

Sinds de frauduleuze verkiezingen in december volgt de EU een halfslachtige koers ten aanzien van de dictatuur in Wit-Rusland. De lidstaten verlagen de visumkosten voor gewone Wit-Russen en verhogen de steun aan ngo's, maar 's lands deelname aan het Oostelijk Partnerschap staat niet ter discussie.



FOTO: U JINBO/XINHUA/EVJ/VEINE/HH

## Wit-Rusland

# EU-steun voor democratie weinig effectief

In december 2010 beleefde Wit-Rusland frauduleuze presidentsverkiezingen. Ze eindigden in een botsing tussen de democratische oppositie en de oproerpolitie, ondersteund door de geheime dienst, die in Wit-Rusland nog altijd de KGB wordt genoemd. 700 demonstranten, onder wie zeven van de negen presidentskandidaten, werden gearresteerd. Niet voor het eerst en waarschijnlijk ook niet voor het laatst kunnen we vraagtekens zetten bij de effectiviteit en wenselijkheid van de samenwerking van de EU met Wit-Rusland. Op de EU-top van buitenlandse ministers in januari werden nieuwe sancties afgekondigd. Hoe kan de

EU effectief invloed uitoefenen op de Wit-Russische dictatuur?

### Sanctiepolitiek jaren 90

Sinds midden jaren 90 voert de EU een sanctiepolitiek ten aanzien van Wit-Rusland. Het in 1995 getekende Partnerschap- en Samenwerkingsprogramma is nooit in werking gezet en hoewel Wit-Rusland geografisch een buurland is van de Europese Unie, bleef het uitgesloten van het Europese Nabuurschapbeleid. De Europese Unie steunde de uitsluiting van Wit-Rusland uit de Raad van Europa en schortte handelsvoordelen op vanwege het gebrek aan vakbondsvrijheid.

De EU probeerde de politiek verantwoorde lijke top te raken door 'slimme sancties', zoals het bevriezen van banktegoeden en een visumban. De hulp aan Wit-Rusland werd beperkt tot een reeks kleinschalige, niet politiek gevoelige projecten. Denk aan projecten gericht op gezondheidszorg vanwege de ramp in Tsjernobyl, die vooral in regio Homel in Wit-Rusland nog steeds problemen geeft.

Deze strategie bleek weinig succesvol. Een dieptepunt zijn de nog altijd onopgehelderde verdwijningen van vier prominente dissidenten in 1999 en 2000. Gedurende de jaren 90 nam de repressie toe. Sinds die tijd is de persvrijheid zeer beperkt en kunnen onafhan-

Links: Terwijl de onafhankelijke Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa op 20 december concludeert dat de presidentsverkiezingen in Wit-Rusland oneerlijk zijn verlopen, betitelt president Loekasjenko ze op een persconferentie in Minsk als 'eerlijk, open en volgens de wet'.

Rechts: Duizenden Wit-Russen verzamelen zich op 19 december in Minsk om te protesteren tegen Loekasjenko's frauduleuze herverkiezing als president.

kelijke, niet-gouvernementele organisaties en oppositiepartijen nauwelijks overleven. President Loekasjenko liet zich niet beïnvloeden door de druk uit het Westen. De elite was eensgezind over de autoritaire koers, en het land is economisch niet afhankelijk van de EU. Verder leek een meerderheid van de publieke opinie het regime te ondersteunen, al is dit moeilijk vast te stellen in een dictatuur.

### Dooi

Eind 2008, begin 2009 werd een nieuwe koers ingezet. Aanleiding waren het besef dat de sanctiepolitiek niet effectief is en de, overigens minimale, politieke veranderingen in Minsk. Het regime liet alle politieke gevangenen vrij en er was minder onderdrukking tijdens de campagne voor de parlementsverkiezingen in 2008. Toch bestempelde de OVSE de verkiezingen andermaal als ondemocratisch en overheerste een klimaat van angst en repressie. Aan Wit-Russische zijde nam het belang van betere relaties met de Europese Unie toe onder druk van de gewijzigde verhoudingen met de Russische Federatie. Minsk verzette zich tegen de verhoging van de gasprijzen door Moskou. Het conflict liep zo hoog op dat het Russische Gazprom de toelevering van gas naar Wit-Rusland verminderde, waardoor ook de gasvoorziening van de EU in gevaar kwam. Het was dus een wederzijds belang om de relaties te verbeteren.

Er kwam een voorzichtige dialoog op gang tussen de EU en Wit-Rusland. De Europese Commissie opende een kantoor in Minsk en de visumban gericht tegen de politieke top werd opgeheven. In 2009 bracht president Loekasjenko een bezoek aan de Italiaanse premier Berlusconi en de paus. Hoogtepunt van deze toenadering was de uitnodiging van de EU aan Wit-Rusland om deel te nemen aan het Oostelijke Partnerschap, dat de samenwerking met voormalige Sovjet-republieken moet intensiveren. De samenwerking met Wit-Rusland bleef echter op een laag pitje. De EU hanteert namelijk het principe van conditionaliteit: er moet vooruitgang worden geboekt op het gebied van mensenrechten en democratie voordat er echt zaken kunnen worden gedaan.



## De EU wil zich meer richten op het socialiseren van de bevolking en minder op sancties

Ongeveer 30.000 mensen kwamen op 19 december jl. bijeen op het Onafhankelijkheidsplein om vreedzaam te demonstreren tegen de oneerlijke presidentsverkiezingen van die dag. De autoriteiten reageerden verre van vreedzaam. Met grof geweld werden de demonstranten afgevoerd en weggejaagd. Ook zijn er rapportages van buitensporig geweld in de gevangenissen en zijn kantoren van mensenrechtenorganisaties doorzocht. In totaal zijn 37 arrestanten aangeklaagd voor 'het organiseren van of deelname in een massademonstratie met gewelddadige aanvallen en gewapend verzet'. Hierop staat een maximale gevangenisstraf van 15 jaar.

Het brute geweld zette de voorzichtige toenadering tussen de EU en Wit-Rusland meteen op losse schroeven. Het Europees

Parlement nam een resolutie aan die de EU onder andere oproep opnieuw een reisverbod in te stellen voor de politieke top, de steun aan de Wit-Russische oppositie te versterken en de visumkosten voor de Wit-Russische bevolking te verlagen. Buurland Polen was het felst en kondigde meteen na de verkiezingen unilateraal een visumban voor de politieke top in.

### Koerswijziging?

Op 31 januari legden de ministers van buitenlandse zaken van de EU een visumverbod op aan 160 Wit-Russische ambtenaren en werden hun financiële tegoeden in de EU bevroren. Ook werd gedreigd met economische maatregelen gericht tegen Wit-Russische bedrijven. Aangezien nog steeds 80% van de economie in handen van de staat is, zou dat een slag toebrengen aan het regime. Maar over de precieze invulling van deze maatregel bestaat nog veel onduidelijkheid. De steun aan Wit-Russische ngo's verviervoudigde en lidstaten werden aangemoedigd de kosten voor een visum voor gewone Wit-Russen te verlagen.

Het is de vraag of hiermee een nieuwe koers is ingezet. De deelname van Wit-Rusland aan het Oostelijke Partnerschap staat niet ter discussie en van een isolement van het regime is geen sprake. Zo staat de minister van buitenlandse zaken niet op de visumbanlijst en zijn er geen economische sancties afgeroepen. Wit-Russische ambtenaren hebben nog nauwelijks tegoeden in de EU, dus wat overblijft is eigenlijk alleen het visumverbod. Het lijkt erop dat de EU zich minder wil richten op sancties en meer op het socialiseren van de bevolking van Wit-Rusland. Vandaar de keus om de visumkosten voor gewone Wit-Russen te verlagen en de steun



De Italiaanse president Berlusconi brengt op 30 november 2009 als eerste westerse leider na 15 jaar een bezoek aan Wit-Rusland.



FOTO: VIKTOR DRACHEV/AFP

aan ngo's te verhogen. Deze koers zou nog versterkt kunnen worden door ook visumsteun te verlenen aan organisaties die activiteiten voor Wit-Russen organiseren in de EU.

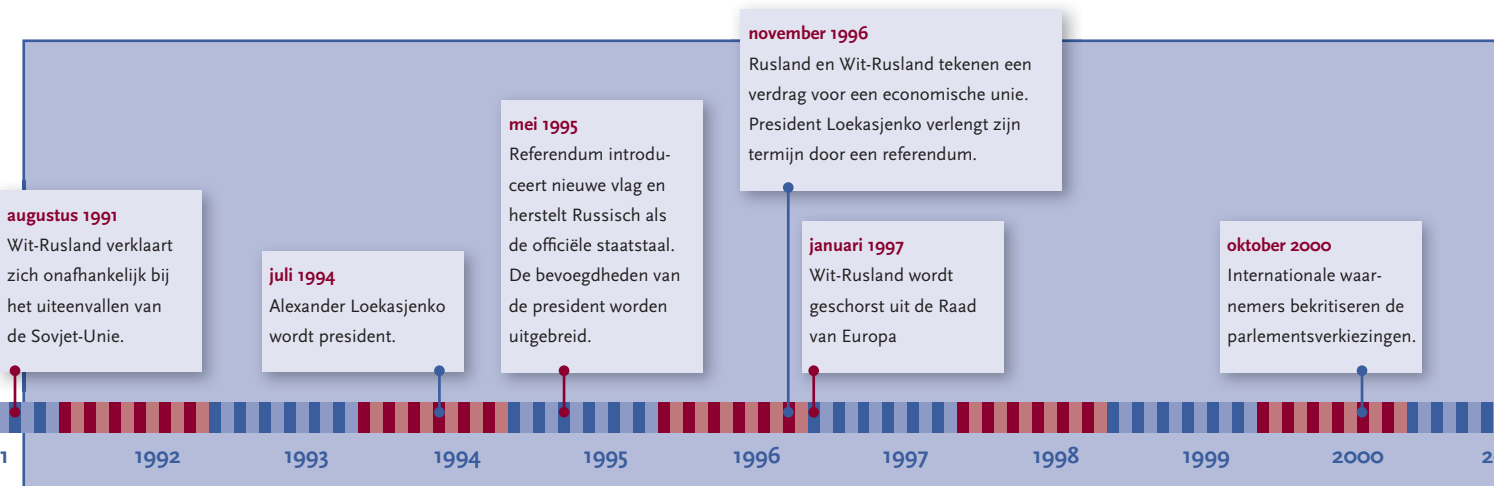
Een risico van deze gecombineerde aanpak is dat de EU aan geloofwaardigheid verliest. Het zou duidelijker zijn als ze stelling neemt door Wit-Rusland uit het Oostelijke Partnerschap te zetten. Een ander risico is dat de EU-steun aan ngo's het regime een argument in handen geeft om de oppositie weg te zetten als een groep die gemanipuleerd wordt door buitenlandse krachten om het land te destabiliseren. Aan de andere kant is de 'tsjorny PR' (zwarte propaganda) niets nieuws onder de zon en is het aannemen van buitenlandse steun niet in de eerste plaats een PR-risico voor de democratiseringsbeweging, maar eerder een risico voor de betrokken individuen die elk moment kunnen worden geïntimideerd door de KGB of zelfs opgepakt.

## De EU is alleen belangrijk voor Loekasjenko als hij met Moskou in de clinch ligt

Het belangrijkste financiële middel van de Europese Unie om democratie en mensenrechten te ondersteunen buiten haar grenzen is het European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). Het gaat in de praktijk om een fonds voor verschillende doelen (tabel). Slechts een klein deel van het geld is echter bestemd voor democratisering. Het merendeel gaat naar ondersteuning van mensenrechten. De EU is nog altijd huiverig voor het ondersteunen van de ontwikkeling van een politieke samenleving en een pluri-form politieke partijenlandschap.

Ten tweede zien we een grote aandacht voor verkiezingswaarnemingen. Niet alleen in de besteding van de gelden, maar ook in de media en in het politieke debat wordt de mate van democratie vaak afgemeten aan het al dan niet houden van eerlijke verkiezingen, waarbij de nadruk ligt op de verkiezingsdag zelf. Dat is belangrijk om na te gaan of de stemming eerlijk verloopt, maar een te grote nadruk op verkiezingen schetst een eenzijdig beeld van wat een democratie is. Verder bestaat het risico dat waarnemingsmissies zich vanwege verschillende belangen beperken tot nietszeggende conclusies. Zo omschreven de waarnemers van het Europees Parlement het geweld tegen de burgers van Wit-Rusland als 'feiten die in de tegengestelde richting van het wenselijke gaan'.

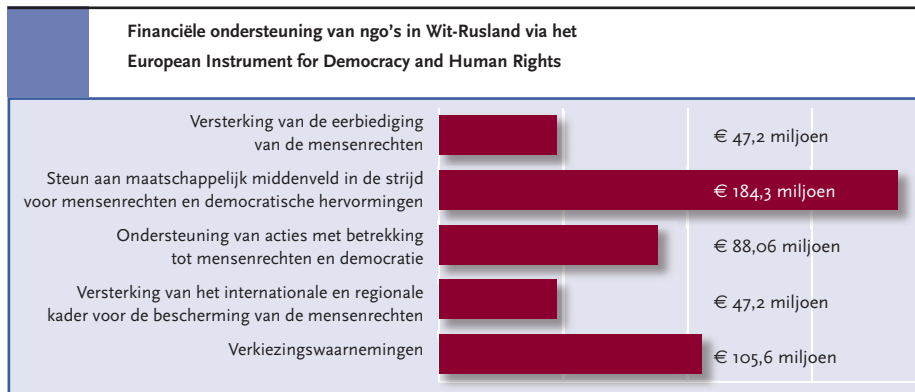
De extra steun van de EU is goed nieuws voor een ieder die zich inzet voor mensenrechten en democratie in Wit-Rusland, maar het is geen wondermiddel. Gebrek aan finan-



ciële middelen vormt zelden een belemmering. Een activiteit organiseren in Wit-Rusland is lastig en soms zelfs onmogelijk, maar kost erg weinig geld. Vanwege de prangende situatie staat Wit-Rusland op de prioriteitenlijst van menige Europese organisatie die zich bezighoudt met mensenrechten en/of democratie (bijvoorbeeld politieke stichtingen aangesloten bij het European Network of Political Foundations). Alleen als deze organisaties zelf door nationale bezuinigingen minder activiteiten kunnen ondernemen, kan extra EU-geld misschien soelaas bieden. Overigens leert de praktijk dat EU-fondsen weinig toegankelijk zijn. Het is voor kleine, in Nederland gevestigde organisaties al lastig om aan alle wensen en voorwaarden van de EU te voldoen, laat staan voor een Wit-Russische organisatie die moet werken onder de druk van het regime, met een KGB die elk moment kan binnenvallen. Het zou de effectiviteit van de steun ten goede komen als de EU de bureaucratische rompslomp om subsidie te verwerven weet te beperken.

### Conclusie

Democratisering is een kwestie van de lange termijn en de machthebbers zullen hiertoe



alleen bereid zijn als het de eigen belangen dient. Om invloed uit te oefenen moet de EU het vooral hebben van haar economische macht en aantrekkingskracht, en die is voor president Loekasjenko van beperkte betekenis. Deze betekenis neemt overigens toe als Minsk en Moskou met elkaar in de clinch liggen. Het is de vraag of een socialisatiestrategie kan werken zonder steun van het regime, maar aangezien de sanctiepolitiek van de jaren 90 en de toenadering van de laatste jaren niets hebben uitgehaald, is dit wellicht de enige optie. Een socialisatiestrategie gericht op de bevolking en ondersteuning van democratische ngo's en politieke partijen zou aan geloofwaardigheid kunnen winnen als de banden met het regime in de vorm van de Oostelijke Partnerschap verbroken worden. De 'revoluties' in Servië, Georgië en Oekraïne en meer recent in de Arabische wereld hebben de macht getoond van een bevolking die het zat is om in een dictatuur te leven en meer vrijheid wil. In die optiek kan het verspreiden van democratische waarden onder de bevolking van Wit-Rusland zeker zinvol zijn. •

