ЕС-Беларусь: чтобы начать взаимовыгодное сотрудничество, не нужно ждать политического сближения

Евгений Прейгерман

Опубликовано European Centre for International Political Economy (ECIPE)

Резюме

В условиях обостряющейся глобальной геополитической конкуренции и распространения нестабильности прагматичное сотрудничество с соседями становится стратегическим императивом, а не вопросом нормативного выбора. Эти обстоятельства требуют от ЕС найти способ взаимодействовать с Беларусью по критически важным вопросам, представляющим взаимный интерес, даже если политические отношения остаются в тупике. Возобновление такого прагматичного сотрудничества пойдет на пользу и ЕС, и Беларуси. И наоборот: дальнейшее отсутствие взаимодействия гарантированно обернется растущими рисками и издержками для обеих сторон и для региональной стабильности в целом.

Содержание

1 Заглянуть за пределы политического тупика
2 Региональная безопасность
3 Нелегальная миграция и трансграничная безопасность
4 Трансконтинентальная логистика и отраслевое сотрудничество
5 Выводы

Заглянуть за пределы политического тупика

Отношения Европейского союза с Беларусью сегодня находятся в самой низкой точке за всю свою историю. С конца 2020 года спираль действия-противодействия на фоне углубляющегося дипломатического кризиса и санкционного противостояния фактически демонтировала большую часть того, чего двусторонние отношения достигли за три предшествующих десятилетия.

Показательно, что объем торговли товарами между Беларусью и ЕС сократился с более чем 12 млрд евро в 2019 году (до пандемии COVID-19) и около 10 млрд евро в 2020 году до менее чем 3,5 млрд евро в 2025 году. Еще более резко упал белорусский экспорт в ЕС: почти с 7,6 млрд евро в 2020 году примерно до 0,4 млрд евро в 2025 году.

Столь же заметным оказалось падение интенсивности и уровня дипломатических контактов. В настоящее время лишь две страны ЕС – Венгрия и Словакия – представлены в Минске на уровне послов, тогда как Делегация Европейского союза и другие посольства государств-членов ЕС сократили дипломатический персонал и возглавляются поверенными в делах, а не послами. Беларусь предприняла аналогичные шаги в отношении собственных посольств в странах ЕС. Как следствие, политический диалог застопорился. Многочисленные проекты сотрудничества, в том числе на уровне деловых кругов и общественности, которые прежде сохраняли саму ткань отношений Беларуси и ЕС даже в периоды обострения политической напряженности, в значительной мере исчезли. А сами основы этих отношений, на протяжении десятилетий вносившие вклад в региональную безопасность, стабильность и развитие, оказались серьезно подорваны.

Отношения Беларуси и ЕС не только опустились до исторического минимума, но и оказались в тупике, выход из которого едва ли просматривается: политические разногласия между Минском и европейскими столицами кажутся непреодолимыми, а возможности для сотрудничества остаются заблокированными. Каждая из сторон ожидает, что первый шаг к возобновлению диалога сделает другая, однако из-за отсутствия взаимного доверия и нежелания выглядеть слабой такие ожидания лишь затягивают и усугубляют тупик.

> Со стратегической точки зрения подобный статус-кво выглядит все более проблематичным, ведь и Беларусь, и ЕС, очевидно, могут многое выиграть от взаимовыгодного сотрудничества.

Отношения с Беларусью, хотя в последние десятилетия им явно уделялось недостаточно внимания обладают значительным потенциалом для укрепления позиций ЕС как геополитического игрока, а также для того, чтобы европейские правительства и бизнес могли получить конкурентное геостратегическое преимущество в условиях нарастающего соперничества в турбулентном мире. Это

обусловлено прежде всего географическим положением Беларуси, которое делает ее важнейшим фактором для потребностей ЕС в сфере безопасности и логистики – не только в его непосредственном соседстве, но и дальше на восток.

В прошлом, во времена относительного геополитического затишья в Евразии, лица, принимающие решения в Брюсселе и других европейских столицах, могли в значительной мере игнорировать белорусский фактор. Однако теперь, когда нестабильность и угрозы безопасности в буквальном смысле окружают Европу, сохранение статус-кво в отношении Минска лишь усугубляет множащиеся вызовы, с которыми сталкивается ЕС, и еще больше подрывает международное влияние и конкурентоспособность Союза.

Дело в том, что белорусский фактор для ЕС по определению носит геостратегический характер и связан с безопасностью. Поэтому любые серьезные проблемы в двусторонних отношениях с Минском автоматически оборачиваются обострением вызовов, стоящих перед ЕС в этих сферах. Наглядными эмпирическими примерами служит то, как белорусская переменная проявила себя в последнее время в контексте российско-украинской войны, резкого роста напряженности между Россией и НАТО, потоков нелегальной миграции, прерванных логистических маршрутов и производственных цепочек по линии Восток – Запад, а также стремительного роста цен на энергоносители.

Проще говоря, Беларусь – слишком важный фактор европейской безопасности и стабильности, чтобы рассматривать ее лишь через российскую призму или через призму затяжных двусторонних нормативных разногласий, которые долгое время определяли политику ЕС в отношении Минска.

> Иными словами, дальнейшее отсутствие взаимодействия может все сильнее ограничивать способность ЕС решать практические задачи в сфере безопасности и стратегические проблемы, связанные с Беларусью и – шире – с восточным соседством Союза.

Последние события в сфере региональной безопасности, включая ядерное измерение и растущие риски горизонтальной эскалации российско-украинской войны лишь подтверждают этот вывод. Поэтому сегодня как никогда ЕС необходим стратегический, основанный на интересах подход к отношениям с Беларусью, который опирался бы на совпадающие интересы обеих сторон и тем самым закреплял позитивную повестку сотрудничества – даже несмотря на то, что различные нормативные и политические разногласия неизбежно сохранятся. Важно, что такой прагматичный подход не только отвечал бы объективным

потребностям ЕС и Беларуси и учитывал бы уроки более чем тридцатилетней истории их отношений, но и соответствовал бы характеру большинства глобальных отношений ЕС во все более транзакционном мире.

Более того, возобновление прагматичного взаимодействия с Минском при сохранении более широких политических разногласий не стало бы радикальной сменой курса западной политики в отношении Беларуси. Напротив, оно фактически развивало бы аналогичный подход, который уже сложился в рамках диалога Беларуси с Соединенными Штатами и Польшей. Совсем недавно двусторонняя встреча министров иностранных дел Польши и Беларуси – первая подобная встреча за семь лет – показала, что, несмотря на нынешний политический тупик, Варшава видит практическую ценность в прямом взаимодействии с Минском по целому ряду вопросов, включая региональную и пограничную безопасность. Аналогичным образом американо-белорусский диалог представляет собой еще один – пока развивающийся – пример ориентированного на результат взаимодействия, сосредоточенного на конкретных целях при сохранении более широких политических разногласий.

Региональная безопасность

Понимание того, какие конкретные выгоды сотрудничество Беларуси и ЕС могло бы принести с точки зрения фундаментальных интересов обеих сторон и как оно могло бы помочь укрепить геостратегические позиции Европы, представляется важным для принятия решений сегодня и тем более для выработки реалистичного долгосрочного видения.

Прежде всего речь идет о сфере региональной безопасности, где роль Беларуси становится поистине исключительной с точки зрения контроля и потенциального снижения будущих военных рисков в Европе, поскольку среда безопасности после окончания российско-украинской войны будет сопряжена с многочисленными опасностями и беспрецедентными вызовами. Критически важное положение Беларуси между Россией и ЕС/НАТО делает ее политику ключевой переменной, которая в значительной степени определит, насколько стабильной и эффективной сможет быть любая региональная договоренность в сфере безопасности – согласованная или сложившаяся де-факто – после завершения войны.

Хотя Минск остается ближайшим союзником Москвы и в настоящее время размещает на своей территории российское тактическое ядерное оружие и ракетные комплексы средней дальности, он настойчиво подчеркивает свою заинтересованность в недопущении дальнейшей эскалации региональной

напряженности. Здесь ключевые стратегические императивы Минска явно совпадают с императивами Европейского союза, что создает перспективную основу как минимум для ограниченного взаимовыгодного сотрудничества. Важно, что белорусские власти в последнее время продемонстрировали открытость к транспарентности и диалогу с ЕС/НАТО по вопросам региональной безопасности и выдвинули конкретные предложения в этой сфере.

В отличие от России, Беларусь остается участницей Договора по открытому небу и Оттавской конвенции о запрещении противопехотных мин. Минск приостановил свое участие в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) в ответ на аналогичные шаги стран НАТО, однако подчеркивает заинтересованность в возобновлении его выполнения или в выработке модернизированной альтернативы. Кроме того, белорусская сторона поддерживает идею возродить Договор о ракетах средней и меньшей дальности (ДРСМД), от которого отказались и Россия, и США.

Уникальность положения Беларуси еще и в том, что у нее есть двусторонние соглашения со всеми соседями из ЕС/НАТО – Польшей, Литвой и Латвией – об углубленных мерах укрепления доверия и безопасности, заключенные в начале 2000-х годов в рамках X главы Венского документа. Хотя сейчас они в основном не применяются, потенциально они могли бы заложить основу для «регионального пояса деэскалации» на востоке Европы и проложить путь к более всеобъемлющей новой договоренности в сфере безопасности вдоль нестабильной линии соприкосновения между ЕС и Россией. Кроме того, они могли бы стать основой для остро необходимого взаимодействия по линии военных ведомств в противодействии нарастающей проблеме залетов сбившихся с курса БПЛА в регион Балтии, которая в последнее время показала дополнительную уязвимость ЕС в сфере безопасности на востоке.

Таким образом, если ЕС стремится к стабилизации и снижению военных рисков на востоке Европы, а также к смягчению своей главной озабоченности в сфере безопасности – воспринимаемой военной угрозы со стороны России, – взаимодействие с Беларусью по вопросам европейской безопасности становится стратегическим императивом. Разумеется, сотрудничая с Минском, ЕС не решит всех проблем безопасности, с которыми он сталкивается в восточном соседстве, однако сможет существенно снизить их остроту и интенсивность и вернуть некоторую степень транспарентности на границах Беларуси и ЕС. Минск в равной мере выиграет от снижения военных рисков и повышения предсказуемости на своих границах с государствами-членами ЕС и НАТО.

Важно, что такое ориентированное на результат сотрудничество может начать разворачиваться и без полноценного политического сближения. Даже на техническом уровне оно позволит выстроить эффективные каналы коммуникации и меры доверия для снижения как обычных, так и ядерных рисков. Это представляется особенно важным с учетом того, что Соединенные Штаты, судя по всему, намерены сократить свое военное присутствие и обязательства в сфере безопасности в Европе.

Нелегальная миграция и трансграничная безопасность

Потоки нелегальной миграции в ЕС, проходящие через территорию Беларуси, составляют лишь ничтожную долю от общего числа незаконных пересечений границ ЕС. Анализ данных Frontex о нелегальной миграции показывает, что с 2019 года доля незаконных пересечений границы между Беларусью и ЕС оставалась в пределах всего лишь 0,31–1,15% от общего числа таких пересечений в ЕС.[1] Тем не менее в последние годы этот вопрос приобрел остро политический характер: Европейский союз и его государства-члены, прежде всего Польша, Литва и Латвия, обвиняют Беларусь в гибридных атаках посредством инструментализации миграционных потоков. В этом контексте были выделены многомиллионные бюджетные средства на создание инфраструктуры для противодействия нелегальной миграции на восточных границах ЕС.

> Однако устойчивое и экономически оправданное решение проблемы может быть найдено лишь путем противодействия транснациональным преступным сетям, которые обеспечивают каналы незаконной миграции в ЕС и охватывают разные страны и континенты.

Это требует сотрудничества с многочисленными акторами, включая белорусские власти. Собственный опыт ЕС последних лет демонстрирует, что это единственный путь к восстановлению предсказуемости на границах и снижению долгосрочной уязвимости Европы как перед нелегальной миграцией как таковой, так и перед возможностями внешних игроков инструментализировать ее в политических или экономических целях.

Аналогичным образом и другие трансграничные угрозы – контрабанда, незаконный оборот наркотиков и оружия, торговля людьми, терроризм и экстремизм, а также распространение инфекционных заболеваний – требуют совместных транснациональных ответов. При конструктивном взаимодействии

Минск может предложить для таких многосторонних усилий свои компетенции и достаточно развитую пограничную и институциональную инфраструктуру, будучи и сам заинтересован в их продвижении с учетом собственного восприятия угроз в сфере трансграничной безопасности.

Трансконтинентальная логистика и отраслевое сотрудничество

Еще одна сфера, в которой роль Беларуси для ЕС будет и дальше возрастать, – обеспечение безопасности и стабильности трансконтинентальных транспортных коридоров и цепочек поставок. Беларусь и прежде была ключевым территориальным звеном и логистическим хабом Северного коридора, связывающего Китай и Европу. Хорошо функционирующая железнодорожная и автодорожная сеть, пограничная инфраструктура и система управления превратили Беларусь в естественные ворота в ЕС для китайских и других азиатских производителей и в надежного партнера для европейского бизнеса. С ростом нестабильности в Евразии логистическая привлекательность белорусского сухопутного моста, как можно ожидать, будет только увеличиваться.

Даже после окончания войны между Россией и Украиной для восстановления транзитной инфраструктуры последней потребуются время и масштабные инвестиции, а вопросы безопасности этого маршрута сохранятся. Вместе с тем диверсификация транспортной связанности Европы и Азии, вероятно, останется важной стратегической задачей. В этом контексте географическое положение Беларуси и ее существующая транспортная инфраструктура могли бы – при иных политических обстоятельствах – дополнить более широкие европейские сети связанности и обеспечить дополнительные мощности для трансконтинентальной торговли. Важно, что Минск может без труда нарастить свои транзитные мощности при наличии рыночного спроса: по данным белорусских властей, в 2020 году, до начала политического кризиса в отношениях Беларуси и ЕС, транзитные грузовые коридоры страны были загружены лишь на 25–40% от их пропускной способности.

> Наконец, ЕС мог бы извлечь многочисленные выгоды из возобновления отраслевого сотрудничества с Минском.

Нереализованные сейчас возможности охватывают как отрасли, не затронутые санкциями ЕС (например, фармацевтику и здравоохранение), так и ядерную и экологическую безопасность, биотехнологии, деревообработку, производство

удобрений и другой химической продукции, IT и искусственный интеллект, а также ветеринарные стандарты.[2] Беларусь может предложить ряд передовых компетенций в сфере НИОКР, опираясь на свои международно признанные инженерную и IT-школы. Такое отраслевое сотрудничество могло бы не только помочь оптимизировать издержки на разработку и производство, но и повысить безопасность и доступность отдельных критически важных поставок за счет приближения их производства к ЕС.

Выводы

После нескольких лет обостренной политической и дипломатической напряженности идея взаимодействия с Беларусью ради стратегических интересов ЕС может показаться европейским лицам, принимающим решения, контринтуитивной. Тем не менее возобновление сотрудничества Беларуси и ЕС по ключевым вопросам, представляющим взаимный интерес (даже при сохранении нерешенными более широких политических разногласий) могло бы способствовать укреплению долгосрочных геостратегических позиций ЕС в меняющемся мире за счет смягчения ряда ключевых геополитических уязвимостей Союза. В частности, оно могло бы помочь снизить военные риски в Европе, защитить восточные границы ЕС от нелегальной миграции и других трансграничных угроз, обеспечить безопасность и диверсификацию логистических маршрутов и цепочек поставок. В конечном счете оно помогло бы даже в практической реализации концепции европейской стратегической автономии в условиях, когда США намерены сократить свои оборонные обязательства на континенте.

Аналогичным образом и Беларусь может многое выиграть от такого прагматичного и предметного сотрудничества, которое создает критически важную точку входа для совместной работы вопреки нормативным различиям и многочисленным геополитическим вызовам.

> Можно даже утверждать, что потенциал, который способно раскрыть такое сотрудничество, значительно выше, чем сегодня полагают обе стороны.

Однако, чтобы его реализовать, ЕС следует перестать смотреть на Минск через призму либо своей политики в отношении России, либо разногласий, десятилетиями определявших двусторонние отношения. Вместо этого ЕС следует поместить Минск на более широкую карту своих геостратегических интересов.

Хотя Беларусь останется вне связанных с логикой расширения форматов, которые ЕС давно предпочитает в качестве институциональной основы своей политики соседства, Минск фундаментально заинтересован в восстановлении и развитии сотрудничества с ЕС в обозначенных выше тематических областях.

Таким образом, вместо того чтобы ждать, пока другая сторона сделает первый шаг к деэскалации отношений, Брюсселю и Минску не следует больше терять время. Им стоит изучить потенциал совместной работы по взаимовыгодным вопросам. Тем самым они опирались бы на методологию, которая уже доказала свою эффективность в диалоге Беларуси с Соединенными Штатами и Польшей.

1 В классификации Frontex миграция из Беларуси или через Беларусь относится к «Восточному сухопутному маршруту» (Eastern land border route), который также включает миграционные потоки из России, Украины и Молдовы. В большинстве случаев статистика Frontex по незаконным пересечениям границы на этом маршруте представлена в агрегированном виде, т. е. незаконные пересечения со стороны всех четырех восточных соседей приводятся единой цифрой. Однако ежемесячная детализированная статистика выявленных случаев незаконного пересечения границы позволяет дезагрегировать данные по гражданству мигрантов. С помощью этих данных из агрегированных показателей можно исключить граждан Украины (поскольку на них приходится львиная доля всех незаконных пересечений). В результате даже без дальнейшей дезагрегации данных потоки незаконной миграции, которые могут быть связаны с Беларусью, за последние шесть лет составляли не более 1,15% от общего объема нерегулярной миграции в ЕС.

2 Эти направления следует рассматривать как иллюстративные, а не исчерпывающие, поскольку определение конкретных приоритетов сотрудничества потребует дополнительной оценки.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»