Беларусь, пробирающаяся сквозь геополитическую турбулентность

Евгений Прейгерман

Резюме

За последние два года ведущие западные СМИ и аналитические центры написали о Беларуси, пожалуй, больше, чем за два предыдущих десятилетия. Большинство публикаций фокусируются на российской политике в отношении стран-соседей, и, в частности, Беларуси (или том, каковой эту политику представляют журналисты и аналитики), и на действиях Минска в этом контексте. То есть СМИ продолжают преимущественно писать о России, и поэтому материалы о Беларуси также имеют очевидное российское измерение.

Содержание

1 Геополитические реалии Беларуси
2 Беларусь-Россия: старые закономерности и новые тенденции
3 Ограниченное улучшение отношений Беларуси и ЕС
4 Какие реалистичные опции есть у Беларуси?

Опубликовано Institute for Security Policy

Но даже это можно назвать серьезным прогрессом по сравнению с тем, что было раньше. Долгое время Беларусь, несмотря на ее важное место на геополитической карте Евразии, оставалась «серой зоной» в западном информационном пространстве. В тех редких случаях, когда она все же попадала в заголовки, это обычно было связано с историей про «последнюю диктатуру Европы» (термин, который в свое время ввела Кондолиза Райс). Мало кто из аналитиков старался заглянуть за рамки этого клише, чтобы понять нюансы внутренней и внешней политики Беларуси.

Однако после того, как в 2014 году разразились Крымский и Донбасский кризисы, международное внимание к Беларуси начало (очень медленно) расти. Во-первых, Минск занял конструктивную нейтральную позицию в российско-украинском конфликте и стал местом проведения мирных переговоров. Во-вторых, он

активизировал попытки нормализовать отношения с Западом, которые ранее находились в замороженном состоянии. Наконец, наблюдатели стали замечать, что белорусская внешняя политика не настолько примитивна, как кому-то ранее казалось.

Геополитические реалии Беларуси

> С геополитической точки зрения, Беларусь занимает очень противоречивое положение.

Восточная Европа всегда была территорией, где соприкасаются Запад и Восток и где физически встречаются их интересы и конкурирующие проекты. С одной стороны, это создает многочисленные возможности для сотрудничества, которые восточноевропейские народы стараются использовать в собственных интересах, а также в интересах региональной стабильности (которая также является их базовым интересом). С другой стороны, как только возрастает геополитическая напряженность, именно этот регион становится первой жертвой.

Трагедия в Украине и ее последствия в очередной раз подтвердили эту закономерность и оказали серьезное воздействие на Беларусь. Пожалуй, будет неверно утверждать, что Крымский и Донбасский кризисы стали точкой отсчета новой главы в белорусской внешней политике. Тем не менее, их можно считать водоразделом, после которого Беларусь оказалась в намного более сложной реальности. Это естественным образом оказало воздействие на два основных вектора ее внешней политики: отношения с Россией и ЕС.

Беларусь-Россия: старые закономерности и новые тенденции

Беларусь и Россия находятся в союзных отношениях еще с середины 1990-х годов. Тогда, на заре белорусской независимости, были подписаны 5 документов, которые сформировали контуры интеграционного образования, известного сегодня как Союзное государство Беларуси и России:

- Договор об образовании Сообщества России и Беларуси (заключен 2 апреля 1996 года);
- Договор о Союзе Беларуси и России (2 апреля 1997 года);
- Устав Союза Беларуси и России (23 мая 1997 года);
- Декларация о дальнейшем единении России и Беларуси (25 декабря 1998 года).
- Наконец, Договор осоздании Союзного государства Беларуси и России был подписан 8 декабря 1999 года и стал наивысшей точкой в двусторонней

интеграции.

Договор о Союзном государстве действительно предусматривал постепенную интеграцию путем создания в будущем единого экономического пространства, унификации некоторых секторальных политик и даже введения единой валюты и парламента. В конечном итоге в обоих государствах должен был состояться референдум, который бы либо принял, либо отклонил Конституционный акт Союзного государства.

Сегодня некоторые комментаторы говорят о договоре 1999 года как о документе, который неизбежно должен был привести к ликвидации белорусского суверенитета. В действительности же договор базируется на принципе паритетности. Другими словами, несмотря на все заявленные интеграционные планы, оба государства оставались независимыми и сохраняли суверенитет в ключевых сферах госуправления. Институционально договор предусматривает, что решение не может быть принято, если против него выступает Беларусь. Можно даже предположить, что, как минимум частично, именно это объясняет, почему многие прописанные в договоре 1999 года цели так и не были достигнуты в последующие двадцать лет. Москва не могла принять принцип паритетного принятия решений в ключевых экономических вопросах, а Минск не соглашался на иное взаимодействие.

К тому же, Беларусь и Россия впоследствии присоединились к другим постсоветским интеграционным образования, таким как ЕврАзЭС, Таможенный союз, Единое экономическое пространство и ЕАЭС. Последний, с его амбициозной интеграционной повесткой и большим количеством участников, в некотором смысле оттенил Союзное государство. В какой-то момент казалось, что двусторонний проект просто со временем уйдет в небытие как нерелевантный в изменившихся международных условиях.

Однако в декабре 2018 года российский премьер-министр Дмитрий Медведев заявил, что Москва хотела бы вернуться к договору 1999 года, внимательно его пересмотреть и начать движение к его полной реализации. Это заявление стало реакцией на повторяющиеся белорусские требования по поводу того, что Москва должна выполнять взятые на себя обязательства в рамках Договора о ЕАЭС. В частности, по поводу устранения многочисленных барьеров, ограничений и изъятий из режима свободного экономического пространства, которые искажают конкуренцию в ЕАЭС в пользу России. В ответ Москва заявила, что если Беларусь

хочет полноценный экономический союз, то стороны должны вернуться к идее продвинутой двусторонней интеграции. В противном же случае ситуация останется неизменной или даже ухудшится.

Это вызвало серьезную озабоченность как в Беларуси, так и на Западе по поводу того, что Москва могла начать кампанию по инкорпорации Беларуси. Одно спекулятивное предположение получило особую популярность: что Владимир Путин хочет таким образом решить свою проблему 2024 года. К тому времени истечет его очередной второй президентский срок, и Конституция России запрещает ему баллотироваться вновь. Поэтому, мол, он собирается стать главой Союзного государства и таким образом продолжить управлять не только Россией, но и Беларусью.

По словам нескольких близких к Кремлю человек [1], такой возможный вариант сохранить власть после 2024 года действительно был предложен Путину одной из групп в его окружении и рассматривался наряду с, как минимум, четырьмя другими вариантами. Но тот факт, что именно этот вариант привлек такое медийное внимание, не означает, что он изначально был приоритетным. Скорее, он отражает общую международную атмосферу и разрушенный имидж России после событий в Крыму. В результате комментаторы и политики на Западе и даже в постсоветских странах сейчас автоматически приписывают Москве самые негативные намерения в контексте любой международной ситуации.

Но даже самый поверхностный анализ ситуации ставит вопрос о вероятности реализации такого сценария «аншлюса». Даже если бы Путин действительно рассматривал бы опцию Союзного государства для продления собственной власти или настаивал бы на политической интеграции с Беларусью по каким-то другим причинам, то не очень сложно предугадать ответ Минска. А это категорическое НЕТ!

Белорусский президент и другие высокопоставленные чиновники продолжают вновь и вновь говорить, что суверенитет является наивысшей ценностью и что не может быть даже разговора о его утрате. По словам Александра Лукашенко, 98% белорусов никогда не поддержат идею политического слияния двух государств. Поэтому Минск готов обсуждать лишь экономическую интеграцию. К слову, можно напомнить, что такой же позиции придерживаются Казахстан, Армения и Киргизия в рамках ЕАЭС, где было отвергнуто даже российское предложение создать Евразийский парламент.

Даже если рассуждать гипотетически: а что бы делала Москва в этой ситуации, если бы она действительно хотела навязать Беларуси политический союз? Использовала бы свои вооруженные силы, как предполагают некоторые обозреватели? Нет сомнений, что Россия рассматривала бы такую опцию, если бы Беларусь, например, объявила о выходе из всех интеграционных объединений с Россией и о желании усиленного сотрудничества с НАТО. Трагические события в Грузии в 2008 году и Украине в 2014 году служат напоминанием, как Москва реагирует на то, что считает угрозой своим фундаментальным интересам в области безопасности.

Однако использование военной силы в ответ на отказ Беларуси углублять интеграцию было бы безумием со стороны Москвы. Это повлекло бы слишком большие риски и даже гарантированный ущерб России (так как у Минска есть возможности для жесткого ответа) и одновременно не давало бы гарантированного результата. Да, Кремль явно готов использовать экономическое давление для достижения своих целей в Беларуси. Москва неоднократно это демонстрировала ранее и не только в отношении Минска, и она применяет такое давление сейчас. Но при этом вопрос о российских целях в Беларуси не такой простой, как это кажется многим комментаторам.

Москва оказалась в ситуации огромных вызовов и чрезвычайной непредсказуемости. Продолжающиеся структурные изменения в системе международных отношений в сочетании с западными санкциями, а также плохим состоянием российской экономики и демографии ставят перед Кремлем серьезные дилеммы. С одной стороны, он склонен следовать инстинктам великой державы, которые подталкивают к необходимости принуждать Беларусь и другие постсоветские республики к «геополитическому послушанию». С другой стороны, однако, все более важными для Москвы становятся отношения с европейскими столицами, так как по мере нарастания стратегической конкуренции США и Китая Россия и ЕС сами оказываются зажатыми между их интересами. Создать серьезную проблему с Беларусью в таких условиях будет равнозначно выстрелу в собственную ногу, когда вторая нога уже повреждена Украиной. К тому же, в будущем, при условии некоторых позитивных тенденций, Беларусь может оказаться важным фактором де-эскалации отношений России и ЕС.

> Все это не означает, что сегодняшние проблемы в белорусско-российских отношениях просто растворятся. В любом случае великодержавные инстинкты России слишком сильны, а практика государственного управления слишком реактивная.

Поэтому впереди у Москвы и Минска нелегкие времена.

Ограниченное улучшение отношений Беларуси и ЕС

Старые и новые сложности в отношениях с Россией стимулируют Минск к диверсификации внешней политики и экономического сотрудничества. И в этом смысле ЕС является самым естественным партнером. Несколько лет назад белорусские власти объявили формулу государственного суверенитета: формула «30-30-30», которая подразумевает, что экономика и безопасность Беларуси будут устойчивыми, если треть ее экспорта будет идти в Россию, треть – в ЕС и еще треть – в остальные страны мира. Другими словами, если будет снижена зависимость от российского рынка, и сотрудничество с ЕС играет здесь определяющее значение.

С конца 2012 – начала 2013 годов Минск начал делать заметные шаги в сторону нормализации отношений с ЕС после того, как они оказались в замороженном состоянии в результате разгона демонстрации в декабре 2010 года. На имевшемся фоне сторонам понадобилось много времени, чтобы даже просто привыкнуть говорить друг с другом. Несомненно, трагические события в Украине и стабилизирующая роль, которую в этом контексте сыграла Беларусь, способствовали диалогу Минска и европейских столиц, так как многие в ЕС осознали важность отношений с Беларусью.

С того времени увеличивалось количество контактов, в том числе и на высшем уровне. ЕС стал выделять больше средств для поддержки совместных проектов в Беларуси, началось сотрудничество с Европейским инвестиционным банком, намного более активным в Беларуси стал Европейский банк реконструкции и развития. Минск и Брюссель учредили новые диалоговые форматы, включая по вопросам прав человека, секторального сотрудничества и торговли, а также Координационную группу, которая работает по всей повестке двусторонних отношений. Показательно, что взаимодействие с ЕС стало получать намного более позитивное отражение в белорусских СМИ, и, согласно недавнему опросу общественного мнения, только около 10% белорусов относятся к ЕС негативно (это ниже, чем в других странах «Восточного партнерства»).

> Однако в отношениях Беларуси и ЕС количеству еще нужно перейти в качество.

Беларусь остается единственным соседом ЕС без двустороннего базового соглашения. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) было подписано еще в 1995 году, но так и не прошло процедуру ратификации в государствах-членах ЕС. Минск продолжает призывать Брюссель начать переговоры либо о другом СПС, либо о соглашении нового поколения (как, например, соглашение между ЕС и Арменией). Но пока Брюссель выглядит неготовым к серьезному разговору на эту тему.

К тому же, стороны застряли в переговорах по, казалось бы, менее сложным документам. В частности, по соглашениям о приоритетах партнерства (которое должно лучше структурировать двустороннее сотрудничество и проложить дорогу к будущему базовому соглашению) и визовой фасилитации (которое идет в пакете с соглашением о реадмиссии). После очень долгих и сложных переговоров Минск и Брюссель наконец практически готовы подписать визовое соглашение, а вот документ по приоритетам партнерства выглядит более проблематично. Его односторонне заблокировала Литва из-за строящейся Белорусской АЭС. Официально Вильнюс настаивает, чтобы Беларусь соблюла ряд дополнительных требований, которые бы обеспечили безопасность АЭС. Но уже сложившая свои полномочия президента Литвы Даля Грибаускайте недавно заявила, что ее правительство не удовлетворилось бы ничем, кроме полного закрытия станции. Излишне говорить, что никакие содержательные переговоры между Минском и Вильнюсом не имеют смысла, пока позиция Литвы остается неизменной. Некоторые заявления нового президента Гитанаса Науседы дают надежду, что под его руководством между соседями может получиться более конструктивный диалог.

При этом ситуация, когда одно государство может полностью блокировать дальнейший прогресс в отношениях с ЕС вызывает в Минске фрустрацию и усиливает голос тех, кто противится нормализации отношений с ЕС и Западом в целом. Вместе с отсутствием осязаемых результатов в экономическом сотрудничестве эта ситуация в очередной раз подчеркивает фундаментальную проблему между Минском и Брюсселем: отсутствие взаимного доверия, что является естественным последствием двух десятилетий конфликтных отношений. По этой причине Беларусь воздерживается от некоторых шагов, на которых настаивает ЕС. Например, от введения моратория на смертную казнь. В Минске полагают, что, как только будет введен мораторий, ЕС обязательно выдвинет какие-нибудь новые требования, не предложив ничего существенного в ответ.

Какие реалистичные опции есть у Беларуси?

Все, что Беларусь реалистично может делать, чтобы выжить в качестве суверенного актора в условиях повышенной международной напряженности и многочисленных сложностей в отношениях со всеми партнерами, это продолжать пробираться сквозь вызовы, реагируя на них ситуативно. Что это значит более конкретно?

Международная среда, в которой оперирует Беларусь, не сформирована четко зафиксированными интересами и предпочтениями двух или более региональных держав, которые бы Минск мог использовать как стабильные координаты для маневрирования. Напротив, эта среда формируется всеобъемлющими неопределенностями и рисками, которые проявляются повсеместно: в двусторонних отношениях Беларуси с ключевыми региональными акторами, в отношениях между самими этими акторами и в начавшейся нелинейной трансформации системы международных отношений.

> Поэтому первостепенная задача Минска – минимизировать риски и неопределенности с тем, чтобы оставаться наплаву при любом гипотетическом развитии событий. Концептуально это называется хеджированием.

Хеджирование – это сложный и неортодоксальный набор внешнеполитических действий, который нацелен на снижение и распределение рисков, а также на максимизацию возможных бенефитов в отношениях со всеми внешними акторами. Диверсификация является важным элементов хеджирования – поэтому Минск продолжит прикладывать усилия по развитию отношений с ЕС, а также с США и Китаем. Но лишь до той степени, до которой диверсификация сама не будет генерировать новые риски.

Еще одним важным элементом хеджирования является стремление к нейтральности, которая позволяет держать открытыми различные опции. Для Беларуси нейтральность – это также потенциальный способ снижать региональную напряженность (к которой так чувствительна безопасность самой Беларуси), что уже было продемонстрировано ситуационным нейтралитетом Минска в отношении российско-украинского конфликта. Если бы ни белорусский ситуационный нейтралитет, «дилемма безопасности» в Восточной Европе уже достигла бы куда более опасного уровня.

Однако такое стремление к нейтральности может быстро войти в противоречие с обязательствами Беларуси в рамках оборонительного союза с Россией. Поэтому Минску необходимо искать нелинейные способы выполнять нейтральную функцию там, где она может способствовать региональной стабильности, и одновременно гарантировать соблюдение союзнических обязательств с Россией. Это, безусловно, требует очень нетривиальной модели, но нетривиальна и сама ситуация в европейской и восточноевропейской безопасности.

Важно, что такая нелинейная модель может сработать лишь при условии, что она будет соответствовать интересам всех региональных игроков. Иными словами, если такая модель позволит превратить Беларусь в историю успеха европейской безопасности (в отличие от случившегося в Грузии и Украине). А это именно то, к чему стремится сам Минск.

---

[1] Согласно проведенным автором интервью в Москве в январе, апреле и мае 2019 года.

Евгений Прейгерман
директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»