

Danmarkisering af Hvideruslands udenrigspolitik

Lizaveta Dubinka

Det vigtigste mål for Hvideruslands udenrigspolitik er at sikre økonomisk stabilitet og mindre afhængighed af billig russisk energi

Det dominerende politiske modeord i 2008 var ifølge *The Global Language Monitor* 'forandring'.

Det var oprindeligt det underliggende tema i den amerikanske valgkamp, men forandringens ånd satte også dagsordenen for en i reglen udenrigspolitisk afviger som Hviderusland, der siden august 2008 har taget en række hidtil usete skridt i retning af at forbedre forholdet til Vesten.

Den forsigtige forandring i Hvideruslands udenrigspolitik tilskrives indflydelsen af Kaukasus-konflikten, som markerede starten på en positiv dialog mellem Hviderusland og EU. Formålet med denne dialog har været at få Hviderusland tilknyttet EU's østpartnerskab, som afløste det europæiske naboskabsprogram i maj 2009.

Gaskrisen i begyndelsen af året mellem Ukraine og Rusland har

også understreget Hvideruslands betydning som et stabilt transitland for olie og gas til Europa. Det er derfor vigtigt at gøre rede for mulighederne og begrænsningerne i denne ny udenrigspolitik og foreslå forskellige scenarier for fremtiden.

Hensigten med denne artikel er at analysere det øgede samarbejde mellem EU og Hviderusland efter krigen i Kaukasus 2008. Fokus er således ikke på de geopolitiske årsager som sådan til krigen i Georgien, men snarere på dens rolle i det spirende samarbejde mellem Hviderusland og Vesten. Samtidig forsøger artiklen også at sætte Hvideruslands historie og identitet ind i en dansk udenrigspolitisk sammenhæng.

Terra incognita

Den nye fase i forholdet mellem EU og Hviderusland lægger op til, at

folk i Vesten, inklusive Danmark, bliver opmærksomme på, at Hvideruslands historie og identitet er tæt forbundet med Europas. Hviderusland (officielt Belarus) har af forskellige historiske grunde længe været et *terra incognita* på det europæiske politiske kort. Jeg vil med dette historiske tilbageblik gerne bidrage til at ændre denne tingenes tilstand.

Hviderussisk identitet har ikke været lige så markant som polsk, estisk, lettisk eller litauisk identitet, og Hviderusland har været betragtet som en del af Ruslands interessesfære. Metaforer i den danske akademiske debat åbenbarer med al ønskelig tydelighed denne opfattelse af Hviderusland. Med den danske forskers Lars P. Poulsen-Hansens ord er Hviderusland en hvid plet – et terra incognita – på det europæiske landkort. I dette ordspil er ‘hvid’ som en del af navnet Hviderusland forbundet til ‘hvid’ i betydningen ‘ukendt’ eller ‘ubeskrevet’.

I en hviderussisk sammenhæng har denne udtalelse ikke nødvendigvis en negativ klang: Udtrykket ‘Hvide Rusland’ betegnede i gamle dage det kongedømme, der lå på det nuværende Hvideruslands territorium, og som i modsætning til ‘Sorte Rusland’ blev skånet for den tatarisk-mongolske invasion. Derfor kunne de bevare deres tidlige parlamentariske system, repræsenteret af Rada (stammer fra det skandinaviske ‘råd’) og højt sandsynligt arvet fra vikinjerne.

Navnet Hviderusland understreger også den historiske tilknytning til de baltiske lande. Faktisk kan selve ordet ‘baltisk’ oversættes med ‘hvid’, og på lettisk og litauisk kaldes hviderusserne da også for ‘baltarosy’ – en mutation af det oprindelige latinske/tyske ord ‘alba’ (hvid).

I overensstemmelse med begrebet ‘baltiske etniske undergrupper’, som siden slutningen af det 20. århundrede er blevet almindeligt accepteret af de fleste hviderussiske historikere, er hviderussernes oprindelse slavonske stammer, som kom til områder beboet af baltiske folk og blandede sig med dem, hvorved der opstod nye folkeslag.

De tidlige kontakter mellem danskere og hviderussere kan spores tilbage til vikingetiden, da en kong Ragvalod (Rahvald), der stammede fra Skandinavien, blev udnævnt til den første hersker af Polotsk (sandsynligvis betegnet Paltisk in *Gesta Danorum* af Saxo Grammaticus), den ældste by i Hviderusland, der betragtes som den hviderussiske stats og kulturs vugge. I flere århundreder blomstrede Polotsk, der lå på handelsvejen fra Skandinavien til Byzans, og lige som Kiev og Novgorod havde den et højt udviklet tidligt parlamentarisk system. I det 11. og 12. århundrede besegledes flere dynastiske ægteskaber mellem fyrstemanden i Polotsk og danske og skandinaviske konger.

Ifølge mine undersøgelser findes der i det danske rigsarkiv kun få be-

viser på kontakter med hviderussiske riger, hvilket retfærdiggør Lars P. Poulsen Hansens metafor om den 'hvide plet'. Hviderusland som vi kender det i dag, var en del af Storfyrstendømmet Litauen, et forbund af hviderussiske, litauiske og ukrainske kongedømmer, hvis grænser i dets storhedstid i det 13.-14. århundrede strakte sig fra Østersøen til Sortehavet. Da det blev udsat for tilbagevendende krige med Storfyrstendømmet Moskva, valgte det i 1569 at indgå i en forbundsstat med Kongeriget Polen.

I 1588 blev den 3. udgave af Storfyrstendømmet Litauens forfatning udgivet på hviderussisk, hvilket vidner om det hviderussiske riges fremtrædende stilling i såvel storfyrstendømmet som Polen. Dette enestående dokument var blot den anden lovkode i Europa siden den romerske lov. Hviderussisk forblev officielt sprog i storfyrstendømmet indtil 1831, da det blev forbudt af de russiske myndigheder 36 år efter, at den polsk-hviderussiske stat var blevet delt mellem Rusland, Preussen og Østrig-Ungarn. I sidste instans måtte den hviderussiske adel beslutte, om de opfattede sig selv som polske eller russiske, hvilket forklarer, hvorfor de fleste hviderussiske adelsfamilier (Radzivilly, Sapehi m. fl.) omtales i danske arkiver som polske og engang imellem som russiske.

Danmarks politik over for Hviderusland i dag bygger på den forudsætning, at udvidelse af EU ikke må

føre til, at der skabes nye skillelinjer i Europa (*A Changing World. The Government Vision for New Priorities in Denmark's Foreign Policy*, 2003).

Udenrigsministeriet udarbejdede i 2004-2007 en ramme for samarbejdet med Hviderusland som en del af *Strategisk Ramme for Naboskabsprogrammet*. Ifølge dette dokument "kan Hviderusland blive en interessant samarbejdspartner for Danmark", forudsat der finder politiske og sociale ændringer sted.

Casus Caucasus

I lyset af lynkrigen mellem Rusland og Georgien i august 2008 kom spørgsmålet om geopolitik for alvor tilbage på banen, og *casus belli* har været diskuteret til overflod både i medierne og blandt forskere. Sikkerhed og stabilitet langs EU's østgrænse blev mere aktuelt end nogen sinde. Og lynkrigen blev fulgt af en 'fortolkningskrig' med deltagelse af russiske, georgiske, europæiske og amerikanske politikere.

Et særligt træk ved denne konflikt er ifølge Hans Mouritzen, DIIS, at sjældent er læren fra fortiden blevet brugt i så udstrakt grad til at trække paralleller til 'aggression' og 'eftergivenhed' i europæisk historie i 1930'erne og 1940'erne.

Trods sine tætte forbindelser til Rusland undlod Hviderusland at tage stilling i den konflikt, og 'stillehed' er formentlig det ord, der bedst beskriver dækningen af

08.08.08 i Hvideruslands nationale medier. Det står i skarp kontrast til de russiske tv-udsendelser i Hviderusland, som fokuserede på den georgiske hærs grusomheder mod civilbefolkningen i Abkhasien og Ossetien. Adskillige dage efter krigen kritiserede den russiske ambassadør i Minsk, A. Surkov, Hviderusland for ikke at tage klart stilling til begivenhederne i Kaukasus.

Ved at sammenligne hvordan internationale nyheder præsenteres i nationale medier, kan man stort set forklare forskellene i den måde, hvorpå begivenhederne opfattes i forskellige lande. I Hvideruslands tilfælde kan dækningen af begivenhederne bedst beskrives som 'talende tavshed', eftersom det afslører en uvillighed til at bakke op om Rusland, dets nærmeste og mest magtfulde støtte i det postsovjjetiske rum. Kommentatorer, som har analyseret ændringerne i Hvideruslands udenrigspolitik siden august 2008, tilskriver det varmere forhold mellem EU og Hviderusland denne særlige ikke-ankerkendelsespolitik af Abkhasien og Sydossetien, der har gjort det muligt for de tidligere så upopulære hviderussiske myndigheder at engagere sig i en konstruktiv dialog med de europæiske repræsentanter.

Min pointe er imidlertid at tilnærmelsen startede før 08.08.08, og at denne *casus Caucasus* blot har været et påskud for Hviderusland til at revurdere sin strategi over for Vesten.

Hviderusland har altid været stolt

af at være et multinationalt og multikonfessionelt land, hvor folk med forskellig etnisk baggrund og religiøs opfattelse kan leve fredeligt sammen. En anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien kunne fremprovokere ubehagelige spørgsmål om polakkerne, som er det største etniske mindretal i Hviderusland.

Suveræniteten testes

At bevare neutralitet har været en tommelfingerregel i hviderussisk udenrigspolitik. Suveræniteten har skullet stå sin prøve mindst to gange siden Hviderusland blev selvstændigt i 1991:

1) Under den første og anden tjentenske krig, hvor den hviderussiske præsident på trods af den politiske, økonomiske og militære union mellem Rusland og Hviderusland erklærede, at "ikke en eneste hviderussisk soldat skal deltage i militære operationer uden for Hvideruslands territorium". Dette udsagn kan udlægges som et direkte hensyn til den udbredte offentlige fordømmelse af Sovjetunionens fiasko i Afghanistan i 1980'erne. Mange hviderussere blev dræbt i denne krig, og deres minde æres af alle uanset alder og politiske standpunkter.

2) I lighed med små euroskeptiske europæiske lande var Hviderusland bange for at miste sin suverænitæt, da det stod over for at skulle afslutte aftalen med Rusland om at indføre en fælles valuta (den russiske rubel)

i begge lande. Efter at den aftale, der i alt væsentligt ville have betydet Hvideruslands indlemmelse i den Russiske Føderation, faldt til jorden, har Hviderusland og Rusland de facto fjernet sig fra hinanden. De tidligere aftaler om 'olie og gas for venskab', der byggede på Jeltsins og Lukasjenkos sympati for hinanden, er blevet erstattet af Putin pragmatisme, hvor det gælder om at skille skidt fra kanel, og hvor der kræves mere end blot psykologisk opbakning af Hviderusland for at være Ruslands eneste allierede i det post-sovjetiske rum.

Spørgsmålet om anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien kan ses som en endnu alvorligere prøve for suveræniteten end de tidligere eksempler. Præsident Lukasjenko har gentagne gange understreget, at anerkendelsen 'ikke haster', og det hviderussiske parlament har fået bemyndigelse til at træffe beslutning herom efter at have diskuteret det i forårssamlingen 2009. (Det er endnu ikke sket ved udgangen af juni 2009, red.).

Den Europæiske Union har støttet Hvideruslands ikke-ankendelsespolitik og i den forbindelse suspenderet forbuddet mod politiske kontakter med hviderussiske myndigheder og visumforbuddet for visse hviderussiske politikere og embedsmænd, herunder præsident Lukasjenko.

Viljen til dialog og samarbejde med Europa og USA har manifesteret

sig vidt og bredt siden september 2008 gennem en række gensidige besøg af hviderussiske og europæiske diplomater, herunder et besøg af ambassadør Michael Zilmer-Johns i Minsk i januar 2009; EU's højststående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik Xavier Solana i februar 2009 og EU's kommissær for eksterne forbindelser Benita Ferrero-Waldner i juni 2009.

I february 2009 inviterede den britiske ambassade i Minsk Charles Grant, der er formand for Center for European Reform (CER), til at indlede en serie planlagte besøg i Minsk af eksperter i europæiske anliggender. Ifølge den britiske specialist var en eventuel anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien "ikke så stort et problem for relationerne mellem EU og Hviderusland, som hvis der dukkede nye politiske fanger op". Efter hans mening havde de hviderussiske myndigheder gjort nok til, at Hviderusland kunne komme med i det nye 'østpartnerskab', og han kunne ikke se noget til hinder for at invitere præsident Lukasjenko til lanceringen af 'østpartnerskabet' i Prag, forudsat at der ikke skete noget uventet, og liberaliseringsprocessen fortsatte.

Den 20. marts 2009 besluttede Rådet for den Europæiske Union at indbefatte Hviderusland i 'østpartnerskabet' sammen med Kaukasuslandene, Moldova og Ukraine. Lukasjenko blev endda inviteret til EU-

topmødet i Prag i starten af maj, hvor det nye partnerskab blev søsat, men han takkede nej og sendte i stedet den stedfortrædende regeringschef, Vladimir Semasjko.

Mellem Scylla og Charybdis

Det fremgår af det foregående, at det var pragmatismen hos det nye russiske lederskab, der afløste Jeltsin, som udløste forandringen i Hvideruslands udenrigspolitik. Dens vigtigste mål har været at sikre økonomisk stabilitet og mindske afhængigheden af den billige russiske energiforsyning.

Lanceringen af en mere nuanceret udenrigspolitik blev bekendtgjort af præsident Lukasjenko i hans årlige tale til parlamentet i april 2007. Som en vej til at blive mindre afhængig af russisk olie og gas havde Hviderusland allerede indgået aftaler med Venezuela, Iran og Aserbajdsjan om energiforsyning og økonomisk og industrielt samarbejde. Ukraine, Kina og Kazakhstan er også blevet prioriteret som vigtige handelspartnere.

For EU's vedkommende har den vigtigste betingelse for at udvikle samarbejdet med Hviderusland været opfyldelse af 'de 12 krav' om demokrati, som var specificeret i et non-paper, *What the European Union could bring to Belarus*, som blev udsendt i november 2006 (Et non-paper er i EU-terminologi et uformelt diskussionsoplæg, som kan bruges

til at tage hul på et kontroversielt emne, red.). Oplægget specificerede fordelene for Hvideruslands økonomi, sundhedssystem, uddannelses- og miljøsektor, hvis landet i lighed med Moldova og Ukraine blev en del af det europæiske naboskabsprogram.

Tilnærmelsesprocessen mellem Hviderusland og EU begyndte allerede i september 2007, da viceudenrigsminister Valery Voronetsky deltog i konferencen 'Working Together – Strengthening the European Neighbourhood Policy', der blev holdt i Bruxelles. Voronetskys kommentarer var sammen med en udtalelse af Hvideruslands udenrigsminister, Sergei Martynov, de første skridt hen imod den 'dialog, der må arbejdes med'.

I august 2008 besluttede de hviderussiske myndigheder at imødekomme 'de 12 krav', idet de løslod den tidligere præsidentkandidat A. Kazulin og andre oppositionsledere, der stod på den liste over politiske fanger, som EU havde udarbejdet. Desuden fik oppositionen atter lov til at udgive sine aviser.

Finlands udenrigsminister, Alexander Stubb, besøgte Minsk i oktober 2008; Hvideruslands udenrigsminister, Sergei Martynov, blev inviteret til at mødes med Xavier Solana i Luxembourg i oktober og med EU's kommissær for eksterne forbindelser og europæisk naboskabspolitik, Benita Ferrero-Waldner, i januar 2009 i Bruxelles; lederen af Eu-

ropa-Kommissionens repræsentationskontor i Ukraine og Hviderusland, Pintu Teishera, ankom til Minsk i januar 2009. Disse møder markerede starten på en ægte dialog, som med Alexander Stubbs og Sergei Martynovs ord har indledt et nyt kapitel i forholdet mellem EU og Hviderusland.

Hvad angår Hvideruslands orientering mod øst forbliver energispørgsmålet centralt for forbindelserne mellem Rusland og Hviderusland. Selv om de russisk-hviderussiske forhandlinger var langt fredeligere end de russisk-ukrainske, har den russiske regering ikke desto mindre besluttet at anlægge nye olie- og gasrørledninger, der går uden om de to transitlandes territorium.

Siden slutningen af 2008 har det største udenrigspolitiske problem for Hviderusland været at sikre fortsat russisk støtte til den hviderussiske økonomi i form af lån og forholdsvis lave olie- og gaspriser og samtidig undgå at anerkende Abkhaziens og Sydossetiets uafhængighed. Løsningen på problemet var forslaget om at gøre den russiske rubel til handels- og transaktionsvaluta mellem Rusland og Hviderusland, hvilket ville gøre rublen til en regional valuta. Et andet væsentligt offer var underskrivelsen af aftalen om et integreret luftforsvarssystem, som yderligere bandt de to lande sammen i en militær union.

Men de første tegn på hviderussisk 'fodslæben' er allerede dukket op i form af diskussionen om hviderussiske soldaters deltagelse i militære operationer uden for Hvideruslands grænser. Og for nylig aflyste Hviderusland så sin deltagelse i et topmøde i den militære union i Moskva den 14. juni 2009 på grund af 'mælkekonflikten' med Rusland, som har udstedt forbud mod import af hviderussiske mejerivarer.

I det hele taget begynder hviderussisk udenrigspolitik at minde mere og mere om den danske 'fodnotepolitik' i 1980'erne, også kaldet 'danmarkisering'. Lige som Danmarks NATO-politik var præget af en dobbeltpolitik, der på én gang skulle være allianceloyal og samtidig berolige østblokken, så vil Hviderusland forsøge at afbalancere de østlige og vestlige dimensioner i udenrigspolitikken ved at manøvrere mellem Rusland og Europa. Hviderusland ser sin rolle i fremtiden som brobygger mellem Øst og Vest.

Lizaveta Dubinka er ph.d.-kandidat i statskundskab fra det Hviderussiske Nationale Universitetet. Hun har desuden studeret i Danmark og Schweiz og er p.t. tilknyttet DIIS, hvor hun arbejder på sin ph.d.-afhandling om dansk udenrigspolitik.

Oversat fra engelsk af Brita V. Andersen.