

Naujos strategijos Baltarusijos atžvilgiu beieškant

Dr. Laurynas Kasčiūnas, Vytautas Keršanskas

Baltarusija ir jau 18 metų trunkantis A. Lukašenkos režimas – ko gero kebliausias geopolitinis Europos galvosūkis. Per šį laikotarpį jam spręsti buvo pasiūlytos ir pritaikytos dvi priešingos strategijos – įtraukimo (*engagement*) ir sankcijų taikymo, tačiau tenka pripažinti, kad nė viena jų deramai nesuveikė. Baltarusija ir toliau tampa vis labiau priklausoma nuo Rusijos, o jei prisijungus prie Eurazijos muitų sąjungos buvo apribota ir savarankiška užsienio prekybos politika. Tad Europos Sąjunga turi vis mažiau svirtų daryti įtaką Baltarusijos režimui.

Esama situacija reikalauja iš naujo permąstyti ES elgseną Baltarusijos atžvilgiu ir įvertinus padarytas klaidas pabandyti rasti receptą, kuriuo vadovaujantis būtų išeita iš pato situacijos. Kitu atveju derėtų pripažinti, kad Baltarusija bent jau kol kas yra „pralaimėta kova“.

Tradicinė politika Baltarusijos atžvilgiu: įtraukimo ir sankcijų politikos nesėkmės

Tradicinė politika Baltarusijos atžvilgiu judėjo dviem kryptimis: įtraukimo (*engagement*) ir sankcijų taikymo. Ilgą laiką taikytą sankcijų politiką 2008-aisiais Vokietijos, Švedijos, Lenkijos ir Lietuvos iniciatyva pakeitė įtraukimo politika, kartu siekianti sumažinti Baltarusijos priklausomybę nuo Rusijos. Atsisakius sankcijų, Baltarusijos režimui buvo pasiūlytas šansas ekonomiškai ir politiškai suartėti su Briuseliu, jei tik bus įgyvendintos atitinkamos reformos. Naujasis kursas žadėjo neblogų rezultatų: Vokietijos užsienio reikalų ministras G. Westerwelle pirmą kartą per 15 režimo metų apsilankė Minske, o kartu lankęsis Lenkijos užsienio reikalų ministras R. Sikorski teigė tikintis, jog ES pavyks „prisijaukinti“ Baltarusiją ir taip neleisti jai suartėti su Rusija.

Artėjant 2010-ųjų metų Baltarusijos prezidento rinkimams, mainais į demokratines reformas, ES prabilo apie galimą Baltarusijos prisijungimą į laisvos prekybos erdvę, vizų draudimų peržiūrėjimą bei galimybę siekti 4 mlrd. eurų finansinės paramos. A. Lukašenkos suartėjimas su ES buvo nepriimtinas Rusijos elitui, o kilusi įtampa netgi leido tikėtis, jog įvyks lūžis. Tačiau prezidento rinkimų rezultatai ir po jų įvykdytos represijos išsklaidė miglą ir parodė, kad Minsko ir Maskvos nesutarimai nėra sisteminio pobūdžio, o tik „virtualus“ ar asmeninio lygio konfliktas. Tad A. Lukašenkos posūkis į Vakarų buvo naudojamas tik kaip derybinis svirtas santykiuose su Kremliumi.

Todėl grįžta prie sankcijų politikos, kuri su nedidelėmis pertraukomis buvo taikyta nuo pat 1996-ųjų, praėjus dviem metams po A. Lukašenkos atėjimo į valdžią. Pastebėtina, jog Baltarusija, būdama Rytų Partnerystės programos nare, yra vienintelė valstybė, kuriai tuo pat metu taikomos ES sankcijos. Tačiau keliamas argumentuotas klausimas, kokį poveikį Baltarusijos transformacijai tai davė. 2008-2010 m. pasiekimai buvo nulemti ir kitų faktorių, tokių kaip laikinas santykių su Rusija atšalimas bei dėl ekonominių sunkumų kilęs poreikis pagalbos kreiptis į Tarptautinį valiutos fondą, kuris be tam tikrų pokyčių, pavyzdžiui, politinių kalinių išlaisvinimo, nebūtų suteikęs paskolos¹.

Nors sankcijų sėkmė Baltarusijos atžvilgiu vertinama įvairiai, galimybės pamatuoti rezultatus trūkumas ekspertams leidžia kalbėti apie sankcijų naudos ribotumą. ES taikytos sankcijos Baltarusijai iki 2006-ųjų įvardijamos švelniomis (*mild* - užsienio paskolų atšaukimas, nebūtinų prekių prekybos sustabdymas, tikslinės sankcijos, pavyzdžiui, lyderių įtraukimas į juodusius sąrašus). 2006-aisiais jos buvo sustiprintos ir tai, skaičiuojama, Baltarusijai atnešė 400 mln. eurų nuostolių per metus². Teigiama, kad nors ši suma ir nėra didelė, 2006-ųjų sankcijų griežtinimas atnešė nemenkų ekonominių padarinių, taip pat prisidėta prie nepatikimos ir investicijoms nepatrauklios valstybės įvaizdžio kūrimo. Tačiau sankcijų griežtinimas neatnešė režimo transformacijos, anaipol, dėl nepakankamai įvertinto Baltarusijos priklausomybės nuo Rusijos veiksnio, ji buvo pastūmėta į alternatyvią integracinę erdvę.

Todėl nemažai ekspertų pokyčius Baltarusijoje vertina griežtai – situacija „iš blogos tapo blogesne“. Baltarusijos visuomenė ir opozicija sankcijų politiką vertina nevienodai: Dalis jų palaiko sankcijas ir teigia, kad tai yra vienintelis būdas privesti režimą prie bankroto. Kita pusė laikosi nuomonės, jog jos paskatino A. Lukašenkai „priimti iššūkį“ ir dar aršiau su jomis kovoti. Griežtesnė ES pozicija ne tik verčia Minską gręžtis į Maskvą, bet ir sustiprina režimo represijas prieš opoziciją.

Sankcijų politika tarptautinėje praktikoje

Baltarusijai taikomos sankcijos išties silpnina tam tikrus režimo elementus bei sudaro šiek tiek tokios erdvės opozicijos veiklai, tačiau toli gražu tai yra ne tai, ko tikėtasi pasiekti per tiek metų. Vis dėlto, ES atsitraukimas būtų prilygintas kapituliacijai, todėl nerasdama recepto ji ir toliau naudoja šią politiką, kad parodytų, jog ES „kažką daro“. Dėl nesėkmingo veikimo tradicinė politikos Baltarusijos atžvilgiu skirtis „įtraukimas“ - „sankcijos“ („*engagement*“ - „*sanctions*“) turi būti permąstyta. Įtraukimo politika bankrutavo tada, kai ES užsienio politikos architektai laikėsi prielaidos, kad prieš du metus „virtualus konfliktas“ tarp Minsko ir Maskvos buvo sisteminio pobūdžio. Tuo tarpu

¹ Konstanty Gebert, „Shooting in the dark? EU sanctions policies“, 3. <http://ecfr.eu/page/-/ECFR71_SANCTIONS_BRIEF_AW.pdf>

² Rasa Gaidelytė, „The link between EU sanctions and repressions in Belarus“, <<http://www.lfpr.lt/uploads/File/2010-24/Gaidelyte.pdf>>

tarptautinė sankcijų taikymo teorija ir praktika rodo, jog kai šalis, kurios atžvilgiu modeliuojama sankcijų politika, turi alternatyvią integracijos erdvę (ir taip, galbūt net savo suverenumo sąskaita, gali perorientuoti ekonominius ir politinius ryšius) – sankcijomis sukeltas spaudimas nesukurs jokio laukiamo transformacinio poveikio.

Teorijoje išskiriamos dvi sankcijų rūšys. Pirmoji – plačios sankcijos (*broad sanctions*), kurios yra neišvengiamos (ir/ar jaučiamos) visiems, antroji – į konkrečią grupę ar tikslą orientuotos sankcijos. Teoretikų teigimu antroji rūšis yra kur kas efektyvesnė, nes ji iki minimalios sumažina žalą kenčiantiems nuo režimo³. Puikus pavyzdys – JAV Magnitsky nutarimas, kuriuo kai kuriems Rusijos pareigūnams buvo uždrausta patekti į Valstijas bei buvo išaldytas jų turtas dėl susidorojimo su teisininku S. Magnitsky, kuris atskleidė mokesčių korupcijos atvejį. „Rusijos visuomenė ne tik nejautė sankcijų pasekmių, bet taip pat buvo sujaudinta, kad kažkas imasi sudoroti nusikaltėlius“, – komentuodamas atvejį teigė Europos užsienio reikalų tarybos Varšuvos skyriaus analitikas K. Gebert.

Pamokantis ir ES taikytų sankcijų Birmai atvejis. Teigiamus rezultatus iš esmės nulėmė trys faktoriai: režimas neturėjo kitos alternatyvos, leista suprasti, kad įvykus demokratizacijai režimas nebus nustumtas į paraštes ir, galiausiai, „spaudimą iš išorės“ palaikė visuomenė⁴. Baltarusijos atveju Rusija ir Eurazijos integracinė erdvė yra alternatyva Vakarams, ES retorika leidžia suprasti, kad kaita įmanoma tik su viso režimo nuvertimu. Galiausiai, dėl susiskaldžiusios (suskaldytos) opozicijos ir visuomenės, kurią, net ir skiriant ypatingą dėmesį, sudėtinga konsoliduoti, taip pat dėl valstybinės propagandos (IISEPS (Nepriklausomas socioekonomikos ir politikos studijų institutas) apklausos duomenimis net 74 proc. apklaustųjų nėra girdėję apie „ES dialogą dėl modernizacijos su Baltarusijos visuomene“), Vakarų kišimasis didele dauguma laikomas grėsme.

Tuo tarpu Chatham House politikos analizės direktorius A. Vines teigia, kad sankcijų sėkmę Birmos atveju nulėmė jų naudojimo taktika. ES nutraukė sankcijų taikymą, kai pastebėti teigiami pokyčiai. Taigi, režimui buvo naudinga judėti demokratizacijos link.

Atsižvelgiant į tarptautinę praktiką galima daryti išvadą, kad sėkmingiausia sankcijų politika pagrįsta trumpalaikiu, į tikslą orientuotu sankcijų taikymu. Baltarusijos atžvilgiu taikomos sankcijos turi būti konkrečiai suformuluotos (pavyzdžiui, politinių kalinių paleidimas, politinių partijų įregistravimas). Į teigiamus režimo pokyčius turėtų būti reaguojama jį apdovanojant – panaikinant atitinkamas sankcijas, kas turėtų iš naujo užmegzti „išalusį“ dialogą.

³ Directorate-general for external policies of the union, „Impact of targeted sanctions on Belarus“, <<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=73753>>

⁴ Ibid, 4.

Ekonominės Baltarusijos problemos sustiprino ryšius su Rusija

Pasaulinė finansų krizė galutinai apnuogino Baltarusijos neefektyvaus planinės ekonomikos modelio problemas, kurioms spręsti reikalingos reformos. IISEPS tyrimų centro duomenimis ekonominių reformų reikalauja 67 proc. gyventojų. Baltarusijos ekonomikos būklė, itin stipri priklausomybė nuo užsienio finansavimo šaltinių (įvairiais skaičiavimais norint išlaikyti dabartinius socialinius išpareigojimus Baltarusijai reikės papildomų 5-10 mlrd. JAV dolerių išorinių injekcijų) bei „iššaldyti“ santykiai ES apribojo Baltarusijos balansavimo politikos galimybes ir sustiprino režimo priklausomybę nuo Rusijos. Nepaisant to, kad režimas vis dar sugeba kontroliuoti privatizavimo procesą ir Rusijos priėjimą prie strateginių ūkio sektorių, Baltarusija palaipsniui virsta Rusijos gubernija.

Prisijungus prie Eurazijos muitų sąjungos, Baltarusijos savarankiška užsienio prekybos politika buvo apribota, o 95 proc. išorinių muitų sąjungos tarifų sudaro ankstesni Rusijos išoriniai muitų tarifai. Tai rodo, kad Rusija iš esmės kontroliuoja išorinę Eurazijos muitų sąjungos prekybos politiką. Šio regioninio darinio atsiradimas dar labiau sumažino ES poveikio Baltarusijai svertus. Kita vertus, Eurazijos ekonominės sąjungos sprendimų priėmimo principai yra palankūs Baltarusijai „prekiauti“ savo parama tolesnei Eurazijos sąjungos integracijai (siekiant paramos iš antikrizinio Eurazijos fondo Baltarusija gali būti priversta pradėti privatizaciją, o tai leistų Rusijos kapitalui supirkti strategines Baltarusijos įmones).

Verta atkreipti dėmesį į tai, kad Eurazijos sąjunga, jeigu ES ją pripažins kaip lygiavertį prekybinį partnerį (ir ims derėtis ne su valstybių narių sostinėmis, o Eurazijos ekonomine komisija), gali sudaryti palankias sąlygas Baltarusijai sureguliuoti santykius su ES per „galines duris“, nes, tokiu atveju, Baltarusija gali iškelti klausimą: kaip gali būti taikomos sankcijos tik vienai valstybei iš trijų, nors jas visas sieja bendras išorinis muitų tarimas ir ekonominė erdvė?

Kol A. Lukašenkos režimui pavyks išlaikyti esamą Rusijos dotacijų Baltarusijos ekonomikai formulę (režimui išlaikant strateginius valstybės kontrolės svertus savo rankose), tol politinis režimas išliks stabilus. Kita vertus, žaidimo taisyklės santykiuose su Rusija gali imti keistis, jeigu pačioje Rusijoje ims dominuoti tos verslo ir politikos grupės, kurios nėra suinteresuotos mainais į geopolitinius Rusijos interesus dotuoti kaimyninių šalių. Šiuo atveju itin svarbu klausimas tolesnei analizei – kokie yra A. Lukašenkos režimo santykiai su skirtingomis Rusijos politinio elito grupėmis ir kurios iš jų yra A. Lukašenkos režimo atrama?

Skirtis tarp „silovikų“ ir liberal-technokratų Rusijoje atsispindi ir Baltarusijos klausimu. Įprasta manyti, kad pirmieji Baltarusiją linę traktuoti kaip strateginę Rusijos užsienio politikos kryptį, todėl režimo stabilumo užtikrinimas jį dotuojant jiems yra tinkama priemonė. Tuo tarpu liberal-technokratų pozicija remiasi rinkos ekonomikos supratimu, taigi, prieštaraujama ekonomiškai nenaudingam resursų panaudojimui dėl politinių tikslų.

A. Lukašenkos politinio režimo silpnybės ir stiprybės

Sutariama, kad režimo stabilumą garantuojantis veiksnys – valstybės kontroliuojama ekonomika (valstybė kontroliuoja 80 proc. visos Baltarusijos ekonomikos). Tai ne tik leidžia režimui sukurti stabilų socialinį lojalumo tinklą (naudojant darbo vietas valstybinėse įmonėse, pensijų sistemą ir t.t.), bet ir užkerta kelią rasti alternatyviems politinės ir visuomeninės galios centrams visuomenėje, kuriuos galėtų sukurti tiesioginės užsienio investicijos, nevalstybinis ekonomikos sektorius. Baltarusijos visuomenė galėtų laisviau įsitraukti į politinę veiklą, jeigu jų socialinės ir ekonominės garantijos nebūtų priklausomos tik nuo režimo kontroliuojamos valstybinės ekonomikos. Tad teoriškai receptas yra aiškus – liberalizuoti ir restruktūrizuoti Baltarusijos valstybinę ekonomiką. Tai galima padaryti skatinant privatizavimo procesus, o tiksliau – turint galvoje milžinišką režimo priklausomybę nuo išorinių kreditavimo šaltinių – reikalavimus privatizuoti Baltarusijos valstybines įmones susieti su galimybe Baltarusijai gauti Tarptautinio valiutos fondo (ar kitų institucijų) finansinį kreditavimą.

Privatizacija visada buvo viena iš TVF sąlygų Baltarusijai, tačiau A. Lukašenka jokių sisteminių pertvarų nesiėmė ir įgyvendino tik „selektyvų“ privatizacijos procesą. Kita vertus, net jei šis „reikalavimų surišimo principas“ ir suveiktų, kiltų rizika, jog sisteminio privatizacijos proceso atveju gali dar labiau išaugti Rusijos ekonominė ir politinė įtaka Baltarusijoje, nes Rusijos kapitalas daug geriau išmano vietines „žaidimo taisykles“, o atsižvelgiant į verslo ir politikos „suaugimo“ laipsnį, atstovauja ir Rusijos politinio elito interesus.

Tokias prielaidas leidžia daryti ES sankcijų Birmai pavyzdys. Kritikų teigimų „sankcijos leido Kinijai tapti pagrindine ginklų tiekėja ir prekybos partnere“⁵. Taigi esminė dilema, kaip atverti ir liberalizuoti Baltarusijos ekonomiką, bet dar labiau nepadidinti Rusijos įtakos šioje valstybėje. Tačiau kai kurių ekspertų teigimu, sisteminės privatizacijos scenarijaus atveju jokio masinio Rusijos apsipirkimo Baltarusijoje neturėtų įvykti, nes Rusijos politinis ir ekonominis elitas jau yra realizavęs svarbiausius savo interesus šioje srityje.

Analizuojant itin ribotą Baltarusijos opozicijos poveikį režimui, o kartu ir Baltarusijos visuomenės savaveiksmiškumo problemą, svarbu atkreipti dėmesį ne tik į itin platų režimo sukurtą socialinio lojalumo tinklą, bet ir į baltarusiškos tautinės tapatybės vakuumą. Itin silpna baltarusiška tapatybė neleidžia rasti kolektyviniam veikimui, o tai ypač svarbu, kai „neformali sutartis“ tarp režimo ir visuomenės jau baigiasi. Kitaip tariant, baltarusiškos tapatybės vakuumas – silpnos Baltarusijos pilietinės visuomenės esminė priežastis. Sociologiniai tyrimai⁶ rodo, jog geopolitiškai 75 proc. baltarusių gravituoja į Rusiją ir tik

⁵ Gebert, 4.

⁶ Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies (IISEPS) sociologinių tyrimų duomenis 2013 m. sausio 18 d. Rytų Europos studijų centre vykusioje diskusijoje „What Belarusians think?“ pristatė Sergey Nikoluk

ketvirtadalis – į ES. Net 80 proc. baltarusių Rusijos nelaiko užsienio valstybe ir tik vienas penktadalis brėžia mentalinę-kultūrinę liniją tarp Baltarusijos ir Rusijos. Tai visuomenės dalis, kurią galima pavadinti Baltarusijos suverenumo atrama. Be to, tik 5 proc. baltarusių namuose bendrauja grynąja, tikrąja baltarusių kalba.

Visa tai reiškia, jog kultūrine-mentaline prasme baltarusių visuomenė savo valstybės dar nemato kaip savarankiško politinio ir kultūrinio veikėjo. Tokia situacija leidžia režimui užsiimti socialine inžinerija ir tautinės baltarusių tapatybės tuštumą užpildyti posovietiniu pseudo-tapatybiniu surogatu, kuris irgi atlieka režimo atramos funkciją. Tai leidžia daryti išvadą ir formuluoti rekomendaciją, jog tiek Lietuvos, tiek ir visos ES užsienio politikos instrumentai turi būti nukreipti baltarusių tautinės tapatybės stiprinimo linkme. Šia kryptimi reikia judėti, jeigu siekiame Baltarusijos transformacijos „iš apačios“, o ne tikimės sunkiai prognozuojamo atvirkščio scenarijaus.

Naujos ES strategijos kontūrai

Kai svarstome galimus Baltarusijos politinio režimo transformacijos scenarijus ir norime išvengti pato situacijos ar pripažinti, jog Baltarusija jau yra „pralaimėtas reikalas“, dažnai prisimename „arabų pavasarį“ ir teiginius, jog jokios tarnybos neprognozavo tokio raidos scenarijaus. Iš tiesų, tokios istorinės pamokos yra prielaida „strateginės kantrybės“ prieigai atsirasti, bet ką tai gali patarti modeliuojant tolesnius Vakarų veiksmus Baltarusijos atžvilgiu? Tolesniems tyrimams ieškant raktų Baltarusijos politinio režimo transformacijai, būtina išnagrinėti autoritarinių režimų tarptautinėje arenoje tipologiją, išsiaiškinti kokiam tipui Baltarusijos režimas yra artimiausias, įvertinti tokio tipo autoritarinių režimų transformaciją paskatinusius veiksniai ir pagal tai modeliuoti politiką Baltarusijos atžvilgiu.

Esminė „raudonoji linija“ dėl kurios privalo sutarti Vakarai – **jokio Rusijos veiksnio modeliuojant vakarietišką Baltarusijos politinio režimo transformacijos scenarijų**. Rusija nėra suinteresuota struktūrinėmis permainomis Baltarusijoje ir nepaisant nesutarimų tarp politinių lyderių, sisteminio konflikto tarp Rusijos ir Baltarusijos nėra. Minskas laipsniškai virsta Maskvos satelitu ir tokia įvykių raida atitinka Rusijos interesus. Dilemos tarp suverenios ir demokratiškos Baltarusijos nėra, nes be suvereniteto negali būti visavertės demokratijos, nes Rusija, net ir Baltarusijos suvereniteto sąskaita, nesuinteresuota plėtoti demokratijos. Tačiau taip pat svarbu apsibrėžti, kad **režimo priklausomybė nuo Rusijos negali būti veiksniumi, skatinančiu ES santykių su Baltarusija peržiūrėjimu**.

Kertinė sąlyga sugrįžti prie dialogo su Baltarusijos režimu – visų represuotų politinių kalinių paleidimas ir rehabilitavimas. Būtent į tokių aiškiai apibrėžtų sąlygų įgyvendinimą ir turi būti orientuotos ES sankcijos ar tikslinės ribojančios priemonės. Tai kartu reiškia, jog jei nori, kad sankcijos ar ribojančios priemonės

veiktų, būtina išsikelti labai aiškiai pasiekiamus tikslus ir rasti režimo silpnąsias vietas.

Recepto paieškoms puikiai tiktų šių metų rudenį Lietuvoje vyksiantys debatai dėl Rytų partnerystės, kuriuose atitinkamas dėmesys turėtų būti skirtas veiksmų plano – strategijos Baltarusijos atžvilgiu apmąstymui. Naujoji strategija galėtų būti paremta dviem kryptimis: **valstybinės ekonomikos liberalizavimo siekiu** (išpildant realią privatizaciją ir užsienio investicijų įsileidimą) ir **tautinės baltarusių tapatybės stiprinimu**. Milžiniška režimo priklausomybė nuo išorinių kreditavimo šaltinių leidžia privatizaciją susieti su galimybe gauti TVF ar kitų finansinių institucijų pagalbą. Tačiau turi būti sukurtas instrumentas, padėsiantis stebėti, jog privatizacija būtų reali, o ne fasadinė. Tuo tarpu sociologinių tyrimų duomenys rodo, jog itin menkas baltarusių valstybingumo supratimas leidžia režimui išlaikyti esamą galią. Baltarusių tautinė tapatybė tiesiogiai koreliuoja su požiūriu į režimą, todėl jos stiprinimas sukurtų natūralią opoziciją režimui. Šios gairės leidžia pradėti naujos ES strategijos Baltarusijos atžvilgiu svarstymus, tačiau realiems pokyčiams reikalingas ES užsienio politikos formuotojų sutarimas.