

Ostrożne dawkowanie presji: sankcje UE i USA wobec Białorusi

Kamil Kłysiński

Sfałszowane wybory prezydenckie na Białorusi 9 sierpnia oraz brutalne represje wymierzone w uczestników powyborczych demonstracji wywołały natychmiastową krytykę ze strony przywódców państw UE. Zdarzenia te oraz brak gotowości Alaksandra Łukaszenki do dialogu z opozycją skłoniły 19 sierpnia Unię do decyzji o przygotowaniu sankcji, obejmujących zakaz wjazdu dla ponad 30 przedstawicieli reżimu oraz blokadę ich aktywów. Na skutek braku jednomyślności wśród państw członkowskich ich wdrożenie nastąpiło jednak dopiero 2 października, kiedy to również spóźnione i łagodne ograniczenia wizowe wprowadził Waszyngton. W związku z dalszymi represjami UE przyjęła w listopadzie i grudniu kolejne dwa pakiety sankcji, z których ostatni objął również siedem białoruskich podmiotów gospodarczych. Zainicjowane z opóźnieniem i ostrożnie zwiększane restrykcje unijne i amerykańskie należy uznać za symboliczny sprzeciw, niestanowiący bezpośredniego zagrożenia dla reżimu, a zarazem namiastkę moralnego wsparcia dla zbuntowanej większości obywateli. Jeszcze w sierpniu Unia zaprezentowała też program pomocy dla społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi.

Pierwsze reakcje UE i USA na białoruski kryzys

W ciągu kilku dni od sfałszowanych wyborów 9 sierpnia i sprowokowanego tym buntu społecznego władze państw członkowskich UE oraz Komisja Europejska potępiły represje wobec uczestników demonstracji oraz wezwały reżim do zaprzestania przemocy i rozpoczęcia dialogu. Zgodnie nie uznano wyniku głosowania, co stwarzało przesłankę do podważania legitymacji Łukaszenki na arenie międzynarodowej. W podobnym duchu brzmiały również wspólne oświadczenia, wydawane zarówno przez organy UE, jak i struktury regionalne (np. Grupę Wyszehradzką)¹.

Szczególną aktywność w kwestii Białorusi przejawiały państwa bezpośrednio z nią sąsiadujące, w tym przede wszystkim Polska i Litwa. Na wniosek Warszawy, wspieranej przez Czechy, 19 sierpnia zwołano nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, podczas którego uzgodniono konieczność objęcia zakazem wjazdu przedstawicieli reżimu odpowiedzialnych za represje i fałszerstwa wyborcze². Podobnie krytyczne stanowisko wobec Mińska zajęły amerykański Departament Stanu oraz Kongres, choć głosu w tej sprawie nie zabrał osobiście Donald Trump. Zachód symbolicznie nie uznał również

¹ *Visegrad Group presidents issue joint statement on Belarus*, The first News, 19.08.2020, www.thefirstnews.com.

² *Zob. konkluzje końcowe szczytu z 19 sierpnia 2020 r.*, European Council, www.consilium.europa.eu.



przeprowadzonej 23 września inauguracji kolejnej kadencji Łukaszenki. Tym samym utracił on status legalnego prezydenta, choć nadal jest postrzegany jako polityk sprawujący realną władzę w kraju³.

Równoległe z wszczęciem procedur sankcyjnych Bruksela zadeklarowała uruchomienie programu wsparcia dla społeczeństwa oby-

” W grudniu ub.r. KE ujęła unijne wsparcie środowisk prodemokratycznych na Białorusi w ramy programu „EU4Belarus: solidarność z narodem Białorusi”.

watelskiego o łącznej wartości 53 mln euro (zdecydowana większość środków z tej puli miała zostać przeznaczona na walkę z pandemią), z czego w ub.r. wydatkowano jedynie 3,7 mln euro na doraźną pomoc ofiarom represji oraz granty dla niezależnych mediów⁴. W grudniu Komisja Europejska po raz pierwszy ujęła unijne wsparcie środowisk prodemokratycznych na Białorusi w konkretne ramy nowego programu „EU4Belarus: solidarność z narodem Białorusi”, którego zadaniami będą m.in.: wspieranie struktur społeczeństwa obywatelskiego, fundowanie stypendiów dla młodzieży, doradztwo dla małych i średnich firm oraz pomoc dla sektora ochrony zdrowia (m.in.: w walce z pandemią). Jest to *de facto* początek długo oczekiwanej szerszej implementacji ogłoszonego w sierpniu pakietu, jednak przy niższym o ponad połowę od wcześniej deklarowanego poziomie finansowania (aktualny budżet wynosi 24 mln euro)⁵.

Część państw członkowskich UE wdrożyła również krajowe instrumenty pomocowe. Uczyniły tak m.in. Polska, która przeznaczyła na ten cel 50 mln złotych (wydatkowane w ub.r.), oraz Niemcy, które w styczniu br. zadeklarowały wsparcie w kwocie do 21 mln euro (część tych środków zostanie przeznaczona na dokumentowanie przypadków łamania praw człowieka). Ponadto 1 października na szczycie Rady Europejskiej Warszawa, w imieniu Grupy Wyszehradzkiej, zaproponowała przyjęcie Ekonomicznego Planu dla Demokratycznej Białorusi, obejmującego inwestycje infrastrukturalne i wsparcie ekonomiczne w przypadku rozpoczęcia transformacji systemowej po rezygnacji Łukaszenki z urzędu. Pomoc makroekonomiczna byłaby realizowana przy udziale międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Sankcje w kilku odsłonach

Złożone procedury, letni sezon urlopowy oraz sprzeciw Cypru (kluczowe regulacje UE wymagają jednomyślności) sprawiły, że proces decyzyjny w sprawie sankcji znacząco się opóźnił. Wywołało to falę krytyki ze strony międzynarodowej opinii publicznej oraz przede wszystkim białoruskich środowisk demokratycznych⁶. Żadne państwo unijne nie kwestionowało natomiast zasadności wdrożenia sankcji wobec reżimu. Zwłoka wspólnoty skłoniła Litwę, Łotwę i Estonię do wprowadzenia 31 sierpnia własnych zakazów wizowych, obejmujących 32 funkcjonariuszy reżimu, z Łukaszenką włącznie⁷. Tym samym kraje bałtyckie stały się liderem UE w kwestii wywierania presji na Mińsk. Unia 2 października ostatecznie zdołała zatwierdzić listę 44 osób objętych zakazem wjazdu na jej terytorium i zdecydować o zamrożeniu ich aktywów. Tego samego dnia również Waszyngton oznajmił o nałożeniu podobnych

³ Zob. wypowiedź dla prasy wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Josepa Borrella: А. Александров, Лукашенко для Евросоюза теперь как Мадуро, Naviny.by, 23.08.2020, www.naviny.online.

⁴ EU strengthens its direct support to the people of Belarus, European Commission, 11.12.2020, www.ec.europa.eu.

⁵ Еврокомиссия приняла решение о выделении пакета помощи в размере 24 млн евро на поддержку народа Беларуси, Naviny.by, 11.12.2020, www.naviny.online. Wciąż brakuje jednak konkretnych danych o wartości przekazanej już pomocy, jak również o jej beneficjentach.

⁶ Warto jednak zauważyć, iż celem cypryjskiej dyplomacji było nakłonienie UE do wprowadzenia równoległych sankcji wobec Turcji w związku z konfliktem obu państw o eksploatację złóż w ramach spornych obszarów basenu Morza Śródziemnego.

⁷ Литва, Латвия и Эстония ввели визовые санкции в отношении 30 белорусских чиновников, Naviny.by, 31.08.2020, www.naviny.online. Lista ta była rozszerzana i obecnie obejmuje ponad 150 nazwisk.

restrykcji na osiem osób⁸. Warto pamiętać, iż początkowo sankcje wspólnoty nie dotknęły Łukaszenki, co wynikało z inicjatywy Francji, Włoch i Niemiec, opowiadających się za pozostawieniem możliwości dialogu z Mińskiem.

Brak oznak gotowości do owego dialogu ze strony reżimu skłonił Unię do poszerzenia sankcji o następujące dwa pakiety – 6 listopada

” Brak gotowości do dialogu ze strony reżimu skłonił Unię do poszerzenia sankcji – zakazem wjazdu objęto Łukaszenkę.

i 17 grudnia zakazem wjazdu objęto kolejne postaci, w tym Łukaszenkę. W efekcie restrykcje wizowe dotyczą obecnie 88 osób (m.in.: wysokich rangą funkcjonariuszy struktur bezpieczeństwa, członków Centralnej Komisji Wyborczej, ministrów oraz urzędników niższego szczebla, sędziów, a także biznesmenów związanych bezpośrednio z reżimem). W trzecim (grudniowym) pakiecie UE zdecydowała się również na sankcje ekonomiczne, obejmujące siedem państwowych i prywatnych białoruskich firm (m.in. z sektora zbrojeniowego, budowlanego i informatycznego), których działalność została uznana za źródło dochodów Łukaszenki oraz jego bezpośredniego otoczenia lub których produkty są używane do represjonowania oponentów⁹.

Jednocześnie Waszyngton pod koniec 2020 r. rozszerzył (o jedną osobę) swoją listę sankcyjną, a prezydent Trump podpisał znowelizowaną wersję Aktu o demokracji na Białorusi, otwierającą możliwości podejmowania dalszych kroków wobec reżimu.

Zachód w ogniu krytyki białoruskich władz i opozycji

Władze białoruskie od początku powyborczego kryzysu politycznego odrzucają płynącą z Zachodu krytykę, oceniając ją jako próbę ingerencji w prawo suwerennego państwa do „obrony swoich interesów narodowych”. Jednocześnie, w reakcji już na pierwszy pakiet sankcji, tamtejszy MSZ zapowiedział przyjęcie adekwatnych restrykcji wobec przedstawicieli władz państw UE, a także zagroził wycofaniem się Białorusi z udziału w unijnych programach (chodziło przede wszystkim o te prowadzone w ramach Partnerstwa Wschodniego) oraz obniżeniem szczebla kontaktów dyplomatycznych, a nawet możliwością ich zerwania¹⁰. Ponadto Mińsk zmusił w październiku ambasadorów Polski i Litwy do opuszczenia Białorusi oraz do redukcji personelu dyplomatycznego obu ambasad o ok. 60%, co skłoniło szefów pozostałych placówek unijnych do wyjazdu w geście solidarności.

Znamienny dla działań odwetowych reżimu jest brak przejrzystości. W odróżnieniu od UE i USA Mińsk konsekwentnie odmawia opublikowania list osób objętych zakazem wjazdu na Białoruś i do Rosji (w związku z regulacjami Państwa Związkowego). Nie można zatem wykluczyć, iż przynajmniej część tych sankcji ma charakter jedynie propagandowych pogroźek, maskujących brak realnych instrumentów do stosowania retorsji ekonomicznych. Jednym z prawdopodobnych działań Mińska, z którym należy się liczyć, jest realizacja zapowiedzi przekierowania eksportu (w tym produktów naftowych) z portów Litwy i Łotwy do rosyjskich¹¹.

Krytyczna wobec postępowania Zachodu, choć z zupełnie innych powodów, jest białoruska opozycja, która jego reakcje ocenia jako zbyt łagodne i opieszale. Liderzy środowisk demokratycznych, w tym przebywająca na Litwie Swiatłana Cichanouska, wielokrotnie apelowali o podjęcie bardziej zdecydowanych

⁸ *Евросоюз и США ввели санкции против Беларуси. Минск в ответ процитировал Гегеля*, BBC News Русская Служба, 1.10.2020, www.bbc.com/russian.

⁹ *Zob. Decyzja Rady UE w sprawie rozszerzenia sankcji wobec Białorusi z 17 grudnia 2020 r.*, EUR-Lex, www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰ *МИД: Беларусь ответит на санкции ЕС*, Белта, 2.10.2020, www.belta.by.

¹¹ *Jak dotąd Mińsk nie zrezygnował jednak całkowicie z korzystania z portów litewskich i łotewskich. Według Moskwy rozmowy na temat dostaw przez rosyjski port w Ust-Ludze są zaawansowane i pierwsze regularne transporty nastąpią w tym roku. Zob. Новак хочет увидеть белорусское топливо в портах РФ в 2021 году. Минск не сжигает мосты с Клайпедой*, Tut.by, 4.01.2021, www.news.tut.by.

działań względem reżimu, w tym o rozbudowanie sankcji personalnych oraz odłączenie Białorusi od międzynarodowego systemu przelewów bankowych SWIFT, a także publicznie wyrażali rozczarowanie zbyt ostrożną i mało w ich ocenie skuteczną polityką Zachodu. Krytykę oponentów Łukaszenki odnośnie do asertywnej postawy Brukseli dodatkowo pogłębiły pogłoski o wykreśleniu kilku wpływowych białoruskich biznesmenów (w tym m.in. Alaksieja Aleksina i Alaksandra Moszeńskiego) z roboczej wersji trzeciego pakietu sankcji, co nastąpiło wskutek działań opłaconych przez nich lobbystów¹².

Bezpośrednie i pośrednie skutki restrykcji

Podjęte do tej pory przez UE i USA sankcje wizowe mają przede wszystkim znaczenie symboliczne. Ponadto nie wydaje się, aby zamrożenie kont bankowych oraz innych aktywów było odczuwalne dla wszystkich ich adresatów, trudno bowiem zakładać, że wysokiej rangi funkcjonariusze białoruskiego reżimu trzymają swoje oszczędności w unijnych czy amerykańskich bankach. Nie można natomiast wykluczyć, iż aktywa na Zachodzie posiadają objęci restrykcjami biznesmeni.

Unijne sankcje ekonomiczne zostały zaprojektowane jako precyzyjne, punktowe uderzenia w wybrane podmioty – wdrożone restrykcje mają być możliwie najmniej szkodliwe dla zwykłych obywateli zatrudnionych w przemyśle (w dużej mierze sceptycznie nastawionych do reżimu), a jednocześnie naruszać interesy bezpośredniego otoczenia Łukaszenki. Złożony proces uzgadniania ostatecznej decyzji, wymagający uwzględnienia opinii wszystkich państw członkowskich, a także prawdopodobnie skuteczne działania lobbystów znacząco osłabiły jednak ich realną siłę.

Wprowadzenie na listę sankcyjną trzech białoruskich zakładów zbrojeniowych – dwu producentów sprzętu używanego do tłumienia

» Podjęte do tej pory przez UE i USA sankcje wizowe mają przede wszystkim znaczenie symboliczne – są wyrazem sprzeciwu wobec represji.

demonstracji (w tym strategicznego Mińskiego Zakładu Ciągników Kołowych) oraz państwowego eksportera uzbrojenia (firmy Biełtiecheksport) – praktycznie nie spowoduje strat finansowych w tym sektorze. Jest on bowiem zorientowany przede wszystkim na ścisłą kooperację z przemysłem rosyjskim oraz eksport na rynki państw afrykańskich i azjatyckich. Wątpliwości wzbudza również wytypowanie prywatnej firmy teleinformatycznej Synesis – sankcje wobec niej związane są z opracowaniem oprogramowania wykorzystywanego przez białoruskie struktury bezpieczeństwa do monitorowania ulic i transportu publicznego. Właściciele spółki argumentują, iż ich produkt nie jest przydatny do inwigilacji uczestników protestów¹³. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na bliskie powiązania tej firmy z reżimem – jej głównym udziałowcem jest cieszący się zaufaniem prezydenta biznesmen Alaksiej Aleksin.

Trafne pod względem skuteczności wydaje się wpisanie na listę dwóch podmiotów: Zarządu Spraw Prezydenckich oraz prywatnej firmy Dana Holding. Pierwszy z nich jako zaplecze finansowe administracji prezydenckiej prowadzi wielobranżową działalność gospodarczą: od turystyki, przez lecznictwo sanatoryjne, zarządzanie nieruchomościami, import luksusowych alkoholi i wyrobów tytoniowych, po eksport produktów naftowych. Uzyskiwane z niej, nierzadko w nietransparentny sposób, dochody trafiają do prywatnych funduszy prezydenckich, wydzielonych z budżetu państwa i niepodlegających kontroli. Zarazem jednak szeroki zakres aktywności Zarządu sprawił, iż sankcjami objęte zostały również podmioty niezwiązane bezpośrednio ze wspieraniem aparatu represji, np. parki narodowe czy zlokalizowane w Druskiennikach na Litwie sanatorium Białoruś¹⁴. Dana Holding jest z kolei serbską firmą

¹² Тихановская: те, кого вычеркнули из санкционного списка в результате лоббирования, будут снова внесены на рассмотрение, Naviny.by, 29.12.2020, www.naviny.online.

¹³ Zob. А. Ярошевич, Новые санкции ЕС против белорусских властей. Кто попал под удар, Naviny.by, 17.12.2020, www.naviny.online.

¹⁴ Арестованы счета расположенного в Литве санатория «Беларусь». Причина: санкции Евросоюза, Tut.by, 24.12.2020, www.news.tut.by.

prowadzącą w ostatnich latach wiele lukratywnych inwestycji w branży budowlanej, której właściciele nie ukrywają bliskich stosunków z Łukaszenką. Choć przedstawiciele holdingu zaprzeczają pogłoskom o wycofywaniu się z Białorusi, to pod koniec grudnia pojawiły się informacje o planowanym na ten rok ograniczeniu realizowanych projektów budowlanych.

Konsekwencji zabrakło również w zastosowaniu sankcji personalnych wobec biznesmenów blisko związanych z prezydentem. Na listę trafił bowiem Nikołaj Worobiej, ale już poza nią znalazły się należące do niego podmioty, w tym utworzona w 2019 r. Nowa Kompania Naftowa, zajmująca się intratnym eksportem białoruskich paliw. Reżim sankcyjny pominął również Alaksieja Aleksina i posiadane przez niego firmy, będące istotną częścią zaplecza finansowego Łukaszenki. Jednocześnie należy przyznać, że już sam fakt umieszczenia danego przedsiębiorcy na liście sankcji może utrudniać funkcjonowanie jego spółek. Objęty restrykcjami Alaksandr Szakutin, współwłaściciel zakładu maszynowego Amkodor, przyznał, że zaczyna odczuwać problemy z dostawami komponentów od zachodnich kooperantów¹⁵. Ponadto zarówno Worobiej, jak i pozostający na razie poza sankcjami Aleksin pozbywają się udziałów w kontrolowanych przez siebie podmiotach, cedując je na krewnych i zaufanych współpracowników¹⁶.

Choć przyjęte restrykcje nie stanowią bezpośredniego zagrożenia dla stabilności reżimu, to ich pośrednie i długoterminowe skutki mogą być już pewnym dla niego wyzwaniem. Izolowana międzynarodowo, obarczona sankcjami Białoruś jest znacznie mniej wiarygodna inwestycyjnie i kredytowo, co hamuje pozyskiwanie kapitału zewnętrznego. Zawieszona lub poważnie ograniczona jest współpraca Mińska z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, takimi jak EBI, BŚ, MFW oraz EBOR. Znaczącej redukcji ulega również realna obecność Białorusi w programie Partnerstwa Wschodniego¹⁷. Dla borykającej się z recesją, rosnącym zadłużeniem zagranicznym oraz deficytem budżetowym gospodarki tego państwa oznacza to poważny ubytek.

Podsumowanie: sankcje nie złamią reżimu

W ciągu blisko 27 lat swojego istnienia białoruski reżim był już kilkakrotnie obejmowany zachodnimi sankcjami i w większości przypadków następowało to w reakcji na dramatyczny przebieg kolejnych reelekcji Łukaszenki. Brutalne represje wobec opozycji po wyborach w latach 2006 i 2010 spotykały się z jednoznaczną krytyką ze strony UE i USA, co prowadziło do restrykcji wizowych oraz (w ograniczonym zakresie) ekonomicznych. Tak jak obecnie, tak i wówczas reżim jednoznacznie odrzucał możliwość ustępstw pod presją, a do wznowienia dialogu z Zachodem dochodziło dopiero w kontekście agresywnych działań Rosji względem Gruzji w 2008 i Ukrainy w 2014 r. Oznacza to, że w dużej mierze symboliczne i niekonsekwentne sankcje Zachodu nie skłonią Mińska do ustępstw i tym samym są przede wszystkim wyrazem moralnego sprzeciwu wobec autorytarnych rządów Łukaszenki oraz solidarności z białoruskim społeczeństwem. W zestawieniu z możliwą eskalacją masowych demonstracji ulicznych wiosną oraz naciskami Kremla (dążącego do osłabienia lub ustąpienia Łukaszenki) presja ze strony Zachodu nie stanowi zatem czynnika, który w perspektywie najbliższych kilku lat mógłby doprowadzić do politycznego przełomu na Białorusi.

¹⁵ А. Ярошевич, *Репутация, контракты, деньги. Чем обернулись европейские санкции для Беларуси*, Naviny.by, 14.01.2021, www.naviny.online.

¹⁶ *Idem*, *Хозяин «Табакерок» Олексин переписал бизнес на сыновей под угрозой санкций*, Naviny.by, 22.01.2021, www.naviny.online.

¹⁷ А. Казакевич, *Очень скоро Минску придется мириться с Западом. Даже если Лукашенко не уйдет*, Naviny.by, 30.12.2020, www.naviny.online.