Комментарий
1 марта 2021

Белорусский тест для «геополитического» ЕС: взгляд из Минска

Евгений Прейгерман

Резюме

У ЕС недостаточно рычагов влияния на Беларусь. Без них следование, даже с удвоенной энергией, политике, которая потерпела неудачу в прошлом, не имеет смысла и может лишь привести к нежелательным последствиям. Для того, чтобы усилить свою релевантность в Беларуси и стать «геополитическим», ЕС должен признать болезненную правду о самом себе и мире.

Содержание

1 Что необходимо, чтобы быть геополитическим игроком в современном мире?
2 Нерелевантность и отсутствие рычагов влияния
3 Российский фактор
4 Извлечение неприятных уроков

Опубликовано Heinrich-Böll-Stiftung

Прошло полгода с тех пор, как в Беларуси разразился беспрецедентный политический кризис. В августе и сентябре 2020 года в стране произошли крупнейшие и самые драматичные протесты в ее суверенной истории. На их фоне многочисленные наблюдатели быстро пришли к выводу, что дни авторитарного правителя Александра Лукашенко сочтены. Некоторые страны, в том числе страны-члены ЕС, отказались признать его легитимным лидером Беларуси и призвали к новым выборам.

Тем не менее, полгода спустя Лукашенко продолжает осуществлять контроль над страной. Если в ближайшие месяцы не произойдет чего-то неожиданного, акции протеста вряд ли снова достигнут уровня и интенсивности протестов 2020 года. Тем не менее, спорадические публичные выражения протеста и ответные

репрессии со стороны правительства будут и дальше сохранять напряженность. В Беларуси это привело к установлению нового качества общественной жизни, которое усугубило ранее существовавшие расколы в обществе и породило новые.

> В более долгосрочной перспективе, если не будет достигнута какая-то форма национального консенсуса, углубляющиеся общественные расколы могут разрушить суверенитет Беларуси изнутри.

Помимо самих белорусов, кризис создает очевидные вызовы и риски для соседей Беларуси, в том числе в сфере безопасности. Для ЕС кейс Беларуси показателен не только с точки зрения двусторонних отношений с Минском или способности защищать демократические ценности, но даже в большей степени с точки зрения недавно провозглашенной амбиции ЕС стать геополитическим игроком. Поэтому Брюсселю и другим европейским столицам следовало бы признать несколько болезненных инстин, которые объясняют их постоянные неудачи в отношении Беларуси, и понять более масштабные последствия этих истин для всей внешней политики ЕС.

Что необходимо, чтобы быть геополитическим игроком в современном мире?

Прежде, чем перейти к обсуждению этих истин, следует сказать несколько слов о геополитических амбициях ЕС. Только недавно термин «геополитика» казался табу в Евросоюзе. Официальные лица и эксперты утверждали, что ЕС не занимается геополитикой и что само понятие давно устарело.
Поэтому заявление президента Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен о том, что ее Комиссия будет стремиться стать «геополитической», вызвало множество вопросов о значении такого геополитического поворота и о том, действительно ли ЕС способен стать геополитическим игроком.

Институтам ЕС предстоит предложить свое собственное видение геополитического ЕС, два аспекта кажутся очевидными. *Во-первых*, отказавшись от своих прежних взглядов на геополитику, ЕС (неохотно) реагирует на происходящие структурные преобразования в системе международных отношений, которые больше нельзя игнорировать. Очевидно, что мир становится менее располагающим к сотрудничеству, более жестоким, транзакционным и сложным, поскольку соперничество великих держав снова становится определяющей характеристикой международной политики. Это качественно иная

реальность по сравнению с благоприятным либеральным международным порядком, существовавшим после Холодной войны, и нет причин ожидать, что этот порядок попросту восстановится после короткого периода турбулентности.

Следовательно, *во-вторых*, при таких трансформационных обстоятельствах амбиция ЕС «научиться использовать язык силы» требует от Союза серьезного подхода к расширению международных рычагов влияния, целью которого будет становление ЕС в качестве незаменимого игрока, по крайней мере в прилегающих к ЕС регионах. Иначе говоря, чтобы иметь возможность использовать язык силы, Европейский союз должен обладать таким международным значением, чтобы другие акторы не могли просто игнорировать то, что думает и хочет Брюссель.

Нерелевантность и отсутствие рычагов влияния

Кейс Беларуси указывает на проблему с рычагами влияния, релевантностью и возможностями для продвижения своих интересов и ценностей, с которой ЕС сталкивается даже в соседних регионах (война в Нагорном Карабахе 2020 года стала еще одним недавним проявлением этой проблемы).

ЕС начал делать различные заявления об ухудшении ситуации в Беларуси уже в самом начале президентской кампании 2020 года, когда его представители увидели первые признаки нарушений на выборах. Некоторые дипломаты ЕС очень гордятся этим фактом. Они также подчеркивают, что Брюсселю удалось обнародовать заявление Высокого представителя менее чем через 48 часов после дня выборов и принять выводы по Беларуси президента Европейского Совета всего спустя неделю. По их мнению, все это продемонстрировало дипломатическую решимость и эффективность, а также показало интерес Евросоюза к Беларуси. Действительно, август – сезон отпусков в Европе, и такая быстрая реакция наверняка свидетельствует об эффективности бюрократических процессов. Однако, если отвлечься от бюрократической логики, Брюсселю вряд ли есть, чем гордиться.

Все многочисленные заявления и декларации ЕС просто игнорировались правительством Лукашенко.

> Требования ЕС не дали никакого эффекта: государственные репрессии только усилились, число политических заключенных продолжает расти, а перспективы национального диалога сейчас хуже, чем до начала кризиса.

Санкции, которые ЕС начал вводить в октябре, имеют тот же самый эффект (нулевой!) и только усугубляют ситуацию внутри страны (см. ниже).

Таким образом, если кейс Беларуси говорит нам что-то о ЕС как геополитическом игроке, то это история отсутствия рычагов влияния и нерелевантности. Для аналитиков отношений ЕС и Беларуси в этом нет ничего удивительного. В 2014-2020 годах в этих отношениях наблюдалось наиболее значительное сближение с середины 1990-х годов, и в течение этого периода ЕС имел возможность укрепить свои рычаги влияния на Беларусь и стать значимым игроком для Минска. Однако Брюссель упустил эту возможность.

В последние годы Минск неоднократно заявлял о своей заинтересованности в углублении отношений с ЕС. В частности, он предложил начать переговоры о рамочном соглашении, так как до сих пор отношения между Беларусью и ЕС регулируются соглашением 1989 года между СССР и Европейским экономическим сообществом. Минск хотел диверсифицировать свои внешнеэкономические отношения и уменьшить экономическую зависимость от России за счет расширения сотрудничества с ЕС. Излишне говорить, что если бы такие планы материализовались, то Минск стал бы в большей степени зависеть от ЕС, что создало бы рычаги влияния для последнего.

Однако вместо того, чтобы работать над достижением этих целей, официальные лица ЕС предпочитали выдвигать всевозможные предварительные условия для начала переговоров. Например, они выпустили несколько десятков заявлений с требованием, чтобы Минск ввел мораторий на смертную казнь, чем обусловливали возможность начать переговоры о расширении экономических отношений. В итоге после нескольких лет потерянных возможностей смертная казнь по-прежнему применяется, а рычаги влияния ЕС на Беларусь остаются мизерными, если вообще существуют.

Российский фактор

Таким образом, вполне естественно, что Россия остается единственным реальным игроком в Беларуси. Европейские дипломаты и эксперты активно обсуждают, как публично, так и в частном порядке, дилеммы, с которыми Россия сталкивается в Беларуси. Некоторые даже не скрывают радости по поводу того, что у Москвы нет простых вариантов в отношении Лукашенко. При всей справедливости такого вывода эти дискуссии только подчеркивают нерелевантность самого ЕС. Именно поэтому ЕС не остается ничего другого, кроме как обращаться к России с призывом о понимании и с надеждой, что Кремль услышит аргументы о важности

свободных и справедливых выборов в Беларуси. Это показали несколько разговоров лидеров ЕС с Владимиром Путиным сразу после президентских выборов в Беларуси, которые ожидаемо были безрезультатными.

У Москвы есть свои причины продолжать поддерживать Лукашенко в нынешних условиях.

> Россия не может принять саму возможность свержения постсоветских лидеров в результате того, что она считает вдохновленными Западом «цветными революциями». И нет никакого смысла пытаться убедить российское руководство в обратном.

Кроме того, несмотря на всю напряженность в отношениях с Лукашенко, Москва хорошо его знает, в то время как нынешних лидеров белорусской оппозиции Кремль воспринимает либо как антироссийски настроенных, либо как просто непредсказуемых. С учетом этого, а также геостратегического значения Беларуси для России, Москва прогнозируемо приходит к выводу, что лучше синица в руках, чем журавль в небе. Эта позиция не изменится, и ЕС ничего с этим не может сделать.

Извлечение неприятных уроков

Это мрачная картина для ЕС. Хотя Беларусь и представляет собой лишь один кейс в регионе восточного соседства ЕС, а в других странах послужной список ЕС может выглядеть лучше. Тем не менее, ЕС стоило бы признать, что отсутствие у него рычагов влияния и политическая нерелевантность в контексте кризиса в Беларуси создают значительную проблему для его геополитических амбиций, а не только для двусторонних отношений с Минском. А извлечение неприятных уроков из отношений с Беларусью также поможет ЕС утвердить свою позицию в качестве геополитического игрока.

Прежде всего, ЕС ***должен научиться избегать стандартных и традиционных ответов на внешнеполитические вызовы, если они систематически не достигают намеченных результатов***. Даже если такие ответы популярны среди населения. В случае с Беларусью это касается санкций.

После многих лет применения Европейским союзом санкций против Беларуси, существует множество эмпирических данных и научных исследований, показывающих, что санкции не работают. Санкции не в состоянии сдерживать репрессивное поведение и заставить белорусский режим отказаться

от уже принятых репрессивных решений. Более того, в Беларуси санкции имеют обратный эффект. Правительство Лукашенко отвечает на каждый новый эпизод санкций усилением репрессий и дальнейшим ограничением присутствия ЕС на территории страны, что еще больше подрывает возможности и релевантность ЕС. Кроме того, в отличие от интуитивных ожиданий, санкции гарантируют, что политические заключенные остаются в заключении дольше, чем это могло бы быть в противном случае: опять же, мы знаем это из прошлого опыта.

Многие официальные лица ЕС признают, что санкции выполняют только символическую функцию. Как сказал высокопоставленный дипломат из государства-члена в частном разговоре с автором, «если сейчас мы не будем вводить санкции против режима Лукашенко, мы будем выглядеть идиотами в глазах нашей общественности». Это справедливое замечание, поскольку официальные лица ЕС представляют волю и ценности европейцев. Тем не менее, иногда может быть полезно задать более стратегический вопрос: если ЕС продолжит применять инструменты, которые явно не работают, как будет его внешняя политика в конечном итоге выглядеть в глазах и европейцев, и всего мира?

Во-вторых, ЕС должен ***научиться формулировать внешнеполитические цели, которые бы соответствовали его существующим геополитическим возможностям и способствовали бы их расширению в будущем.*** Это предполагает необходимость рационально определять ближайшие и долгосрочные приоритеты внешней политики и имеющиеся для их достижения ресурсов.

В контексте кризиса в Беларуси ЕС необходимо признать собственную политическую нерелевантность и осознать причины, которые к этому привели. Следует также признать, что в отсутствие рычагов влияния его многочисленные заявления и декларации не имеют никакого практического значения, и поэтому Брюсселю следует сосредоточиться на наиболее важных и достижимых целях:

- оказание гуманитарной помощи пострадавшим от репрессий;
- предотвращение геополитической конфронтации с Москвой из-за Беларуси;
- снижение военных рисков в регионе Балтийского моря, которые выросли в связи с кризисом в Беларуси;
- помощь в снижении уровня насилия в Беларуси через непубличную («backchannel») дипломатию, которую ЕС уже использовал в прошлом для контакта с Лукашенко в кризисных ситуациях (например, миссии

бывшего Верховного представителя Хавьера Солана и бывшего министра иностранных дел Болгарии Николая Младенова).

> Долгосрочное мышление ЕС должно руководствоваться необходимостью создавать серьезные рычаги влияния на Беларусь, иначе «геополитический ЕС» останется лишь мечтой.

Наконец, ЕС должен также ***внимательно думать о «лице» своей внешней политики на востоке***. Польша и Литва взяли на себя лидерство в формировании реакции ЕС на кризис в Беларуси. Это естественно в силу географического положения, которое предопределяет первостепенный интерес этих стран к ситуации в Беларуси. Но среди всех стран-членов ЕС именно Польша и Литва вызывают наибольший скепсис и недоверие как в Минске, так и в Москве. Поэтому опираться на лидерство Варшавы и Вильнюса по белорусской теме – не самый разумный подход, которого мог бы придерживаться ЕС. Вместо этого ЕС следует подумать о балансировании польской и литовской активности большим доверием и признанием, которыми в глазах трудных партнеров ЕС на востоке пользуется Берлин.

Евгений Прейгерман
директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»