Отношения Беларуси и США после инцидента с самолетом Ryanair

Денис Мельянцов

Резюме

Инцидент с самолетом компании Ryanair в мае 2021 года стал новой точкой отсчета для международных отношений Беларуси. Эскалация напряженности между Минском и западными столицами и, в частности, введение последними беспрецедентных санкций начали изменять структурные основы белорусской внешней политики и безопасности в регионе Восточной Европы. На фоне миграционного кризиса на границе Беларуси и ЕС и начала российско-украинской войны тенденция ускорилась. В рамках специальной серии аналитических записок эксперты «Минского диалога» продолжают анализировать влияние этих процессов на отношения Беларуси с ключевыми партнерами.

Содержание

1 Главные тенденции в отношениях Беларуси и США после мая 2021 года
2 Основные события и процессы в отношениях после мая 2021 года
3 Позиции сторон в двусторонних отношениях
4 Прогноз развития отношений

Главные тенденции в отношениях Беларуси и США после мая 2021 года

- После истории с посадкой самолета Ryanair отношения Беларуси и США резко ухудшились, стало нарастать санкционное давление, что вызвало ответные действия со стороны официального Минска.
- Использование белорусской территории для военной операции России против Украины спровоцировало еще один виток эскалации в отношениях.
- С приостановкой работы посольства США в Минске дипломатическая коммуникация между странами была ограничена до минимума.
- В Вашингтоне усилилась тенденция рассматривать Беларусь как полностью зависимое от России государство без собственной внешней политики.

Основные события и процессы в отношениях после мая 2021 года

Инцидент с самолетом компании Ryanair стал очередной вехой в эскалации двусторонних отношений, которые и без того находились в кризисном состоянии после президентских выборов 2020 года в Беларуси. 25 мая 2021 года президент США Джо Байден сделал специальное заявление по этому случаю. В нем говорится, что «принудительное перенаправление Беларусью коммерческого рейса Ryanair, летевшего между двумя государствами-членами Европейского союза, а также последующий арест журналиста Романа Протасевича являются прямым нарушением международных норм». По мнению Байдена, этот инцидент стал «позорным нападением как на политическое инакомыслие, так и на свободу прессы».

Уже 27 мая Госдепартамент рекомендовал гражданам США не посещать Беларусь из-за «произвольного применения законов и риска задержания». А 29 мая пресс-секретарь Белого дома сообщила о том, что Соединенные Штаты приостановят действие соглашения с Беларусью о двустороннем авиасообщении из-за инцидента с самолетом компании Ryanair и подготовят новые санкции «в отношении режима Лукашенко».

Псаки также сообщила, что 3 июня 2021 года США вновь введут санкции в отношении девяти белорусских госпредприятий (ранее сообщалось о предприятиях «Белнефтехим», Белорусский нефтяной торговый дом, Belneftekhim USA Inc., «Белшина», «Гродно Азот», «Гродно Химволокно», «Лакокраска», «Нафтан» и «Полоцк-Стекловолокно».). В результате этой меры гражданам США запрещено совершать сделки с этими организациями, их собственностью или их интересами в собственности. Помимо этого, США в сотрудничестве с ЕС и другими партнерами и союзниками приступили к разрабатке списка адресных санкций против ключевых членов белорусского правительства.

В ответ Беларусь заявила о собственных ограничительных мерах против США. В сообщении белорусского МИДа американские санкции названы незаконными действиями, противоречащими международному праву и призванными оказать давление на суверенное государство. В число белорусских контрсанкций вошли: сокращение дипломатического и административно-технического персонала американской дипмиссии, ужесточение визовых процедур, ограничение работы американских специалистов в Беларуси на временной основе. Минском также было отозвано решение о работе в Беларуси Агентства США по международному развитию.

> В то же время в заявлении белорусского внешнеполитического ведомства подчеркивалось, что Минск «не настроен на эскалацию и готов продолжать контакты с американской стороной на принципах равноправия и взаимного уважения».

Дальнейшее развитие санкционная история получила 9 июня 2021 года, когда Джо Байден продлил на год, до 16 июня 2022 года, санкции, введенные против Александра Лукашенко и ряда белорусских чиновников 16 июня 2006 года. По сообщению Белого дома, действия «некоторых членов правительства и других лиц» США по-прежнему считают несущими «чрезвычайную угрозу безопасности и внешней политике» страны.

21 июня 2021 года США ввели санкции в отношении еще пяти белорусских юридических и 16 физических лиц. По сообщению Управления по контролю за иностранными активами (OFAC) Министерства финансов США, санкции были введены в отношении начальника УВД Минской области Александра Астрейко, пресс-секретаря Александра Лукашенко Натальи Эйсмонт, главы ГУВД Мингорисполкома Михаила Гриба, председателя Совета Республики Натальи Кочановой, заместителя министра внутренних дел Николая Карпенкова, генерального прокурора Андрея Шведа, председателя КГБ Ивана Тертеля, командира подразделения «Альфа» Сергея Зубкова, а также членов Центризбиркома Ольги Дорошенко, Андрея Гуржия, Светланы Кацубо, Сергея Калиновского, Александра Лосякина, Игоря Плышевского, Марины Рахмановой, Ирины Целиковец. Среди юридических лиц, в отношении которых введены санкции, указаны Центр изоляции правонарушителей (ЦИП) ГУВД Мингорисполкома, УВД Брестского облисполкома, внутренние войска МВД, Главное управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией (ГУБОПиК) МВД, КГБ Беларуси. Эти ограничительные меры были введены одновременно с четвертым пакетом санкций Евросоюза.

В это же время Госдепартамент США ввел визовые санкции в отношении 46 белорусских официальных лиц. Фигуранты этого списка по традиции публично не оглашаются. По словам Государственного секретаря США Энтони Блинкена, решение о новых санкциях стало ответом на инцидент с самолетом Ryanair. 29 июня 2021 года в список персональных санкций OFAC был добавлен министр юстиции Беларуси Олег Слижевский.

В июле 2021 года экс-кандидат в президенты Светлана Тихановская совершила двухнедельное турне в США. За это время Тихановская встретилась со всеми ключевыми государственными деятелями США, определяющими внешнюю политику. Она провела переговоры с госсекретарем Энтони Блинкеном, его заместителем Викторией Нуланд и советником Госдепартамента Дереком Шолле. Также Тихановская встречалась с членами Конгресса США и помощником президента по национальной безопасности Джейком Салливаном. 28 июля состоялась 10-минутная не запланированная изначально встреча с президентом Байденом. Среди главных тем – новые санкции против представителей белорусского правительства и сторонников Лукашенко, а также предприятий госсектора и частных фирм; финансирование неправительственных организаций и СМИ; блокирование помощи МВФ для Беларуси на борьбу с последствиями COVID-19.

> Такой прием Тихановской в США вызвал раздражение у белорусских властей и лишь обострил и без того негативную риторику в адрес Вашингтона.

В комментарии МИД Беларуси визит Тихановской назван «двухнедельной туристической поездкой, оплаченной за счет средств американских налогоплательщиков», а ее встречи в американском правительстве – «частью некоего американского внутриполитического шоу, происходящего в виртуальной реальности и предназначенного для американской же аудитории». При этом традиционно МИД подчеркнул, что Беларусь готова к продолжению диалога с США.

9 августа 2021 года, в годовщину президентских выборов в Беларуси, США существенно усилили санкции против Беларуси. Байденом было подписано исполнительное распоряжение, которое санкционирует введение блокирующих санкций в отношении лиц, работающих в определенных секторах экономики Беларуси: секторы безопасности, обороны и материального обеспечения обороны, энергетики, хлористого калия, табачных изделий, строительства, транспорта или любой другой сектор белорусской экономики, который может быть определен министром финансов США по согласованию с государственным секретарем.

Руководствуясь подписанным распоряжением, Министерство финансов США ввело крупнейшую на тот момент серию санкций против белорусских физических и юридических лиц. Под санкции попали ОАО «Беларуськалий», Белорусский национальный олимпийский комитет, ряд известных бизнесменов, а также 15

компаний, с которыми они связаны (включая «Абсолютбанк»), и дополнительные организации, которые работают в табачном, строительном, энергетическом и транспортном секторах Беларуси.

МИД Беларуси в жестких терминах осудил эти санкции: *«Прикрываясь лицемерными лозунгами защиты прав человека и демократии, на деле наши западные оппоненты руководствуются холодным геополитическим расчетом. Их действия прямо направлены на подрыв суверенитета и независимости Беларуси, благополучия и процветания белорусского народа»*. Белорусская сторона при этом указала на то, что односторонние санкции идут вразрез с Уставом ООН и нормами международного права, обязательствами в рамках ОБСЕ. К тому же США, как подписант Будапештского меморандума 1994 года, взяли на себя обязательство воздерживаться от экономического принуждения.

В ответ белорусская сторона также ввела ряд ограничительных мер: сократила до 5 человек количество американских дипломатов, которые могут работать в посольстве в Минске, приостановила регистрацию проектов и грантов правительственных фондов США, отозвала агреман на назначение Джули Фишер послом США в Беларуси.

На последовавшем после этих событий пресс-брифинге Госдепартамента США ответственность за ухудшение двусторонних отношений была возложена на Беларусь, поскольку та предпринимает «безжалостные репрессии против собственных граждан». Также было заявлено, что Фишер и дальше будет «поддерживать демократические чаяния народа Беларуси», в том числе контактировать с лидерами оппозиции.

Уже в октябре произошло дальнейшее сокращение официальных контактов – было объявлено, что с 21 октября 2021 года по требованию американской стороны прекратит работу Генеральное консульство Беларуси в Нью-Йорке. 20 октября 2021 года белорусские власти проинформировали Вашингтон о закрытии офисов Отдела по связям с общественностью посольства США и Агентства США по международному развитию, включая Американский центр в Минске. А 17 октября в Беларуси вступил в силу указ президента №345, регулирующий порядок безвизового въезда иностранцев. США из перечня «безвизовых» стран были исключены.

Осенью 2021 года произошло снижение интереса США к белорусской тематике. После информационного всплеска, связанного с санкциями и контрсанкциями, эта тема начинает покидать информационное поле как в США, так и мировых СМИ в

целом. Октябрь также стал первым месяцем, когда Беларусь перестала фигурировать в пресс-брифингах Госдепартамента США.

> Тема Беларуси вновь появляется в повестке дня американской внешней политики лишь в январе 2022 года в связи с наращиванием присутствия российских войск на белорусско-российских учениях.

На большинстве еженедельных пресс-брифингов Госдепартамента во второй половине января и феврале упоминанаются Беларуси и возможности вторжения российских войск в Украину с ее территории. При этом применительно к Беларуси постоянно используется формула «то, что должно быть независимой, суверенной страной», имея, вероятно, в виду неприемлемость для суверенного государства принимать на своей территории иностранные войска.

Вторжение России в Украину и, в частности, использование белорусской территории в качестве одного из плацдармов для нападения стало еще одним поворотным моментом в белорусско-американских отношениях. Уже в день начала российской военной операции США приняли санкции против Беларуси за содействие России. Они коснулись целого ряда юридических и физических лиц, которые, по мнению Вашингтона, могут быть причастными к военной помощи Москве. В частности, под санкции попали МЗКТ, Государственный военно-промышленный комитет, 558-й авиаремонтный завод, «Белинвестбанк», «Интеграл»; в списке персональных санкций – министр обороны Виктор Хренин, госсекретарь Совбеза Александр Вольфович, бизнесмен Александр Зайцев и другие.

26 февраля Госдепартамент США призвал американских граждан, находящихся в Беларуси, незамедлительно покинуть территорию страны. 28 февраля было объявлено о приостановке работы американского посольства в Минске. Впоследствии спецпосланник США по Беларуси Джули Фишер объяснила это решение враждебными и ограничительными действиями со стороны белорусских властей.

Американская официальная трактовка действий Беларуси в российско-украинской войне была развернуто дана в пресс-брифинге Госдепартамента с участием посла США в ОБСЕ Майкла Карпентера (которого, кстати, в Минске обвиняют в организации покушения на Лукашенко) 28 апреля 2022 года. Карпентер заявил, что *«Беларусь была использована в качестве плацдарма для российского вторжения в Украину, и по сей день ракетные удары наносятся с территории*

Беларуси. Таким образом, Беларусь является со-агрессором в этой войне и должна быть привлечена к ответственности так же, как и Россия (...) Заявления [Беларуси], что она находится под угрозой просто фантастические (...)».

Вашингтон скептически отнесся к идее мирных переговоров России и Украины на белорусской территории. Предложение было названо «несерьезным», а идея переговоров в Беларуси была охарактеризована как «дипломатия под дулом пистолета».

> На таком политическом фоне обращает на себя внимание, что двусторонние экономические отношения в 2021 году развивались неожиданно позитивно для Беларуси.

По сравнению с 2020 годом экспорт белорусских товаров в США вырос с 199,3 млн долларов США до 490,8 млн., что стало абсолютным рекордом за последнее десятилетие. Это связано в первую очередь с подорожанием калийных удобрений и наращиванием продаж древесины. Импорт товаров из США при этом несколько снизился – с 535,5 млн в 2020-м до 529,4 млн в 2021 году. Несмотря на экономические санкции, данные Белстата демонстрируют продолжение этой тенденции и в 2022 году. Так, экспорт в январе-мае текущего года практически не изменился по сравнению с таким же периодом прошлого года (99,4% к январю-маю 2021 года), а вот импорт снизился существенно и составил 35,6% по сравнению с прошлогодним периодом. При этом сальдо торговли сложилось для Беларуси положительное в размере 58,5 млн долларов США.

Позиции сторон в двусторонних отношениях

Беларусь. Еще со времени протестов августа 2020 года руководство Беларуси объявило США главным организатором и вдохновителем попытки государственного переворота, что определило дальнейшую логику отношений по линии Минск-Вашингтон. Руководствуясь новым внешнеполитическим подходом симметричных и асимметричных ответов на любое внешнее давление, Минск был вынужден ввести контрсанкции после нескольких волн ограничительных мер со стороны США. Это еще более усугубило и без того проблемные отношения.

Резкая антиамериканская риторика и готовность применять контрмеры еще до начала российско-украинской войны подкреплялись усилением интеграции с Россией и необходимостью обеспечить еще большую поддержку со стороны Кремля путем демонстрации единства внешних угроз и готовности совместно им противостоять. В этом смысле разрушение политики баланса, выражавшейся в

том числе в «ситуационном нейтралитете» Беларуси, привело к возвращению к ситуации второй половины 1990-х, когда антизападная риторика и демонстративное союзничество были инструментами влияния белорусского руководства на Кремль.

Дополнительным фактором ценности белорусско-американских отношений в глазах Минска является сравнительно небольшой двусторонний товарооборот.

> Одновременно с этим Беларусь рассматривает США как глобальную супердержаву, от которой зависит поведение многих ее союзников по всему миру (включая Евросоюз) и с которой можно и нужно договариваться, если это отвечает национальным интересам.

Даже в самые сложные периоды белорусско-американских отношений Минск подчеркивал стремление к прагматизму при условии соблюдения принципа равноправия и взаимной выгоды.

США. Вашингтон рассматривает отношения с Беларусью в контексте как минимум двух более общих внешнеполитических задач: глобального продвижения демократии и сдерживания России. В обоих случаях Беларусь сама по себе не представляет значимого интереса для США и тем более не входит в список приоритетов американской внешней политики. Отсюда – низкий уровень страновой экспертизы и отсутствие долгосрочной стратегии взаимодействия. До президентских выборов в Беларуси в 2020 года Вашингтон, реагируя на политику ситуационного нейтралитета Минска, пытался содействовать расширению поля внешнеполитического маневра белорусских властей, имея в виду тем самым ослабление белорусско-российского взаимодействия. Такой подход США был сформулирован в «доктрине Митчелла» в 2018 году, где Беларусь рассматривалась как часть «бастиона против российского нео-империализма».

После резкого сближения Минска с Москвой вследствие протестов 2020 года и тем более после начала российско-украинской войны Вашингтон перестал рассматривать Беларусь как отдельного от России субъекта международной политики. Хотя полностью США не унифицировали санкционную политику в отношении Минска и Москвы, что оставляет некоторые потенциальные возможности для улучшения отношений в будущем.

Прогноз развития отношений

Если в ближайшее время не произойдет еще более резкой эскалации отношений (например, из-за вступления Беларуси в войну), то ситуация постепенно стабилизируется примерно на существующем уровне. США уже практически достигли потолка санкций, политические контакты прекратились, дипломатическое взаимодействие в основном поставлено на паузу. Экономические санкции и общая враждебность будут способствовать дальнейшему отчуждению двух государств и снижению числа точек соприкосновения (особенно в экономике).

На фоне региональной войны и вероятного сближения России с Китаем вопросы демократизации Беларуси и вовлечения Минска в западную политическую орбиту теряют для Вашингтона всяческую актуальность. Для американского политикума в таких условиях гораздо проще пренебречь нюансами местной политической жизни и воспринимать Беларусь как элемент российской внешнеполитической и военной стратегии. Поэтому значимость отношений США с официальным Минском будет, вероятно, и далее снижаться.

Одновременно, с точки зрения географии и близости к театру военных действий, Беларусь сохраняет свое значение как источник дополнительной информации с места событий. Исходя из этого, можно предположить, что США будут стремиться восстановить свое дипломатическое присутствие в стране.

Кроме того, как показывает история двусторонних отношений, даже в периоды «похолодания» США и Беларусь были готовы к осуществлению совместных проектов, если это отвечало общим интересам. Самый яркий пример такого взаимодействия – в 2014 году Управление специальных операций США (SOCOM) купило у правительства Беларуси 700 противотанковых управляемых ракет для комплекса «Конкурс». Ракеты предназначались для сирийских повстанцев и должны были служить средством поражения тяжелой техники ИГИЛ, захваченной у иракской армии. Такого рода взаимодействия в точечных вопросах не стоит исключать и в дальнейшем.

Со своей стороны, Минск будет и дальше подчеркивать заинтересованность в восстановлении равноправных взаимовыгодных отношений и стремиться избегать еще большей конфронтации. Но белорусские власти не станут идти на односторонние уступки Вашингтону и выполнять какие-либо предварительные условия США для начала диалога или демонстрации доброй воли в надежде на ослабление санкций.

Денис Мельянцов
Координатор программы «Внешняя политика Беларуси» Совета по международным отношениям «Минский диалог»