Отношения Беларуси и США: итоги 2019 года

Андрей Казакевич

Резюме

Развитие белорусско-американских отношений не испытывало дефицита внимания в 2019 году. Официальные лица не скупились на высокие оценки. А западные, белорусские и российские СМИ не оставались в стороне от драматизации процесса. Слухи о снятии ограничений на число американских дипломатов в Минске американский журнал Foreign Policy назвал не иначе, как «дипломатическим прорывом», а визит Джона Болтона получил характеристику «исторического». Хотя на практике по итогам 2019 года можно видеть скорее локальный прогресс: отмена ограничений на число дипломатов, объявление о возвращении послов, самые высокие за 25 лет визиты чиновников, обсуждение проблем региональной безопасности, ослабление санкций и другое. При этом характер и формат двухсторонних отношений действительно стал новым. И это, в некоторой мере, исторические изменения, которые открывают принципиально новые возможности для двухстороннего взаимодействия.

Содержание

1 От «последней диктатуры» к новому видению
2 Возобновление дипломатического присутствия
3 Диалог в области безопасности
4 Проблематика санкций и финансовая помощь
5 Значение, перспективы и угрозы

От «последней диктатуры» к новому видению

Исторически Беларусь не была важным, и даже заметным, направлением американской внешней политики. С Беларусью не было связано каких-либо существенных для США тем или проблем, а сама страна/территория скорее понималась как часть России. Влияние и политический потенциал белорусской диаспоры были ограничены и, несмотря на ее усилия, во время Холодной войны Беларусь и белорусы лишь иногда упоминались американскими президентами и

другими официальными лицами в перечислении «лишенных свободы народов» (captive nations) СССР. Это более чем скромно на фоне прямой поддержки польской «Солидарности», большого внимания к украинскому диссидентскому и национальному движению и формального сохранения дипломатических отношений с Эстонией, Литвой и Латвией, включение которых в состав СССР США так и не признали.

Создание независимого белорусского государства в 1991 году принципиально не поменяло ситуацию. Какого-либо четкого места в американской внешней политики и на политическом, и на экспертном уровне сформулировано не было. Беларусь как тема существенно не затрагивалась ни в одной концепции внешней политики США.

Ситуация изменилась после референдума 1996 года, результаты которого не были признаны США демократическими, а президент Лукашенко был обвинен в установлении авторитарного режима. С тех пор Беларусь начала восприниматься как угроза для развития демократии в регионе. А значит – и проблема для американской внешней политики, что усугублялось активизацией в начале 2000-х годов сотрудничества Беларуси с враждебными США режимами (Иран, Венесуэла). В 2001 году Джордж Буш назвал Лукашенко «последним диктатором Европы», что надолго спозиционировало Беларусь среди наихудших авторитарных режимов.

Первые признаки «разрядки» в двухсторонних отношениях наблюдались в 2008 году, но процесс не был быстрым и прямолинейным. Важным моментом стал кризис безопасности в Восточной Европе 2014 года, вызванный украинско-российским конфликтом. Новое видение угроз и принципов внешней политики США в регионе получило концептуальное оформление в 2018 году (особенно явно в текстах и высказываниях экс-помощника госсекретаря Уэсса Митчела). И в этом видении Беларусь получила совершенно новое место.

Беларусь была, по сути, впервые определена как полезный участник региональной безопасности, который требует отдельного внимания, прямых контактов, учета или хотя бы понимания.

> Поддержка самостоятельности и суверенитета Беларуси стала рассматриваться как полезная составляющая региональной стабильности, а само белорусское государство – как возможное звено противовеса влиянию России и Китая в регионе.

В 2018 и особенно 2019 годах новый формат взаимодействия постепенно обрастает все большим числом контактов, проектов и инициатив, становясь общей практикой. Через эту призму и следует рассматривать все активности в двухсторонних отношениях.

Возобновление дипломатического присутствия

Если не брать во внимание общий формат и принципы выстраивания двухсторонних отношений, то наиболее существенным результатом 2019 года стало, как это сформулировал пресс-секретарь МИД Беларуси Анатолий Глаза, *«важное и принципиальное политическое решение сторон направить в столицы двух стран чрезвычайных и полномочных послов»*. Как известно, в 2008 году белорусская сторона отозвала посла из Вашингтона, протестуя против введения санкций в отношении белорусских предприятий. Посол США также был отозван из Минск, а дипломатический штат посольства сокращен до 5 человек (в 2017 году число было увеличено до 10 дипломатов).

Консультации и переговоры о возобновлении полноценной работы посольств и возвращении послов стали постоянным информационным поводом двухсторонних отношений. А сам процесс растянулся на десятилетие, сопровождаясь в последние годы постоянными слухами о скором возвращении с названием приблизительных сроков, которые, однако, постоянно откладывались.

В 2019 году проблема если не решилась окончательно, то, по крайней мере, все формальные препятствия были сняты. 10 января Владимир Макей в телефонном разговоре уведомил помощника государственного секретаря США по делам Европы и Евразии Уэсса Митчела о снятии ограничений на число американских дипломатов. Официально об этом было объявлено 4 марта во время визита в Минск заместителя помощника государственного секретаря США по делам Европы и Евразии Джорджа Кента.

Кульминацией процесса стала встреча 17 сентября в Минске Александра Лукашенко с заместителем госсекретаря США по политическим вопросам Дэвидом Хэйлом (третья по значимости позиция в Госдепартаменте). По ее результатам было объявлено о возобновлении полноценного дипломатического представительства между двумя странами.

Тем не менее, обмена послами пока не произошло, как и не названы конкретные сроки назначений. «*Как мы понимаем, требуется определенное время для выполнения соответствующих внутригосударственных процедур и в Беларуси, и в*

США. Более того, в США мы понимаем, что это займет более длительный срок. Поэтому мы спокойно смотрим на то, что пока нет конкретной даты, связанной с возвращением послов», – заявил министр Макей по результатам визита Хэйла. Среди дополнительных причин называется также необходимость построить здание нового посольства США в Минске.

Диалог в области безопасности

Проблемы безопасности в белорусско-американских отношениях привлекали значительно больше внимания, а визит в Минск советника по нацбезопасности Болтона многими был назван «историческим» и еще долго обсуждался в СМИ. Однако это событие все-таки можно поставить на второе место. Визит был важным с символической точки зрения: для укрепления доверия, обмена мнениями, отработки прямых контактов. Но, если исходить из открытых источников, он не предусматривал конкретных практических результатов. Формат встречи Болтона и Лукашенко предполагал не столько переговоры и принятие решений, сколько обсуждение текущих проблем. В той или иной степени, затрагивались вопросы демократии, выборов и прав человека, а также нераспространения. В последнем случае, по всей видимости, речь шла о контроле ядерных материалов на территории Беларуси, а также о старых подозрениях со стороны США в нарушении Беларусью Акта о нераспространении в отношении Ирана, Северной Кореи и Сирии.

Но центральное место, как кажется, занимало обсуждение региональной и международной безопасности. И прежде всего – отношение белорусских властей к конфликту на востоке Украины и предложения по его разрешению [1]. Также вряд ли обошли стороной тему российского военного и политического присутствия в регионе, а также рост китайского влияния и китайско-американское противостояние в области торговли, проектов развития и цифровой безопасности.

Важное символическое значение имела и встреча 31 августа Джона Болтона с главами советов национальной безопасности Украины, Польши и Беларуси в Варшаве, на которой также обсуждались вопросы региональной безопасности и возможного урегулирования конфликта на востоке Украины. По ее итогам государственный секретарь Совета безопасности Беларуси Станислав Зась отметил, что *«встреча полностью вписывается в нашу минскую инициативу*

*по расширению международного диалога с целью обеспечения международного мира и безопасности».*При этом встреча действительно не предусматривала каких-то политических решений.

Также показательными были проведенные в конце октября по инициативе американской стороны консультации временной поверенной в делах США и государственного секретаря Совета безопасности Беларуси по поводу предстоящих учений и операций НАТО вблизи белорусской границы.

В целом же взаимодействие Беларуси и США (НАТО) в военной сфере остается ограниченным. Хотя в последнее время неоднократно высказывалось мнение о необходимости расширить его в области обмена информацией, исследований, военного образования, медицины и в смежных сферах. В 2019 году активно обсуждался вопрос подписания НАТО с Беларусью расширенного варианта Индивидуальной программы партнерства и сотрудничества, а также Соглашения об обмене информацией. Практических шагов в этой области совершено не было, но 28 ноября на Саммите ОДКБ в Бишкеке Александр Лукашенко подчеркнул «актуальность выхода [ОДКБ] на прямой и равноправный диалог с Североатлантическим альянсом», что подчеркивает интерес Минска к сотрудничеству.

Среди других примеров взаимодействия в области безопасности – подписание 21 мая меморандумов о сотрудничестве между Агентством по борьбе с наркотиками Минюста США (DEA) и МВД, Следственным комитетом, Государственным пограничным комитетом и Государственным таможенным комитетом Беларуси. Соглашения направлены на противодействие незаконному обороту наркотических средств, а также легализации денежных средств от их продажи. Документ предусматривает обмен сведениями, необходимыми для обнаружения, пресечения и расследования правонарушений. Также Минск предложил организовать совместные тренинги на базе Академии МВД.

Проблематика санкций и финансовая помощь

Санкции против белорусских компаний и должностных лицявляются постоянной темой двусторонних отношений, и в 2019 году в этом направлении также был достигнут небольшой прогресс. Индивидуальные санкции против официальных лиц (в том числе и Александра Лукашенко) были традиционно продлены на год, но они носят символический характер и не затрагивают напрямую экономические интересы Беларуси. Гораздо большее значение имели санкции против компаний концерна «Белнефтехим».

Как известно, в последнее время санкции приостанавливались только на год, что все равно создавало сложности для компании, связанные с оформлением разрешений и взаимодействием с партнерами. 22 октября 2019 года впервые санкции были приостановлены на полтора года. По словам представителей «Белнефтехима», это снимает значительную часть технических сложностей для работы компании и, таким образом, практически нивелирует негативные экономические последствия.

В 2019 году продолжена работа с проектами американской финансовой помощи по линии USAID. Наиболее заметным событием стал визит в Минск главы Бюро по Европе и Азии Агентства США по международному развитию (USAID) Брока Бирмана, который прошел 11-12 апреля. Как известно, агентство не только сотрудничает с государствами, но и выступает основным источников американской поддержки структур гражданского общества, проектов по демократизации и правам человека. В 2008-2018 годах ежегодная сумма поддержки проектов НГО в Беларуси составляла около 6 млн. долл. США.

При этом за два десятилетия приоритеты USAID в Беларуси претерпели значительные изменения. В 2001-2008 годах таковыми были проекты по развитию гражданского общества. А с 2008 года основная роль отводится сотрудничеству с государственными органами.

Для Минска наибольший интерес представляют проекты развития малого и среднего бизнеса, туризма и культуры. Именно таким образом были сформулированы приоритеты на встрече Бирмана с Владимиром Макеем. В 2008-2018 годах на сотрудничество в области бизнеса USAID выделил чуть более 9 млн. (улучшение бизнес среды, повышение производительности частного сектора, поддержка инновационных проектов, агротуризма и т. д.), на развитие банковской сферы и финансовых услуг – 2,3 млн.

Заметной также является помощь в развитии атомной энергетики и безопасности ядерных материалов через проекты Министерства энергетики США. В июле делегация Министерства энергетики посетила Беларусь, но подробности визита не публиковались. В 2008-2018 годах основные проекты были связаны с ядерным реактором «Сосны»: снятие и ликвидация советских ядерных материалов, защита ядерных материалов и развитие различных систем безопасности. На эти цели было потрачено более 72 млн. долл. США. В открытых источниках нет информации о прямом либо косвенном участии США в проектах, связанных с БелАЭС в Островце.

При этом США не высказывают принципиальных опасений о развитии атомной энергетики в Беларуси. По результатам визита делегации Министерства энергетики на сайте посольства США повалилась информация об обсуждении «совместных усилий по развитию двухстороннего сотрудничества и стратегического партнерства США и Беларуси в области мирного использования атомной энергии». Во время визита в Вильнюс министр энергетики США Рик Перри фактически отказался поддерживать Литву в споре с Беларусью по поводу БелАЭС, а заместитель министра энергетики Рита Бараноул даже не исключила, что топливо для станции в будущем могут поставлять и американские компании.

> В целом, по сравнению с соседними странами Беларусь получает значительно меньше американского финансирования и могла бы рассчитывать на его увеличение.

Например, Украина в 2016-2018 годах реализовывала проекты на 350-510 млн. долл. США, Молдова – на 25-49 млн., Беларусь на 6-10 млн. Но вряд ли это возможно в условиях сохранения Украины как основного приоритета США в регионе, а также общего сокращения объемов международной финансовой помощи США после избрания президентом Дональда Трампа.

Значение, перспективы и угрозы

2019 год стал, без сомнения, периодом активного развития двухсторонних отношений Беларуси и США и закрепления их нового формата. Состоялись, по крайней мере, две знаковые встречи Александра Лукашенко с высокопоставленными официальными лицами США: Джоном Болтоном и Дэвидом Хэйлом. Чиновники такого уровня посетили страну впервые за последние 25 лет. Кроме этого, в течение года осуществлялись регулярные визиты по линии МИД и других ведомств. Символическое значение имело также участие представителей Беларуси во встрече глав советов безопасности региона. Все это стоит оценивать не столько как прорыв, а как кумулятивный эффект развития отношений с 2014 года.

Можно говорить об окончательном оформлении, как практическом, так и на уровне концепций, нового места Беларуси в американской внешней политике. Беларусь впервые получила роль самостоятельного участника региональной политики, с которым США развивает контакты напрямую, готово поддерживать суверенитет и, если не учитывать, то хотя бы понимать позицию по важным региональным вопросам. Практическое наполнение нового формата может быть

различным, но он открывает для белорусской стороны значительные возможности для взаимодействия и продвижения своих интересов. По совокупности усилий с 2014 года это можно считать очевидным успехом белорусской дипломатии, так как это не потребовало каких-либо существенных политических или экономических уступок со стороны Минска.

С практической точки зрения, это значит, что если раньше региональные проблемы и ситуация в самой Беларуси могли обсуждаться в Вашингтоне без прямых контактов с белорусским руководством, тем более высшим, то сейчас участие последнего становится общей практикой. Официальные встречи и визиты, контакты с экспертным сообществом, политическим истеблишментом и лоббистами утверждают эту практику и укрепляют ее различными институтами и форматами. Наверное, это можно считать главным долгосрочным результатом развития отношений США и Беларуси в 2019 году, хотя степень устойчивости нового формата отношений остается открытым вопросом.

Очевидно, что в ближайшее время численность сотрудников посольств в Минске и Вашингтоне будет значительно увеличена. Скорее всего, с 10 до 30-35 человек (по крайней мере, с американской стороны), то есть до уровня 2008 года. Таким образом, штатная численность посольств может возрасти более чем в три раза. Возможности и общая активность посольств будут возрастать, что открывает перспективы расширения политического, экономического и культурного сотрудничества. Но процесс может занять неопределенное время.

В плане безопасности наиболее существенным для обеих сторон было демонстрирование открытости, но вместе с тем и обозначение рамок и «красных линий» двухстороннего сотрудничества. Стороны активно обменивались мнениями о возможностях разрешить конфликт на востоке Украины, но нет информации, имело ли это практическое значение.

Приоритетом для США является поддержка и безопасность союзников и партнеров в регионе: Польши, Литвы, Латвии и Украины. Интересы последних гораздо важнее отношений с Беларусью. Поэтому мнение Минска может быть заметным, но вторичным при принятии решений. В частности, о месте и масштабах военных учений, размещении американских военных в регионе, что и показала ситуация с учениями Defender Europe 2020. Кроме того, США, как представляется, не склонны переходить «красные линии» России в сотрудничестве с Беларусью, так как имеют гораздо более важные направления деятельности в регионе.

Со совей стороны, Беларусь в 2019 году также не демонстрировала желания переходить «красные линии» в отношениях с Россией и подчеркивала абсолютную приоритетность союзнических отношений с Москвой. Инициативы США по сдерживанию экономического и цифрового влияния в регионе также не нашли поддержки в Минске, хотя региональная дискуссия в этом направлении только начинается. При этом, важным в течение всего 2019 года было последовательное подчеркивание официальными лицами США поддержки Беларуси в вопросе сохранения независимости и укрепления суверенитета.

В военной сфере обе стороны настроены на постепенное усиление как двустороннего сотрудничества, так и взаимодействия по линии НАТО. В настоящее время Беларусь имеет самый ограниченный уровень сотрудничества с альянсом по сравнению со всеми странами региона, в том числе и Россией. Задачей белорусских властей будет выход хотя бы на российский уровень, и как долгосрочная перспектива – на уровень Армении и Казахстана, не ставя под вопрос свое членство в ОДКБ. Приоритетами объявлено сотрудничество в области обмена информацией, военного образования, медицины, исследований и других смежных тем. Именно в этом контексте пока стоит рассматривать планы о заключении новой Индивидуальной программы партнерства и сотрудничества, а также Соглашения об обмене информацией. Подобные темы являются актуальными и для сотрудничества правоохранительных органов двух стран.

В 2019 году режим санкций со стороны США стал еще более символическим и не несущим существенных экономических потерь. Белорусская сторона будет продолжать ставить вопрос об их полной отмене, но этого вряд ли можно ожидать в ближайшее время. Финансовая поддержкаразличных проектов в Беларуси сохранится, но, по всей видимости, и здесь нет оснований для значительного прогресса.

Сотрудничество Беларуси и США, очевидно, получило новый формат развития, но остается вопрос устойчивости и рисков.

> Так как политика в отношении Беларуси формируются на уровне среднего и нижнего звена Государственного департамента, она мало зависит от внутриполитической конъюнктуры США. Поэтому основными рисками в двухсторонних отношениях следует считать внутриполитическую ситуацию в Беларуси, а также позицию России.

Несмотря на то, что реакция США на результаты парламентских выборов в ноябре 2019 года была сдержанной (хотя и были отмечены нарушения и отсутствие оппозиции в парламенте), внутриполитическая ситуация остается важным фактором риска. Применение насилия в ходе президентской кампании 2020 года может повлечь серьезные проблемы в двухсторонних отношениях.

Наконец, не до конца ясны все детали позиции России по белорусско-американскому сближению. Но очевидно, что серьезное давление на Беларусь в этом вопросе со стороны Москвы, в том числе связывание его с ценами на энергоносители и условиями двустороннего экономического сотрудничества, может сказаться на многих направлениях сотрудничества Беларуси и США.

---

[1] Представляется, что американская сторона уехала с пониманием готовности Минска сделать все от него зависящее, чтобы помочь урегулировать ситуацию на Донбассе.

Публикация подготовлена при поддержке белорусского офиса Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия). Ее содержание отражает исключительно мнение автора.

Андрей Казакевич
директор, Институт политических исследований «Политическая сфера»