Kül-Világ
A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

V. évfolyam
2008/1.

TANULMÁNY

Rácz András:

Az EU Belarusz-politikája és a belarusz EU-politikák

A tanulmány célja, hogy összehasonlítsa az Európai Unió Belarusszal kapcsolatos politikai céljait és eszközeit a belarusz EU-politikákkal. A többes szám használata nem véletlen, egyik oldalon sem beszélhetünk ugyanis homogén megközelítésekről. Brüsszel markánsan különböző politikát folytat a belarusz kormánnyal, illetve az ellenzékkel szemben, és Belarusz esetében is élesen el kell különíteni a rezsim és az ellenzék álláspontját, melyek között alig van bármiféle átfedés. Az uniós célok, szándékok és a rendelkezésre álló politikai eszközök viszont egészen más jellegűek, mint amire akár a belarusz kormány, akár az ellenzék fogékony lenne. Alapvetően ez okolható az EU mint szervezet Belarusszal kapcsolatos relatív tehetetlenségéért.

Ezzel együtt a szerző nem e tehetetlenség fenntartása, vagy a teljes nem-cselekvés mellett érvel, mindössze igyekszik megfelelő kritikával illetni az EU lépéseit, bemutatva azoknak másik oldalát, a „fogadó fél" perspektíváját is. Teszi mindezt abban a reményben, hogy a hibák, gyengeségek nevesítésével hozzájárulhat egy hatékonyabb uniós Belarusz-politika kialakítására irányuló gondolkodáshoz.

Belarusz az EU külpolitikájában

A kilencvenes évek elejének bíztató időszaka után az Európai Unió és Belarusz kapcsolatai gyors ütemben elhidegültek, miután 1994-ben Alekszandr Lukasenko[1] – nem mellesleg: teljesen demokratikus választás útján – hatalomra került. Az ország néhány év alatt erősen autoriter, diktatórikus rezsimmé vált. Az Európai Unió ennek megfelelően 1997-től „befagyasztotta" az együttműködést Belarusszal: felfüggesztették a Partnerségi és Együttműködési Megállapodás aláírásáról szóló tárgyalásokat, és a különféle segély- és támogatási programokból is csak minimális összegek jutnak Minszknek.

• Rácz András a Magyar Külügyi Intézet tudományos munkatársa. Az Eötvös Loránd Tudományegyetemen végzett történész-politológusként 2004-ben, szakterülete az EU kül- és biztoságpolitikája, és ennek megjelenési formái a poszt-szovjet térségben. Emellett különféle hadtörténeti és haditechnika-történeti kérdések iránt is érdeklődik. Angol, német, orosz és lengyel nyelven beszél.

A 2000-es évek elején viszont jelentősen megnőtt az EU érdeklődése általában Kelet-Európa iránt, beleértve Belaruszt is. Ahogy ugyanis kezdett realitássá válni a 2004-es bővítés, a brüsszeli döntéshozók felismerték, hogy a korábban alapvetően elhanyagolt kelet-európai politikai és biztonsági problémák sokkal közelebb kerülnek majd az EU határaihoz. Ehhez járult még az uniós közös kül- és biztonságpolitikának az 1999-es kölni csúcs óta folyamatosan növekvő önbizalom- és ambíció-szintje, amely többek között az európai szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy) megindítását is eredményezte. Külső tényezőként megemlíthető még Vlagyimir Putyin elnökké választása, amely általánosságban is megnövelte a kelet-európai térségre irányuló nemzetközi figyelmet.

A célok – az ENP és a „non-paper"

Az EU-nak Belarusszal kapcsolatos céljait és szándékait először a 2004 májusában kiadott ENP Strategy Paper foglalta össze. Noha országtanulmány (Country Report) még készült Belaruszról, ezt azonban nem követte a más ENP országok esetében szokásos cselekvési terv (Action Plan) kidolgozása. A Lukasenko-rendszer részéről ugyanis teljes volt az érdektelenség, továbbá a 2004. októberi, eleve sajátos körülmények között zajló parlamenti választásokat követő megtorlás-hullám megakadályozta a politikai kapcsolatok újraélesztését.

Az erősen manipulált 2006-os elnökválasztást, és az ellenzékkel szembeni hatósági fellépést követően az EU megpróbált más eszközöket találni a Belarusszal való kapcsolatok élénkítésére annak érdekében, hogy elérje az emberi jogok fokozottabb tiszteletben tartását. A kezdeményezés motorjai a keleti EU-tagállamok voltak, elsősorban Lengyelország, Litvánia, Lettország, Csehország és Szlovákia. A legfontosabb, máig alapvető jelentőségű uniós dokumentum a 2006. november 21-én kiadott úgynevezett „non-paper" volt, amellyel az EU első alkalommal próbálta közvetlenül a belarusz lakosságot és társadalmat megszólítani.

A „non-paper", melynek hivatalos címe a *What the European Union could bring to Belarus* volt,[2] felsorolta mindazon területeket, amelyeken a fokozottabb EU-Belarusz együttműködés komoly előnyökkel járhatna a belarusz lakosság számára: új munkahelyek teremtése, javuló egészségügyi helyzet, jobb közlekedés és energia-ellátás, a jogegyenlőség biztosítása az igazságügyi szektor reformján keresztül és intenzívebbé váló határmenti együttműködés. Mindezek előfeltételeként az EU elvárta, hogy a belarusz rezsim tartson

[1] Mivel a belarusz személynevek belarusz írásmódja kapcsán a különböző források eltérő alakokat használnak, jelen tanulmány szerzője a belarusz neveket az orosz alakjukból írja át a vonatkozó magyar helyesírási szabályok szerint.
[2] *Non-paper. What the European Union could bring to Belarus.* 21st November, 2006.

demokratikus választásokat, engedélyezze a szabad véleménynyilvánítást, a gyülekezéshez való jogot, és a tisztességes, átlátható bírósági eljáráshoz való jogot. A dokumentum tehát alapvetően a lakosság megszólításán keresztül kívánt hatni a rendszerre, amire érdemi esély viszont csak egy eleve demokratikus berendezkedés esetén kínálkozott volna.

Szimbolikus értékét nem számítva a „non-paper"-nek csak igen csekély gyakorlati jelentősége volt. Egyrészt eleve nem volt megoldott, hogy ez a kvázi-felhívás egyáltalán eljusson a belarusz lakossághoz. Másrészt az üzenet értelmezését maguk a kritizált hatóságok végezhették, hiszen az EU-nak a dokumentum kibocsátásával lényegében ki is merültek a kommunikációs eszközei a rezsim – később tárgyalandó – információs monopóliuma miatt. Harmadrészt, éppen a rendszer zártságából adódóan, igen nehéz meghatározni az uniós üzenet eredményességét, azaz hogy gyakorolt-e ez bármilyen hatást a belarusz lakosságnak az EU-ról alkotott képére.

Az EU politikai eszközei a Lukasenko-rendszerrel szemben

Mint láttuk, a 2006-os elnökválasztást követően felmerült a kérdés, hogyan tudna az EU fokozottabb nyomást gyakorolni a belarusz döntéshozó elitre anélkül, hogy ez a lakosságot különösebben hátrányosan érintené. Mostanáig összesen három ilyen, jelentősebb politikai lépésre került sor: az első volt a rendszer vezető funkcionáriusai ellen elrendelt uniós beutazási tilalom, a második az EU területén lévő bankszámláik befagyasztása, a legújabb pedig a GSP (Generalized System of Preferences) kedvezmények megvonása. Az alábbiakban ezek hatását elemzem.

Beutazási tilalom

A beutazási tilalmat mint politikai nyomásgyakorlási eszközt az EU először 2004 novemberében alkalmazta Belarusszal szemben. Ekkor az Európai Tanács négy olyan vezetővel szemben rendelt el ilyen intézkedést, akiket közvetlenül felelősnek tartottak a 2004. októberi ellenzéki megmozdulások szétveréséért, illetve felmerült a nevük három ellenzéki aktivista és egy újságíró eltűnésével kapcsolatban is. A négy nevet tartalmazó lista már december 13-án bővült további két fővel, miután felkerült rá a Központi Választási Bizottság vezetője, és a minszki készenléti rendőri erők (OMON) parancsnoka is.

http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf Internetről letöltve 2006. november 15.

A 2006-os elnökválasztást követően az EU a tilalmi lista további bővítése mellett döntött, így felkerültek mindazok, akik akár a kampány, akár a választás során elkövetett szabálytalanságok fő felelősei voltak, vagy az ellenzéki demonstráció szétverésében, illetve az azt követő megtorlásban játszottak vezető szerepet. Jelenleg az uniós beutazási tilalom 31 főt érint, beleértve az elnököt is.[3]

Egyes szakértők, valamint a demokratikus ellenzék tagjai a beutazási tilalmi lista további bővítését szorgalmazzák, arra hivatkozva, hogy a tilalom csak akkor lenne valóban hatékony nyomásgyakorlási eszköz, ha minden egyes, az elnyomó intézkedések meghozatalában, illetve végrehajtásában érintett személyre vonatkozna. Valójában viszont az egész rendszer hatékonysága erősen megkérdőjelezhető. Egyrészt csak a felsorolt tisztségviselőkre vonatkozik, a helyetteseikre, megbízottaikra és képviselőikre nem, tehát érdemben nem hátráltatja Belaruszt a diplomáciai kapcsolatok fenntartásában. Már csak azért sem, mert a tilalom hatálya alá tartozó személyek legtöbbjének vagy alapvetően belföldi jelentőségű beosztása van,[4] vagy ha utazik, azt általában kelet felé teszi, nem pedig az Európai Unió irányába. Másrészt a diplomáciai kapcsolatok bizonyos szintjének fenntartása az uniós tagállamoknak is érdeke, ergo a tilalom ellenére is folyamatosan tartanak szakmai (elsősorban gazdasági és kulturális) jellegű konzultációkat a belarusz hivatalos szervekkel. A tilalom tehát leginkább azt eredményezi, hogy a rezsim alacsony beosztású, korlátozott mandátummal rendelkező képviselőket küld külföldre tárgyalni. A beutazási tilalom további kiterjesztése viszont éppen azokat a középszintű, alapvetően szakmai munkát végző tisztségviselőket idegenítené el az EU-tól, akikre a majdani átmenet folyamatának tényleges levezénylése hárulhat. Mindezek alapján a beutazási tilalmi lista nem tekinthető többnek, mint az emberi jogok tisztelete iránti uniós elkötelezettség demonstrálására szolgáló eszköznek, amelynek tényleges hatása elhanyagolható.

A bankszámlák befagyasztása

A beutazási tilalom elrendelésével majdnem egy időben, 2006. május 19-én az Unió elrendelte, hogy 36 vezető belarusz tisztségviselőnek az EU területén vezetett bankszámláit határozatlan időre fagyasszák be. Az első hallásra radikális intézkedésnek valójában alig volt

[3] A lista megtekinthető: *GAERC Press Release No. 8219. 10-11th April, 2006.* 12. o. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89219.pdf Internetről letöltve 2006. május 2.

[4] Kivételt jelent Nyikolaj Cserginyec, a Felsőház Nemzetközi Ügyek és Nemzetbiztonsági Bizottságának elnöke, és helyettese, Szergej Kosztyan.

valami hatása, nem számítva az azonnali és nehezen komolyan vehető belarusz választ, amely néhány, „meg nem nevezett EU-politikus" Belaruszban tartott bankszámláinak (?) befagyasztásáról szólt. A fő probléma az, hogy az uniós döntést hónapokig tartó, nagy sajtónyilvánosságot kapó vita előzte meg, így a szóban forgó belarusz vezetőknek bőven volt idejük bankszámláikat máshol biztonságba helyezni. Ez a „máshol" elsősorban svájci, szaúd-arábiai és szíriai pénzintézeteket jelent – az említett országok pedig természetesen nem csatlakoztak az uniós döntéshez, emiatt aztán semmiféle érdemi eredmény nem várható ettől a lépéstől.

A GSP kedvezmények felfüggesztése

Hosszas, tulajdonképpen már 2000 óta tartó viták után 2006. december 20-án az Európai Tanács elfogadta a Belaruszra vonatkozó GSP (Generalized System of Preferences) kereskedelmi kedvezmények határozatlan idejű felfüggesztését. A döntés hat hónappal később, 2007. június 21-én lépett hatályba. A lépés kiváltó okai az ILO-tól (International Labour Organization – Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) érkező panaszok voltak, amelyek arra vonatkoztak, hogy Belaruszban korlátozzák a munkavállalók szakszervezeti jogait. Noha a hathónapos haladék mögött megfigyelhető volt az a brüsszeli szándék, hogy rávegyék Minszket az érintett emberi jogok fokozottabb tiszteletben tartására, a rezsim ellenállt a nyomásnak, és nem teljesítette az ILO által megfogalmazott tizenkét ajánlás mindegyikét – ami azt illeti, az érdemi változásra vonatkozóak közül egyet sem. Ennek megfelelően június 21-én az EU felfüggesztette a GSP kedvezmények alkalmazását.

A lépés hatékonysága több okból is erősen megkérdőjelezhető. Először is, alapvetően antidemokratikus jellegéből adódóan bizonyos követeléseket a rezsim – egyelőre – nyilvánvalóan nem fog teljesíteni, jelesül a szabad egyesülési és szervezet-alapítási jogra vonatkozókat. Mivel a Lukasenko-rendszer a független civil társadalmi kezdeményezéseket fenyegetésnek tekinti, semmi meglepő nincs abban, hogy nem volt hajlandó garantálni a független szakszervezetek működési jogait.

Másodszor, a GSP kedvezmények megvonása által okozott, az EU által eredetileg 3-400 millió dollárra becsült veszteségéről mostanra kiderült, hogy valójában csak körülbelül 30 és 70 millió dollár közé tehető – ami természetesen jelentős összeg, de messze van attól, hogy a

rendszer létére fenyegetést jelentsen. Ennek fő oka, hogy a rezsim fő bevételi forrását jelentő olajexportot a döntés csak igen kis mértékben érintette.[5]

Harmadszor, a GSP felfüggesztésére adott azonnali válaszreakcióként 2007 nyarán lényegesen keményebbé vált az ellenzékkel kapcsolatos fellépés, ami éles ellentétben állt a tavasz folyamán, a hathónapos „haladék" idején tanúsított, sokkal mérsékeltebb hatósági magatartással.

Negyedszer, Lukasenkónak sikerült a kedvezmények felfüggesztéséről szóló döntést úgy tálalnia a hazai közvélemény számára, mintha az EU a belarusz ellenzékkel együttműködve „szankciókkal zsarolná" Belaruszt.[6] Állítása szerint az EU ezzel „megmutatta az igazi arcát".[7] Noha a kommunikációnak a belarusz lakosságra gyakorolt hatását rendkívül nehéz mérni, előfordulhat, hogy a rezsim propagandájának következtében a lépés éppenhogy rontotta az EU megítélését a lakosság körében.

Ötödikként figyelembe kell venni a GSP felfüggesztésének egy hosszú távú negatív hatását is, jelesül, hogy a már tárgyalt, és szintén nem túl hatékony másik két akció mellett ez volt az EU utolsó, korábban nem próbált politikai-gazdasági nyomásgyakorlási eszköze. Mostanra nyilvánvalóvá vált, hogy a kedvezmények megvonása nem okozott kezelhetetlen károkat a Lukasenko-rendszernek – más „kemény" tárgyalási eszköz pedig egyszerűen már nem maradt. Ezzel a rezsim ugyanígy tisztában van, amit az is jelez, hogy a politikai ellenzékkel szembeni fellépés az ősz folyamán még határozottabbá vált.

Összefoglalva tehát, a GSP kedvezmények megvonása – mivel éppen a kulcsfontosságú ágazatot, az olajtermékek exportját nem érintette érdemben – nem rendítette meg a rendszer gazdasági alapjait, legfeljebb hozzájárult a mélyülő belarusz gazdasági válsághoz, ami viszont alapvetően nem az uniós lépések, hanem a romló orosz-belarusz viszony következménye.

Az EU és a belarusz politikai ellenzék

Az EU-nak a belarusz külső és belső politikai ellenzékhez való viszonya számos okból kifolyólag igen bonyolult. A problémát leginkább Zbigniew Brzeżiński híres kérdésének helyi viszonyokra adaptált változatával lehetne jellemezni: mi a belarusz ellenzék telefonszáma?

[5] Hajduk, Kirill – Silitski, Vitali: *After the GSP Withdrawal: the Case for the Revision of the EU Policy Towards Belarus.* Belarusian Institute for Strategic Studies. 2007. augusztus 7. 6. o. http://www.belinstitute.eu/images/stories/documents/gspaug7en.pdf Internetről letöltve: 2007. augusztus 7.

[6] További információkért lásd: *Belarus and the EU: The end of a short-lived romance?* Office for a Democratic Belarus, 2007. augusztus 22. http://www.democraticbelarus.eu/node/2054 Internetről letöltve: 2007. szeptember 5.

[7] Reuters hírügynökség interjúja Alekszandr Lukasenko belarusz elnökkel 2007. február 2-án. http://president.gov.by/en/press39041.html Internetről letöltve: 2007. február 6.

Konkrétabban fogalmazva, a belarusz ellenzék belső megosztottsága igen nehézzé teszi az EU számára annak eldöntését, hogy mely ellenzéki politikai erőket támogassa, és milyen mértékben.

A 2006-os elnökválasztás idején a helyzet viszonylag egyszerű volt. Miután az Egyesült Demokratikus Erők első kongresszusa 2005 októberében Alekszandr Milinkievicset választotta a demokratikus ellenzék egységes jelöltjének, mind az EU, mind az egyes uniós tagállamok felsorakozhattak Milinkievics mögé. Néhány uniós tagállam, mindenekelőtt Lengyelország és Litvánia határozott támogatásának köszönhetően a belarusz elnökválasztás ügye jelentős európai médiafigyelmet kapott, Milinkievics beszélhetett a lengyel Szejmben, sőt, kétszer az Európai Parlamentben is, egyszer a 2006. március 19-i elnökválasztás előtt, egyszer pedig utána.[8] Noha a nyugati támogatás nem tudta megváltoztatni a belarusz elnökválasztás kimenetelét, ez nem is szerepelt Milinkievics stratégiai céljai között. Deklaráltan nem Lukasenko legyőzésére törekedett – erre nem is lett volna esélye – hanem meg akarta mutatni a demokratikus ellenzék erejét. Ezt a célt sikerült is megvalósítania.

Megosztott ellenzék – kit lehetne támogatni?

A 2006-os választási vereség után éles viták kezdődtek a belarusz ellenzék különböző frakciói között. Képtelenek voltak egységes álláspontot elfogadni a folytatás mikéntjét illetően, nem kis részben a Milinkievics és Anatol Lebegyko, az Egyesült Polgári Párt vezetője közötti személyes rivalizálás miatt. Az ellentét nem volt új keletű, a 2005-ös első kongresszuson Lebegyko mindössze nyolc szavazattal maradt alul Milinkieviccsel szemben.[9]

Az Egyesült Demokratikus Erőket alkotó számos párt és politikai szervezet között egyre erősödtek azok a vélemények, amelyek szerint Milinkievics alapvetően alulról építkező, békés utcai demonstrációkra alapuló stratégiája nem alkalmas nemhogy a Lukasenko-rendszer megdöntésére, de még a megreformálására sem. Lebegyko már 2006 ősze óta szorgalmazta az Egyesült Demokratikus Erők második kongresszusának összehívását annak érdekében, hogy átgondolják a politikai küzdelem folytatásának módját, erre azonban végül csak 2007 tavaszán került sor. A május 26-27-én zajló kongresszuson közel 600 küldött szavazott Milinkievics leváltására és a vezetés gyökeres átalakítására. Létrehoztak egy Politikai Tanácsot, amelyet egy négytagú Elnökség (Praesidium) vezet, melynek elnökségét a tagok hathónapos váltásban

[8] Először 2006 februárjában, aztán áprilisban.
[9] A pontos eredményekért lásd a „The Voting" rovatot http://www.silba.dk/congress/index.html honlapon. Internetről letöltve: 2006. március 9.

töltik be. A Praesidium tagjai a négy legnagyobb ellenzéki párt vezetői lettek: Anatolij Lebegyko (Egyesült Polgári Párt), Vincsuk Vjacsorka (Belarusz Nemzeti Front), Szergej Kaljakin (Belarusz Kommunisták Pártja) és Anatol Ljavkovics (Belarusz Szociáldemokrata Párt, más néven *Narodnaja Hramada*).

Milinkievics nem fogadta el a Praesidiumban számára felajánlott ötödik helyet, inkább kilépett a szervezetből, és megalakította saját, „A Szabadságért!" (*Za Szvabodu!*) elnevezésű mozgalmát, amelynek élén a lakosság közvetlen támogatására alapuló, alulról építkező politikáját kívánta folytatni – természetesen nem az Egyesült Demokratikus Erőkkel ellen, de attól markánsan különböző módszerekkel.

Ez súlyos legitimációs kérdéseket vetett fel mind az EU, mind az egyéb nyugati szereplők számára: az általuk korábban egységesen támogatott, 2006 decemberében Szaharov-díjjal kitüntetett ellenzéki jelöltet, Milinkievicset a demokratikus erők kongresszusa nagy többséggel leváltotta.[10] Az új, *Za Szvabodu!* mozgalom mögül hiányozni látszik a belarusz ellenzék hagyományos szervezett csoportjainak támogatása, viszont a fiatalok aktív rétegei – beleértve az erősen nemzeti Fiatal Frontot – többé-kevésbé mögötte állnak. A hagyományos ellenzéki szervezeteket tömörítő Egyesült Demokratikus Erők új vezetési struktúrája viszont a belső megosztottság miatt lényegében működésképtelen, és gyors ütemben csökken a tömegtámogatottsága is.

A második ellenzéki kongresszus rámutatott egy további problémára is: az ellenzékiség még nem jelenti azt, hogy az adott párt vagy politikai erő feltétlenül demokrata lenne, akár céljait, akár belső berendezkedését illetően. Erre kiváló példát jelent Szergej Kaljakin Belarusz Kommunisták Pártja elnevezésű szervezete, amelynek erősen oroszbarát, kommunista programja igen messze van a nyugati típusú piacgazdasági és demokratikus értékektől.

Egy további pólust jelent a 2006-os elnökválasztási kampány legsajátosabbb ellenzéki jelöltje, a radikális Alekszandr Kaljakin, akit nem sokkal a választás után hosszú börtönbüntetésre ítéltek. A börtönben 2006 őszén döbbenetes, ötvennapos éhségsztrájkkal hívta fel ismételten a nemzetközi közösség figyelmét a belarusz helyzetre – ezzel a demokratikus ellenzék mostanra talán legszélesebb elismertséget élvező politikusa lett, ám jelen tanulmány lezárása idején még mindig börtönben van. Ha szabadlábra helyezik, minden esélye megvan rá, hogy vezető pozícióra tegyen szert a demokratikus ellenzéken belül.

Összességében véve tehát a belarusz ellenzék belső átalakulási folyamatai igencsak megnehezítették az EU számára bármiféle hatékony támogatás biztosítását – a rezsim

értelmezésében tehát ezek az átalakulások jelentősen csökkentették az EU beavatkozási képességét a belarusz belpolitikai folyamatokba.

Az EU és civil társadalom támogatása

A 2004 októberében lezajlott, manipulált választások óta Brüsszel kifejezetten igyekszik támogatni a belarusz civil társadalmi szektor fejlődését, függetlenül a „befagyasztott" hivatalos kapcsolatoktól. Az első, Bizottság által koordinált donor-konferenciára már 2005 februárjában sor került, és ez a fórum azóta is működik.

A 2006-os elnökválasztási kampány ilyen szempontból mérföldkőnek számít az EU demokratizációs erőfeszítései között. A kiterjedt médiafigyelem, a számos külföldi szimpátia-tüntetés, stb. nemcsak az erre fordított pénz mennyiségét növelte, de új támogatási kezdeményezéseket is elfogadtak – Lengyelország és Litvánia kiemelt szerepet játszott ezekben a folyamatokban. Lobbizásuk eredményeképp az EU 2006 januárjában 2,2 milliárd euróval támogatta a Belaruszból „száműzött", jelenleg Vilniusban működő European Humanities University-t, februárban elkezdődött a Belarusznak szánt uniós tévé- és rádióadás, októberben pedig szintén EU-támogatással megindult egy ösztöndíjprogram, melynek segítségével körülbelül 200 belarusz hallgató tanulhat majd Litvániában és Ukrajnában. Ezzel egyidőben Belarusz lehetőséget kapott az új, határmenti együttműködési programokban való részvételre, és részesülni fog az ENPI-ból is. Az European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) reformját követően a megnövelt költségvetésből több jut majd a belarusz civil társadalom fejlesztésére is.[11]

Ezzel együtt bizonyos problémák továbbra is erősen csökkentik az EU akciók eredményességét, különösen, ami a nem kormányzati szerveknek (NGO) adott támogatásokat illeti. Egyrészt az uniós pályázatok túlbürokratizált rendszere számos civil szervezetnek leküzdhetetlen akadályt jelent: eleve bonyolult a pályázati adatlapok kitöltése, másrészt a döntési folyamat nem ritkán egy évnél is tovább tart. A legtöbb szervezetnek egyszerűen nincs elég erős anyagi háttere ahhoz, hogy 1-2 évig várjon a támogatásokra. Másrészt az EU-nak nincsenek eszközei annak lemérésére, hogy a pályázó NGO valóban érdemi cselekvési potenciált képvisel-e – az egész poszt-szovjet térségben bevett gyakorlat civil szervezeteket létrehozni kizárólag a nyugati pályázati pénzek megszerzése érdekében.

[10] Hozzá kell tenni, hogy a díjjal járó 50.000 euro legalább olyan fontos volt Milinkievics stábjának működése szempontjából, mint maga a díj által jelentett morális elismerés.
[11] Bővebben lásd: *European Commission, External Relation: Belarus*

A belarusz jogrendszer eleve roppant komplikálttá teszi, hogy egy NGO-t hivatalosan bejegyezzenek, és, még ha ez sikerül is, nullához közelít annak az esélye, hogy a törvények betartásával külföldi anyagi támogatáshoz juthasson.[12] További probléma, hogy az Unió arra sem igazán képes, hogy ellenőrizze, valóban nem kormányzati-e egy NGO – a poszt-szovjet térség autoriter rendszerei mostanra érzékelhetően megértették a civil szektor fontosságát. Létre is hozták saját, kvázi-civil szervezeteiket annak érdekében, hogy azok külföldön képviseljék a rendszert, propagandatevékenységeket végezzenek, kulturális eseményeket szervezzenek, pályázatokat nyerjenek, stb.[13] Emellett a belarusz NGO szektor számára állandó nehézséget jelentenek az állambiztonsági szervek beépülési kísérletei, és a változó mértékben erőszakos, de minden esetben kitartó hatósági zaklatások.[14] Ezek ellen az EU legfeljebb politikai nyomásgyakorlással élhet, a gyanús egyének és szervezetek kiszűrésére viszont semmilyen uniós eszköz nincs – a tagállamok pedig nem mindig osztják meg saját információikat.

Alternatív médianyilvánosság biztosítása

Hasonló a helyzet az alternatív médianyilvánosság biztosításával is. A Lukasenko-rendszer erős hazai támogatottságának egyik fő oka a kormányzat szinte teljes kontrollja az írott és az elektronikus média fölött. A független médiával szembeni határozott fellépés már a 2001-es elnökválasztási kampány idején megkezdődött, és a helyzet azóta csak rosszabbá vált. Számos újságot és magazint vagy betiltottak, vagy irreálisan magas bírságok kiszabásával lehetetlenítették el működésüket. Ennek alternatív formáját jelenti a hivatalos bejegyzés igen drága megújításának kényszere, a már kinyomtatott lapszámok lefoglalása, valamint az újságírók elleni hatósági fellépés.[15] A sajtó korlátozásának leghatékonyabb eszköze mindazonáltal a lapterjesztés központosítása: az egész országban egyedül az állami

http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/index.htm#Developments

[12] Ennek a kiemelkedően szigorú jogi környezetnek a következménye, hogy a legtöbb civil szervezet vagy külföldi bankszámlákat használ, vagy az aktivisták készpénzben kapják meg a szóban forgó összegeket, általában szintén külföldön. Ezekre a pénzmozgásokra a rendszernek legfeljebb hírszerzési eszközökkel lehet rálátása, ezek pedig mindig korlátozottak – ilyen módon tehát a túlszabályozás végső soron kontraproduktív.

[13] Mint például a jól ismert Belarusian Republican Union of Youth.

[14] Kiváló példa erre a börtönből 2008 januárjában elengedett ellenzéki aktivista, Dmitrij Daskevics, aki ugyan kiszabadult, az országot azonban nem hagyhatja el – így litvániai tanulmányait sem tudja folytatni. Szintén innovatív megoldás az ellenzéki tevékenységgel vádolt hallgatók kizárása az egyetemről – majd a felsőoktatási mentesség megszűnésének kihasználásával gyors besorozásuk, amint az egy másik aktivistával, Dmitrij Zsaleznyicsenkóval történt, szintén januárban.

[15] Lukasenko elnök egy 2005-ös rendeletét követően egyetlen nem állami újság sem használhatta a "Belarusz" jelzőt a címében. Ennek következtében számos lap a hivatalos engedélyeinek megújításra kényszerült. De ugyanide

Belszajuzdruk vállalat felelős az újságos-standok, posták, stb. ellátásáért – azaz az állam dönti el, mely lapokat lehet árusítani, és melyeket nem.

A belarusz médianyilvánosság legfontosabb jellemzője, hogy lakosság különösebb nehézségek nélkül hozzá tud jutni a *világról szóló* információkhoz, hiszen foghatóak az orosz hírcsatornák, számos családnak van műholdvevő antennája, stb. A *Belaruszról szóló* hírek viszont teljesen hiányoznak – az ezekhez való hozzájutást a rendszer igyekszik a lehető legszorosabban kézben tartani.

Annak érdekében, hogy lazítani lehessen a rezsim információs monopóliumán, az EU saját rádióadás indítását határozta el. Ez lett a 2006. február 26-án, az elnökválasztási kampány hajrájában indított *Window to Europe* csatorna, melynek működését az Unió finanszírozza.[16] A rádióadás az egész ország területén fogható, elméletileg tehát ideális eszköze lenne az alternatív információk továbbításának. Valójában azonban a túlságosan rövid adásidő – napi egy óra – ezt nem teszi lehetővé,[17] már csak azért sem, mert a műsor kétharmad részben zenéből áll, azaz csak mintegy napi húsz percben sugároznak érdemi információkat. A *Window to Europe* interneten keresztül is hallgatható, valamint elérhető egy másik csatorna, a *European Radio for Belarus (ERB)*[18] honlapján is. Utóbbit hagyományos rádióvevőn is lehet fogni, noha csak a nyugati határ közelében, mivel eleve gyenge az adás, így az ERB még szándékos zavarás nélkül sem tudja lefedni Belarusz egész területét. Továbbá ez is csak napi néhány órában működik, többnyire kora reggel, vagy késő este. A projektnek van televíziós eleme is, amelynek keretében az orosz RTV sugároz heti 30 percben (!) Belarusszal és az EU-val kapcsolatos információkat.

Különösebb nehézség nélkül belátható, hogy egy heti harmincperces tévéadás és napi egy óra rádióműsor (nagyrészt zene) képtelen hatékony ellensúlyt jelenteni a Lukasenko-rendszer információs monopóliumával szemben – mégis, ez volt a legtöbb, amiben az uniós tagállamok meg tudtak egyezni. A korlátozott hozzáférhetőség, a rövid adásidő és a nem megfelelő programszerkezet miatt erősen kétséges, hogy az egész – kétmillió euróba kerülő[19] –

---

sorolható a 2007 nyarán napvilágot látott, széleskörű nemzetközi kritikákat kiváltó re-regisztrációs rendelet tervezete is.

[16] *Europa Rapid Press Releases, 23rd February 2006. Reference: IP/06/215.* http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/215&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en Internetről letöltve: 2006. március 9.

[17] Ráadásul túlságosan korán is van: a kezdési időpont 5:40-től 8:00 óráig változik, a vétel módjától függően – azaz amikor a legtöbb ember éppen munkába ill. iskolába készül.

[18] További információkért lásd: www.belradio.fm

[19] *Belarus: EU-Funded Broadcasts Set To Begin.* RFE/RL Belarus Service, 24th February 2006. http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/2/F350FD6D-CA4C-4149-97D0-D39E60865A2E.html Internetről letöltve: 2006. március 9.

Window to Europe[20]-kezdeményezésnek van-e bármilyen társadalmi hatása.[21] A sajátos műsorszerkezetre részben magyarázatot kínálhat, hogy a 2005-ben kiírt uniós médiaprojektet – még a sokak által túlságosan oroszbarátnak tartott Gerhard Schröder kancellári periódusa alatt – a német Deutsche Welle hírügynökség nyerte el, és az adások nagy többségét német-orosz együttműködésben Moszkvában készítik. Ilyen konstellációban pedig nem várható, hogy a rádió olyan információkat sugározna, amelyek érdemben ellentétesek lennének a Belarusszal kapcsolatos orosz szándékokkal.

Egy további – technikailag is megvalósítható, ráadásul lényegesen olcsóbb – lehetőség az internetes média-nyilvánosság, amely többé-kevésbé mentes a kormányzati kontrolltól. Noha mind az elnök, mind az adminisztráció vezető tagjai időről időre felvetik az internet korlátozásának, szűrésének szükségességét – egyes hírek szerint Belarusz előrehaladott tárgyalásokat folytat Kínával a megfelelő technológiák beszerzéséről – ezzel együtt a rezsim korlátozási képességei egyelőre kimerülnek a hozzáférés adminisztratív megnehezítésében, a kapcsolat lassításában, valamint hogy a kritikusabb időszakokban (legutóbb a 2006-os elnökválasztás idején) egyszerűen lekapcsolják a nem állami felhasználókat.

A belarusz internetes nyilvánosság ennek ellenére virágzik. Ez különösen a fentieknek, illetve annak ismeretében számít jelentős eredménynek, hogy Belaruszban az internet-penetráció szintje csak 35,1%, szemben az 51,8%-os uniós értékkel.[22] Magánszemélyek számára a net-hozzáférés csak bonyolult regisztrációs folyamatot követően lehetséges, a nyilvános internet-kávézókban pedig nagyon lassú a kapcsolat. Az internet-felhasználók száma ennek ellenére dinamikusan nő.

Mindezek alapján az alternatív médianyilvánosság kiépítésére vonatkozó eddigi uniós kezdeményezéseknél lényegesen hatékonyabbnak tűnik az internetes nyilvánosság támogatásának erősítése. Ez egyrészt olcsóbb, mint a nagy infrastruktúra-igényű tévé- és rádióadások, másrészt – azok fentebb elemzett gyengeségei miatt - valószínűleg társadalmi hatása is nagyobb.

---

[20] A Białystokból működő lengyel "Radio Racja" projekt – amely 2006 februárjában kezdett újra működni, miután 2002 óta pénzügyi nehézségek miatt kénytelen volt szüneteltetni működését – lényegesen koherensebb adásszerkezettel rendelkezik, ahhoz azonban nem elég erős, hogy az ország teljes területét lefedje. További információkért lásd: http://www.racyja.com/pra_nas.html?&L=0 és Radio Belarus: EU-Funded Broadcasts Set To Begin, *Free Europe/Radio Liberty*, 2006. február 24.
http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/2/F350FD6D-CA4C-4149-97D0-D39E60865A2E.html Internetről letöltve: 2006. március 9.

[21] A 2007 végén indult, műholdas bázisú lengyel BELSAT kezdeményezés nagyságrendekkel hatékonyabbnak tűnik.

[22] Internet World Stats, http://www.internetworldstats.com/stats4.htm Internetről letöltve: 2007. szeptember 18.

Az EU helye a belarusz külpolitikában

A 2000-es évek első felének alapvető érdektelenségéhez képest a belarusz államnak az EU-hoz fűződő viszonya fokozatosan változik 2006-os választások óta amikor láthatóan megnövekedett a konkrétan Belaruszra irányuló uniós figyelem. Eleinte a rezsim igen határozott ellenintézkedésekkel reagált: több nyugati civil szervezet képviselőit nem engedték választási megfigyelőként dolgozni, százával börtönözték be az ellenzékieket, az elnök pedig számos alkalommal ostorozta nyilatkozataiban „a belarusz belügyekbe beavatkozó" Európai Uniót. Ha a választás volt a kezdőpont, akkor a fordulópont pedig a 2006-2007 fordulóján lezajlott belarusz-orosz „gáz- és olajháború" volt – ezután alapjaiban változott meg mind Lukasenko, mind közvetlen környezetének az EU-val kapcsolatban használt hangneme és hozzáállása.

Politikai kapcsolatok – lehetséges ellensúly Oroszországgal szemben

Az említett „olaj- és gázháború" idején Belarusz és az Európai Unió a fiktív tárgyalóasztal azonos oldalán találták magukat, hiszen mindkettejük alapvető érdeke volt, hogy az orosz energiaszállítás a lehető leghamarabb újrainduljon. Mind Brüsszel, mind a tagállamok igyekeztek meggyőzni Oroszországot, hogy rendezze a vitát Minszkkel, és ne veszélyeztesse Európa energia-ellátását. Az EU nyomásgyakorlása mintegy mellékkövetkezményként erősítette Lukasenko pozícióját Moszkvával szemben, és hozzájárult, hogy viszonylag kedvező megállapodást sikerült elérnie mind a Belarusznak eladott orosz nyersolaj, mind pedig a tranzitdíjak tekintetében. Ekkoriban még az orosz elemzők is úgy érveltek, hogy Moszkva többet veszített az „árháború" során, mint Minszk, hiszen immár másodjára ingott meg a nemzetközi bizalom abban, hogy Oroszország valóban stabil és kiszámítható energiaexportőr lenne. A 2006-2007 fordulóján lezajlott vitát követően jelentősen lehűltek a belarusz-orosz kapcsolatok. Moszkva mind erősebb gazdasági és politikai nyomást kezdett gyakorolni Minszkre annak érdekében, hogy többségi tulajdont szerezzen számos stratégiai fontosságú belarusz vállalatban, mindenekelőtt az energiatranzit kulcsát jelentő,

állami tulajdonú Belranszgaz cégben, megpróbálva ezzel gyengíteni Lukasenko alkupozícióit is.[23]

Lukasenko érzékelhetően felismerte, hogy a növekvő orosz nyomás ellensúlyozásának, ugyanakkor saját hatalma megtartásának nincs más útja, mint megkísérelni egy fokozatos, óvatos, elsősorban gazdasági jellegű nyitást az Európai Unió felé. Az első ilyen irányú lépések már 2006 őszén, az orosz nyomás első intenzívebb periódusa idején megtörténtek, azaz még jóval az „árháború" decemberi kitörése előtt.[24] Minszk már 2006. november 21-én javasolta az EU-Belarusz „energia-párbeszéd" megindítását, december 15-én pedig kinevezték az ország teljhatalmú képviselőjét az EU-val fenntartott kapcsolatokban. A posztot Szergej Hajdukevics, kapta, aki a 2006 tavaszi elnökválasztáson Lukasenkóval szemben indult „hivatalos" ellenzéki elnökjelöltként – a decemberi kinevezés jelzi, mennyire csak a látszatról szólt Hajdukevics elnökválasztási részvétele. Még nem volt teljesen kidolgozva az orosz-belarusz energia-megállapodás, amikor 2007 januárjában Minszkben állami tiszteletadás mellett fogadták René van der Lindent, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének elnökét, aki kormánypárti és ellenzéki politikusokkal is találkozhatott, sőt, beszédet mondott a Belarusz Állami Egyetemen is.[25]

Két héttel később nyilvánosan is bejelentették a belarusz külpolitika újra-pozicionálásáról szóló döntést, mégpedig Lukasenko nagy figyelmet kiváltó, 2007. február 2-i Reuters-interjújában. Beszédében az elnök elismerte, hogy hibás volt a korábbi, egyoldalúan orosz orientációjú külpolitika: „Eddig csak egy lábon álltuk, ahelyett, hogy két lábon álltunk volna" – ezzel nyíltan meghirdette a Nyugathoz fűződő kapcsolatok javításának fontosságát.[26]

Azóta Minszk lényegesen nyitottabb mind az EU, mind a tagállamok felől érkező javaslatokra és követelésekre, még az emberi jogokat illetően is. Ennek első manifesztációja a 2007. március 29-i nagy ellenzéki tüntetés-sorozat volt, amellyel szemben semmiféle komoly rendőri ellenintézkedésre nem került sor. A hosszú ideje hatósági nyomás alatt lévő, a betiltás szélén álló Nemzetközi Helsinki Bizottság (International Helsinki Committee) is megkapta

[23] A belarusz-orosz viszonyrendszer komplexitásáról lásd: *Belarus and Russia: Friends forever?* Belarus Analyses, 2007. március, Pontis Foundation.
http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000015995/Belarus%20and%20Russia%20Friends%20Forever.pdf Internetről letöltve: 2007. május 14.

[24] Oroszország belarusz politikájának jó bemutatását adja Koktysh, Kirill: „The Belarusian Policy of Russia: the Era of Pragmatism." In: *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs.* Vol. XV. No. 2. 2006. 18-29. o.

[25] *Belarus: In Minsk, PACE President Calls For Democratic Change.* RFE/RL Belarus Service, 2007. január 19.
http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/01/51a681cc-5972-4587-b744-ebd241e75a93.html Internetről letöltve: 2007. február 6.

[26] Reuters hírügynökség interjúja Alekszandr Lukasenko belarusz elnökkel 2007. február 2-án.
http://president.gov.by/en/press39041.html Internetről letöltve: 2007. február 6.

működési engedélyének meghosszabbítását, áprilisban pedig Lukasenko beleegyezett, hogy az Európai Bizottság – évek óta húzódó viták után – megnyithassa képviseletét Minszkben.

Akkoriban a legtöbb szakértő úgy vélte, hogy a rezsimnek ezek a liberálisnak tűnő lépései kizárólag propaganda-célokat szolgáltak. Ahogy látszólag könnyebbé vált a civil társadalom helyzete, úgy kezdett javult Belarusz külföldi megítélése – noha az ellenzéket továbbra is elnyomták, a nem elsővonalbeli tagokat rendszeresen zaklatták a hatóságok, ez azonban külföldről sokkal kevésbé volt látható. A rendszer alapvetően represszív jellegében ekkor még nem állt be tartós változás – amint azt a GSP kedvezmények megvonása utáni azonnali „keményedés" is mutatta.[27]

Az ellenzékkel kapcsolatos fellépésben csak 2007 legvégén kezdődött érzékelhető, és folyamatos (!) pozitív változás, ami azóta is tart. Ennek oka, hogy az erősödő orosz gazdasági nyomással szemben a Lukasenko-rendszer próbálja az EU felé történő nyitást egyfajta ellensúlyként használni, amihez elengedhetetlen az ellenzékkel szembeni bánásmód demonstratív enyhítése. Ennek részletes elemzése azonban, a jelenleg is zajló folyamatok miatt kívül esik egy áttekintő tanulmány keretein.

Gazdasági kapcsolatok – a stabilitás fenntartásának eszköze

Az EU-hoz fűződő viszony gazdasági fontossága elválaszthatatlan a fentebb elemzett politikai kapcsolatoktól. Az Európai Unió már 2006 óta Belarusz – Oroszország utáni – legfontosabb külkereskedelmi partnere. Az EU részesedése a belarusz külkereskedelemből 33%, ami 11087 millió eurónak felel meg, ezt követi a harmadik helyen Ukrajna, mindössze 1951 millió eurónyi forgalommal, ami 5,9%-os részesedésnek felel meg.[28]

Az EU-Belarusz kereskedelemi kapcsolatokban a forgalom folyamatos növekedése figyelhető meg, az Unióból érkező import 17,9%-kal nőtt, míg az EU-ba irányuló export 25,9%-kal. Utóbbinak majdnem pontosan 60%-át teszik ki a különféle ásványi energiahordozók, üzemanyagok és kenőanyagok – ez természetesen nem az Oroszországból tranzitált olajat és földgázt jelenti, hanem a Belaruszban feldolgozott mennyiséget.[29] Ezekben a számokban jelenik meg a belarusz gazdaság egyik motorjának tekinthető re-export, azaz az Oroszországból

[27] További információkért lásd: *Cosmetic Surgery in Belarus: Toward a 'New' Regime*. Belarus Brief, Pontis Foundation, 2007. július 24.
http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000016753/Belarus%20Brief_July%2024.pdf Internetről letöltve: 2007. augusztus 7.
[28] *Belarus. EU Bilateral Trade and Trade with the World.* DG Trade, 2007. augusztus 7. 4. o.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf Internetről letöltve: 2008. február 22.
[29] Uo. 5. p.

kedvezményes áron beszerzett nyersolaj hazai feldolgozása, majd exportáron való továbbadása az Unió felé.

Belarusz és az Európai Unió közötti kereskedelem

Év	Import	%-os vált. évente	**EU részesedés a teljes importból**	Export	%-os vált. évente	**EU részesedés a teljes exportból**	Egyenleg	Import+ export
2002	2092		**21,80**	2839		**33,55**	747	4932
2003	2221	*6,2*	**21,77**	3153	*11,1*	**35,95**	932	5375
2004	2604	*17,2*	**19,86**	3996	*26,7*	**36,26**	1391	6600
2005	2873	*10,3*	**21,44**	5663	*41,7*	**44,17**	2789	8536
2006	3957	*37,7*	**22,38**	7131	*25,9*	**45,58**	3174	11087
Átl. éves növ.		**17,3**			**25,9**			**22,5**

Az EU egészével folytatott belarusz külkereskedelem[30]

Ha az egyes államokkal folytatott belarusz külkereskedelem adatait vizsgáljuk, feltűnő, hogy az első öt legfontosabb partnerország közül három az Európai Unió tagja; Hollandia pedig a maga második helyével meg is előzi Ukrajnát. Noha Oroszország elsősége nem kérdőjelezhető meg, az uniós államokkal folytatott kereskedelem szintje az orosz iránynál sokkal intenzívebb növekedést mutat. Figyelemreméltó az is, hogy Belarusz három uniós szomszédja milyen előkelő helyet foglalnak el a belarusz külkereskedelemben – Lengyelország és Litvánia benne van az első tízben, míg Lettország a tizenegyedik.

	Ország	Összes forgalom		Export Belauszból		Import Belaruszba	
		2006-ban [1000 USD]	A 2005-ös eredmény %-a	2006 -ban [1000 USD]	A 2005-ös eredmény %-a	2006-ban [1000 USD]	A 2005-ös eredmény %-a
1	Oroszország	19933956,5	125,9	6849618,6	119,8	13084337,9	129,3
2	Hollandia	3714482,1	144,6	3494515,9	145,1	219966,2	136,4
3	Ukrajna	2458735,6	136,5	1234048,7	135,9	1224686,9	137,0
4	Németország	2422490,3	132,4	752555,9	106,2	1669934,4	149,0
5	Lengyelország	1797841,1	126,1	1032800,3	121,9	765040,8	132,1
6	Nagy-Britannia	1659624,1	131,3	1474915,1	131,6	184709,0	128,2
7	Kína	947764,1	132,6	399148,9	92,6	548615,2	193,1
8	Egyesült Államok	729903,2	151,4	446674,2	178,6	283229,0	122,1
9	Olaszország	669137,4	120,9	172193,4	107,8	496944,0	126,3
10	Litvánia	603000,6	124,0	432701,8	123,0	170298,8	126,5

Belarusz tíz legfontosabb külkereskedelmi partnere 2006-ban[31]

[30] Uo. 5. p.

[31] *Основные внешнеэкономические партнеры Республики Беларусь по итогам* 2006 года [A Belarusz Köztársaság fő külkereskedelmi partnerei 2006-ban, összeg szerint]. A Belarusz Köztársaság külügyminisztériumának honlapján közölt adatok 2007. június 30-i állapot szerint. http://www.mfa.gov.by/rus/index.php?d=economic/trade&id=4 Internetről letöltve: 2007. július 9.

Összességében elmondható, hogy dacára a politikai kapcsolatok hivatalos „befagyasztásának", valójában intenzív, és dinamikusan növekvő kereskedelmi együttműködés zajlik Belarusz és eges EU-tagállamok között. Ennek fontossága igazán a már említett, orosz-belarusz gazdaság viták fényében válik nyilvánvalóvá, ilyen helyzetben ugyanis a Nyugathoz fűződő gazdasági kapcsolatok élénkítése az egyetlen módja annak, hogy Minszk ellensúlyozni tudja a romló orosz viszonyból eredő veszteségeket.

A belarusz vezetés számára ugyanis kiemelt fontosságú a szociális stabilitás fenntartása, éppen ez adja ugyanis a Lukasenko-rendszer kétségtelenül erős hazai legitimitását. Nem szabd elfelejteni, hogy Belaruszban megtartották a szovjet rendszer számos szociális vívmányát, ingyenes az oktatás, az orvosi ellátás, sőt, a receptre felírt gyógyszerek jelentős része is, a nyugdíjak pedig kiemelkedően magasak a többi poszt-szovjet országhoz képest. A hivatalos álláspont az, hogy ezt a szociális biztonságot bármi áron fenn kell tartani – vagy legalábbis el kell kerülni a radikális csökkentést.[32] Ehhez az is hozzátartozik, hogy a lakosságot a lehető legnagyobb mértékben próbálják kímélni az emelkedő gázárak következményeiről.

Ezt a célt szolgálja számos fontos belarusz állami vállalat 2007 februárjában meghirdetett privatizációja, valamint az is, hogy a rezsim – a korábbi időszakokhoz képest példátlan módon – elkezdett külföldi hiteleket felvenni.[33] Ugyanezen szándékok megjelennek a külpolitikában is: a belarusz diplomácia teljes intenzitással igyekszik erősíteni a harmadik világhoz fűződő külgazdasági kapcsolatokat, elsősorban Kínával, Venezuelával, Iránnal és az arab országokkal. Ezek az erőfeszítések azonban összességükben is legfeljebb mérsékelni képesek az emelkedő orosz energiaárakból fakadó veszteségeket, pótolni nem. Ebből adódóan a belarusz költségvetés – így közvetve maga a rendszer – egyensúlyban tartásának egyetlen módja egyre inkább a nyugati irányú külkereskedelem élénkítése lesz.

Az EU mint segély- és támogatási forrás

A belarusz rezsimnek az EU-hoz való viszonyulását a fentiek mellett egy további, alapvetően szintén gazdasági jellegű kérdés befolyásolja pozitív irányba, jelesül az Uniótól kapott különféle segélyek és támogatások. Ezek az össz-költségvetést tekintve nem túl jelentős összegek, nélkülük azonban még inkább instabillá válna a belarusz gazdaság. Minszk már

[32] Interjú a belarusz külügyminisztérium képviselőjével Budapesten 2007. áprilisában. Az interjú jegyzetei a szerzőnél hozzáférhetők.
[33] *Are Belarusian Authorities Getting Ready for Selling Largest Enterprises?*

1991-től kezdve részesül különféle, eleinte EGK-s, majd EU-s támogatásokban, ám az 1994-95-ös autoriter fordulatot követően a segélyek összege jelentősen csökkent. Ennek ellenére a nemzetközi szempontból is legfontosabb probléma, jelesül az országot rendkívül súlyosan érintő csernobili baleset következményeinek kezelését mindvégig támogatta az EU. Emellett folytak más, a határmenti együttműködésre, illetve a humanitárius helyzet javítására és demokratizációra irányuló programok is, ezek azonban igen korlátozott nagyságrendűek – az utóbbi célokra 1991-2004 között összesen csak 235 millió eurót kapott Belarusz.[34] Ehhez jött még egy kisebb összegű, 3,2 millió eurós élelmiszersegély program 1998-2001 között. [35]

A Belarusznak nyújtott uniós technikai támogatások kapcsán fel lehet vetni azt a kérdést, hogy az anyagi források biztosításával az Unió akaratlanul is hozzájárul a rezsim stabilitásához, mivel bizonyos problémák kezelésének költségét átvállalja. Ezzel együtt könnyen belátható, hogy – noha a hivatalos kommunikáció szerint az EU elsősorban a demokratizációt, és a civil társadalom építését kívánja elősegíteni – bizonyos kérdésekben az állam az egyetlen megfelelő partner, még ha az adott államot Lukasenko elnök vezeti is. A rendszer körülményei között semmiféle civil szervezet nem tudna megfelelően gondoskodni a Csernobil által érintett több tízezer ember ellátásáról, vagy lenne képes országos szintű AIDS-ellenes programokat szervezni. Ugyanakkor bizonyos problémákkal mindenképp foglalkozni kell, annál is inkább, mert ezek az EU-nak is érdekében állnak. A már említett AIDS elleni programok mellett ilyen a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni együttműködés, és a határbiztonság fejlesztése is – utóbbiakban a belarusz állam antidemokratikus jellege dacára is megbízható partner. Összességében tehát segélyekkel és támogatásokkal erősíteni a Lukasenko-rendszert még mindig csak a „kisebbik rossz" változat a fenti kérdések teljes elhanyagolásához képest.

A vízumkérdés

Belarusz összes uniós szomszédja 2007. december 21-én a schengeni rendszer tagja lett. Ez komoly hátrányt jelent a belarusz állampolgárok számára mind a nyugattal való általános kapcsolattartásban, mind a határmenti együttműködésben, mind a turizmusban és a kereskedelemben. A Schengen előtti időszakban a szomszédos uniós államok igen liberális

http://www.charter97.org/eng/news/2007/02/27/vlasti Internetről letöltve: 2007. március 1.

[34] Különböző TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) és ECHO (European Community Humanitarian Office) programok keretében.

vízumpolitikát követtek Belarusszal szemben, a lett vízum ingyenes volt, a lengyel hat dollárba, míg a litván öt euróba került. Ezzel szemben az egységes, 60 eurós schengeni vízum megfizethetetlenül drága számos belarusz család számára – ez az összeg a havi átlagkereset körülbelül egyharmadának felel meg.[36]

Jelenleg tehát az EU kapcsán a belarusz külpolitika egyik fő célja a vízumpolitika enyhítésének elérése. Az egyik megoldást az Oroszországgal és Ukrajnával már aláírt vízummegállapodás jelenti, ami 35 euróra csökkenti az egyszeri belépésre jogosító vízumok árát. A másik lehetőség valamiféle korkedvezmény lehetne, például gyerekek (15 év alatt) és idősek (65 év felett) számára, valamint a nyugati határsávban lakók számára megítélt méltányosabb ár. Az EU viszont jelenleg nem támogatna semmi ilyen jellegű megoldást, az ország általános emberi jogi helyzetére hivatkozva.

A schengeni vízumokkal kapcsolatos másik problémát a hozzájutás bonyolultsága jelenti – körülbelül 15 féle dokumentumot kell benyújtani. Ennek megfelelően a belarusz diplomácia a folyamat egyszerűsítéséért is lobbizik – a belarusz külügyminisztérium nemrégiben jelentősen egyszerűsítette a belarusz vízumszerzési eljárást, így próbálva motiválni az uniós országokat hasonló lépések megtételére.[37] További cél a schengeni vízumok által garantált tartózkodási időszak meghosszabbítása, ami elsősorban a fuvarozók számára lenne fontos.[38]

Meg kell jegyezni, hogy a vízumprobléma meglepően kevés figyelmet kap az EU részéről, annak ellenére, hogy nagyjából ez az egyetlen olyan kérdés, amelyben a belarusz kormány és a politikai ellenzék álláspontja megegyezik. Az alapvetően egyező vélemények nem jelentik a lobbitevékenység összehangolását, pedig valamiféle korlátozott, nem hivatalos koordináció egyrészt a hatékonyságon is javítana, másrészt a rendszer oldaláról akár demonstrációs eszközként is felhasználható lenne.[39]

---

[35] Lásd: *Country Strategy Paper. National Indicative Program, Belarus. Adpoted by the European Commission on 28 May 2004.* http://www.ec.europa.eu/external_relations/belarus/csp/05_06_en.pdf 15. o. Internetről letöltve: 2008. február 22.

[36] Gromadzki, Grzegorz: „A Difficult Case: Belarus as Part of the European Neighbourhood Policy."In: *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs.* Vol. XV. No. 2. 2006. 37-45. o.

[37] Ez aszimmetrikus válasz volt az amerikai belépési tilalmi lista legutóbbi kibővítésére – ezekre a lépésekre Belarusz az amerikai állampolgárok számára saját vízumeljárásának *egyszerűsítésével* reagált. További információkért lásd az Interfax Zapad hírügynökség interjúját Marija Vansinával, a belarusz külügyminisztérium szóvivőjével 2007. augusztus 22-én.
http://www.uzbekistan.belembassy.org/russian/press//article/97 Internetről letöltve: 2007. szeptember 1.

[38] További információkért lásd Belta hírügynökség interjúja Andrej Gyiróval, a belarusz külügyminisztérium Konzuli Ügyek Osztályának vezetőjével. MFA: Belarus ready to negotiate simplified visa procedures with EU. *Belarusian Telegraph Agency*, 2007. ugusztus 13. http://www.belta.by/en/news/politics?id=170949 Internetről letöltve: 2007. szeptember 2.

[39] Ez kiválóan megfigyelhető például abban, hogy míg a rendszer 15 év alatti, és 65 év feletti személyek számára próbál kedvezőbb vízumszerzést elérni, addig az ellenzéki Egyesült Polgári Párt 25 éves kor alatt szeretne

Mik az ellenzék szándékai?

A belarusz ellenzéknek az Európai Unióval kapcsolatos szándékait sokkal nehezebb meghatározni – egyesek szerint észlelni is. Az mindenesetre bizonyos, hogy markáns különbségek vannak az egyes ellenzéki erők között. Alexander Milinkievics, amíg az egyesült ellenzék vezetője volt, kiemelt fontosságúnak tartotta a lehető legtöbb nyugati támogatás megszerzését, egyaránt értve ez alatt politikai és anyagi eszközöket is. Paradox módon Milinkievics külföldi népszerűsége lényegesen magasabb volt, mint hazai támogatottsága, különösen a 2006. márciusi elnökválasztás után.

A Milinkievics-tábor EU-val kapcsolatos általános ambícióit viszonylag könnyű definiálni: egyrészt próbálják rávenni Brüsszelt, hogy folytasson az eddiginél hatékonyabb politikát az emberi jogok védelme terén, másrészt további intézkedéseket követelnek a Lukasenko-rezsim képviselői ellen anélkül, hogy ez a belarusz lakosság egészét hátrányosan érintené (amibe beletartozik a fentebb elemzett vízumkérdés is), harmadrészt pedig igyekeznek a lehető legtöbb politikai, technikai és gazdasági támogatást szerezni a *Szabadságért*! mozgalomnak.

A belarusz ellenzék többi összetevőjének szándékai már széttartóbbak. Mind a Belarusz Nemzeti Front, mind az Anatolij Lebegyko-féle Egyesült Polgári Párt (EPP) próbál nyugati támogatást szerezni a Lukasenko-rezsim elleni küzdelemhez. Milinkievicshez hasonlóan Lebegyko is sok időt tölt külföldön, az EPP üléseire rendszeresen Vilniusban kerül sor, stb. Belarusz nyugati politikai és gazdasági struktúrákba való integrációjának támogatásában egyetértés van a demokratikus ellenzéki erők között – ide értve természetesen Milinkievicset is – a fő cél pedig az EU-val és az Európa Tanáccsal való fokozottabb együttműködés.[40] A demokratikus ellenzéki erők azt a stratégiát követik, hogy igyekeznek a lehető legtöbb nemzetközi szervezetet és intézményt bevonni, így próbálva csökkenteni az autoriter rezsim mozgásterét – vagy legalább azt elérni, hogy az adott szervezet alapelvárásait többé-kevésbé

kedvezményes vízumot. Germany - a locomotive for Belarus? *United Civil Party*, 2007. július 5. http://www.ucpb.org/?lang=eng&open=2235 Internetről letöltve: 2007. augusztus 2. A rendszer által javasolt alacsonyabb korhatár alapvetően az ellenzéki fiatalság nyugati tanulmányait lenne hivatott korlátozni, ezzel együtt semmiféle lobbi-koordináció nincs a kormány és az ellenzék között. Ennek oka, hogy nincs az a belarusz állami tisztviselő, aki megkockázatna az ellenzékkel való bármiféle egyeztetést. Interjú belarusz diplomatával, 2007. november, Budapest. Az interjú jegyzetei a szerzőnél hozzáférhetők.

[40] A NATO tagság viszont még lehetőségként sem kerül szóba.

betartsa.[41] Ezzel szemben Szergej Kaljakin kommunista pártja erősen ellenzi a folyamatban lévő, nyugati irányú nyitást, és egy alapvetően oroszbarát külpolitikai fordulatot támogatna.

Ami a rendszerrel kapcsolatos konkrét uniós ellenintézkedéseket illeti, a demokratikus ellenzék erői – legtöbbször külföldi támogatóikon keresztül – folyamatosan kritizálják az EU-t, hatékonyabb pénzügyi szankciókat és a beutazási tilalom kiterjesztését követelve. Ezzel egyidőben, bár egymással csak minimális mértékben együttműködve, igyekeznek egy liberálisabb uniós vízumpolitikát kiharcolni a belarusz átlagpolgárok számára.[42] A követelések gyakran inkoherensek, és a fenti általánosságokon kívül legtöbbször igen kevés konkrétumot tartalmaznak, sokszor kimerülnek egy-egy hatósági intézkedés elleni külföldi tiltakozásban. Általánosságban véve az ellenzéki erők nem törekednek egy koherens, aktív EU-politika kialakítására, ehhez hiányzik mind a szakértelem, mind a szükséges tervezési kapacitás. Külpolitikai tevékenységük jelentős részét teszi ki a korlátozott mennyiségű külföldi anyagi támogatás megszerzéséért való, gyakran egymás ellen is folytatott küzdelem.

A belarusz átlagpolgárok EU-val kapcsolatos ismereteinek és elvárásainak felmérése gyakorlatilag lehetetlen feladat, a közvélemény-kutatások is legfeljebb csak az általános értékrendszert tudják felmérni, átfogó vizsgálatokra nincs lehetőség. Annyi megállapítható, hogy az EU-val kapcsolatos vélemények a magasabb uniós életszínvonal ellenére is messze vannak a döntően pozitív hozzáállástól, ami részben az egyoldalú kormányzati propaganda hatása. További információs forrást jelentenek a határőrségi statisztikák, amelyekből kimutatható, hogy évről évre dinamikusan nő az uniós vízumért folyamodó belaruszok száma, részben turisztikai célzattal, de jelentős a vendégmunkások száma is. Az EU-s egyetemekre szóló tanulmányi ösztöndíjak szintén igen népszerűek, évről évre egyre több belarusz hallgató próbál nyugaton tanulni, hiszen az uniós diplomák lényegesen jobb elhelyezkedési lehetőséget biztosítanak mind Belaruszban, mind külföldön.[43] Ebből adódóan a már elemzett vízumkérdés kiemelt fontosságú a belarusz lakosság számára, különösen a schengeni zóna decemberi kibővülése óta.

[41] Lásd a már tárgyalt pozitív belarusz reakciókat a különböző uniós kezdeményezésekre 2006. december és 2007. júniusa között.
[42]Lásd például Veselý, Luboš: The European Union and the Support of Democratic Changes in Belarus – Acts or Words? *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*. Vol. XV. No. 2. 2006. 37-45. o.

Összefoglalás

Mint az eddigiekből látható, erős eltérések mutatkoznak az Európai Uniónak a belarusz kormánnyal és ellenzékkel folytatott politikájában, mint ahogy különböznek a rendszer és az ellenzék EU-val kapcsolatos szándékai és elvárásai is. Ennek két fő okát lehet megkülönböztetni: Egyrészt semmiféle uniós külpolitikai lépés nem haladhatja meg azokat a határokat, amelyekben minden tagállam egyetért, vagy legalábbis nem ellenzi azokat határozottan. Másrészt, az EU legtöbb külpolitikai eszközének alkalmazásához – legalábbis ami a nagyléptékű akciókat illeti - továbbra is definíció szerint egy államra van szükség partnerként. Addig, ameddig az adott állam nem, vagy csak mérsékelt intenzitással működik együtt, az EU eszközei is limitáltak még akár a lakosság megszólításában is – ez alól jelentene egyébként markáns kivételt egy liberálisabb vízumpolitika. Nem állami szereplőkkel az Unió egyelőre csak korlátozottan képes együttműködni, elsősorban saját rendszerének rugalmatlansága miatt, így a belarusz demokratikus ellenzék erőinek is inkább csak a tagállamok tudnak támogatást biztosítani, de nem az EU mint szervezet.

Figyelembe véve az EU-orosz viszony stratégiai fontosságát, valamint egyes uniós tagállamok már most is jelentős, belarusz vonatkozású üzleti érdekeit, tökéletesen kizárható bármilyen olyan uniós lépés, amely az ország általános stabilitását veszélyeztetné. Az orosz viszony fontosságának mellékkövetkezménye az is, hogy a 2008-as orosz elnökválasztás lezárultáig, és az eredmény konszolidálódásáig nem várható semmiféle érdemi változás az EU-orosz, így pedig az EU-belarusz viszonyban sem.

Az EU sokkal inkább a fokozatos átmenetet támogató lépések politikáját követi, amelyek első lépésben a rendszer – hidegháborús terminológiával élve – fellazítását, másképpen fogalmazva fokozatos pluralizálását (ha nem is feltétlenül azonnali demokratizálását) célozzák. Ide tartoznak az alternatív médianyilvánosság biztosítására tett kísérletek, az egyre több tanulmányi ösztöndíj, stb.

Belarusz részről egyelőre visszafogott, alacsonyabb szintű, egyelőre a gazdaság területére fókuszáló kezdeményezésekre lehet számítani – ezek intenzitása az orosz viszonylatban elszenvedett veszteségekkel párhuzamosan várhatóan nőni fog. Erre utal az utóbbi hónapokban az ellenzékkel szemben tanúsított, a korábbinál sokkal toleránsabb hatósági magatartás is. Annak lemérésére, hogy ez az „enyhülés” a rezsim természetének

[43] Érdekes módon még az állami szféra számos, nem a szűken vett biztonsági szektorhoz tartozó területén is. Interjú

valódi változását jelzi-e – amint arra az uniós kapcsolatok javításához elengedhetetlenül szükség lenne – vagy ismét csak látszat-intézkedésekről van szó, a 2008-as parlamenti választások lefolyása adhatja majd meg a választ. Várhatóan ezek eredményétől függnek majd a belarusz közeledési kísérletekre adandó uniós válaszok is.

belarusz ellenzéki aktivistával, 2007. november, Budapest.