Комментарий
8 февраля 2019

Беларусь находит свой внешнеполитический ритм

Евгений Прейгерман

Резюме

Еще несколько лет назад Беларусь оставалась «черной дырой» на политической карте Европы. Несмотря на чрезвычайно важное геополитическое положение между Западом и Востоком, которое занимает эта страна, ее в основном считали «задним двором России». И поэтому в международных стратегических дискуссиях Беларусь игнорировали как неважную. Примечательно, что и в самой России, несмотря на лозунги о славянском братстве, Минску также отводили роль государства, которое в своей внешней политике просто должно идти по стопам Москвы.

Содержание

1 Хеджирование в отношении России
2 Хеджирование в отношении Запада
3 Региональное хеджирование

Опубликовано в Global Brief

Однако геополитические события последних лет предъявили миру иную Беларусь, отличающуюся от принятых клише. Страна, которую Кондолиза Райс когда-то прозвала «последней диктатурой Европы» – имея ввиду ситуацию с правами человека и требуя большей демократии – в международных отношениях предстала в новом качестве: малое, но очень реалистичное государство, которое старается использовать имеющееся у него небольшое поле маневра для сохранения собственного суверенитета и укрепления региональной безопасности. И все это – на фоне растущей турбулентности в Восточной Европе и общей конфронтации между Россией и Западом.

По мере того, как усиливалась напряженность в Евразии, международное поведение Беларуси стало удивлять и Россию, и Запад. Первый сюрприз случился в 2008 году, когда Минск отказался признавать независимость Абхазии и Южной

Осетии. Решение признать их независимость создало бы еще одну проблему в отношениях Беларуси с Западом. Более того, оно произвело бы впечатление, что белорусское правительство нормально относится к идее изменения постсоветских границ с помощью силы. Но очевидно, что это не так.

Другим сюрпризом, уже более последовательным, стала реакция Минска на российско-украинский конфликт вокруг Крыма и Донбасса. Вновь, несмотря на многие ожидания, Беларусь не стала поддерживать одну из сторон конфликта. Вместо этого Минск сохранил хорошие отношения и с Киевом, и с Москвой, а также предложил свою территорию как место проведения мирных переговоров, где в итоге были подписаны соглашения Минск-1 и Минск-2. Также белорусское правительство предоставляет на постоянной основе «добрые услуги» для встреч Трехсторонней контактной группы ОБСЕ, которая на оперативном уровне занимается вопросами безопасности, экономики и гуманитарной ситуации на Донбассе.

> По сути, внешняя политика Беларуси сегодня руководствуется логикой малого государства, которое старается выжить в условиях растущей геополитической неопределенности.

Три фактора имеют определяющее значение для понимания этой логики: география, общая ситуация безопасности в Восточной Европе и история отношений Беларуси с главными акторами в регионе.

Географически Беларусь зажата между Россией и ЕС (или, можно сказать, Западом). В результате этого страна постоянно чувствует на себе разнонаправленное и зачастую взаимоисключающее геополитическое давление со стороны своих больших соседей. В последние годы геополитическое соперничество переросло в открытую конфронтацию. Она угрожает стратегической стабильности не только в Восточной Европе, где открытая рана конфликта на Донбассе продолжает усиливать региональное напряжение, но и во всей Европе, если не шире.

Очевидно, что события последних лет подтолкнули Беларусь к серьезному переосмыслению основ своей внешней политики и политики безопасности. Еще в 1990-х годах белорусское правительство провозгласило курс на многовекторную внешнюю политику. Однако на протяжении последующей четверти века лишь один вектор – российский – доминировал над всеми остальными. Беларусь и Россия даже создали Союзное государство, которое до этого времени остается необычной интеграционной моделью, характеризующейся тесным

сотрудничеством во многих сферах, в том числе военной. Однако это модель менее глубокой интеграции, чем конфедерация и тем более федерация. Поэтому она не накладывает серьезные ограничения на суверенитет двух государств.

Беларусь также с самого начала является активным участников продвигаемых Россией интеграционных проектов на постсоветском пространстве. Среди них особо выделяются Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и сравнительно новый Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

В то же время отношения Минска с Западом после 1990-х годов находились в кризисном состоянии, в них в основном отсутствовала позитивная повестка. Беларусь остается единственным государством-соседом ЕС, у которого нет даже базового соглашения, регулирующего отношения с Брюсселем (хотя различные тематические соглашения, разумеется, имеются и работают). В 1996 году стороны подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, но оно не было ратифицировано со стороны ЕС из-за критики странами-членами ситуации с демократией и правами человека в Беларуси. Тематика прав человека доминировала и в отношениях Минска с США и Канадой.

> Почему политика многовекторности не получилась с самого начала – или даже вообще не стала реализовываться – остается важной темой для дискуссий. Очевидно, что винить в этом белорусским властям и обществу, в первую очередь, следует самих себя.

Но для сегодняшней ситуации в Беларуси более релевантен другой вопрос: что необходимо делать, чтобы исправить ситуацию, и что возможные новые подходы во внешней политике могут означать для будущего Беларуси и безопасности в регионе Восточной Европы?

Несколько лет назад правительство Беларуси взяло курс на диверсификацию своей внешнеполитической деятельности. Этот курс еще предстоит концептуализировать в официальных документах. Но в любом случае очевидно, что речь не идет о переориентации белорусской внешней политики по образцу Украины. Другими словами, нет и речи о том, чтобы сделать отношения с Западом главным приоритетом в ущерб другим партнерам.

С точки зрения объективных потребностей и практических целей, Беларусь начала реализовывать внешнеполитическую линию, которая известна в академической литературе как «стратегическое хеджирование». Эта стратегия

пользуется растущей популярностью у малых стран на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии, которые также находятся в «серединном» положении. То есть зажаты геополитически между конкурирующими большими акторами.

> Чем сильнее становится стратегическое напряжение между большими акторами, тем большую волатильность ощущают зажатые между ними малые государства. Когда на эту динамику накладываются еще серьезные проблемы в двусторонних отношениях малого государства с каждым из больших соседей, в результате получается крайне опасная неопределенность, которая делает цену ошибки для малого государства фактически запретительной.

То есть серьезная внешнеполитическая ошибка в таких условиях может моментально привести к катастрофическим последствиям для безопасности и суверенитета малого государства.

Что в этих условиях могут делать малые государства, чтобы минимизировать риски для своего благополучия и выживания? Как и игроки на финансовых рынках, они по объективным причинам начинают склоняться к стратегии хеджирования рисков. В частности, они стараются одновременно реализовывать несколько линий поведения, часто кажущихся взаимоисключающими, чтобы минимизировать вероятность потерять все и сразу.

В этом смысле особенно показательна политика Минска по вопросу Крыма. С одной стороны, Беларусь официально не признает Крым частью Российской Федерации. С другой – на международных площадках, таких как Генеральная Ассамблея ООН, Беларусь голосует против украинских резолюций, которые обвиняют Россию в незаконной аннексии полуострова. А рабочая формула, которую использует Минск, звучит так: де-юре Крым принадлежит Украине, а де-факто является частью России.

Хеджирование в отношении России

Беларуси необходимо сохранять хорошие многосторонние отношения с Россией, которая является критически важным соседом, с точки зрения политики, экономики и безопасности. От позитивных двусторонних отношений с Россией страна получает множество преимуществ: нефть и газ по сниженным ценам, преференциальный доступ на российский рынок и к российским кредитам, а

также, что особенно важно, возможность «завязывать» Москву на институциональные и юридические обязательства. Даже если исходить из того, что Россия периодически игнорирует такие обязательства (например, ограничивая доступ белорусских компаний на свой рынок или ставя их в неравное положение с российскими конкурентами), их наличие в любом случае делает поведение Москвы более предсказуемым.

Одновременно Беларусь, по очевидным причинам, не может идти слишком далеко в интеграции с Россией. Учитывая размеры и амбиции России, глубокая политическая интеграция с ней неизбежно будет размывать суверенитет малого государства. В этом смысле показательно, что Минск настаивает на сохранении ЕАЭС как исключительно экономического проекта и противится политической интеграции в его рамках.

Хеджирование в отношении Запада

Минску нужно значительно улучшить и диверсифицировать отношения с Западом. В идеальном варианте это должно сбалансировать российский вектор – как экономически, так и политически – и расширить белорусское поле для маневра.

Однако после 25 лет кризисных отношений у белорусских властей мало доверия к Западу. Они опасаются, что ЕС и США будут продолжать попытки смены режима. Также они боятся, что конечная цель Запада состоит в том, чтобы оторвать Беларусь от России, что, разумеется, обязательно спровоцирует Россию на ответные действия (как это произошло в Украине).

Региональное хеджирование

Более всего Беларусь уязвима перед усиливающейся конфронтацией между Россией и Западом, которая в конечном итоге может вынудить Минск занять одну из сторон конфликта (и очевидно какую). Если это произойдет, Беларусь автоматически понесет огромные экономически потери, а ее суверенитет окажется разрушенным, если не по форме, то по содержанию. Поэтому фундаментальный интерес Минска в том, чтобы любой ценой не быть вовлеченным в геополитический конфликт. Именно этим объясняются недавние миротворческие инициативы Беларуси, в том числе и предоставление «добрых услуг» участникам конфликта в Украине. А также и предложения по запуску масштабного диалога по региональной и международной безопасности.

По этой же причине Минск придерживается ситуационного нейтралитета в отношении как российско-украинской, так и российско-западной конфронтации.

Также Беларусь старается получить стратегическую и экономическую выгоду от сотрудничества с третьими странами, чьи устремления и интересы могут снять остроту бинарного противостояния России и Запада в регионе. Наиболее очевидным примером здесь является китайская инициатива «Пояс и путь». Минск прикладывает серьезные усилия, чтобы стать ключевым партнером инициативы в Восточной Европе, что в том числе усилит его геостратегическое значение для Пекина.

С этой целью на окраине Минска был открыт большой Китайско-Белорусский индустриальный парк, который призван заземлить стратегические интересы Китая на территории Беларуси. Минск также интенсифицировал отношения с Пекином по другим трекам, в том числе в области военного и военно-промышленного сотрудничества. Несколько лет назад Китай и Беларусь совместно произвели мощную реактивную систему залпового огня «Полонез».

> *Таким образом*, в контексте сказанного, в ближайшее время Беларуси критически важно стать частью ментальной (стратегической) карты и Запада, и России в качестве главного стейкхолдера восточноевропейской стабильности.

Минску необходимо продолжить объяснять на международной арене, почему суверенная и не вовлеченная в конфликты Беларусь выгодна всем. В том смысле, что такая Беларусь может создавать условия для большей транспарентности и диалога в Восточной Европе за рамками существующих альянсов. Она также может минимизировать дилемму безопасности, которая стала неотъемлемой частью стратегической динамики в регионе.

При этом бинарные геополитические противоречия не могут не накладывать отпечаток и на многие процессы внутри белорусского правительства и всего общества. Чтобы снизить риск возникновения внутренних конфликтов, с этим приходится считаться даже в условиях вертикали власти. Проблема политического транзита, с которой рано или поздно столкнется Беларусь, будет усиливать этот риск. Поэтому белорусским элитам необходимо провести серьезную работу, чтобы институты и инструменты суверенитета в долгосрочной перспективе оставались функциональными и устойчивыми к различным стратегическим вызовам.

Евгений Прейгерман
руководитель экспертной инициативы «Минский диалог»