficjalnych wyników Alaksandr Łukaszenka zdobył poparcie 82,6% głosujących, pozostali kandydaci uzyskali: Alaksandr Milinkiewicz – 6%, Siarhiej Hajdukiewicz – 3,5%, Alaksandr Kazulin – 2,3%. Frekwencja wyniosła 92,6%.

Sytuacja po wyborach – władza wobec społeczeństwa

Pozycji władz nie zagroziły też protesty opozycji po wyborach, które zebrały stosunkowo dużą liczbę uczestników (w największej demonstracji wzięło udział nawet ok. 20 tys. osób). Służbom bezpieczeństwa udało się odizolować od reszty społeczeństwa demonstrantów, którzy w dniach 19–24 marca rozbili na głównym placu Mińska miasteczko namiotowe. Jednocześnie blokada informacyjna sprawiła, że o działaniach opozycji informowana była niewielka część mieszkańców Białorusi. Z tego m.in. powodu protesty nie objęły większej części społeczeństwa i miały bardzo ograniczony zasięg. Doszło do nich przede wszystkim w Mińsku, a pojedyncze pikety odbyły się w Witebsku i Grodnie. Po wyborach białoruski reżim kontynuuje politykę represyjną wobec swoich oponentów. Po rozbiciu niezależnych mediów, które nastąpiło przed wyborami prezydenckimi w 2006 roku, główne działania skierowano przeciw partiom i opozycyjnym politykom oraz organizacjom pozarządowym.

Taktyka białoruskich władz polega raczej na prowadzeniu metodycznych działań przeciw poszczególnym środowiskom i ugrupowaniom (np. likwidacja niektórych organizacji czy mediów itd.), niż na zmasowanym ataku wymierzonym w cały sektor opozycyjny (np. delegalizacja wszystkich partii opozycyjnych czy masowe areszty liderów). Celem takiego działania jest uniknięcie negatywnej i niekontrolowanej reakcji w kraju oraz nadmiernej krytyki na arenie międzynarodowej.

Zwraca uwagę stopniowa zmiana charakteru narzędzi represyjnych stosowanych przez władze przeciw opozycji. O ile mniej więcej do 2004 roku władze nie wahały się użyć zdecydowanej siły (brutalne rozbijanie demonstracji, porwania i pobicia działaczy opozycyjnych i niezależnych dziennikarzy), o tyle obecnie częściej stosują narzędzia administracyjno-prawne, które mają sankcjonować represje (np. delegalizację organizacji lub wieloletnie areszty działaczy).

1.2. Podziały polityczne w obozie władzy

Charakterystyka układu grup nomenklaturowych

Specyfiką Białorusi jest brak politycznej partii będącej reprezentacją obozu rządzącego w systemie władzy. Prezydent Łukaszenka nie zdecydował się na utworzenie partii politycznej, za pomocą któ-

¹ Głosowanie przedterminowe rozpoczęło się 12 marca, a zasadniczym terminem wyborów była niedziela 19 marca 2006 r.

² Oprócz Milinkiewicza, w wyborach wziął udział Alaksandr Kazulin, lider Białoruskiej Partii Socjaldemokratycznej Hramada, która nie przystąpiła do koalicji Sił Demokratycznych. Kazulin w swojej kampanii występował przeciw prezydentowi Łukaszence, a także odnosił się krytycznie do Alaksandra Milinkiewicza (szerzej o relacjach Milinkiewicz–Kazulin w rozdz. 2 – *Opozycja*).

rej sprawowałby władzę, co ma miejsce w innych reżimach autorytarnych na obszarze b. ZSRR³. Opiera natomiast swoją władzę na armii urzędników administracji wykonawczej oraz funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. W skład rządu, parlamentu i innych organów państwowych wchodzi urzędnicy, a nie politycy.

Białoruski obóz władzy nie stanowi jednolitego ugrupowania, lecz jest podzielony na kilka nieformalnych nomenklaturowych grup interesu. Formują się one w przenikających się sferach: administracji wykonawczej (tzw. pionowy układ władzy), biznesu i służb specjalnych.

Grupy te, rywalizując pomiędzy sobą, pozostają lojalne wobec prezydenta Łukaszenki, przeciwko któremu nie podejmują żadnych działań. Potwierdza to m.in. zachowanie w okresie wyborów 2006 roku białoruskiej nomenklatury, która w pełni poparła obecnego prezydenta⁴.

Układ polityczny na Białorusi, którego gwarantem jest Alaksandr Łukaszenka, zapewnia rządzącej nomenklaturze wiele przywilejów i możliwość czerpania dużych korzyści ze sprawowania władzy, co jest główną motywacją popierania prezydenta. Poparcie to wynika także z presji wywieranej na urzędników przez podporządkowane prezydentowi instytucje bezpieczeństwa państwa.

Grupy nomenklaturowe rywalizują między sobą o wpływy w strukturach władzy, o kontrolę nad poszczególnymi sferami decyzyjnymi w państwie, źródłami finansowymi (zapewnienie sobie finansowego zaplecza poprzez kontrolę nad poszczególnymi gałęziami gospodarki i firmami państwowymi) oraz instytucjami bezpieczeństwa państwa (wykorzystywanymi jako narzędzie ochrony interesów i zwalczania rywali). Dla osiągnięcia tych celów kluczowe jest uzyskanie poparcia prezydenta Łukaszenki.

Układ władzy zmienia się stosunkowo często w związku z roszadami kadrowymi prowadzonymi przez Łukaszenkę. Jednak w okresie jego rządów zawsze występowały w jego otoczeniu 2–4 najsilniejsze nieformalne grupy, dzielące się wpływami w państwie i kilka pomniejszych grup lub pojedynczych osób.

Dynamika zmian w latach 2004–2006

Obecny układ grup nomenklaturowych jest efektem wewnętrznych procesów zapoczątkowanych pod koniec 2004 roku. Wówczas zostali zdymisjonowani wpływowi urzędnicy, powiązani, jak się wydaje, z rosyjskimi służbami specjalnymi czy też rosyjskimi ośrodkami wpływu – ówczesny szef Administracji Prezydenta Ural Łatypau i szef KGB Leanid Jerin⁵. Prezydent przeprowadził też czystki, zwłaszcza w KGB, które uważano za instytucję o dużych wpływach rosyjskich. W wyniku wzrastającego napięcia i rozbieżności w dialogu z Moskwą Alaksandr Łukaszenka coraz bardziej obawiał się nadmiernego oddziaływania rosyjskiego w białoruskim obozie władzy.

Układ elit władzy w latach 2004–2005 był zdominowany przez rywalizujące ze sobą grupy ówczesnego prokuratora generalnego Wiktara Szejmana i szefa Komitetu Kontroli Państwowej (KGK)⁶ Anatola Tozika. Grupa wokół Anatola Tozika zaczęła się tworzyć po referendum konstytucyjnym w 1996 roku. Sam Tozik uzyskał w 2004 roku bardzo silną pozycję w państwie i uważano go nawet za drugą

³ Pojedyncze partie polityczne popierające Łukaszenkę – jak np. Komunistyczna Partia Białorusi czy oficjalnie deklarująca opozycyjność, a faktycznie proŁukaszenkowska (tzw. opozycja systemowa) Liberalno-Demokratyczna Partia Białorusi – odgrywają marginalną rolę w systemie politycznym i nie można ich uznać za partie rządzące.

⁴ W czasie poprzednich wyborów prezydenckich w 2001 roku głównym kandydatem opozycji był lider państwowej Federacji Związków Zawodowych Uładzimir Hanczaryk. Ponadto pojedynczy przedstawiciele nomenklatury, jak np. Michaił Marynicz, Leanid Sinicyń, Leanid Kałuhin, Michaił Lawonau czy Natalia Maszerowa (w ostatniej chwili jednak poparła Łukaszenkę) próbowali startować w wyborach i konkurować z Łukaszenką.

⁵ Ural Łatypau do 1989 roku pracował w Moskwie, był wykładowcą w mińskiej uczelni KGB. Leanid Jerin do 1995 roku był szefem FSB w obwodzie moskiewskim.

⁶ Komitet Kontroli Państwowej (Kamitet Gasudarstwiennego Kontrola, KGK) – instytucja będąca odpowiednikiem polskiej Najwyższej Izby Kontroli, mająca jednak znacznie szersze kompetencje, w tym uprawnienia do prowadzenia działalności operacyjnej (Departament Śledztw Finansowych – DFR KGK); dlatego można ją uznać za jeden z organów bezpieczeństwa państwowego.

osobę po prezydencie. Związani z nim ludzie uzyskali bardzo duże wpływy, zwłaszcza w biznesie oraz przejęli kontrolę nad procesami gospodarczymi kraju. Z Tozikiem powiązany był m.in. premier Siarhiej Sidorski. Pozwalało to „grupie Tozika” uzyskać pewien wpływ na nominacje na stanowiska dyrektorów firm państwowych. Dzięki kierowaniu KGK, Tozik mógł także utrzymywać kontrolę nad przepływami finansowymi oraz nadzorować działalność firm państwowych. W 2004 roku Tozik nawiązał taktyczny sojusz z Uralem Łatypawem, który do końca 2004 roku był jedną z kluczowych postaci białoruskiego establishmentu⁷. Z rekomendacji Łatypawa i przy wsparciu Tozika nominację na ministra spraw zagranicznych uzyskał Siarhiej Martynau⁸. Do grupy tej należy zaliczyć też powiązanego z Sidorskim ówczesnego ministra energetyki Uładzimira Siemaszkę.

W połowie 2005 roku w prasie niezależnej pojawiły się spekulacje, iż Tozik mógłby zostać następcą Łukaszenki⁹. Wydaje się, że tego typu pogłoski, potwierdzające silną pozycję Tozika, doprowadziły do jego zdymisjonowania w kwietniu 2006 roku i wysłania na „polityczną zsytkę” – jako ambasadora do Pekinu. Nie można przy tym wykluczyć, iż do dymisji Tozika mogły przyczynić się zakulisowe rozgrywki innych liderów nomenklaturowych, zwłaszcza Wiktora Szejmana¹⁰.

Nowy układ

Obecny układ nomenklaturowy wyłonił się po rozsadach kadrowych w kwietniu 2006 roku, z których najważniejszymi były: nominacja Wiktora Szejmana na stanowisko sekretarza Rady Bezpieczeństwa, dymisja Anatola Tozika, utrzymanie na stanowisku premiera Siarhieja Sidorskiego i awans Uładzimira Siemaszki na stanowisko pierwszego wicepremiera odpowiedzialnego m.in. za sektor energetyczny.

W związku z powyższymi zmianami można wyróżnić obecnie trzy główne ugrupowania nomenklaturowe oraz kilka wpływowych pojedynczych osób. Pierwszą grupę tworzą osoby powiązane z Wiktaorem Szejmanem. Drugą – osoby z tzw. klanu Tozika (klan przetrwał pomimo dymisji lidera). Do rangi nowego lidera zaczyna wyrastać Uładzimir Siemaszka, ale ważną rolę odgrywa również premier Sidorski (choć jego pozycja jest coraz słabsza). Trzecią grupę tworzą osoby związane z Administracją Prezydenta, gdzie najważniejsze role odgrywają starszy syn Alaksandra Łukaszenki – Wiktar oraz doradca prezydenta ds. polityki zagranicznej Uładzimir Makiej.

2. Opozycja

Opozycja w trakcie wyborów prezydenckich

Przed wyborami prezydenckimi w 2006 roku większość ugrupowań opozycyjnych – partii politycznych, organizacji pozarządowych i ruchów społecznych – skupiło się w koalicji Zjednoczonych Sił Demokratycznych (ZSD). Najważniejszymi siłami tworzącymi ZSD były: Białoruski Front Narodowy (BNF), Zjednoczona Partia Obywatelska (AHP), Partia Komunistów Białorusi (PKB) oraz szereg organizacji pozarządowych¹¹. 2 października 2005 roku kongres ZSD wybrał na lidera i kandyda-

⁷ Obaj znają się z okresu wspólnej pracy w Instytucie Bezpieczeństwa Narodowego w połowie lat 90.

⁸ Za protegowanego Urala Łatypawa uważa się też m.in. obecnego ambasadora Białorusi w Polsce – Pawła Łatuszkę.

⁹ M.in. o próbę przewrotu w państwie oskarżył publicznie Tozika aresztowany w 2005 roku przez DFR KGK Alaksandr Tatarincew – dyrektor Djem Banku.

¹⁰ Szejman m.in. w 2004 i 2005 roku usilnie zabiegał o nowelizację ustawy o KGK, ograniczającą jej kompetencje. Wydaje się, że te działania miały służyć osłabieniu pozycji Tozika.

¹¹ Oprócz wymienionych, do koalicji przystąpiły mniejsze ugrupowania polityczne – Białoruska Partia Ekologiczna Zielonych, Europejska Koalicja oraz działacze partii socjaldemokratycznych Státkiewiczza i Szuszkiewiczza, którzy nie przystąpili do BSDP-H.

ta w wyborach działacza pozarządowego – Alaksandra Milinkiewicza. Do koalicji nie przystąpiła Białoruska Partia Socjaldemokratyczna Hramada (BSDP-H) oraz część pojedynczych działaczy post-nomenklaturowych (m.in. Mieczysław Hryb, Wasilij Lawonau), którzy poparli w wyborach Alaksandra Kazulina, byłego rektora Białoruskiego Uniwersytetu Państwowego i szefa BSDP-H.

Koalicja i obóz Kazulina prowadziły kampanie wyborcze niezależnie od siebie. Milinkiewicz starał się nie prowokować władz ostrymi wypowiedziami, by te nie zablokowały jego kandydatury. Jego kampania polegała głównie na podróżach po całym kraju i półlegalnych spotkaniach z wyborcami na bazarach czy przed zakładami pracy¹².

Natomiast Kazulin wybrał bardziej prowokacyjny sposób prowadzenia kampanii – prezentował się jako radykalny przeciwnik prezydenta Łukaszenki¹³ i ostro go krytykował. Zarazem jednak w swych wypowiedziach dyskredytował Milinkiewicza. Taki sposób prowadzenia kampanii przez Kazulina oraz elementy jego biografii (m.in. członek obozu władzy i aktywny zwolennik Łukaszenki do 2005 roku) i nie do końca jasne powiązania polityczne (z częścią nomenklatury białoruskiej oraz ze stroną rosyjską), wzbudzały wątpliwości co do jego intencji i nie pozwalały wykluczyć przypuszczeń, że jego działania mają też na celu osłabienie koalicji demokratycznej skupionej wokół Milinkiewicza.

Wybory – umiarkowany sukces opozycji

Pomimo formalnej porażki wybory prezydenckie nie okazały się klęską demokratycznej opozycji. Do jej osiągnięć można zaliczyć m.in. rozpowszechnienie informacji w białoruskim społeczeństwie na temat opozycji i jej programu, dzięki stosunkowo sprawniej kampanii wyborczej; wykreowanie Alaksandra Milinkiewicza na opozycyjnego lidera i powołanie wspólnych struktur organizacyjnych (sztab wyborczy, „gabinet cieni”). Sukcesem było także zmobilizowanie do aktywnych wystąpień znaczącej liczby Białorusinów. Co prawda liczba protestujących osiągnęła poziom z wiosny 2000 r., co można by uznać raczej za świadectwo powolnego odrabiania strat po okresie porażek (po wyborach w latach 2000, 2001, 2003 i 2004), niż zdobywania przewagi. Należy jednak zwrócić uwagę, że nigdy jeszcze środowiska demokratyczne nie były zmuszone działać przy tak silnym natężeniu represji ze strony reżimu. Ważnym sukcesem, do którego białoruska opozycja częściowo się przyczyniła, było też umiędzynarodowienie kwestii Białorusi i uzyskanie silnego poparcia ze strony państw Zachodu¹⁴.

Powyborcze represje władz

Po wyborach prezydenckich władze podjęły działania mające na celu zneutralizowanie najaktywniejszych liderów opozycji i rozbięcie jedności koalicji Zjednoczonych Sił Demokratycznych (ZSD).

Po wyborach wielu działaczy opozycyjnych trafiło do aresztu, m.in. liderzy organizacji Partnerstwo mającej prowadzić niezależną obserwację wyborów – Mikołaj Astrejka (2 lata pozbawienia wolności) i Cimofiej Drańczuk (1 pozbawienia wolności). Ponadto na krótsze kary pozbawienia wolności (od 10 dni do 6 miesięcy) zostało skazanych wielu aktywistów sztabów wyborczych kandydatów opozycji oraz uczestników wieców. Alaksandra Kazulina skazano na 5,5 roku pozbawienia wolności.

W sprawach politycznych zapadają coraz surowsze wyroki, co przed 2005 rokiem nie było tak częste (przeważnie karano grzywnami i kilkunastodniowymi aresztami). Coraz częstsze są też przypadki

¹² W warunkach białoruskich kandydaci opozycyjni prawie nie mogli prowadzić normalnej agitacji wyborczej: rozdawać ulotek, rozklejać plakatów. Nie mieli też dostępu do mediów państwowych, a władze często nie zgadzały się na organizowanie wieców wyborczych bądź utrudniały ich przeprowadzenie.

¹³ Oskarżał Łukaszenkę o polityczne morderstwa, okradanie narodu (jego słynne pytanie w wystąpieniu telewizyjnym: „Sasza, gdzie dieńgi?”) i niemoralny styl życia.

¹⁴ Świadczy o tym szereg wizyt w państwach europejskich lidera opozycji Alaksandra Milinkiewicza, który był przyjmowany na najwyższym szczeblu (żaden z przedstawicieli władz nie odbył spotkań na takim poziomie od 1999 roku).

nękania krótkimi aresztami za każdy przejaw postaw opozycyjnych (np. za posiadanie nieuznawanej przez władze biało-czerwono-białej flagi białoruskiej, posiadanie ulotek opozycyjnych itp.).

Władze podjęły też działania zmierzające do likwidacji partii politycznych i organizacji społecznych. Przed groźbą likwidacji stanęła jedna z trzech ważniejszych partii ZSD – Partia Komunistów Białorusi (PKB), z powodu rozłamu w jej szeregach, zapewne inspirowanego przez białoruskie służby specjalne¹⁵. Na początku sierpnia szef Białoruskiej Ekologicznej Partii Zielonych (BEPZ) wchodzącej w skład ZSD, Mikołaja Kartasz wyraził obawę, że jego partia może zostać delegalizowana z powodu zbyt małej liczby struktur regionalnych¹⁶.

Władze kontynuują też działania wymierzone w organizacje pozarządowe. Na przykład 26 maja 2006 roku Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło z wnioskiem o wstrzymanie działalności Białoruskiego Komitetu Helsińskiego – jednej z najważniejszych organizacji obrońców praw człowieka.

Kryzys opozycji

Niezależnie od presji władz opozycji nie udało się jednak skonsumować skromnego sukcesu, jaki przyniósł przebieg kampanii. Po wyborach dosyć szybko doszło do wewnętrznych konfliktów, które zaowocowały kolejnymi przetasowaniami na scenie opozycyjnej. Fiaskiem zakończyły się próby stworzenia i realizacji wspólnej strategii działania. Ponadto nie wypracowano i nie przedstawiono opinii publicznej konkretnego programu rozwoju polityczno-społecznego, alternatywnego wobec polityki obozu władzy. W efekcie, po krótkotrwałym wzroście przed wyborami prezydenckimi, spadło poparcie społeczne dla struktur demokratycznych.

Dynamika podziałów wewnątrz opozycji

Po wyborach lider opozycji Alaksandr Milinkiewicz nie utrzymał silnej pozycji politycznej w obozie opozycyjnym, m.in. z powodu braku wymiernego sukcesu. Spowodowało to powstanie ruchów odśrodkowych. Do rywalizacji o przywództwo w opozycji wystąpili po wyborach jego konkurenci, zwłaszcza szef AHP Anatol Labiedźka oraz szef PKB Siarhiej Kalakin.

Główna oś konfliktu przebiega pomiędzy Milinkiewiczem i Labiedźką. Po wyborach lider AHP podjął działania mające pozwolić mu zająć pozycję Milinkiewicza. Zaczął domagać się zwołania Kongresu ZSD, który miałby wybrać ponownie przywódcę. Argumentował, że Kongres ZSD, który odbył się w 2005 roku, wybrał kandydata tylko na wybory prezydenckie i obecnie istnieje potrzeba powołania nowych struktur i nowego lidera. W swych wypowiedziach¹⁷ i działaniach Labiedźka zaczął podważać pozycję Milinkiewicza. Jego postulat ograniczenia wpływu organizacji pozarządowych w strukturach decyzyjnych opozycji i zwiększenia w nich znaczenia partii politycznych wymierzony jest w pozycję Milinkiewicza, który zawdzięcza ją w głównej mierze poparciu sektora pozarządowego, stanowiącego aktywną część białoruskiej opozycji oraz partii BNF.

Ponadto Labiedźka zaczął lansować pomysł zbliżenia ze znajdującą się poza strukturami ZSD partią BSDP-H Alaksandra Kazulina. Do postulatów Labiedźki przyłączył się lider PKB Siarhiej

¹⁵ Tzw. grupa weteranów wchodząca w skład PKB wystąpiła z inicjatywą zjednoczenia partii z profukaskenkową Komunistyczną Partią Białorusi (KPB). 15 lipca odbył się zjazd „zjednoczeniowy”, na którym część działaczy PKB weszła w skład KPB. KPB wystąpiło formalnie do Ministerstwa Sprawiedliwości o sprawdzenie liczebności PKB. Zgodnie z prawem, jeśli partia ma struktury lokalne w mniejszej niż połowa liczbie okręgów, może to stanowić podstawę do delegalizacji partii. We wrześniu Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło do sądu z wnioskiem o likwidację partii.

¹⁶ BEPZ obok BNF jest zapleczem dla lidera opozycyjnej koalicji Alaksandra Milinkiewicza. Delegalizacja BEPZ spowodowałaby osłabienie pozycji Milinkiewicza w szeregach opozycji. Może to mieć istotne znaczenie w kontekście trwającej rywalizacji pomiędzy opozycyjnymi liderami Milinkiewiczem i Labiedźką – szefem Zjednoczonej Partii Obywatelskiej, któremu zaczyna być przychylna PKB.

¹⁷ Np. 10 października 2006 roku Labiedźka określił Milinkiewicza mianem „demokratycznego comendante”, zarzucając mu dążenie do podporządkowania sobie wszystkich ugrupowań opozycyjnych i stwierdził, że nie uważa go za lidera białoruskiej opozycji.

Kalakin. Efektem zacieśniania współpracy partii rywalizujących z Milinkiewiczem było podpisanie 25 września 2006 roku umowy o koordynowaniu kampanii wyborczej do władz lokalnych przez AHP, PKB, BSDP-H i zdelegalizowaną Partię Pracy. Świadczy to o utworzeniu koalicji przez te partie poza strukturami ZSD .

W odpowiedzi zwolennicy Milinkiewicza zaczęli ograniczać rolę Labiedźki w strukturach opozycyjnych. Temu ma służyć m.in. powołany 13 lipca 2006 roku Sekretariat Rady Politycznej ZSD, który dubluje funkcje innej opozycyjnej struktury – Komitetu Narodowego, tzw. „gabinetu cieni”, któremu przewodniczy Labiedźka. Jednocześnie zaczęto organizować wokół Milinkiewicza ruch ogólnospołeczny „O wolność” („Za swabodu”), który ma prowadzić obywatelskie akcje protestu. Także szef PKB Siarhiej Kalakin wystąpił we wrześniu z propozycją utworzenia Sojuszu Sił Lewicowych przez PKB, BSDP-H, Partię Kobiet „Nadzieja” i Białoruską Socjaldemokratyczną Hramadę.

Układ wewnątrz sił opozycyjnych

W efekcie powyższych przetarasowań zaczynają się kształtować dwa skrzydła wewnątrz obozu demokratycznego. Bardziej skonsolidowana wydaje się grupa skupiona wokół Alaksandra Milinkiewicza. Popiera go przede wszystkim partia BNF oraz szereg organizacji pozarządowych i społecznych, które zaczynają współdziałać w ramach kampanii „O wolność”. Ponadto Milinkiewicza popierają nadal pozostali członkowie koalicji ZSD, m.in. Europejska Koalicja i Partia Zielonych.

Drugie skrzydło jest mniej jednolite. Tworzy je z jednej strony AHP – odwołująca się do haseł liberalizmu gospodarczego, a z drugiej lewicowe ugrupowania komunistów i socjalistów, z których najważniejszymi są PKB i BSDP-H.

Spór, jaki toczy się wewnątrz białoruskiej opozycji, nie ogranicza się jednak tylko do rywalizacji politycznej wynikającej z ambicji poszczególnych działaczy. Oba skrzydła różnią się zarówno wizją polityczną i programami, jak i proponowaną strategią działania.

Postulowana przez Milinkiewicza strategia działania opozycji opiera się na wykorzystaniu nowych metod protestu (np. uliczne happeningi, nowoczesne sposoby rozpowszechniania informacji). Były kandydat na prezydenta opowiada się za decentralizacją struktur opozycyjnych i tworzeniem organizacji sieciowych. Uznaje przy tym znaczenie oddolnych inicjatyw społecznych, nieinspirowanych przez partie polityczne.

Konkurenci Milinkiewicza opowiadają się za utrzymaniem hierarchicznej organizacji struktur opozycyjnych, w których najważniejsza rola przypadłaby partiom politycznym. Preferują także tradycyjne metody działania białoruskiej opozycji, np. udział w kampaniach wyborczych, kampanie zbierania podpisów pod petycjami do władz itd.

Oba skrzydła różnicuje też wizja miejsca Białorusi w stosunkach międzynarodowych. Milinkiewicz i jego zwolennicy prezentują nastawienie bardziej prozachodnie niż pozostałe ugrupowania białoruskiej opozycji. Opowiadają się za rozwojem bliskich relacji, a nawet za jakąś formą integracji z UE, przy zachowaniu partnerskich relacji z Rosją.

Przedstawiciele drugiego skrzydła opozycji wydają się bardziej sceptyczni wobec projektów integracji z Zachodem. Zwłaszcza PKB i BSDP-H zachowują stanowisko prorosyjskie i są pozytywnie nastawione do integracji Białorusi z Rosją, przy zachowaniu niepodległości.

Konsekwencje podziału

Spory wewnętrzne uniemożliwiają opozycji podjęcie działań, które pozwoliłyby jej na wyjście ze stanu izolacji i marginalizacji. Opozycji nie udało się przygotować sprawnej i wspólnej kampanii przed wyborami do władz lokalnych w styczniu 2007 roku¹⁸. Niezależnie od utrzymującej się presji ze strony władz i niedemokratycznego procesu wyborczego, wybory ukazały znaczący spadek aktyw-

¹⁸ Wybory przeprowadzono w dniach od 9 do 14 stycznia 2007 roku.

ności środowisk opozycyjnych. Opozycja wystawiła jedynie 213 kandydatów na 22 tysiące miejsc w Radach Lokalnych. Nie udało jej się zorganizować żadnych protestów, a nawet przeprowadzić odpowiednio dużej liczby spotkań z wyborcami.

Skutkuje to znaczącym spadkiem zaufania społecznego do przedstawicieli „starej opozycji”. Rozczarowanie prowadzi do powstawania inicjatyw oddolnych – przede wszystkim w kręgach młodzieży, które mogą wywrzeć wpływ na styl i program działań całej opozycji. Działania te mają charakter nieskoordynowany i odbywają się poza funkcjonującymi strukturami opozycyjnymi. Przykładem może być powstanie „miasteczka namiotowego” w Mińsku w proteście przeciwko niedemokratycznym wyborom prezydenckim w marcu 2006 roku, które było inicjatywą oddolną, w mniejszym stopniu inspirowaną przez partie polityczne¹⁹. Obecnie tego typu wystąpienia mają charakter sporadyczny i jednostkowy, jednak cechują się większym radykalizmem działań, niż te prowadzone przez ugrupowania partyjne²⁰.

3. Społeczeństwo

Cechy białoruskiego społeczeństwa

Na podstawie badań społecznych²¹ można stwierdzić, że białoruskie społeczeństwo cechuje słabo ukształtowana tożsamość narodowa. Samo obywatelstwo nie jest dostatecznie cenioną wartością. Powoduje to brak istnienia naturalnej płaszczyzny solidarności społecznej, na bazie której można budować poziome więzi. W efekcie Białorusini sprawiają wrażenie społeczeństwa, które czuje się wykożenione, „nie u siebie”, co prowadzi do niepewności i wycofywania się w sferę życia prywatnego. Bodaj jedynym mechanizmem integracji społeczeństwa są pionowe zależności władzy i podległości.

Horizontalne więzi społeczne są bardzo słabe. Ewentualne oczekiwania społeczne formułowane są pod adresem władz, do których jednocześnie odczuwa się duży dystans. Obywatel Białorusi staje sam wobec władzy (różnych szczebli) i czuje się w dużej mierze słaby, niepewny, bezbronny. Próby budowania poziomych więzi społecznych wykraczających poza rodzinne są nieliczne i zwykle mało skuteczne. Trwający proces atomizacji jest efektem tragicznych doświadczeń z okresu represji stalinowskich, II wojny światowej czy reżimu sowieckiego. Także obecnie panujący reżim autorytarny w dużym stopniu wpływa na utrzymywanie się stanu rozbicia społecznego.

Efektom panującego stanu atomizacji jest dominacja bierności i apatii wśród przeważającej części społeczeństwa. Charakterystyczny dla Białorusinów jest też bardzo niski poziom nastrojów buntowniczych i powszechna niechęć do zachowań agresywnych w ogóle. Olbrzymi potencjał przystosowawczy tego społeczeństwa może zarazem sprawić, że będzie ono w stanie zaakceptować ewentualne zmiany demokratyczne, jeśli tylko uzna, że są nieuchronne. Jednak na razie brakuje czynników mogących stymulować aktywność społeczną na rzecz poważnych zmian, które w dłuższej perspektywie mogą dokonywać się przede wszystkim drogą ewolucyjną.

¹⁹ *Current Trends in Belarus Politics, Survey on External and Internal Factors and their Impact on Belarus Politics*, Pontis Foundation, 2006.

²⁰ Tamże.

²¹ Rozdział oparty na wynikach badań przeprowadzonych przez: J. Konieczna, *Białoruś 2005 – próba diagnozy społecznej*, OSW, listopad 2005. Badania NISEPI umieszczone w Internecie: <http://www.iiseps.org/>
Raport PONTIS Foundation, *Current Trends in Belarus Politics, Survey on External and Internal Factors and their Impact on Belarus Politics*, Pontis Foundation, 2006.

Spółeczna ocena sytuacji politycznej

Wydarzenia związane z wyborami prezydenckimi 2006 roku nie wpłynęły na zmianę postaw ogółu społeczeństwa białoruskiego. Dostyć szybki spadek aktywności opozycji po wyborach i rozłamy, jakie w niej nastąpiły, zahamowały procesy aktywizacji społecznej, które ujawniły się w związku z prowadzoną przez opozycję kampanią wyborczą. Nie pozwoliły także na ugruntowanie wzrostu poparcia społecznego dla opozycji, które zanotowano w okresie wyborów. Sondaż przeprowadzony przez Niezależny Instytut Badań Politycznych i Społeczno-Ekonomicznych (NISEPI) w sierpniu 2006 roku²² wskazuje, że obecnie na Łukaszenkę gotowych jest zagłosować 54,9% osób, a na innego kandydata 25,2%.

Na niechęć Białorusinów do zmian wpływa powszechna pozytywna ocena rozwoju gospodarki kraju. W tym samym badaniu 40,8% respondentów oceniło, że sytuacja ekonomiczna Białorusi poprawi się w ciągu najbliższych lat, 36,3% – że nie zmieni się, a jedynie 12% – że się pogorszy. Bardzo ważną wartością dla społeczeństwa białoruskiego jest spokój (w różnych aspektach: społeczno-politycznym, ale także prywatnym). W imię zachowania spokoju ludzie są gotowi na bardzo daleko idące kompromisy. Cytowane wyniki sierpniowych badań NISEPI wskazały, że dla 66% ważniejszy jest materialny dobrobyt od demokracji, a tylko dla 22,7% – demokracja ważniejsza niż dobrobyt). Analizując wyniki badań, można szacować, że obecnie ok. 50–60% społeczeństwa akceptuje rządzące władze. Grupa osób niezadowolonych z obecnej sytuacji polityczno-ekonomicznej na Białorusi i krytycznych wobec władz, wynosi ok. 25–35% osób. Tworzą ją głównie ludzie młodzi, mieszkańcy dużych miast (przede wszystkim Mińska i Grodna), a także drobni przedsiębiorcy, będący jedyną grupą społeczną niezależną od państwa, tj. niezatrudnioną w sektorze państwowym. Ci ostatni jednak koncentrują się na obronie partykularnych interesów grupowych i nie są skłonni do radykalnych działań o charakterze politycznym.

Białoruś bliżej Rosji niż Europy

Niezależne sondaże pokazują też, że społeczeństwo białoruskie w większości opowiada się za integracją Białorusi z Rosją. Badania NISEPI z sierpnia 2006 roku wskazują, że w hipotetycznym referendum zjednoczenie z Rosją poparłoby 45,4% pytaných, a sprzeciwiłoby mu się 34,2%²³. Jednocześnie za członkostwem Białorusi w UE opowiada się 36,5% badanych, a przeciw niemu 41,3%. Słabo ukształtowana tożsamość narodowa jest jednym z głównych czynników stosunkowo niskiej oceny wartości niepodległości państwa. Dla 48,5% badanych ważniejsza jest poprawa sytuacji ekonomicznej Białorusi niż jej niepodległość. 41,9% ceni sobie wyżej niepodległość kraju niż jego dobrobyt ekonomiczny.

Badania opinii publicznej wskazują, że większość Białorusinów opowiada się za zachowaniem niepodległości państwa, przy jednoczesnym pogłębieniu integracji z Rosją. Wiązać to można także z faktem, że w ciągu 15 lat niepodległości ukształtowała się pewna tożsamość państwowa – identyfikacja z państwem (a nie narodem) białoruskim odrębnym od sąsiadów, także od Rosji. Ten typ tożsamości silniej przejawia się wśród młodszych pokoleń, wychowanych już w Republice Białoruś po 1991 roku.

²² Badania NISEPI; <http://www.iiseps.org/>

²³ Na podobne pytanie inaczej sformułowane: „Jaki rodzaj integracji z Rosją popierasz?” 14% respondentów opowiedziało się za utworzeniem jednego państwa, 51,7% – za utworzeniem związku dwóch niezależnych państw, a 28,7% – za utrzymaniem stosunków Białorusi z Rosją, takich jak z innymi państwami WNP.

4. Sytuacja gospodarcza

Białoruski model gospodarczy

Od rozpadu ZSRR białoruskie władze nie podjęły żadnych zasadniczych reform gospodarczych i utrzymują wiele elementów gospodarki centralnie zarządzanej: m.in. centralnie regulowane wielkości produkcji, wysokości płac, przepływy finansowe oraz ogólnie ustalone ceny na niektóre towary. Duża jest też skala interwencjonizmu państwowego, m.in. dotacje wybranych przedsiębiorstw „rekomendowanymi” kredytami. Według danych MFW, jedynie ok. 25% PKB²⁴ wytwarzanych jest przez przedsiębiorstwa prywatne (najniższy wskaźnik spośród państw WNP, poza Turkmenistanem). Wskaźnik ten najprawdopodobniej jest jednak jeszcze niższy i według szacunków białoruskich ekspertów²⁵ wynosi ok. 12% PKB. Dominacja państwa w gospodarce umożliwia prezydentowi Łukaszence kontrolę procesów gospodarczych i politycznych zachodzących w kraju, a także pozwala mu przeciwdziałać powstawaniu niezależnych ośrodków, mogących stanowić dla niego polityczną konkurencję.

Wzrost gospodarczy ze znakiem zapytania

Gospodarka białoruska notuje w ostatnich latach stosunkowo dobre wskaźniki makroekonomiczne (w drugim kwartale 2006 r. wzrost PKB wyniósł 9,4%, a inflacja 7%). Jednak pomimo względnie dobrej kondycji ekonomicznej, podstawy wzrostu białoruskiej gospodarki pozostają nietrwałe. W dużym stopniu są one wynikiem dobrej koniunktury zewnętrznej²⁶ oraz współpracy ekonomicznej i wsparcia Rosji²⁷. Słabymi punktami białoruskiej gospodarki są: brak reform instytucjonalnych i strukturalnych, zamknięcie na inwestycje zagraniczne, a także pogarszające się warunki współpracy z Rosją. Powoduje to zagrożenie dla utrzymania tempa wzrostu gospodarczego. Na przykład według prognoz MFW dwukrotna podwyżka cen gazu rosyjskiego (z 47 USD do 95 USD za 1000 m³) dla Białorusi w 2007 roku może skutkować ujemnym wzrostem PKB (-0,7%), zamiast przewidywanego wzrostu o 4,5%²⁸.

Osobliwości białoruskiej gospodarki

Wzrost roli państwa w gospodarce związany jest głównie z dwoma podstawowymi trendami w polityce gospodarczej władz – renacjonalizacją własności w sprywatyzowanych już firmach oraz tworzeniem dużych holdingów państwowych. Trendy te wynikają z dążeń prezydenta Łukaszenki do pełnej kontroli sytuacji w państwie. Mają na celu uniemożliwienie tworzenia się wewnątrz białoruskiej nomenklatury silnych grup biznesowych, niezależnych od prezydenta. Mają także wzmocnić niezależność ekonomiczną Łukaszenki, zwłaszcza od Rosji i zapobiec ewentualnemu przejmowaniu własności na Białorusi przez kapitał zagraniczny.

Polityka umacniania pozycji państwa w gospodarce odpowiada też interesom samej nomenklatury białoruskiej. Dzięki nacjonalizacji grupy nomenklaturowe przejmują faktyczną kontrolę nad przepływami finansowymi w państwie (choć nie nad samą własnością).

a) Renacjonalizacja

W ostatnich latach stale wzrasta poziom udziałów państwa w prywatnych spółkach. Według stanu na 1 stycznia 2006 r., do państwa należało łącznie 68,5% ogólnej liczby udziałów we wszystkich

²⁴ *Republic of Belarus: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*, IMF Country Report No. 06/314, August 2006.

²⁵ Rozmowa z Jarosławem Romańczukiem z ośrodka analitycznego MISES przeprowadzona w lipcu 2005 roku.

²⁶ Zwłaszcza wysokie ceny światowe i popyt na produkty naftowe i mineralne będące głównym źródłem zysku dla białoruskiego eksportu.

²⁷ Przede wszystkim sprzedaż surowców energetycznych po zaniżonych cenach, preferencje w dostępie do rynku rosyjskiego, udzielanie kredytów.

²⁸ *Republic of Belarus: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*, IMF Country Report No. 06/314, August 2006, s. 18.

spółkach akcyjnych²⁹. Wyhamowane zostało też tempo prywatyzacji. W 2005 roku sprywatyzowano jedynie 27 przedsiębiorstw zatrudniających w sumie 5 tysięcy osób, podczas gdy rok wcześniej 51 firm z łączną liczbą zatrudnionych 19 tysięcy. W całym 2005 roku nie przeprowadzono prywatyzacji żadnego z kluczowych przedsiębiorstw.

Podstawowy mechanizm przejmowania udziałów przez władze państwowe polega na restrukturyzacji długów przedsiębiorstwa wobec państwa w zamian za jego akcje. Inną metodą jest podniesienie kapitału akcyjnego przedsiębiorstwa na mocy decyzji władz, przekazanie nowo wyemitowanych akcji na własność państwa i tym samym zmniejszenie udziałów prywatnych w przedsiębiorstwie. Bazą prawną dla tej procedury są dekrety prezydenckie, w tym prawo o „złotej akcji” wprowadzone na podstawie dekretu prezydenta nr 125 z marca 2004 roku „O szczególnym prawie („złotej akcji”) państwa do uczestniczenia w zarządzaniu przedsiębiorstwami”.

Funkcjonowanie wyżej opisanych mechanizmów dobrze ilustruje przypadek rafinerii w Mozyrz, w której udziały ma też rosyjska spółka Sławnieft'³⁰. We wrześniu 2006 roku władze przejęły kontrolę nad mniejszościowym udziałowcem rafinerii firmą „MNPZ plus”, co zapewniło im większość akcji rafinerii. Przejęcie nastąpiło wskutek wprowadzenia do przedsiębiorstwa mechanizmu „złotej akcji” w styczniu 2005 roku. Pozwoliło to przedstawicielowi państwa w spółce „MNPZ plus” podejmować decyzje bez zgody większości akcjonariuszy. W kwietniu 2006 roku przedstawiciel państwa, korzystając z prawa „złotej akcji”, samodzielnie zgodził się na żądania państwa i restrukturyzację przedsiębiorstwa poprzez zwiększenie kapitału założycielskiego i przekazanie państwu 98,9% akcji spółki. W czerwcu prezydent zatwierdził dekretem plan restrukturyzacji własności spółki. W efekcie państwo kontroluje oprócz posiadanych 42% akcji rafinerii w Mozyrz, kolejnych 12% należących do spółki „MNPZ plus”. Została przez to ograniczona pozycja Sławniefti w mozyrskiej rafinerii.

Na początku września 2006 roku prezydent Łukaszenka podpisał kolejny dekret nr 538 o zwiększeniu udziałów państwa w kolejnych 82 spółkach akcyjnych.

Odstępstwem od tej polityki jest podpisana zgoda na sprzedaż 50% udziałów w kompanii Bieltransgaz rosyjskiemu Gazpromowi, która ma nastąpić w latach 2007–2010. Należy jednak zaznaczyć, że białoruskie władze zostały zmuszone do tej prywatyzacji wyłącznie w wyniku silnej presji politycznej i ekonomicznej Rosji.

b) Tworzenie holdingów

Z renacjonalizacją powiązany jest proces tworzenia przez władze dużych holdingów państwowych. Znaczący udział w wypracowaniu tej koncepcji miał wicepremier Uładzimir Siemaszka. Schemat tworzenia holdingów polega na utworzeniu, na podstawie rozporządzeń władz, jednej dużej spółki przez przedsiębiorstwa jednej branży, które z reguły na Białorusi należą do państwa. Powstanie holdingu odbywa się na podstawie przekazania prawa do zarządzania własnością tworzących holding spółek nowemu podmiotowi gospodarczemu. Pozwala to na zwiększenie konsolidacji udziałów państwa i wzmocnienie jego pozycji w poszczególnych branżach.

Silne holdingi mają wzmocnić pozycję państwa białoruskiego wobec zagranicznych firm, zwłaszcza rosyjskich i uniemożliwić przejęcie przez nie ich własności. Konsolidacja środków ma też zwiększyć możliwości inwestycyjne białoruskich firm i umożliwić im modernizację ze środków własnych, po to by nie dopuszczać nadmiernie obcego kapitału (w przypadku Białorusi chodzi głównie o rosyjski). Z kolei dla białoruskiej nomenklatury, której przedstawiciele stanowią kadry zarządzające w takich przedsiębiorstwach, proces tworzenia holdingów jest formą przejęcia kontroli nad przepływami finansowymi (choć nie nad własnością) przedsiębiorstw.

²⁹ Dane Ministerstwa Gospodarki podane przez Agencję Informacyjną Belapan.

³⁰ W rafinerii udziały posiadają: rząd Białorusi – 42,757%, rosyjska spółka Sławnieft' (której właścicielem jest Gazprom) – 42,581%, spółka pracownicza „MNPZ plus” – 12,252%; pozostałe udziały należą do drobnych inwestorów.

II. STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

1. Relacje białorusko-rosyjskie

Charakterystyka stosunków

Białoruś i Rosję łączą bardzo ścisłe więzi polityczne, ekonomiczne i w sferze bezpieczeństwa. Wynikają one m.in. ze współzależności interesów politycznych elit rządzących obu państw oraz bliskości kulturowej obu narodów³¹. Od uzyskania niepodległości, Białoruś właściwie nie zerwała łączących ją z Rosją więzów z czasów ZSRR. Od połowy lat dziewięćdziesiątych rozwijane są projekty integracyjne, które doprowadziły do podpisania w 1999 roku umowy o Państwie Związkowym Białorusi i Rosji.

Wzajemne relacje charakteryzuje dominująca pozycja Rosji. Mińsk jest zależny od wsparcia Moskwy w wielu sferach, co powoduje poważne ograniczenie niezależności państwowej Białorusi na korzyść Rosji. Jednak mimo ścisłych związków pomiędzy oboma państwami, istnieją też różnice interesów, które prowadzą w efekcie do dużych napięć we wzajemnych stosunkach. Szeroko nagłaśniana integracja dwóch państw w ramach Państwa Związkowego ma w dużym stopniu charakter pozorny. Na początku 2007 roku nastąpiły istotne zmiany charakteru stosunków ekonomicznych pomiędzy obu państwami. Rosja znacznie ograniczyła wsparcie dla białoruskiej gospodarki, znacznie podnosząc ceny gazu i ograniczając preferencyjne dla Białorusi warunki handlu ropą i innymi towarami. Wprowadzane zmiany mogą oznaczać otwarcie nowego okresu w stosunkach rosyjsko-białoruskich, charakteryzującego się bardziej pragmatycznymi relacjami gospodarczymi. Wydaje się, że Moskwie udało się ugruntować dominującą pozycję wobec Mińska i zmusić władze Białorusi do realizacji rosyjskich żądań.

Płaszczyzny zależności i współpracy

a) Wspólny obszar bezpieczeństwa

Zależność Białorusi od Rosji najdalej posunięta jest w sferze obronności i bezpieczeństwa. Bliską współpracę podkreślają regularne wspólne manewry wojskowe przeprowadzane na poligonach obu państw. Ostatnie duże manewry, w których wzięło udział prawie 10 tys. żołnierzy, odbyły się na przełomie czerwca i lipca 2006 roku na Białorusi.

Daleko posunięta jest także współpraca służb specjalnych obu państw. Białoruski sektor bezpieczeństwa jest w pełni zależny od rosyjskiego wsparcia materiałowo-technicznego. Na przykład w 2006 roku Rosja przekazała bezpłatnie Białorusi systemy obrony przeciwlotniczej S-300. Obecnie zostały już przygotowane dokumenty o utworzeniu wspólnego Regionalnego Zgrupowania Wojsk oraz Systemu Obrony Przeciwlotniczej, które wymagają podpisania przez prezydenta Białorusi (systemy te nieformalnie już funkcjonują). Dopełnieniem powiązań militarnych jest funkcjonowanie dwóch rosyjskich baz wojskowych na Białorusi – w Wilejce i Hancewiczach k. Baranowicz³².

Ścisłe współpracują ze sobą przemysły zbrojeniowe obu państw. Białoruskie firmy często pracują jako podwykonawcy dla rosyjskich grup przemysłowo-zbrojeniowych. Białoruś występuje też jako pośrednik w rosyjskim handlu bronią (sama zresztą jest jednym z większych eksporterów broni na świecie)³³.

³¹ Idea integracji popierana jest przez większość społeczeństw obu państw. W sondażu z sierpnia 2006 roku przeprowadzonym przez ośrodek NISEPI na Białorusi 41,5% badanych stwierdziło, że Białorusini niczym nie odróżniają się od Rosjan, a 65,7% stwierdziło, że Rosjanie, Białorusini i Ukraińcy to trzy gałęzie jednego narodu.

³² W bazie w Hancewiczach znajduje się stacja radiolokacyjna „Wołga”, która wchodzi w skład Systemu Ostrzegania przed Atakiem Rakiety Rosji. Obsługuje ją ok. 2 tys. rosyjskich wojskowych i specjalistów. W Wilejce natomiast znajduje się węzeł łączności morskiej (stacja radiolokacyjna „Antej”) z 350 rosyjskimi oficerami.

³³ Douglas Mark, *Choke off Belarus's deadly arms trade*, International Herald Tribune, 9.10.2006.

Jednocześnie z uwagi na brak posterunków granicznych oraz kontroli granicznej pomiędzy Rosją i Białorusią³⁴ (granica pomiędzy państwami nie została delimitowana) białoruskie granice północno-zachodnie są też właściwie granicami zewnętrznymi Federacji Rosyjskiej. Oba państwa ściśle współpracują w przeciwdziałaniu zagrożeniom w sferze tzw. miękkiego bezpieczeństwa, czego przykładem może być utworzenie wspólnej bazy osób niepożądanych na terytorium Państwa Związkowego³⁵. Wysoki stopień zależności Białorusi od Rosji w sferze bezpieczeństwa pozwala twierdzić, że białoruski sektor bezpieczeństwa *de facto* stanowi część rosyjskiego kompleksu obronnego oraz przestrzeni bezpieczeństwa.

b) Zależność polityczna

Duża zależność Mińska od Moskwy przejawia się również w sferze politycznej. Rosja jest w zasadzie jedynym liczącym się państwem, które udziela poparcia reżimowi Łukaszenki i tym samym legitymizuje jego funkcjonowanie na arenie międzynarodowej³⁶. Rosja uznaje legalny charakter białoruskiego reżimu. Występuje też jako adwokat Mińska na forach międzynarodowych – ONZ, OBWE, Rady Europy. Dzięki temu prezydent Łukaszenka jest w stanie prowadzić politykę samoizolacji w stosunkach z innymi państwami, które oskarżają go o łamanie praw człowieka i wartości demokratycznych (głównie państwa Europy oraz USA i Kanada).

Rosyjskie poparcie polityczne ma ważne znaczenie dla pozycji Łukaszenki na wewnętrznej scenie politycznej. Dzięki niemu białoruski prezydent wygrywał wszystkie wybory oraz był w stanie przetrwać okresy poważnych kryzysów politycznych w latach dziewięćdziesiątych (zwłaszcza w 1996 r.). Rosja nie wspiera równie mocno innych sił politycznych na Białorusi.

Rosyjskie wsparcie dla Łukaszenki zapewnia Moskwie utrzymywanie tego kraju w strefie jej wyłącznych wpływów politycznych i gwarantuje prowadzenie przez Mińsk prorosyjskiej polityki zagranicznej.

c) Ekonomiczne subsydiowanie

Rosja jest głównym partnerem gospodarczym Białorusi. Do końca 2006 roku Moskwa utrzymywała szereg preferencji ekonomicznych wobec Mińska, które dotyczyły przede wszystkim: (1) niskich cen rosyjskich surowców energetycznych; (2) specjalnych warunków reeksportu przez Białoruś przerabianej w białoruskich rafineriach rosyjskiej ropy, co było źródłem znacznych dochodów Mińska³⁷; (3) ułatwionego dostępu do rosyjskiego rynku dla białoruskich eksporterów; (4) udzielania przez Rosję kredytów finansowych na preferencyjnych warunkach.

Rosyjskie wsparcie ekonomiczne skutkuje silnym uzależnieniem gospodarczym. To głównie dzięki Rosji reżim białoruski jest w stanie utrzymywać specyficzny model gospodarczy, który stanowi podstawę jego politycznej władzy. Białoruś nie ma zdywersyfikowanych źródeł energii, a jej handel zagraniczny w dużym stopniu zależy od eksportu do Rosji. Dzięki wzrastającej wymianie handlowej, na poziomie ponad 11 mld USD w 2005 roku Białoruś jest jednym z ważniejszych partnerów handlowych Rosji. Eksport surowców mineralnych pozwala Rosji zachować znaczne saldo dodatnie (ok. 4 mld USD), a rosyjskim spółkom generować poważne dochody³⁸. Dominacja gospodarcza jest dla Moskwy ważnym instrumentem nacisku na Mińsk.

³⁴ Na granicy białorusko-rosyjskiej funkcjonują jedynie posterunki celne wystawione na głównych trasach.

³⁵ Wypowiedź rosyjskiego ministra spraw wewnętrznych Raszida Nurgalijewa potwierdzona przez szefa białoruskiego MSW Uładzimira Naumawa z września 2006 roku.

³⁶ Poparcie innych państw, takich jak np. Chiny, nie ma realnie dużego znaczenia.

³⁷ Według szacunków eksperta Ministerstwa Gospodarki Białorusi Alaksandra Gotowskiego z kwietnia 2006 roku, dzięki niższym cenom zakupu rosyjskiej ropy Białoruś zyskuje ok. 3,9 mld USD rocznie (według cen z początku 2006 roku).

³⁸ Głównym rosyjskim towarem eksportowym jest ropa, której udział wynosi 40%. Według szacunków rosyjskie firmy zyskują łącznie ok. 1,5 mld USD, sprzedając Białorusi ropę po cenach wyższych niż wewnątrzrosyjskie. Czerpią też dochód z różnicy stawek celnych (na Białorusi cła eksportowe są niższe niż w Rosji, przy czym eksport z Rosji na Białoruś nie jest obłożony podatkiem), który szacunkowo wyniósł 370,6 mln USD w 2005 roku.

Pozorna integracja

Od początku lat 90. Białoruś i Rosja podejmowały próby integracji. Tworzenie wspólnych struktur międzypaństwowych następowało w latach 1995–1999³⁹, po czym zostało faktycznie wstrzymane. Dotychczas podpisane porozumienia mają głównie charakter ogólny (np. nie zostały konkretnie określone zasady, na jakich miałyby przebiegać dalsza integracja) i nie są w pełni ratyfikowane i realizowane. Od 1999 roku trwa dyskusja na temat przyjęcia Aktu Konstytucyjnego (następnym krokiem ma być uchwalenie wspólnej Konstytucji) oraz wprowadzenia wspólnej waluty. Nie ratyfikowano dotychczas m.in. porozumienia o równych prawach obywateli obu państw (strona rosyjska) czy porozumienia o własności (strona białoruska). Także porozumienie z 12 kwietnia 2002 roku dotyczące współpracy w sferze gazowej nie było realizowane do końca 2006 roku. Zakładało ono utrzymywanie przez Rosję cen gazu dla Białorusi na poziomie cen wewnątrzrosyjskich, w zamian za co Białoruś zobowiązała się do sprzedaży Gazpromowi 50% udziałów w białoruskim monopolistycznym Biełtransgaz. Białoruś konsekwentnie odmawiała sprzedaży akcji Biełtransgazu, a Rosja zapowiedziała podwyżki cen gazu do poziomu światowego i jednostronnie wstrzymała realizację zapisów tego porozumienia we wrześniu 2006 roku⁴⁰.

Oprócz sporu na tle współpracy ekonomicznej mamy do czynienia z konfliktem wokół kształtu dalszej integracji politycznej obu państw. Białoruski prezydent zdecydowanie sprzeciwia się takim rozwiązaniom, które formalnie i ostatecznie podporządkowałyby Mińsk decyzjom politycznym Moskwy. Rosjanie dążą do usankcjonowania takiego podporządkowania w Akcie Konstytucyjnym Państwa Związkowego, gdzie wpływ na proces decyzyjny wynikałby z pozycji politycznej i ekonomicznej obu państw (czyli *de facto* gwarantowałby Rosji dominację). Łukaszenka stara się natomiast zachować prawo weta, wprowadzając zasadę jedno państwo – jeden głos.

Integracja w ramach tworzenia wspólnych struktur ponadpaństwowych ma charakter przede wszystkim propagandowo-formalny, natomiast realne zależności kreowane są poza strukturami Państwa Związkowego.

Narastanie konfliktu

Faktyczne wstrzymanie po 1999 roku procesów integracji nastąpiło wskutek rozbieżności interesów polityczno-ekonomicznych białoruskiego obozu władzy i Kremla. Spory pomiędzy Mińskiem i Moskwą okresowo wchodziły w fazę konfliktu, np. w lutym 2004 roku, kiedy Rosja wstrzymała dostawy gazu. Po wyborach prezydenckich na Białorusi w marcu 2006 roku strona rosyjska zintensyfikowała presję na Mińsk w celu realizacji dotychczas niespełnionych żądań. Konsekwentny opór Mińska doprowadził do znacznego wzrostu napięcia w stosunkach i do najpoważniejszego kryzysu w dwustronnych relacjach, którego efektem było wstrzymanie przez Rosję na trzy dni dostaw ropy rurociągiem Przyjaźń w styczniu 2007 roku.

Białorusko-rosyjski spór dotyczy przede wszystkim konkretnych kwestii gospodarczych, głównie związanych z energetyką. Rosji w pierwszej kolejności zależy na przejściu udziałów w białoruskim monopolistycznym gazowym i właścicielu sieci dystrybucyjnych oraz tranzytowych Biełtransgazie. W dalszej kolejności rosyjskie koncerny są również zainteresowane przejściem kontroli nad firmami naftowymi – zwłaszcza białoruskimi rafineriami w Mozyrzu i Połocku. Pozwoli to zrealizować szerszy cel rosyjskiej polityki wobec Białorusi, jakim jest uzyskanie kontroli nad strategicznymi i najbardziej dochodowymi sektorami gospodarki białoruskiej. Utrata kontroli nad sektorem energetycznym Białorusi oznaczałaby dla Łukaszenki poważne osłabienie ekonomicznej podstawy jego władzy, co w przyszłości mogłoby doprowadzić do utraty przez niego władzy politycznej. Z tego powodu białoruski prezydent z determinacją dąży do utrzymania pełnej kontroli nad białoruskimi kompaniami energetycznymi.

³⁹ W efekcie kolejnych etapów integracji Białorusi i Rosji powoływano: w 1995 roku Unię Celną; 2 kwietnia 1996 r. Stowarzyszenie Białorusi i Rosji; 2 kwietnia 1997 r. Związek Białorusi i Rosji; 8 grudnia 1999 r. Państwo Związkowe Białorusi i Rosji.

⁴⁰ Zygar Michaił, Gryb Natalia, *Dwizenije k nieprisojedineniju*, „Kommiersant”, 30.09.2006.

W dążeniu do realizacji swoich interesów, Rosja stosuje przede wszystkim presję ekonomiczną, starając się uderzyć w podstawy ekonomiczne białoruskiego reżimu. Służyły temu groźby podwyżek cen gazu z 46,68 USD za 1000 m³ do 200 USD w przypadku odmowy sprzedaży 50% udziałów w Biełtransgazie. Elementem nacisku było też zmniejszenie dostaw ropy do białoruskich rafinerii w IV kwartale 2006 roku. Rosyjskie władze podniosły też kolejne kwestie – zwrotu przez Mińsk części wpływów z podatków z reeksportowanych przez Białoruś rosyjskich produktów naftowych⁴¹, zniesienia ograniczeń w dostępie do białoruskiego rynku dla rosyjskich firm, a także realizacji podpisanego porozumienia o wprowadzeniu rosyjskiego rubla na Białoruś⁴².

Kryzys energetyczny i jego konsekwencje

Sprzeczne interesy i twardy styl polityki obu stron doprowadziły do kryzysu w relacjach rosyjsko-białoruskich na przełomie 2006 i 2007 roku. Jego efektem było wstrzymanie przez Rosję na trzy dni dostaw ropy na Białoruś i do Europy. Konflikt dotyczył dwóch podstawowych kwestii: cen gazu dla Białorusi oraz handlu ropą i produktami naftowymi. Spór udało się uregulować, podpisując porozumienia: 31 grudnia 2006 roku – w sprawie dostaw gazu do 2011 roku, oraz 12 stycznia 2007 roku – w sprawie współpracy dotyczącej eksportu ropy i produktów naftowych.

Kontrakt gazowy zakłada stopniowe podwyżki cen gazu dla Białorusi, które w 2011 roku mają osiągnąć poziom cen na rynku europejskim oraz sprzedaż Gazpromowi w ciągu czterech lat 50% udziałów w Biełtransgazie⁴³. Zapisy kontraktu można uznać za kompromis. Białoruś została zmuszona do zgody na rosyjskie postulaty, jednak udało jej się rozpiąć ich realizację na kilka lat. Zwłaszcza w przypadku sprzedaży udziałów w Biełtransgazie Mińsk zachowuje pole manewru, które pozwala mu w przyszłości próbować unikać realizacji niekorzystnych dla siebie postanowień. W efekcie porozumienie nie rozwiązuje ostatecznie istniejących sporów, a jedynie zażegnuje doraźnie konflikt o kontrolę nad białoruskim sektorem gazowym.

Porozumienie naftowe reguluje zasady obrotu ropą i produktami naftowymi pomiędzy Rosją i Białorusią oraz państwami trzecimi⁴⁴. Do końca 2006 roku jego mechanizm był korzystny dla białoruskich firm sektora naftowego i budżetu Białorusi oraz rosyjskich kompanii naftowych. Nowe porozumienie przynosi korzyści przede wszystkim rosyjskiemu budżetowi, do którego teraz będzie trafiać większość wpływów z ceł pobieranych od eksportu ropy i produktów naftowych (według szacunków rosyjskiego Ministerstwa Finansów do budżetu państwa wpłynie dodatkowo rocznie ok. 2,5–3 mld USD). Zmniejsza ono opłacalność przerobu ropy w białoruskich rafineriach oraz eksportu produktów naftowych z Białorusi. Efektem tego porozumienia jest poważne ograniczenie subsydiowania białoruskiej gospodarki przez Rosję.

Konsekwencją obu porozumień może być obniżenie wpływów do białoruskiego budżetu, co redukuje możliwości prowadzenia przez Mińsk dotychczasowej polityki gospodarczej opartej na interwencjonizmie państwa i rozbudowanej sferze socjalnej. Paradoksalnie, wprowadzone przez Rosję ograniczenia mogą w dłuższej perspektywie doprowadzić do częściowego otwarcia rynku i liberalizacji polityki gospodarczej.

⁴¹ Do końca 2006 roku do białoruskiego budżetu trafia 100% kwot z tego tytułu. Rząd rosyjski domagał się podziału w stosunku 85% dla Rosji i 15% dla Białorusi, co oznacza *de facto* żądanie pozbawienia Białorusi dochodów z podatków eksportowych produktów naftowych. 8 grudnia rząd rosyjski podpisał decyzję o wprowadzeniu ceł przy eksporcie ropy na Białoruś od 1 stycznia 2007 roku.

⁴² Porozumienie podpisano w 2000 roku i wynikało ono z zapisów umowy o Państwie Związkowym. Pierwotnie rubel rosyjski miał zostać wprowadzony 1 stycznia 2005 roku, do czego nie doszło z powodu obstrukcji strony białoruskiej. Obecnie obie strony mówią, że najwcześniejszy termin to rok 2008, jednak nie podjęto żadnych konkretnych działań w tym celu.

⁴³ Więcej o porozumieniu gazowym patrz: Rafał Sadowski, *Nowy białorusko-rosyjski kontrakt gazowy*, <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2007/01/070104.htm>

⁴⁴ Więcej o konflikcie naftowym patrz: Rafał Sadowski, *Wstrzymanie tranzytu rosyjskiej ropy ropociągami Drużba*, <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2007/01/070110.htm>

Rafał Sadowski, *Zakończenie rosyjsko-białoruskiego konfliktu naftowego*, <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2007/01/070118a.htm>

Nowe porozumienia energetyczne w perspektywie długoterminowej będą też miały konsekwencje polityczne dla Białorusi i prezydenta Łukaszenki. Ewentualna zmiana polityki gospodarczej Białorusi wpłynie na charakter jej reżimu politycznego i osłabienie dominującej w nim pozycji Alaksandra Łukaszenki. Wydaje się też, że wzrosła pozycja polityczna Moskwy wobec Mińska, który nie będzie miał już takich możliwości opierania się rosyjskiej presji.

2. Zachód wobec Białorusi

Od referendum do wyborów – wzrastające zainteresowanie Zachodu

Do połowy 2004 roku Białoruś odgrywała marginalną rolę w polityce państw Zachodu. Referendum w październiku 2004 roku, które umożliwiło Alaksandrowi Łukaszence ubieganie się o trzecią kadencję prezydencką i otwierało drogę dla jego bezterminowej władzy, okazało się wydarzeniem stymulującym działania Zachodu w kwestii Białorusi i powodującym powolne zaostrzenie jego polityki wobec reżimu w Mińsku.

Do ograniczonego wzrostu zainteresowania Białorusią na arenie międzynarodowej przyczyniła się również tzw. pomarańczowa rewolucja na sąsiedniej Ukrainie. Wydarzenia ukraińskie zwróciły uwagę opinii międzynarodowej na region Europy Wschodniej. Intensyfikacja prozachodniej polityki Kijowa oraz dyskusja o integracji Ukrainy z UE i NATO, wywołały zainteresowanie ich członków również sytuacją w sąsiedniej Białorusi.

Do państw zachodnich przejawiających największą aktywność w polityce wobec Mińska można zaliczyć sąsiadów Białorusi – Polskę i Litwę, w dalszej kolejności Łotwę, a także Czechy i Słowację oraz Stany Zjednoczone. Wśród państw angażujących się w projekty wspierania demokracji na Białorusi są: Holandia, państwa skandynawskie, Wielka Brytania, Niemcy oraz Kanada. Inni członkowie UE, a także kandydaci do członkostwa, nie mając bezpośrednich interesów na Białorusi, udzielają biernego poparcia polityce unijnej.

Zachód wobec wyborów prezydenckich na Białorusi

Kolejnym po referendum z 2004 roku wydarzeniem na Białorusi, które przykuło uwagę Zachodu, były wybory prezydenckie w marcu 2006 roku. Z jednej strony wzrastające represje i fałszerstwa wyborcze, z drugiej stosunkowo duża aktywność opozycji przyczyniły się do wzrostu zainteresowania mediów zagranicznych i zmusiły Zachód do podjęcia konkretnych działań. Państwa UE i NATO zajęły jednolite stanowisko w ocenie sytuacji na Białorusi. Łączyła je też zgoda co do ogólnego kształtu polityki wobec Mińska. Potwierdzeniem tego jest wysoki poziom koordynacji działań wobec Białorusi pomiędzy UE i Stanami Zjednoczonymi⁴⁵.

Przed wyborami na Białorusi, UE i Stany Zjednoczone krytycznie oceniając łamanie praw człowieka przez władze w Mińsku, zagroziły wprowadzeniem sankcji, jeśli wybory prezydenckie w marcu nie spełnią kryteriów demokratycznych. Jednocześnie udzieliły politycznego poparcia partiom demokratycznym, o czym świadczyły wizyty lidera białoruskiej opozycji Alaksandra Milinkiewicza w stolicach państw europejskich i spotkania z nim na bardzo wysokim szczeblu⁴⁶. UE i Stany Zjednoczone uruchomiły przed wyborami szereg programów na rzecz demokratyzacji Białorusi. Ich celem był przede wszystkim rozwój niezależnych mediów i społeczeństwa obywatelskiego.

45 Symbolicznym wyrazem tego miało być wystąpienie wspólnej delegacji unijno-amerykańskiej wysokiego szczebla do Mińska w lutym 2006 roku. Wizyta nie doszła jednak do skutku z powodu odmowy wydania wiz przez białoruskie władze, które odbierają wspólne międzynarodowe działania jako poważne zagrożenie.

46 M.in. przez najwyższych urzędników unijnych oraz przedstawicieli władz państw członkowskich – Polski, Niemiec, Litwy, Francji.

Przeprowadzenie wyborów w sposób niedemokratyczny spowodowało dalsze zaostrzenie polityki Zachodu wobec Białorusi. Oprócz ogólnej krytyki wprowadzono sankcje wizowe oraz blokadę kont białoruskich urzędników odpowiedzialnych za łamanie prawa i fałszerstwa wyborcze. Jednocześnie kontynuowano akcję pomocy i wsparcia dla białoruskiego społeczeństwa.

Przegląd działań państw Zachodu wobec Białorusi

a) Unia Europejska

Do 2004 roku UE prezentowała „dwutorowe” podejście wobec Białorusi. Zakładało ono po pierwsze aktywne wspieranie społeczeństwa obywatelskiego i krytykę reżimu, a po drugie – zachowanie ograniczonych kontaktów z przedstawicielami władzy. Istotna zmiana zaostrzająca działania unijne nastąpiła po referendum na Białorusi w październiku 2004 roku.

22 listopada 2004 roku Rada Unii Europejskiej wprowadziła zakaz wizowy dla sześciu urzędników odpowiedzialnych za fałszerstwa wyborcze i łamanie praw człowieka. Jednocześnie UE obniżyła poziom stosunków z władzami oficjalnymi. Wprowadzono zasadę, że kontakty bilateralne UE i państw członkowskich mają odbywać się poprzez Prezydencję UE, sekretarza generalnego UE, Komisję Europejską i unijną Trojkę. Jednocześnie zapowiedziano intensyfikację programów wspierających demokrację, współpracę regionalną i pomoc humanitarną.

Wzrastała krytyka niedemokratycznych działań władz w Mińsku. Parlament Europejski zaprezentował znacznie ostrzejsze stanowisko niż Komisja Europejska i od 2004 roku uchwalił pięć rezolucji dotyczących sytuacji na Białorusi.

Brak reakcji strony białoruskiej na unijne postulaty zagwarantowania praw demokratycznych spowodował wprowadzenie sankcji przeciw reżimowi w Mińsku. Po marcowych wyborach UE wprowadziła sankcje wizowe oraz blokadę kont bankowych 31 przedstawicieli władz odpowiedzialnych za łamanie praw człowieka i fałszerstwa wyborcze. UE poddaje też coraz ostrzejszej krytyce Rosję za udzielanie poparcia reżimowi Łukaszenki, m.in. w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia 2006 roku.

Jednocześnie Unia stara się usprawniać instrumenty wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego, które dotychczas uznawano za nieskuteczne w specyficznych warunkach białoruskich. Obecnie pomoc unijna dla białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego jest realizowana w ramach dwóch instrumentów finansowych – Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) oraz Zdecentralizowanej Współpracy (Decentralised Cooperation). W 2005 roku w ramach EIDHR wydano 450 tys. euro, a w ramach Decentralised Cooperation 1,7 mln euro. Bardzo elastyczny jest zwłaszcza Instrument Zdecentralizowanej Współpracy, który umożliwia wsparcie dla niezalegalizowanych podmiotów (obecnie na Białorusi większość NGO jest nielegalna). Ponadto w lutym 2006 roku Komisja Europejska uruchomiła dwuletni program wsparcia niezależnych mediów na Białorusi o wartości 2 mln euro. Program ten zakłada m.in. finansowanie niezależnej stacji radiowej i telewizji satelitarnej oraz szkolenia dla białoruskich dziennikarzy. UE finansuje także program TACIS, którego celem jest wspieranie zaspokajania potrzeb społeczeństwa oraz realizowanie projektów infrastrukturalnych. Budżet tego programu dla Białorusi wyniósł 10 mln euro w latach 2005–2006.

Unia zawiesiła swoje działania wobec Białorusi w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), z powodu niedemokratycznego reżimu autorytarnego w Mińsku oraz braku podpisania przez ten kraj Porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA) z UE. Jednak Bruksela podkreśla, że jest otwarta na współpracę z Białorusią w ramach EPS, jeśli władze w Mińsku zaprzestaną łamanie praw człowieka oraz podejmą reformy demokratyczne. Jednocześnie Komisja Europejska jest w trakcie przygotowywania jednostronnego Planu Działania (tzw. Shadow Action Plan), który ma konsolidować unijne działania wobec Białorusi w okresie nowej perspektywy budżetowej w latach

2007–2013. Ponadto poszczególne państwa członkowskie UE realizują własne programy wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi.

21 listopada 2006 roku Komisja Europejska zaprezentowała dokument „Co Unia Europejska może zaoferować Białorusi?”. Ponowiona została w nim oferta rozwoju współpracy politycznej i gospodarczej w przypadku rozpoczęcia przemian demokratycznych na Białorusi. Dokument koncentruje się głównie na pozytywnych aspektach współpracy, które mają dotyczyć trzech podstawowych obszarów: podniesienia poprawy warunków życia społeczeństwa białoruskiego, rozwoju współpracy UE–Białoruś, pogłębienia współpracy ekonomiczno-handlowej, w tym większego otwarcia rynku unijnego dla białoruskich przedsiębiorstw. Unia jest gotowa do realizowania zawartych w dokumencie postulatów pod warunkiem rozpoczęcia procesu demokratyzacji na Białorusi – m.in. przeprowadzenia wolnych wyborów, zagwarantowania działalności niezależnych mediów, niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości, respektowania prawa do wolności zrzeszania się, zwolnienia więźniów politycznych, przeprowadzenia niezależnego dochodzenia w sprawie zaginionych działaczy opozycji.

b) Stany Zjednoczone

Charakter działań Stanów Zjednoczonych wobec Białorusi różni się nieznacznie od unijnych z uwagi na inne instrumenty polityki oraz interesy w tym regionie. Polityka USA opiera się na przyjętej przez Kongres ustawie *Akt o demokracji Białorusi 2004 (Belarus Democracy Act 2004)* przyjętej w październiku 2004, która określa działania na lata 2005–2006 i została przedłużona na rok 2007. Wyznaczone działania dotyczą m.in. pomocy w tworzeniu i rozwijaniu demokratycznych ugrupowań politycznych, organizacji społecznych i mediów, w tym utworzenia i finansowania niezależnej stacji radiowej. Na finansowanie programów demokratyzacji na Białorusi Stany Zjednoczone przeznaczają rocznie ok. 10 mln USD. Amerykańskie mechanizmy wsparcia finansowego są bardziej elastyczne niż unijne. Stąd też większość białoruskich organizacji pozarządowych funkcjonuje głównie dzięki pomocy amerykańskiej⁴⁷.

Do 2005 roku USA prezentowały bardziej krytyczną ocenę władz białoruskich i formułowały radykalniejsze postulaty działań wobec nich. Jednak wraz z zaostrzeniem stanowiska UE oraz koordynacją działań zasadnicze cechy polityki amerykańskiej i unijnej okazały się zbieżne.

Skuteczność działań

Dotychczas podejmowane działania nie przyniosły poprawy sytuacji na Białorusi. Należy jednak podkreślić, że bez wsparcia Zachodu bardzo poważnie zagrożone byłoby istnienie białoruskiej opozycji demokratycznej, niezależnych organizacji społecznych oraz wolnych mediów. Krytyka niedemokratycznego reżimu w Mińsku oraz stosowane wobec niego sankcje mają raczej charakter symboliczny. Są jednak elementem presji na białoruskie władze, które do pewnego stopnia powstrzymuje je przed rozszerzeniem represji. Za pozytywny efekt unijnego nacisku na władze w Mińsku można uznać przygotowywaną od października 2006 roku przez Białoruś nowelizację prawa związkowego, która ma zliberalizować zasady funkcjonowania związków zawodowych. Mińsk podjął decyzję o przeprowadzeniu zmian wskutek groźby wprowadzenia przez UE sankcji ekonomicznych w postaci pozbawienia Białorusi preferencji celnych w ramach systemu GSP.

Wydaje się jednak, że wszelkie oferty składane prezydentowi Łukaszence, obejmujące wsparcie i pogłębienie współpracy w zamian za demokratyzację kraju, mają bardzo małe szanse na realizację. Stoją one bowiem w sprzeczności z głównym celem politycznym białoruskiego prezydenta, jakim jest utrzymanie monopolu władzy na Białorusi.

⁴⁷ Według ocen aktywistów białoruskiego sektora pozarządowego w rozmowach z pracownikami OSW.

PODSUMOWANIE

Obecnie wydaje się, że brakuje realnych czynników, które mogą doprowadzić do demokratyzacji Białorusi w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Demokratyczna opozycja oraz struktury społeczeństwa obywatelskiego znajdują się na marginesie życia społecznego i nie są w stanie oddziaływać na sytuację w kraju. Społeczeństwo białoruskie pozostaje dość pasywne i w swej większości akceptuje obecną sytuację polityczno-ekonomiczną. Dlatego też trudno spodziewać się w najbliższym czasie wzrostu napięć społecznych, których efektem byłyby gwałtowne zmiany polityczne. Z kolei obecne elity władzy nie są zainteresowane zmianą panującej na Białorusi sytuacji, a prezydent skutecznie neutralizuje wszelkie tendencje odśrodkowe w obozie władzy.

Polityka państw Zachodu adresowana do białoruskiego społeczeństwa, nastawiona na zmianę mentalności i stymulowanie przemian, może przynieść efekty jedynie w dłuższej perspektywie czasowej (8–10 lat). Z kolei oferta unijna kierowana do władz nie jest dla nich interesująca.

Wydaje się więc, że najpoważniejszym czynnikiem zmian, niezależnie od ich kierunku, może okazać się polityka Rosji wobec Białorusi. W toczącym się sporze z Moskwą pozycja białoruskiego prezydenta może stopniowo słabnąć. Jego taktyka opóźniania czy wycofywania się z realizacji rosyjskich żądań okazuje się coraz mniej skuteczna wobec wzrastającej presji i determinacji Rosji, która cały czas zachowuje inicjatywę w toczącej się rozgrywce. Pogorszenie sytuacji ekonomicznej, w związku z ograniczeniem wsparcia ekonomicznego Rosji, może zmusić Łukaszenkę do stopniowego zaakceptowania rosyjskich żądań.

Skutkiem realizacji takiego scenariusza byłoby stopniowe dalsze ograniczanie suwerenności Białorusi na rzecz Rosji. Zmniejszenie rosyjskiego wsparcia ekonomicznego dla Białorusi może wymusić na władzach w Mińsku zmianę przede wszystkim polityki gospodarczej. Władze białoruskie stanęłyby wówczas przed dylematem: albo wzmacniać krajową gospodarkę przez modernizację i liberalizację wolnorynkową, zarazem demokratyzując stopniowo system polityczny i otwierając kraj na kontakty z Zachodem; albo zbliżyć białoruski system polityczno-ekonomiczny do systemu rosyjskiego. W tym drugim przypadku, bardziej prawdopodobnym, perspektywy demokratyzacji samej Białorusi i możliwości jej integracji z Europą pozostaną niewielkie.

Rafał Sadowski

ANEKS 1

Wykaz skrótów

AHP – Zjednoczona Partia Obywatelska
 BEPZ – Białoruska Ekologiczna Partia Zielonych
 BNF – Białoruski Front Narodowy
 BSDP-H – Białoruska Partia Socjaldemokratyczna Hramada
 EPS – Europejska Polityka Sąsiedztwa
 KGB – Komitet Bezpieczeństwa Państwowego
 KGK – Komitet Kontroli Państwowej
 KPB – Komunistyczna Partia Białorusi
 PKB – Partia Komunistów Białorusi
 SBP – Służba Bezpieczeństwa Prezydenta
 UDP – Urząd Spraw Prezydenta
 ZSD – koalicja Zjednoczonych Sił Demokratycznych

ANEKS 2

Najważniejsze grupy w obozie władzy

Lider grupy (nieformalny)	Osoby	Główne wpływy
Wiktar Szejman (sekretarz Rady Bezpieczeństwa)	Ściapan Sucharenka (szef KGB); Dźmitrij Pawluczenka (szef oddziałów specjalnych SOBR); Uładzimir Kanaplou (przewodniczący niższej izby parlamentu); Siarhiej Zabłotiec (z-ca przewodniczącego niższej izby parlamentu); Hiennadź Niewyħtas (szef Administracji Prezydenta) i powiązany z nim biznesmen Alaksiej Wahanau; Piotr Mikłaszewicz (prokurator generalny); Jurij Azaronek (wiceprezes Państwowej Kompanii Telewizyjno-Radiowej) Uładzimir Petifieu (jeden z najbogatszych biznesmenów na Białorusi, zajmuje się handlem bronią)	służby specjalne (sekretariat Rady Bezpieczeństwa, KGB), koordynacja działań innych służb; nomenklatura – urzędnicy aparatu władzy wykonawczej; biznes – handel bronią (częściowo); media – Państwowa Kompania Telewizyjno-Radiowa; Uładzimir Siemaszka (pierwszy wicepremier)
Uładzimir Siemaszka (pierwszy wicepremier); Siarhiej Sidorski (premier)	Siarhiej Martynau (minister spraw zagranicznych)	dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych; częściowo Komitet Kontroli Państwowej, a także w <i>Biełaruś Siegodnia</i> (największy dziennik na Białorusi)

Lider grupy (nieformalny)	Osoby	Główne wpływy
Wiktar Łukaszenka (doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa); Uładzimir Makiej (doradca prezydenta ds. międzynarodowych)	Jurij Żadobin (szef Służby Bezpieczeństwa Prezydenta); Aleh Praleskouski (doradca prezydenta ds. ideologii)	służby bezpieczeństwa (SBP, koordynacja działań służb, częściowo milicja); biznes (telekomunikacja, handel bronią); media (realizowanie kampanii propagandowych przez media państwowe); Urząd Spraw Prezydenta

ANEKS 3

Podziały wewnątrz opozycji

Grupa współdziałających ze sobą partii	Ugrupowania	Liderzy	Program
Ruch „O wolność”	BNF, Europejska Koalicja, Partia Zielonych, białoruskie NGO	Alaksandr Milinkiewicz	nastawienie prozachodnie, Białoruś w UE, partnerskie stosunki z Rosją
Sojusz Sił Lewicowych	PKB, BSDP-H, Partia Kobiet „Nadzieja”, Białoruska Partia Socjaldemokratyczna Hramada	Siarhiej Kalakin, Alaksandr Kazulin, Uładzimir Niściuk	prorosyjscy, popierają kontynuację procesu integracji z Rosją
Zjednoczona Partia Obywatelska – AHP	AHP	Anatol Labiedźka	politycznie blisko bloku „lewicowego”, zwłaszcza PKB i BSDP-H oraz przeciwno Milinkiewiczowi

ANEKS 4

Dane makroekonomiczne

PKB

	2003	2004	2005	2006**	2007**
wzrost PKB w %*	7,0	11,4	9,3	7,0	4,5
wielkość PKB w mld USD	17,8	23,1	29,6	34,2	38,9
wzrost produkcji przemysłowej w %	7,1	15,9	10,4	6,5 -7,5***	--

* Dane oficjalne podawane przez białoruskie władze, w rzeczywistości zawyżone o ok. 1–2 %. Różnice wynikają ze stosowania innych metod obliczania tych wskaźników przez stronę białoruską niż stosowane na świecie.

** Szacunki IMF.

*** Dane białoruskich władz.

Źródło: *Republic of Belarus: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*, IMF Country Report No. 06/314, August 2006.

Inflacja

	2003	2004	2005	2006*	2007*
wskaźnik inflacji w % na koniec roku	25,4	14,4	8,0	9,0	9,0

* Szacunki IMF.

Źródło: *Republic of Belarus: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*,
IMF Country Report No. 06/314, August 2006.

Obroty handlowe Białorusi w latach 2000–2005, w mln USD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
eksport	6640	7256	7682	10073	13942	16095
import	7524	8063	8632	11329	16126	16623
saldo	-884	-807	-950	-1256	-2184	-527

Źródło: *Republic of Belarus: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*,
IMF Country Report No. 06/314, August 2006;

Republic of Belarus: 2003 Article IV Consultation – Staff Report,
IMF Country Report No. 03/117, April 2003.

Najważniejsi partnerzy handlowi Białorusi w 2005 roku

L.p.	Państwo	Obrót towarów 2005 rok (mld USD)	Import	Eksport
	Razem	32,67	16,70	15,97
1.	Rosja	15,80	10,09	5,71
2.	Holandia	2,56	0,16	2,40
3.	Niemcy	1,82	1,12	0,70
4.	Ukraina	1,79	0,89	0,90
5.	Polska	1,41	0,57	0,84
6.	Wielka Brytania	1,26	0,14	1,12
7.	Chiny	0,71	0,28	0,43
8.	Łotwa	0,41	0,09	0,32
9.	Włochy	0,45	0,39	0,16
10.	Litwa	0,48	0,13	0,35
11.	USA	0,48	0,23	0,25

Źródło: Ministerstwo Statystyki i Analizy Białorusi za:

Białoruś – przewodnik dla przedsiębiorców, wyd. VI, sierpień 2006;

Biełarusy i Rynek, nr 10(695), 10.03.2006;

dane makroekonomiczne.

Redakcja – Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska
Skład – Wojciech Mańkowski

Druk i oprawa – OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: +48 / 22 / 525 80 00; fax: +48 / 22 / 525 80 40
telefon rządowy: 662 87

ZAPRASZAMY NA NASZĄ STRONĘ

www.osw.waw.pl