



Reakcja UE na kryzys białoruski

Elżbieta Kaca

Reakcja Unii Europejskiej na kryzys na Białorusi była szybka, ale pozostaje ograniczona. Państwa członkowskie mają niewielki wpływ na białoruski reżim i są podzielone co do zakresu wspólnej polityki. Polska może podtrzymać zaangażowanie UE na Białorusi i domagać się ambitnych działań w zakresie wsparcia białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego. Unia powinna znacznie rozszerzyć listę osób objętych sankcjami, przeznaczyć większe środki finansowe dla trzeciego sektora oraz podjąć się koordynacji pomocy międzynarodowej dla Białorusi.

Po kryzysie ukraińskim w 2014 r. w UE wzrosła świadomość wyzwań dla bezpieczeństwa płynących z jej wschodniego sąsiedztwa, dlatego unijni liderzy [szybko zareagowali](#) na represje reżimu wobec opozycji na Białorusi [po wyborach prezydenckich 9 sierpnia](#). Na posiedzeniu Rady Europejskiej i dwóch spotkaniach ministrów spraw zagranicznych w sierpniu UE nie uznała wyniku wyborów oraz wezwała do dialogu między władzą a opozycją. Wspierała też mediację konfliktu przez OBWE oraz zadeklarowała sankcje wobec osób odpowiedzialnych za przemoc i oszustwa wyborcze, jak również pomoc dla białoruskiego społeczeństwa. W końcu poparła organizację ponownych wyborów prezydenckich pod międzynarodową obserwacją.

Celem UE jest skłonienie Alaksandra Łukaszenki do rozmów z opozycją, obniżenie napięcia w relacjach z Rosją związanego z kryzysem białoruskim, zmniejszenie skali przemocy stosowanej wobec protestujących oraz wsparcie osób represjonowanych i białoruskiego sektora pozarządowego. Głównymi instrumentami są działania dyplomatyczne, sankcje i pomoc finansowa. Państwa członkowskie różnie podchodzą do zakresu zaangażowania UE. Główne linie podziału dotyczą postrzegania kryzysu jako zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw Unii, wagi relacji z Białorusią, wizji stosunków UE z Rosją oraz różnego poziomu gotowości do wsparcia środowisk opozycyjnych w państwach trzecich. Państwa bałtyckie i Polska działają na rzecz rozszerzenia sankcji i zwiększenia unijnej pomocy, uzyskując poparcie dla niektórych postulatów przede wszystkim ze strony Danii, Szwecji i Rumunii. Niemcy, wraz z Francją odgrywającą

główną rolę w kształtowaniu unijnego podejścia do Białorusi, preferują umiarkowane działania w tym zakresie. Pozostali członkowie UE w większości popierają propozycje Niemiec. Na przykład większość państw pod przewodnictwem Niemiec, Francji i Włoch nie chciała zamykać kanałów komunikacji z Łukaszenką i nie zgadzała się na objęcie go sankcjami, co postulowały głównie Litwa i Estonia.

Aktywność dyplomatyczna. Podejmowane dotychczas przez UE działania dyplomatyczne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Łukaszenka nie zgodził się na podjęcie rozmów z unijnymi liderami, w tym kanclerz Angelą Merkel. Deklaracje prezydenta Francji w sprawie gotowości mediacji przez UE we współpracy z OBWE i Rosją również pozostały bez odpowiedzi. Państwa członkowskie wspierają więc OBWE, do której należą Białoruś i Rosja, w działaniach zmierzających do nawiązania dialogu między władzą a [opozycją](#).

UE podjęła rozmowy z władzami rosyjskimi, gdyż państwa członkowskie obawiają się powtórzenia scenariusza ukraińskiego i ingerencji Rosji w sytuację wewnętrzną na Białorusi. W dialogu ze stroną rosyjską unijni liderzy (kanclerz Merkel, prezydent Emmanuel Macron oraz przedstawiciele instytucji UE – Charles Michel oraz Josep Borrell) wskazywali, że osiągnięcie porozumienia możliwe jest tylko poprzez rozmowy władz ze stroną społeczną. Co więcej, wysoki przedstawiciel podkreślał, że Rosja i Unia nie powinny ingerować w sytuację wewnętrzną. Zazaczył, że „Unia nie chce geostrategicznej walki z Rosją, a jedynie promuje demokrację i pomaga Białorusinom w poszukiwaniu wolności”.

Sankcje. UE planuje przyjęcie sankcji personalnych (zakaz wjazdu do UE i zamrożenie aktywów) wobec tylko 40 wysokiej rangi urzędników, ale możliwe będzie rozszerzenie tej listy. Według wysokiego przedstawiciela groźba wprowadzenia sankcji jest lepszym instrumentem nacisku niż same restrykcje. Część członków Unii, np. państwa bałtyckie, domaga się jednak znacznego powiększenia listy, by wzmocnić wiarygodność UE. Takie restrykcje są sygnałem ostrzegawczym – w latach 2011–2016 były elementem przetargu o uwolnienie więźniów politycznych.

Proces decyzyjny w sprawie sankcji jest długotrwały, gdyż według wysokiego przedstawiciela instytucje potrzebują czasu, by zebrać dowody obciążające sankcjonowane osoby w celu uniknięcia odwołań do Trybunału Sprawiedliwości UE. Wszystkie państwa UE, z wyjątkiem Cypru, zgadzają się, że sankcje powinny zostać przyjęte jak najszybciej. 13 członków UE (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy) zwróciło się do instytucji unijnych o przyspieszenie podjęcia decyzji w tej sprawie. Cypr blokuje jednak białoruską listę sankcyjną, aby uzyskać poparcie dla sankcji Unii wobec Turcji. Kwestia będzie więc przedmiotem dyskusji unijnych liderów na najbliższym spotkaniu Rady Europejskiej.

Unijna pomoc. Państwa członkowskie zgodziły się udzielić dodatkowej pomocy finansowej (53 mln euro) białoruskiemu społeczeństwu. Większość pomocy (50 mln euro) w nowym pakiecie ma charakter politycznie neutralny i dotyczy walki z pandemią COVID-19, w tym wsparcia służby zdrowia, usług społecznych, a także przedsiębiorców i grup szczególnie wrażliwych (np. zakup urządzeń medycznych, testów, odzieży ochronnej). Instytucje unijne nie sprecyzowały sposobu wydatkowania pomocy. Doświadczenia UE wskazują, że środki mogą być wydane bez pośrednictwa władz, np. poprzez organizacje międzynarodowe czy granty dla organizacji pozarządowych, szkół i firm.

Przyjęty pakiet pomocowy w małym stopniu dotyczy wzmocnienia białoruskiego trzeciego sektora. UE przeznaczyła tylko 2 mln euro na wsparcie ofiar przemocy władz, a 1 mln euro – na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów. Porównując, Unia przyznała dodatkowo na pomoc środowiskom pozarządowym 10 mln euro na Ukrainie w 2014 r. w związku z rewolucją godności, a 7,5 mln euro w Armenii w 2018 r. po aksamitnej rewolucji. Niektórzy członkowie UE, np. Litwa,

Polska, Szwecja, domagają się zwiększenia środków finansowych UE dla osób represjonowanych, wolnych mediów i organizacji pozarządowych. Co istotne, kilka państw – w tym Polska, Szwecja i Łotwa – powiększyło wsparcie dla Białorusinów na poziomie narodowym.

Wnioski. Unia ma ograniczone pole manewru w rozwiązaniu kryzysu, głównie ze względu na duże uzależnienie Białorusi od Rosji w dziedzinie gospodarki i bezpieczeństwa oraz brak gotowości Łukaszenki do podjęcia rozmów z [opozycją](#). W przeciwieństwie do Rosji UE ma niewielki wpływ na Łukaszenkę. Dotychczas nie działały na niego ani sankcje, ani propozycje znacznej pomocy finansowej pod warunkiem reform, a jego decyzje o zbliżeniu z UE podejmowane były jako pochodna relacji Białorusi z Rosją. Państwa członkowskie pozostają zjednoczone, jeśli chodzi o dobór środków reagowania na kryzys białoruski, choć widoczne są różnice co do preferowanego zakresu działań.

Biorąc pod uwagę te ograniczenia, rolą Polski może być podtrzymywanie zaangażowania UE na Białorusi w dłuższej perspektywie w koalicji m.in. z państwami bałtyckimi. Polska powinna kontynuować wysiłki w celu domagania się od UE ambitnych działań na rzecz [wsparcia białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego](#), czego przykładem jest propozycja przygotowania unijnego planu wsparcia dla Białorusi na wzór powojennego planu Marshalla. Po pierwsze, w związku z rosnącą falą represji UE powinna znacznie rozszerzyć listę osób objętych sankcjami personalnymi, w tym o milicjantów i pracowników służby więziennej odpowiedzialnych za stosowanie przemocy oraz biznesmenów wspierających finansowo reżim. Po drugie, może znacznie zwiększyć swoją pomoc finansową dla niezależnych mediów, represjonowanych osób, organizacji pozarządowych, związków wyznaniowych i zawodowych w ramach już działających instrumentów (np. Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, Erasmus+) lub poprzez nowe, specjalne linie wsparcia. Mogłaby także podjąć się koordynacji całości międzynarodowej pomocy finansowej płynącej na Białoruś, wzorem rozwiązań stosowanych po kryzysie ukraińskim (np. grupa wsparcia dla Ukrainy). Unia powinna zasygnalizować gotowość udzielenia Białorusi pomocy gospodarczej, jeśli wejdzie ona na drogę przemian demokratycznych, np. w postaci dodatkowych środków z Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy przywrócenia Białorusi do systemu preferencji celnych UE (GSP).