Минский процесс: можно ли развить успех минской переговорной площадки?

Денис Мельянцов

Минская переговорная площадка стала безусловным успехом белорусской дипломатии, которая использовала уникальное сочетание международных факторов для фасилитации мирных переговоров по Украине, укрепления безопасности страны, а также изменения внешнеполитического имиджа Беларуси. Содействие разрешению кризиса на востоке Украины стало существенным шагом на пути достижения «ситуационного нейтралитета» Минска. Однако сегодня практически весь потенциал переговорной площадки использован: конфликт в Украине превращается в затяжной, и дальнейшие переговоры в рамках существующего формата дают лишь скромные результаты. Для закрепления и расширения статуса Беларуси в качестве донора стабильности и безопасности, а также утверждения своего де-факто нейтрального положения необходимо искать новые возможности в рамках сложившейся геополитической среды. В аналитической записке представлен анализ актуальной международной ситуации, рассмотрены условия и возможности для инициирования переговорного процесса с целью деэскалации напряженности между Западом и Россией, а также предложены рекомендации по организации такого процесса на базе «минской площадки».

Возможен ли новый «Хельсинкский процесс»?

Сегодня международные отношения переживают сложный период, характеризующийся высокой степенью недоверия между Россией и странами Запада и сопровождающийся наращиванием военной мощи в Восточной Европе. Это позволяет многим исследователям проводить параллели с эпохой «холодной войны».

Действительно, как и в 1950-60-е годы, происходит эрозия системы международных договоров. Послевоенная Ялтинско-Потсдамская международная система продолжает разрушаться, а новых международных режимов, которые

отражали бы современный баланс сил, пока не создано. Международные организации не в состоянии оказать существенное влияние на действия противостоящих друг другу великих держав. Как и во времена «холодной войны», кроме геополитического противостояния, наблюдается и конфликт ценностных систем, непосредственно выражающийся в проведении пропагандистских и дезинформационных кампаний. Россия и Запад ограничили контакты в экономической, политической и военной сферах.

Вместе с тем, есть и ряд важных отличий. Во-первых, Россия больше не является актором с масштабом влияния Советского Союза и имеет ограниченные инструменты для реализации внешней политики (хотя при этом не воздерживается, как ранее, от угроз применения ядерного оружия). Во-вторых, в отличие от «холодной войны», принятие решений на оперативном уровне разбалансировано: нет единого центра принятия выверенных решений, которые потенциально могут оказать влияние на международные отношения. Это может стать триггером для резкой эскалации напряженности.

При этом, несмотря на конфронтационную риторику, взаимные санкции и обвинения во вмешательстве во внутренние дела, в настоящий момент сформировалось окно возможностей для снижения градуса напряженности и установления критического диалога между Россией и Западом. Это связано, прежде всего, с приходом к власти в США Дональда Трампа, и, как следствие, переосмыслением американской внешнеполитической стратегии. Наиболее влиятельные игроки в Европейском союзе также, вероятно, будут не склонны повышать градус конфронтации с Россией. С одной стороны, Запад может стать менее консолидированным в вопросе сдерживания России, а с другой – и США, и Евросоюз, как представляется, постепенно отходят от мессианства в своей внешней политике и обращаются к решению прагматических задач. В целом же, международные отношения становятся менее предсказуемыми, что снижает безопасность, но создает дополнительные возможности для новаторского действия. В том числе такие возможности открываются перед малыми странами.

Как и перед стартом Хельсинкского процесса, Россия заинтересована в нормализации отношений с Западом и фиксации сложившихся границ и сфер влияния (в том числе, в закреплении за собой Крыма). Поэтому она предпринимает шаги, направленные на создание условий для достижения сделки с США и ключевыми странами Европы. Например, повышая свою важность в решении сирийской проблемы, которая является источником серьезных угроз для

ЕС. Также Россия ищет прямые контакты с США по линии генеральных штабов с целью предотвращать случайные инциденты (вроде того, который произошел с ликвидацией российского самолета турецкими военными).

Со своей стороны, Запад, в отличие от эпохи разрядки прошлого века, может оказаться не настолько заинтересованным в пересмотре правил международных отношений за одним столом с Москвой:

- Россия, в отличие от СССР, не представляет непосредственной военной угрозы союзникам США в Европе и тем более самим Соединенным Штатам;
- вес России в мировой экономике и технологиях настолько мал, что ее санкции не оказывают сколько-нибудь серьезного воздействия на ключевых мировых игроков;
- в идеологической сфере Россия больше не является производителем смыслов, которые бы захватывали умы граждан других стран и их лидеров мнений.

Исходя из этих соображений, представляется, что вероятность новой Ялты (передел сфер влияния), на чем настаивает Москва, мизерна.

Тем не менее, Россия может представлять угрозу для бывших советских республик, которые либо стали членами ЕС и НАТО, либо стремятся туда – как Грузия и Украина. Как показал опыт Украины, ощущение собственной уязвимости может подтолкнуть Кремль к активным военным действиям, которые в итоге приводят к региональному кризису невиданных после окончания «холодной войны» масштабов. Кроме того, ядерный потенциал Российской Федерации является важным фактором безопасности во всемирном масштабе, и это обстоятельство заставляет западные правительства более внимательно относиться к интересам России, учитывать их, как минимум, в своем военном планировании.

Анализ событий в Грузии (2008 год), Сирии (применение химического оружия в 2013 году), Украине (2014 год), Турции (уничтожение российского бомбардировщика в 2015 году) позволяет сделать вывод о том, что у важных геополитических игроков отсутствует четкое понимание пределов допустимого («красных линий») в международной политике. Это делает международную безопасность и стратегическую стабильность чрезвычайно хрупкой.

Таким образом, первоочередным вопросом на повестке дня становится не пересмотр сфер влияния и закрепление границ, а определение и согласование интересов сторон, их стратегических уязвимостей и так называемых «красных линий», нарушение которых может повлечь дальнейшую эскалацию напряженности вплоть до военного конфликта.

Минский процесс как инструмент деэскалации конфликта

Минск может инициировать проведение конференции, которая бы обратилась к этим первоочередным вопросам и стала бы логическим продолжением деятельности миротворческой площадки по урегулированию конфликта в Украине. Ее участниками на первом этапе могли бы стать советники по вопросам безопасности глав государств Европы, США и России, а также ведущие мировые эксперты в области международных отношений и безопасности.

Таким образом, главными задачами «Минского процесса» на начальном этапе видятся:

- детальный анализ восприятия угроз со стороны всех участников противостояния и заинтересованных сторон (США, Россия, ЕС, Украина и другие страны «Восточного партнерства»);
- определение ключевых уязвимостей в треугольнике США-ЕС-Россия, а также критических угроз («красных линий»), способных вызвать вооруженное столкновение;
- выработка детализированных мер по деэскалации и предотвращению инцидентов;
- выработка новых мер по укреплению доверия между ключевыми игроками.

В случае успеха экспертного измерения «Минского процесса» на втором этапа возможен выход на министерский уровень и подготовку международного соглашения, которое должно быть подписано главами государств.

Почему Минск?

Минск выглядит оптимальной площадкой не только в связи с преемственностью с процессом по Украине, но и из-за комфортности для представителей России. К тому же, Беларусь имеет дополнительный потенциал фасилитации переговорного процесса как государство, хорошо понимающее стратегические опасения Москвы, а также ситуацию в области безопасности в регионе и активно улучшающее свои отношения с Западом.

Кроме того, Беларусь в 2017 году приняла на себя председательство в Центрально-Европейской Инициативе (ЦЕИ), деятельность которой направлена на предотвращение новых разделительных линий в Европе. В рамках своего председательства Минск фокусируется на продвижении совместимости в Большой Европе. «Минский процесс» полностью соответствует всем этим целям.

Факторы, содействующие «Минскому процессу»:

- утверждение Минска как места переговоров по Украине
- признание этой роли важнейшими мировыми игроками
- своевременная артикуляция идеи белорусским руководством (заявления А.Лукашенко и В. Макея)
- поступательный процесс нормализации отношений с Западом
- неучастие в пропагандистской войне на чьей-либо стороне
- понимание России и восприятия ею угроз (экспертиза по России)
- опыт в организации переговоров на высшем уровне

Факторы, препятствующие «Минскому процессу»:

- отсутствие формально нейтрального статуса Беларуси
- ослабление отношений с Россией по некоторым параметрам
- репутация Беларуси как закрытой авторитарной страны со сложными отношениями с Западом
- недостаток ресурсов для проведения полномасштабной челночной дипломатии

Интерес Беларуси в успехе подобного процесса очевиден: страна выигрывает от ослабления напряженности между Россией и Западом; «разрядка» расширяет для Минска коридор возможностей во внешней политике, позволяет упрочить статус донора безопасности и стабильности, нарастить свое влияние в мировой политике. «Минский процесс», как и переговорная площадка по Украине, это не только вопрос имиджа. Главным образом, это вопрос выживания для государства в сложившихся геополитических условиях, а также отражение стремления придерживаться своих интересов.

Что необходимо сделать в ближайшее время

1. Провести отработку по дипломатическим каналам идеи переговорного процесса, посвященного восприятию и оценке угроз и мерам по укреплению доверия в Европе. Такая работа была бы комплементарной недавнему председательству ФРГ в ОБСЕ, в рамках которого уже были сделаны первые шаги в обсуждении этой темы. Преемственность с этой немецкой инициативой дополнительно усилит голос официального Минска.

2. Обеспечить качественное информационное сопровождение этой темы в СМИ. Таким образом, тематика «Минского процесса» («разрядки», деэскалации и совместимости) могла бы стать магистральной темой белорусской внешней политики в ближайшие годы Она, кроме прочего, позволит уйти от

конфликтогенной риторики, связанной с развертыванием инфраструктуры НАТО на белорусских границах, проблем с Россией и купировать информационный эффект от масштабных военных учений «Запад-2017».

3. Максимально использовать участие Беларуси в многосторонних форматах для публичного продвижения идеи «Минского процесса». Ближайшими такими возможностями будут: министерская встреча ЦЕИ в Минске (июнь), сессия Парламентской Ассамблеи ОБСЕ в Минске (июль), Пленарное заседание высокого уровня в рамках Международного дня борьбы за полную ликвидацию ядерного оружия (сентябрь), саммит «Восточного партнерства» в Брюсселе (ноябрь), встреча глав стран-членов ЦЕИ (декабрь), сессия Генеральной ассамблеи ООН. Также для продвижения идеи «Минского процесса» рационально использовать избирательную кампанию Елены Купчиной на пост генерального секретаря ОБСЕ.

4. Согласовать дату проведения и списка ключевых участников первой конференции в рамках «Минского процесса». Проработку ключевых тем конференции можно начать в рамках экспертных компонентов мероприятий, обозначенных в предыдущем пункте. В качестве основных участников первой конференции предлагаются: действующие советники по безопасности и внешней политике глав государств и правительств из США, России, стран ЕС и «Восточного партнерства», специалисты профильных министерств, ведущие эксперты по внешней политике и безопасности крупнейших независимых исследовательских центров (think tanks), а также академических учреждений.

Денис Мельянцов
координатор исследовательской программы «Внешняя политика Беларуси» экспертной инициативы «Минский диалог»; старший аналитик Белорусского института стратегических исследований (Беларусь)