Комментарий № 49
29 ноября 2021

Миграционный кризис на границе Беларуси: дипломатическое и военное измерения

Евгений Прейгерман

Резюме

8 ноября произошла серьезная эскалация миграционного кризиса на белорусско-польской границе. После того, как несколько тысяч мигрантов собрались в районе пограничного перехода Брузги-Кузница, возник концентрированный очаг напряженности. Кризис стал одной из основных тем ведущих мировых СМИ.

События на границе продолжают генерировать все новые информационные поводы уже три недели. При этом за рамками журналистских репортажей о ситуации на белорусско-польской границе остаются более долгосрочные последствия миграционного кризиса для международных отношений и безопасности в Восточной Европе. Эти последствия имеют дипломатическое и военное измерения и будут связаны, главным образом, с развитием отношений Беларуси и ЕС, а также с дальнейшей милитаризацией региона.

Дипломатическое измерение

Политико-дипломатическая реакция Европейского союза на ситуацию на границе свелась к двум трекам, которые в целом типичны и даже неизбежны для ЕС с учетом его внутреннего устройства.

На *первом треке* акцент делается на усилении давления на Минск и на расширении дипломатических усилий в работе со странами происхождения мигрантов. Так, 15 ноября Совет ЕС расширил правовые основания для ограничительных мер против белорусских физических и юридических лиц, что теперь позволит ЕС вводить санкции на основании обвинений в причастности к организации миграционных потоков. Также было принято политическое решение

об очередном, уже 5-м, санкционном пакете против Беларуси. Ожидается, что юридически оно будет оформлено в самом начале декабря. Ранее ЕС частично заморозил действие Соглашения о визовой фасилитации, ограничив его действие в отношении белорусских официальных лиц.

23 ноября Еврокомиссия и Высокий представитель предложили утвердить юридическую рамку для принятия санкций против компаний, транспортные средства которых перевозят мигрантов, и назвали это «новым инструментом в наборе средств ЕС для поддержки государств-членов, подвергающихся гибридным атакам». Действие документа распространится за пределы Беларуси и призвано подорвать всю международную логистику миграционных потоков. Параллельно Брюссель и отдельные государства-члены ЕС уже несколько месяцев предпринимают активные дипломатические усилия, чтобы убедить партнеров в странах Азии (особенно Ближнего Востока) и Африки способствовать ограничению транспортной коммуникации с Беларусью и в целом занять сторону ЕС в конфликте с Минском.

Второй трек реакции ЕС образовался, главным образом, в результате попыток действующего руководства Германии снизить напряженность, разговаривая напрямую с официальными Минском и Москвой. Сразу после эскалации кризиса 8 ноября и.о. федерального канцлера Германии Ангела Меркель провела несколько телефонных разговоров с президентом России Владимиром Путиным (также по миграционной теме с Путиным разговаривали президент Франции Эммануэль Макрон и председатель Европейского совета). Российский президент рекомендовал европейским коллегам установить прямой контакт с руководством Беларуси для оперативного поиска выхода из сложившейся ситуации. 15 и 17 ноября такие контакты состоялись посредством телефонных разговоров Меркель и Александра Лукашенко.

Усилия Берлина получили противоречивую реакция в ЕС: от жесткой критики до осторожно высказываемой поддержки. В целом (то есть не только в контексте миграционного кризиса) идея о прямом диалоге с Минском также воспринимается в ЕС по-разному. До резкой эскалации ситуации на белорусско-польской границе (как и в свое время до инцидента с самолетом *Ryanair*) непублично можно было наблюдать небольшой рост спроса на деэскалацию конфликта с Беларусью и восстановление прямой коммуникации. Миграционный же кризис вновь создал информационно-политический фон, на котором аргумент о необходимости жесткого ответа Лукашенко неизбежно доминирует в ЕС.

Во-первых, европейские политики опасаются появления очередного кейса, когда третье государство успешно оказывает политическое давление на Брюссель и отдельные страны-члены, используя миграционные потоки. *Во-вторых*, все больше себя проявляет родовая травма внешнеполитического устройства ЕС. Полноценная и стратегически выстроенная дипломатия от имени всего ЕС в существующих институциональных условиях (в частности, из-за межгосударственного принципа принятия решений в области внешней политики) невозможна по определению. А потому постоянно присутствующая в умах и сознании европейских политиков боязнь выглядеть разделенными и слабыми программирует решения, призванные продемонстрировать единство, силу и решительность ЕС здесь и сейчас. Даже если легко спрогнозировать, что в более долгосрочной перспективе такие решения будут иметь ровно противоположный эффект.

Тем не менее, и в таких условиях дипломатические усилия Меркель вполне могли бы привести к успокоению ситуации. Полностью такое успокоение не удовлетворяло бы ни одну сторону, но при этом соответствовало бы наименьшему общему знаменателю. Как минимум, на рабочем уровне, как стремятся подчеркнуть представители Брюсселя, началась хотя бы какая-то коммуникация с целью разрешить кризис. Однако анонсированное ЕС принятие очередного санкционного пакета способно если не вернуть ситуацию на круг первый, то заморозить ее неразрешенность еще на несколько месяцев. А возможно – и спровоцировать возникновение новых источников напряженности. По крайней мере, если в глазах Минска 5-й санкционный пакет будет выглядеть не формальностью. И если в рамках начавшейся дипломатической коммуникации стороны не достигнут понимания по поводу реалистичной возможности остановить дальнейшее раскручивание санкционной спирали.

Военное измерение

Просматривая некоторые новостные сюжеты по поводу миграционного кризиса на белорусском и польском телевидении, можно было бы прийти к выводу, что с обеих сторон идет информационная подготовка к скорому военному конфликту. По крайней мере, отдельные журналисты позволяли себе такой уровень вербальной агрессии, что это выглядело перебором даже на фоне привычной словесной несдержанности в социальных сетях. Вероятно, такое отсутствие границ в высказываниях указывает на уверенность, что реальный вооруженный

конфликт невозможен, хотя публично и Минск, и Варшава, и их союзники все громче говорят о таком риске. К слову, не верит в возможность военного обострения и большинство поляков.

Даже если исходить из того, что прямо сейчас риск военного столкновение между членом НАТО и членом ОДКБ невысок, то нельзя не увидеть, как набирает обороты более масштабный процесс. Именно в области региональной безопасности последствия миграционного кризиса будут наиболее серьезными и опасными. Они проявляются в нарастающей милитаризации Восточной Европы и фактическом разрушении региональной системы мер доверия и безопасности. Судя по всему, «откатить назад» эти последствия в обозримой перспективе будет уже невозможно.

Милитаризация региона

За полтора года после белорусских президентских выборов каждый новый выпуск «Минского барометра» (регулярного мониторинга событий и процессов во внешней политике Беларуси и региональной безопасности) фиксирует все более возрастающую милитаризацию Восточной Европы. Эскалация миграционного кризиса уже вызвала серьезное ускорение этого процесса, а сам кризис приобрел отчетливое военное измерение. С обеих сторон границы между ОДКБ и НАТО происходит повышенная военная активность. Ближе к линии соприкосновения стягиваются внушительные воинские контингенты и вооружения, которые явно излишни для решения лишь только задач в контексте миграционного вызова.

И Варшава, и Минск апеллируют к своим военно-политическим союзникам и стараются повысить присутствие последних в контексте кризиса. Так, Польша (вместе с Литвой и Латвией) сразу после эскалации миграционного кризиса заговорила о необходимости активного вовлечения в ситуацию НАТО через механизм Статьи 4 ее Устава. А 26 ноября польский президент Анджей Дуда призвал Североатлантический альянс увеличить количество самолетов и войск в регионе: «Нам стоит задаться вопросом, не правильный ли сейчас момент для НАТО вновь продемонстрировать адекватный ответ, хотя бы временно усилив [...] свое присутствие». Альянс, со своей стороны, заявляет о полной поддержке Варшавы.

Аналогичным образом действуют и Минск с Москвой. В частности, они начали регулярные совместные полеты стратегических бомбардировщиков в воздушном пространстве Беларуси. А 25 ноября Министерство обороны Беларуси сообщило, что «в связи с участившимися случаями полетов различных видов

авиации вблизи Государственной границы Республики Беларусь и в интересах предотвращения нарушения Государственной границы в воздушном пространстве принято решение о наращивании состава дежурных сил ПВО и совместном патрулировании Государственной границы в воздушном пространстве авиацией ВВС и войск ПВО Вооруженных сил Республики Беларусь и ВКС Российской Федерации». В этот же день был выполнен полет смешанной тактической группы на патрулирование воздушного пространства вдоль границы Беларуси в составе многофункциональных истребителей СУ-30 СМ.

Сложно представить, что такого рода всплеск милитаризации (особенно наращивание наземной инфраструктуры военного присутствия) может просто и оперативно снизиться до докризисного уровня даже в случае относительно быстрого нахождения развязки по миграционному вопросу. Поэтому одним из неизбежных последствий кризиса на границе станет качественно новый скачок региональной милитаризации. А он делает значительно повышенные военные ставки новой долгосрочной реальностью в Восточной Европе.

Разрушение региональной системы мер доверия и безопасности

Пожалуй, еще более опасной в долгосрочном отношении тенденцией становится фактическое разрушение региональной системы мер доверия и безопасности (МДБ). Наращивание милитаризации происходит с игнорированием как многосторонних обязательств по МДБ в рамках Венского документа, так и существующих двусторонних соглашений, которые Польша, Литва, Латвия и Украина имеют с Беларусью.

Особая стратегическая опасность этого процесса обусловлена, как минимум, двумя обстоятельствами. *Во-первых*, система МДБ в Восточной Европе была уникальным ресурсом безопасности в регионе на фоне разрушения европейской и глобальной архитектур контроля над вооружениями и стратегической стабильности, а также растущей дисфункции ОБСЕ и маргинализации международного права как основы международной стабильности. Практическая ценность двусторонних МДБ Беларуси со странами-соседями особенно проявилась после начала конфликта на Донбассе в 2014 году. *Во-вторых*, разрушение этой системы будет само собой стимулировать дальнейшую милитаризацию региона (гонку вооружений и наращивание военной инфраструктуры) и раскручивать «дилемму безопасности», что автоматически будет повышать военные риски в случае любого нового кризиса.

Евгений Прейгерман
Директор, Совет по международным отношениям «Минский диалог»