Комментарий № 42
2 марта 2020

Достигла ли Беларусь потолка в отношениях с ЕС?

Денис Мельянцов

Резюме

В экспертной и медийной среде часто звучит тезис о достижении «потолка» в белорусско-европейских отношениях. Под ним подразумевается тупик в переговорах по знаковым соглашениям, который тормозит дальнейшую нормализацию двусторонних отношений, а также отсутствие существенной переговорной повестки дня после упрощения визовых процедур. Насколько справедливы такие утверждения?

Содержание

1 Политика и переговоры о соглашениях
2 Преодолим ли дипломатический тупик?
3 Секторальные диалоги и двустороннее измерение

Чаще всего «потолок» в отношениях между Минском и Брюсселем упоминается в контексте сложностей с построением договорно-правовой базы двустороннего взаимодействия. А именно – затянувшихся на долгие годы переговоров по упрощению визового режима и реадмиссии, а также фактически заблокированных приоритетов партнерства и так и не начавшихся переговоров о базовом соглашении.

Политика и переговоры о соглашениях

Переговоры об упрощении визового режима и реадмиссии (эти два соглашения заключаются в пакете) начались в 2014 году и сопровождались несколькими длительными паузами, связанными с тем, что ЕС на разных этапах выдвигал дополнительные условия, которые официальный Минск считал дискриминационными. В конце концов текст соглашений был согласован в 2019 году, но из-за бюрократических проволочек на европейской стороне соглашения не начали реализовываться до вступления в силу нового визового кодекса ЕС. По нему цена шенгенской визы для белорусов повышается до 80 евро вместо

понижения до 35 в соответствии с Соглашением об упрощении визового режима. Несмотря на очевидный негативный эффект, Брюссель отказался заморозить цену визы на прежнем уровне (60 евро) до начала действия упрощенного режима. Хотя ранее такие прецеденты были. Например, в 2007 году для России. До вступления в силу аналогичного Соглашения об упрощении визового режима и после повышения цены шенгенской визы почти полгода действовал старый тариф в 35 евро.

Документ под названием «Приоритеты партнерства» должен обозначить основные направления работы Беларуси и ЕС и открыть дополнительные возможности финансирования совместных проектов. Его рассматривали в качестве промежуточного, временного соглашения в отсутствие базового двустороннего договора. Но после того, как Литва увязала согласование Приоритетов партнерства с вопросом Белорусской АЭС и фактически заблокировала переговоры, стало понятно, что документ вряд ли станет реальностью. А так как он имел фиксированной временной период (2017-2020 годы), то за время переговоров был вообще утрачен его смысл.

Минск многократно предлагал начать переговоры о базовом Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, которое бы описывало весь спектр политических и экономических отношений Беларуси и Евросоюза.

> Беларусь – единственная страна региона, не имеющая договорно-правовой основы сотрудничества с ЕС.

И это обстоятельство входит в противоречие с нарастающим масштабом фактического взаимодействия. Брюссель же настаивает, что вначале должны быть согласованы Приоритеты партнерства. И лишь после этого готов начать переговоры по базовому соглашению.

То есть получается дипломатический тупик: переговоры по базовому договору не могут начаться до тех пор, пока не будут согласованы Приоритеты партнерства, а те не могут быть согласованы из-за литовского вето. Кроме того, есть менее артикулируемое, но не менее актуальное предварительное условие для начала переговоров в виде отмены смертной казни.

Все это действительно существенно затрудняет движение в сторону формирования договорно-правовой базы отношений. Но можно ли на этом основании говорить о полном тупике? И справедливо ли делать заключение о достижении «потолка» в двусторонних отношениях?

Преодолим ли дипломатический тупик?

В международных отношениях редко бывают неразрешимые дипломатическими методами проблемы. Особенно если они не связаны с вооруженными конфликтами и переделом границ. В нашем случае дипломатический «тупик» не представляется непреодолимым.

С одной стороны, Приоритеты партнерства как документ, рассчитанный на конкретный временной период, утрачивают свою актуальность. Соответственно, может быть снято одно из предварительных условий для переговоров о базовом соглашении. Если только не будет предложен иной вариант промежуточного соглашения.

С другой стороны, позиция Литвы по БелАЭС также будет претерпевать изменения. С вводом станции в эксплуатацию теряется смысл требовать остановки ее строительства. Перевод дискуссии в более конструктивное русло обеспечения безопасного функционирования АЭС создает больше возможностей для отвязывания этой темы от базового соглашения между Беларусью и ЕС. Существует и ряд внешних факторов, оказывающих влияние на позицию Вильнюса. Так, США дали понять, что не будут помогать литовскому руководству бороться с БелАЭС. В ряде стран-членов ЕС накапливается раздражение из-за жесткой литовской позиции в отношении Беларуси, особенно на фоне российско-белорусского конфликта и растущего осознания важности сохранить независимость белорусского государства. В самих странах Балтии нет единства по поводу БелАЭС и покупки электричества, которое она будет вырабатывать.

Да и сама позиция ЕС по отношению к переговорам может поменяться, как это уже случалось. Например, в 2011 году по поводу упрощения визового режима. До этого Брюссель рассматривал упрощение процедуры получения визы как своеобразную награду за демократизацию Беларуси. Но после выборов 2010 года пересмотрел подход и предложил Минску начать переговоры несмотря на резкое ухудшение отношений.

> Не без влияния белорусских НГО и экспертного сообщества политики ЕС утвердились во мнении, что нельзя ставить упрощение контактов с белорусским обществом в зависимость от действий Минска внутри страны.

Напротив, снятие коммуникационных барьеров, демонстрация позитивных сторон европейской модели гражданам Беларуси и «завоевание их сердец и душ» может в итоге привести к росту проевропейских и продемократических настроений.

Примерно такая же логика может сработать и в отношении базового соглашения. Ведь оно будет содействовать наращиванию экономических и гуманитарных связей, что опять же усиливает инструменты «мягкой силы» ЕС и делает Беларусь более независимой от российского влияния. А это объективно в интересах Евросоюза.

Секторальные диалоги и двустороннее измерение

Кроме того, отношения Беларуси и ЕС не ограничиваются политической сферой и переговорами по всеобъемлющим договорам – темами, которые находятся в фокусе внимания СМИ. Торгово-инвестиционные отношения и секторальные диалоги демонстрируют куда большую динамику, но не являются такими привлекательными в медийном плане. Хотя они могут оказать намного большее влияние на развитие двусторонних отношений и на белорусское общество, чем упрощение визовых процедур.

Так, активно идут секторальные диалоги в области экономики и финансов, торговли и таможни, охраны окружающей среды. Активно развивается инвестиционное сотрудничество. В прошлом году было достигнуто соглашение об увеличении инвестиционного портфеля Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) в Беларуси до 550 млн евро, подписаны соглашение по расширению устойчивого энергопользования, а также договоры ЕИБ с Беларусбанком и Белагропромбанком.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) в 2019 году установил рекорд в своей деятельности в Беларуси: банк вложил более 390 млн евро в 24 проекта в частном и государственном секторах, достигнув наивысшего уровня ежегодных инвестиций за всю историю деятельности в стране.

19 декабря 2019 года Совет ЕС дал старт переговорам Еврокомиссии с Беларусью о заключении Соглашения о таможенном сотрудничестве и взаимной административной помощи. В пояснительном меморандуме Еврокомиссии говорится, что углубление сотрудничества при отсутствии базового соглашения требует подписания отдельного договора, который бы стал правовой основой для работы в таможенной сфере.

Помимо взаимодействия с Брюсселем, активно развиваются двусторонние отношения Беларуси с рядом стран-членов ЕС. В ноябре 2019 года Александр Лукашенко посетил Австрию, совершив первый официальный визит в ЕС после снятия санкций. Почти одновременно прошел совместный визит в Минск министров иностранных дел Швеции и Финляндии. Риторика представителей ЕС говорила о намерении и дальше углублять сотрудничество. Важно, что Финляндия на тот момент председательствовала в ЕС – поэтому финский министр представлял не только Хельсинки, но и весь ЕС. Оба министра оценили переговоры в Минске как «превосходные» и «отличные». Также финский министр предложил провести трехсторонние экспертные консультации между Литвой, Беларусью и Финляндией по вопросам безопасности БелАЭС. Литва от них сразу же отказалась, но эта попытка стала важным символическим шагом, означающим стремление ЕС к продолжению конструктивного диалога с Минском.

А в феврале уже этого года в Берлине состоялось установочное заседание Стратегической консультативной группы Беларусь-Германия – нового формата двустороннего диалога для выработки видения дальнейшего развития отношений и определения конкретных шагов в этом направлении. В ее состав вошли представители правительственных, парламентских, экономических, научных и общественных кругов двух стран.

Эти примеры (далеко не исчерпывающие) говорят о том, что в европейских столицах постепенно меняется взгляд на Беларусь. И, соответственно, подход к выстраиванию отношений. А официальный Минск делает ставку на углубление взаимодействия с отдельными странами-членами в качестве элемента стратегии нормализации отношений со всем ЕС. Так как внешняя политика ЕС формируется не наднациональными органами, а странами-членами, такой подход белорусского руководства имеет смысл.

> Кроме этого, следует иметь в виду, что к Беларуси вряд ли применим тот же формат отношений с Евросоюзом, который используется в случае с остальными странами-членами «Восточного партнерства», особенно в случае с Украиной, Молдовой и Грузией.

Если эти страны декларировали свое желание вступить в ЕС и были готовы выполнять для этого определенные условия, то в отношении Минска политика обусловленности (conditionality) попросту не работает. Белорусское руководство в рамках отношений с Евросоюзом ставит перед собой иные задачи и ведет

переговоры, исходя из других мотивов, нежели упомянутые государства. Отсюда и затяжные переговоры, и низкая планка ожиданий, и иная повестка дня отношений.

Таким образом, нынешнее состояние отношений Беларуси и ЕС вряд ли справедливо называть достижением «потолка». Дипломатический тупик наблюдается лишь на одном переговорном треке. Но и он не выглядит непреодолимым. При этом на многих направлениях сотрудничества динамика сохраняется и даже возрастает. Поэтому если и использовать язык метафор, то уместнее говорить о достижении некоего «плато». То есть состояния выравнивания динамики, но без непреодолимых преград для ее роста в будущем.

Публикация подготовлена при поддержке белорусского офиса Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия). Ее содержание отражает исключительно мнение автора.



Денис Мельянцов
координатор программы «Внешняя политика Беларуси» Совета по международным отношениям «Минский диалог»