Комментарий
12 апреля 2021

И санкции, и обмен послами. Куда ведут противоречия в отношениях Минска и Вашингтона

Денис Мельянцов

Резюме

Процесс возвращения послов не стали сворачивать даже после подавления масштабных протестов летом-осенью прошлого года. В Госдепе по-прежнему подтверждают, что намерены вернуть посла в Минск, но размораживание санкций может создать новые сложности в этом процессе.

Опубликовано Московским Центром Карнеги

Традиционно сдержанный в своей риторике в отношении США официальный Минск в последние дни резко сменил тон. В ответ на поздравление от американского посольства с Днем Воли (праздник, который любит оппозиция и не любят власти) белорусский МИД опубликовал настолько хлесткий комментарий, какие редко себе позволяют даже коллеги в Москве. Такая перемена вызвала всплеск интереса к белорусско-американским отношениям, которые за последний год успели пережить многое – от невиданного потепления до резкого ухудшения. Даже сейчас в контактах Вашингтона и Минска царят вроде бы противоречивые тенденции, когда угрозы новых санкций сочетаются с планами взаимного возвращения послов. Все это заставляет еще раз задуматься о том, куда на самом деле идут отношения двух стран.

Многие годы белорусско-американские отношения не были особенно богаты на события. Ситуация начала меняться сравнительно недавно – в октябре 2018 года, когда занимавший пост заместителя госсекретаря США Уэсс Митчелл в стенах Атлантического совета заявил, что «возвращение конкуренции великих держав – это определяющий геополитический факт нашего времени», и назвал белорусский суверенитет и территориальную целостность одним из бастионов против

российского неоимпериализма. Это выступление на самом деле было историческим – белорусская тема впервые заняла хоть какое-то место во внешнеполитической стратегии США.

Позиция Минска по Украине и более прозрачная и открытая политика в области безопасности заинтересовали Вашингтон и впервые заставили задуматься о том, что белорусские интересы отличаются от российских.

> На фоне нараставшей конфронтации с Москвой США стали рассматривать нормализацию отношений с Минском как перспективный элемент политики сдерживания.

Белорусское руководство, в свою очередь, видело в этой игре возможность компенсировать излишне настойчивые попытки России углубить интеграцию. В отличие от Евросоюза США рассматриваются в Минске как сверхдержава, имеющая интересы по всему миру и способная их отстаивать. Поэтому с ними можно и нужно договариваться.

Однако с приходом к власти в США новой администрации Вашингтон стал обращать куда больше внимания на белорусскую внутреннюю политику. Соответственно увеличилось количество заявлений с критикой властей, призывами к соблюдению прав человека и словами поддержки в адрес протестующих. Байден еще во время президентской кампании критиковал Лукашенко и упрекал администрацию Трампа в бездействии.

Такой контраст с недавней нормализацией отношений, которая строилась на реализме и геополитических расчетах, не мог не раздражать Минск. Особенно на фоне того, что белорусские власти по-прежнему подчеркивали, что заинтересованы в продолжении отношений. Лукашенко говорил об этом в интервью телеканалу «Россия-1» и в своем выступлении на Всебелорусском народном собрании в феврале.

Накопившееся в результате разочарование, несомненно, добавило красок нашумевшему пресс-релизу, но вряд ли стало главной причиной его появления. Куда большее влияние тут оказало то, что 31 марта Вашингтон объявил, что готов ввести экономические санкции против Минска. Точнее, разморозить введенные еще в 2007 году ограничительные меры против девяти предприятий белорусской нефтехимии, действие которых было приостановлено в 2015 году. Нынешняя приостановка истекает 26 апреля.

В 2008 году, когда эти санкции только начинали действовать, они привели к масштабному дипломатическому кризису с взаимным отзывом послов и радикальным ограничением штата диппредставительств. Госдепартамент даже принял было решение полностью закрыть посольство в Минске, но тогдашний госсекретарь Кондолиза Райс передумала и предпочла сохранить хоть какой-то канал коммуникации.

Тихие президентские выборы 2015 года, общее улучшение отношений с США и, главным образом, белорусская позиция по Крыму и Донбассу помогли Минску добиться того, что в 2015 году экономические санкции приостановили. Технически это выглядело следующим образом: Министерство финансов США выдало и ежегодно продлевало специальную генеральную лицензию, разрешающую операции с девятью белорусскими предприятиями. Снять ограничение полностью не удалось до белорусских выборов 2020 года.

Само по себе ограничение на торговлю с американцами не особенно угрожает белорусской экономике – товарооборот между двумя странами совсем небольшой. Весь белорусский экспорт в США в 2020 году составил всего $200 млн.

> Минск беспокоит экстерриториальность американских санкций, когда под ограничение рискуют попасть не только сами нефтехимические компании из списка, но и их партнеры по всему миру.

А это уже серьезная проблема для белорусского руководства. Поэтому до последнего времени отношения с Вашингтоном старались не обострять и на многочисленные заявления Госдепа и американского посольства по поводу внутриполитической ситуации реагировали крайне сдержанно. Но после общения министра иностранных дел Владимира Макея с советником Госдепартамента Дереком Шолле 22 марта и особенно после заявления о грядущем размораживании санкций сдерживаться стало незачем.

То, что страны при этом не отказываются от обмена послами, мало что меняет. США изменили свой подход к дипломатическому присутствию.

> Если раньше наличие посла в какой-то стране считалось своеобразным поощрением, то теперь это просто необходимость для получения более полной информации с мест и более эффективной коммуникации с властями страны пребывания.

Поэтому процесс возвращения послов и не стали сворачивать после подавления масштабных протестов летом-осенью прошлого года. Наоборот, 15 декабря Сенат США единогласно утвердил в должности посла в Минске: карьерного дипломата Джули Фишер, которая ранее работала зампостпреда США при НАТО, а также в посольствах в Тбилиси, Киеве и Москве. 24 декабря ее привели к присяге.

Правда, Фишер до сих пор не приехала в Минск, но тут задержка уже идет с белорусской стороны. В конце декабря прошлого года скончался замминистра иностранных дел Олег Кравченко, который уже был назначен белорусским послом в США. Замены ему до сих пор не нашли.

Вашингтон был готов рассинхронизировать приезды послов – Фишер могла приехать в Минск уже в феврале. Но перед этим она отправилась в ознакомительное турне по европейским столицам, где встречалась с представителями белорусской оппозиции. Белорусские власти реагировали на такие встречи довольно сдержанно, но все же не стали спешить выдавать послу США въездную визу.

В Госдепе по-прежнему подтверждают, что намерены вернуть посла в Минск, но размораживание санкций может создать новые сложности в этом процессе. Пока ни Минск, ни Вашингтон никак не высказываются по этому поводу, а внешнеполитические ведомства продолжают придерживаться ранее утвержденных подходов. Вероятно, здесь работает бюрократическая логика – пока санкции не введены, отдельные ведомства работают по своим изначальным планам.

> Тем не менее в целом белорусско-американские отношения ждут нелегкие времена. Размораживание санкций приведет к новому витку дипломатического кризиса и еще большему ужесточению риторики.

Пока не похоже, чтобы белорусская тема занимала какое-то особое место в стратегии администрации Байдена. Скорее Вашингтон вернется в привычное русло заявлений о поддержке демократии и защите прав человека, но без конкретных обязательств, ресурсов и действий.

Естественно, американские санкции не приведут к тем целям, которые перед ними ставятся. Они лишь усилят отчуждение между Вашингтоном и Минском и подтолкнут последний ближе к Москве. Что еще раз подтверждает, что стратегии на белорусском направлении у США нет.

Впрочем, многое зависит от того, как будет развиваться ситуация во всем регионе. Обеспечение безопасности американских союзников в Восточной Европе (Украина, Польша, страны Балтии) невозможно без учета белорусского фактора. А, скажем, возобновление боевых действий в Донбассе и возвращение России в число приоритетов для американской политики могут вновь вернуть Вашингтону стратегический интерес к Минску и поставить вопрос о более прагматичном взаимодействии с Лукашенко.

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