Комментарий
15 декабря 2022

Могут ли небольшие государства по-прежнему играть связующую роль в европейской безопасности?

Евгений Прейгерман

Опубликовано Geneva Centre for Security Policy

Резюме

Необратимые изменения в европейской безопасности сокращают пространство для любых проявлений нейтральности. Тем не менее, некоторые небольшие государства хотели бы сохранить возможности играть связующую роль. Для этого им нужна поддержка более крупных держав.

Содержание

1 Финляндия и Беларусь до февраля 2022 года
2 Поворотный момент
3 Все ли изменилось?
4 Реалистичны ли эти устремления?

Февраль 2022 года стал переломным моментом для европейской безопасности. Международный порядок, установившийся в Европе после окончания Холодной войны, уже давно двигался к точке критического разъединения, однако российско-украинская война сделала этот процесс необратимым. Среди иных показателей эти перемены отражаются в глубоких изменениях политики безопасности некоторых небольших государств. Например, заявка Финляндии на вступление в НАТО положила конец ее давней традиции неприсоединения, которой страна сильно дорожила. А поддержка Беларусью политики России сильно отличается от ее предыдущего курса, нацеленного на максимальное поддержание баланса. Тем не менее, и Хельсинки, и Минск сигнализируют, что, несмотря на все изменения, они все же хотели бы сохранить возможности и дальше играть связующую роль в европейской политике. Эта неожиданная

позиция подталкивает к вопросу: могут ли небольшие государства действительно сохранить «остатки» политики по наведению геополитических мостов в интересах своей собственной безопасности и безопасности всей Европы?

Финляндия и Беларусь до февраля 2022 года

При всех очевидных различиях Финляндия и Беларусь имеют важные геополитические сходства. Географически они находятся в регионе, где происходит физическое соприкосновение Запада и Востока. В мирное время этот регион получает большую выгоду от плодотворной торговли, обменов и сотрудничества, но при росте напряженности он автоматически оказывается в центре противостояния. Эти базовые характеристики и определяют основы внешней политики и политики безопасности Хельсинки и Минска.

В 1954 году историк Джон Вуоринен описал финский внешнеполитический консенсус: «Финляндия должна оставаться вне всех конфликтов великих держав, должна избегать действий и политики, которые могут показаться враждебными Советскому Союзу, и должна поддерживать нормальные дружественные отношения со всеми странами». Окончание Холодной войны ознаменовало наступление другой структурной реальности, в которой «новая эра демократии, мира и единства в Европе», провозглашенная в Парижской хартии, стала выглядеть скорее нормой, чем исторической аномалией. Несмотря на это, политика Хельсинки не претерпела столь значимых изменений. Финляндия вступила в Европейский союз и расширила сотрудничество с НАТО, но оставалась убежденным внеблоковым государством, что отражало доминирующие взгляды населения. Финляндия продолжила прилагать усилия для поддержания своего имиджа нейтральной площадки и миротворца, а также укрепляла свой посреднический потенциал. В результате Хельсинки выглядели естественным выбором для встреч лидеров многих конфликтующих государств (например, президентов Трампа и Путина в 2018 году), которые предпочитали общаться на нейтральной финской территории.

Беларусь, ставшая суверенной после распада СССР в 1991 году, придерживалась в чем-то похожей линии, хотя не так прямолинейно и в совершенно иных условиях. В 1990-х годах она присоединилась к Договору о коллективной безопасности (ныне ОДКБ) с рядом других постсоветских республик и создала Союзное государство с Россией – интеграционное образование, включающее взаимные обязательства в области обороны. Уже с того времени Беларусь формально не являлась

внеблоковым государство, хотя ее Конституция провозгласила, что «Республика Беларусь ставит целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а государство – нейтральным».

> Несмотря на противоречие между стремлением к нейтралитету и союзом с Россией, Минск выдвигал многочисленные инициативы по деэскалации международной напряженности и расширению сотрудничества за пределами геополитических разделительных линий.

Период 2015 -2020 годов стал расцветом этой политики. В частности, в Минске регулярно проводились мирные переговоры между Россией и Украиной, в том числе в Нормандском формате и в рамках Трехсторонней контактной группы ОБСЕ. Статус провайдера «добрых услуг» и интенсивное сотрудничество со всеми сторонами конфликта позволили Беларуси сформулировать концепцию ситуационного нейтралитета как одну из основ внешней политики. Минск также продвигал различные объединительные инициативы в таких сферах, как контроль над вооружениями, военные риски и транспарентность, кибербезопасность и экономическое сотрудничество. Символично, что самая амбициозная инициатива стала известна как «Хельсинки-2» – предложение о всеобъемлющем переговорном процессе о будущем европейской безопасности.

Поворотный момент

Для Беларуси ситуация начала меняться уже в 2020 году, когда после президентских выборов Запад стал вводить против нее санкции. В 2021 году последовали новые санкции из-за приземления в Минске рейса авиакомпании «Ryanair» и миграционного кризиса на границе Беларуси и ЕС.

> В итоге стало очевидным, что из-за серьезно подорванных отношений с Западом у Минска не будет поля для маневра, чтобы оставаться вне конфликтов, в случае дальнейшей эскалации региональной напряженности.

Именно это и произошло в феврале 2022 года. Российская армия использовала белорусскую территорию в своей военной кампании против Украины, а Минск исключил из Конституции пункт о «стремлении к нейтралитету» и перешел к жесткой антизападной риторике.

Для Финляндии переломный момент наступил в декабре 2021 года, когда Россия предъявила США и НАТО ультиматумы в области безопасности. Финские власти интерпретировали их как лишение Хельсинки «опции НАТО», которая, хотя ее до сих пор и избегали, долгое время считалась одной из основ суверенитета и стратегической автономии страны. Начало войны сделало эти опасения и вовсе непреодолимыми и привело к историческому сдвигу финского общественного мнения в пользу членства в НАТО. Широко распространенное убеждение, что «после войны в отношениях с Россией мы не вернемся к тому, что было раньше», еще больше укрепило решимость Финляндии искать место под зонтиком безопасности НАТО.

Все ли изменилось?

Этот нарратив выглядит понятным: два небольших государства, которые стремились к нейтральной внешней политике в менее конфронтационные времена, выбрали линию на блоковое присоединение после эскалации региональной напряженности и уничтожения геополитических «оттенков серого». Именно этого от них ожидали бы большинство теорий международных отношений.

> Тем не менее в публичных заявлениях и частных беседах официальные лица как из Финляндии, так и из Беларуси, похоже, пытаются сигнализировать несколько менее прямолинейные намерения.

Как заявил в частном порядке один высокопоставленный финский чиновник, «в каком-то смысле меняется все и не меняется ничего, поскольку мы уже давно были близки к НАТО и даже после формального присоединения к альянсу мы продолжим придавать большое значение концепции безопасности, основанной на сотрудничестве». Президент Саули Ниинисте, похоже, согласен с такой оценкой: «Сейчас не время полностью разрывать все связи. Есть еще практические вопросы, совместное решение которых отвечает нашим интересам. Мы также должны держать открытыми каналы для дискуссии». А министр иностранных дел Пекка Хаависто подчеркивает, что членство в НАТО «не противоречит другим целям нашей внешней политики, таким как наш подход, основанный на правах человека, мирное посредничество или разоружение».

Точно так же Минск совмещает жесткую антизападную риторику с регулярными предложениями диалога. Он даже выдвинул конкретные предложения, нацеленные на снижение военных рисков и повышение транспарентности. Например, в июне 2022 года Беларусь предложила возобновить на взаимной основе верификационную деятельность в рамках существующих соглашений по контролю над вооружениями (в отличие от России, Беларусь не вышла ни из одного такого соглашения), а также пригласила иностранных военных представителей, в том числе из стран НАТО, посетить белорусско-украинскую границу. Кроме того, Минск продолжает инициировать инклюзивный процесс для выработки новой архитектуры европейской безопасности.

Реалистичны ли эти устремления?

Стремление Финляндии и Беларуси сохранить геополитические мосты легко понять. Оно отражает географию и опыт этих стран, а также их восприятие собственных уязвимостей и интересов. Однако они могут преуспеть лишь в том случае, если более крупные государства позволят это сделать.

> Это урок Хельсинского процесса: небольшие связующие государства сыграли определяющую роль в снижении эскалации посредством Хельсинских соглашений, но лишь потому, что ключевые державы создали пространство для успеха дипломатии.

Сегодня же реальность отличается от 1970-х годов, так как некоторые акторы считают, что дальнейшая эскалация напряженности может улучшить их собственное положение и подорвать позиции оппонентов.

Тем не менее все стороны опасаются, что военные риски могут выйти из-под контроля. И недавний инцидент, когда украинская ракета упала в Польше, убив двух человек, доказывает, что такие опасения не беспочвенны. В этом отношении «остатки» нейтралистской политики также могут стать инструментом укрепления европейской безопасности. Так, Финляндия могла бы обеспечить непрерывную коммуникацию и прозрачность вдоль своей 1300-километровой границы с Россией, а также максимальную «практичность» взаимодействия НАТО и России на границе. Беларусь, в свою очередь, могла бы способствовать снижению военных рисков в Восточной Европе за счет остающихся механизмов контроля над вооружениями и углубленных двусторонних мер доверия и безопасности, которые она имеет со странами Балтии, Польшей и Украиной.

Для долгосрочных интересов европейской безопасности также крайне важно, чтобы Хельсинки и Минск сохранили как можно больше элементов своей связующей повестки в условиях ухудшающейся эскалационной динамики. НАТО и России следовало бы поддерживать эти попытки, так как связующие возможности небольших государств могут им понадобиться намного быстрее, чем кажется.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»