Комментарий
9 октября 2023

Ложная аналитическая парадигма подрывает политику Запада в отношении Беларуси

Евгений Прейгерман

Опубликовано The Oxford University Politics Blog

Резюме

Беларусь, страна в Восточной Европе с населением 9,2 миллиона человек, изображается в западных СМИ и дипломатических кругах упрощенно и без нюансов: помимо того, что на протяжении десятилетий ее называли последней диктатурой Европы, теперь она также воспринимается как государство-сателлит России, плацдарм для гибридных угроз, включая нелегальную миграцию в ЕС, и со-агрессор в войне Москвы с Украиной.

Содержание

1 Ложная аналитическая парадигма
2 Внешнеполитическое хеджирование
3 Хеджирование нуждается в пространстве для маневра
4 Белорусское хеджирование исчезло навсегда?

Подобные представления особенно доминируют в дискурсах и формируют политику в отношении Беларуси ее непосредственных соседей среди государств-членов ЕС и НАТО – Польши, Литвы и Латвии. Действительно, в последние годы напряженность на границах Беларуси с этими государствами резко возросла. С 2020 года Варшава, Вильнюс и Рига стали инициаторами введения жестких санкций со стороны Запада, а также закрытия границ, которые сейчас почти равнозначны полублокаде Беларуси. Эти страны также значительно повысили свой военный потенциал вблизи белорусской границы. Минск же прекратил препятствовать пересечению нелегальными мигрантами границы ЕС со своей территории и инициировал размещение российского тактического ядерного оружия в Беларуси.

Эти и другие эскалационные события в последнее время привлекали повышенное внимание СМИ. Однако на Западе практически не предпринимается серьезных попыток выйти за рамки медийных заголовков и лучше понять суть напряженности в отношениях с Минском. В частности, почему Беларусь, которая всего несколько лет назад считала сближение с Западом приоритетом внешней политики, отказывалась однозначно занимать чью-либо сторону в противостоянии Запада и России и позиционировала себя как «восточноевропейскую Швейцарию», настолько резко изменила курс по отношению к Западу? И, что более важно, какие уроки можно извлечь из этой трансформации, чтобы снизить напряженность и избежать дальнейших кризисов на границах Беларуси и ЕС?

Ложная аналитическая парадигма

На Западе мейнстримное объяснение звучит просто: личность Александра Лукашенко, который почти 30 лет правит страной железной рукой, и его желание остаться у власти объясняют враждебность Беларуси к Западу. С академической точки зрения, такие интерпретации представляют собой конструктивистские аргументы о личных характеристиках и предпочтениях политических лидеров как центральном факторе, определяющем политику.

Безусловно, в Беларуси авторитарная политическая система с суперпрезидентскими полномочиями как во внутренней, так и во внешней политике. Именно поэтому в 2005 году госсекретарь США Кондолиза Райс назвала страну «последней настоящей диктатурой» Европы. Совсем недавно, и особенно после массовых протестов в Беларуси после выборов 2020 года, этот ярлык стал еще более определяющим в формировании западного восприятия Минска (хотя страна больше не рассматривается как «последняя» европейская диктатура, поскольку центр внимания сместился на Россию). Роль Беларуси в миграционном кризисе 2021 года на ее границах с Польшей и странами Балтии, а также в войне России с Украиной для многих полностью соответствует этим представлениям. Особенно с учетом того, что дихотомия «демократия против автократии» все чаще используется в качестве объяснения растущей напряженности в международных отношениях.

Согласно этой логике, априори злонамеренный, недемократический режим Лукашенко является глубоко антизападным и поэтому будет использовать любую возможность, чтобы нанести вред интересам Запада, одновременно служа

интересам других автократов, таких как Россия и Китай. Эта предпосылка настолько прочно укоренилась в западной политической мысли, что, похоже, мало кто ее подвергает сомнению.

> Однако достаточно легко увидеть, что такие нормативные представления противоречат базовым эмпирическим данным и, следовательно, контрпродуктивны для выработки разумной политики в отношении Минска.

Беларусь является авторитарной с момента референдума 1996 года, по итогам которого в Конституцию были внесены поправки, создающие суперпрезидентскую республику практически без полноценного разделения властей. Уже тогда ЕС и США начали применять санкции к Беларуси, заявляя о деградации демократии и нарушениях прав человека. С тех пор почти каждая крупная избирательная кампания в Беларуси приводила к новым санкциям. Правительство Лукашенко, в свою очередь, отвечало жесткой антизападной риторикой, высылкой западных дипломатов и ограничением доступа в Беларусь для западных НГО и образовательных проектов. Однако эти повторяющиеся события не мешали сторонам неоднократно снижать напряженность и даже приближаться к нормализации отношений: сначала в 2009-2010 годах, а затем в 2016-2020 годах.

Самое показательное, что с каждым потеплением в отношениях между Беларусью и Западом происходило постепенное, не необратимое, но все же видимое улучшение ситуации с правами человека и политическими свободами в Беларуси. Сотрудничество с Западом, в том числе по вопросам экономики и региональной безопасности, удовлетворяло обе стороны, а риторика Минска в отношении ЕС и США становилась явно более дружественной. И все это происходило при власти Лукашенко.

Таким образом, кажется очевидным, что сведение причинно-следственного анализа изменений во внешней политике Беларуси только к фактору Лукашенко не оправдано.

> Оно представляет собой чрезмерное упрощение белорусской геополитической реальности, а также ограничений и стимулов, которые определяют принятие решений в Минске.

Внешнеполитическое хеджирование

Доминирующие на Западе представления о международном поведении Беларуси, судя по всему, отражают более масштабную аналитическую проблему – повсеместную неспособность как практиков, так и экспертов понять хеджирование как основополагающую логику внешней политики небольших государств в сложных геополитических условиях. Запад мог бы помогать хеджерам совершенствовать их внешнеполитическую стратегию, получая от этого лишь выгоду. Однако вместо этого западные страны скорее препятствуют хеджированию, что в итоге лишь ухудшает стратегическое положение и интересы безопасности самого Запада. Случай с Беларусью является ярким тому примером.

Концепция (стратегического) хеджирования становится все более заметной в литературе по международным отношениям. Однако, как ни странно, она почти никогда не применяется к анализу бывших советских республик, особенно восточноевропейских. Хотя существуют разные интерпретации хеджирования, несколько ключевых особенностей отличают его от других внешнеполитических стратегий.

Хеджирование возникает в качестве нелинейной реакции на внешние факторы неопределенности и направлено на минимизацию рисков при максимальном использовании возможностей. Чаще всего к нему прибегают структурно более слабые государства в ситуациях геополитического противостояния больших акторов. Вместо того, чтобы делать четкий выбор между более традиционными вариантами – примыканием к более сильным акторам или балансированием против них – хеджеры пытаются овладеть искусством одновременного сочетания тесного сотрудничества с этими игроками и сопротивления их давлению. Как правило, такое сочетание охватывает несколько различных областей – дипломатическую, военную, экономическую, информационную и культурную. Часто центральным инструментом в наборе хеджера становится «объединительная политика». Иными словами, хеджер стремится уйти от напряженности между конкурирующими геополитическими державами и продвигать, по крайней мере риторически, идеи для преодоления их разногласий.

Мое докторское исследование установило, что в период с 2008 по 2020 годы международное поведение Беларуси было ярким примером внешнеполитического хеджирования. Важно, что и уверенность в проведении этой политики, и разнообразие ее инструментов росли по мере того, как правительство Лукашенко

набиралось опыта и постепенно диверсифицировало свои международные возможности благодаря улучшению отношений с Западом. И это происходило даже в условиях формального военно-политического союза с Россией.

> Хеджирование Беларуси оказывало положительное влияние на региональную безопасность в Восточной Европе, что соответствовало интересам Запада.

Вероятно, наиболее важным элементом в ее наборе инструментов хеджирования был ситуационный нейтралитет в российско-украинском конфликте, который Беларусь сохраняла до конца 2021 года. Несмотря на союзнические обязательства перед Россией, Минск предложил свою территорию в качестве нейтральной площадки для мирных переговоров по разрешению конфликта в Украине в 2014-2020 годах. В Минске проходили многочисленные переговоры различного статуса и формата, включая Нормандский саммит в феврале 2015 года и регулярные переговоры в рамках Трехсторонней контактной группы ОБСЕ. Все это позволяло правительству Лукашенко оставаться в стороне от конфликта и, что примечательно, служило фактически белорусской гарантией безопасности для Украины.

Хеджирование нуждается в пространстве для маневра

Однако к концу 2020 года набор инструментов хеджирования Беларуси начал сокращаться и теперь практически исчез, уступив место политике примыкания к Москве. Два основных фактора способствовали этой динамике, создав худший из всех возможных сценариев для любого хеджера: когда внешнеполитические опции и пространство для маневра, которыми Минск в полной мере пользовался в 2015-2020 годах, стали быстро испаряться.

Первого фактора было трудно избежать, поскольку он представлял собой стремительное ухудшение общей геополитической обстановки вокруг Беларуси. Напряженность между Россией и Западом начала расти после 2013–2014 годов, сразу же поставив Минск между двух огней. Но до 2021 года конфронтация оставалась относительно ограниченой и даже поощряла хеджирование как оптимальную внешнеполитическую стратегию для Беларуси. Как только геополитическая напряженность стала чрезвычайной, пространство для маневра, которым могло пользоваться небольшое «серединное государство»,

автоматически сузилось. Это сделало невозможным для Минска просто продолжать применять тот же набор инструментов хеджирования в полном объеме.

> Однако правительство Лукашенко объективно заинтересовано в сохранении хотя бы некоторых из этих инструментов, чтобы снова воспользоваться преимуществами хеджирования, когда позволят обстоятельства.

К сожалению, именно здесь в игру вступил *второй фактор* – западные экономические санкции и политическое давление. ЕС и США начали вводить санкции после президентских выборов в Беларуси в августе 2020 года, и они неоднократно расширялись в ответ на новые негативные события, а также потому, что предыдущие санкции не достигли заявленных целей.

Даже до 2020 года санкции ЕС против Беларуси были наиболее всеобъемлющим действующим режимом санкций в рамках Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, но они были точечными, а не секторальными. Сейчас же они разрушают основы, которые скрепляют экономики и общества Беларуси и ЕС. В результате ЕС не просто приостанавливает сотрудничество, как это было в прошлом, но и уничтожает саму рациональность для обеих сторон сохранять хотя бы элементы этого сотрудничество в надежде на лучшее будущее. Особенно разрушительным для перспектив белорусского хеджирования оказался тот факт, что после 2020 года Украина также начала присоединяться к западным санкциям против Минска, пусть и не ко всем из них.

Западные дипломаты используют нормативный аргумент для оправдания беспрецедентных санкций против Минска (хотя на самом деле их введение только ухудшило ситуацию с правами человека). Однако в геополитическом плане санкции в сочетании с политическим давлением и разрывом большинства дипломатических каналов связи сделали Москву единственным партнером для Беларуси, фактически разбив надежды страны сохранить хотя бы какие-то инструменты хеджирования. Более того, уже в начале 2021 года и Киев, и большинство западных столиц отказались рассматривать Минск как площадку для дипломатических переговоров, что лишило Беларусь последнего аргумента в пользу сохранения ситуационного нейтралитета. Естественным следствием стало то, что 24 февраля 2022 года часть российских войск зашла в Украину с территории Беларуси.

Белорусское хеджирование исчезло навсегда?

Трудно поверить, что всего несколько лет назад Беларусь преуспевала во внешнеполитическом хеджировании, что, в свою очередь, помогало держать региональную напряженность под контролем. Поскольку война в Украине все более затягивается, остается мало надежды на то, что острая конфронтация между Россией и Западом утихнет в ближайшее время.

> В результате мизерное пространство для маневра Минска, вероятно, продолжит ограничивать его внешнюю политику и политику безопасности.

Но Запад все еще может устранить другой фактор, который на этот момент оставил Беларусь без каких-либо реалистичных опций – беспрецедентное и контрпродуктивное давление на Минск.

Правильное аналитическое понимание Беларуси, а не просто следование нормативным импульсам с удвоенной энергией могло бы помочь Западу снизить и без того чрезмерно высокую напряженность на границе Беларуси и ЕС. Это также могло бы минимизировать военные риски и улучшить перспективы сотрудничества и развития во всей Восточной Европе. Наконец, критический анализ опыта взаимодействия с Беларусью может преподнести важные уроки для политики Запада в отношении широкой категории малых государств, оказавшихся между конкурирующими геополитическими акторами в различных частях мира.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»