Отношения Беларуси и ЕС: от одного заколдованного круга к другому

Евгений Прейгерман

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 ЕС после мая 2021 года
2 Основные события и процессы в отношениях после мая 2021 года
3 Санкции и контрсанкции
4 Политический диалог и секторальное сотрудничество
5 Противостояние со странами-соседями
6 Торговля и экономическое сотрудничество
7 Выводы и прогноз развития отношений

Главные тенденции в отношениях Беларуси и ЕС после мая 2021 года

- Резкая и беспрецедентная эскалация напряженности в отношениях после инцидента с самолетом авиакомпании «Ryanair»; закручивание спирали санкции-контрсанкции на фоне миграционного кризиса и начала войны в Украине.
- Приостановка сотрудничества в большинстве сфер (за исключением сферы ядерной и радиационной безопасности), разрушение достижений

сотрудничества предыдущего десятилетия и многих основ, скреплявших отношения с 1991 года.
- Секьюритизация отношений и растущее восприятие сторонами друг друга как источников гибридных вызовов в области безопасности; «перетекание» двусторонней напряженности в сферу региональной безопасности.
- Среди всех государств-членов ЕС наибольшая напряженность у Минска развивалась со странами-соседями.
- На фоне политического конфликта взаимная торговля (особенно белорусский экспорт) демонстрировала серьезный рост в 2021 году и начале 2022 года.

Основные события и процессы в отношениях после мая 2021 года

С конца мая 2021 года начался самый негативный период в отношениях Беларуси и ЕС за их тридцатилетнюю историю. Еще до 23 мая, когда произошел инцидент с самолетом «Ryanair», отношения уже имели высокую степень напряженности, связанную с реакцией ЕС на внутриполитические события в Беларуси и ответными действиями Минска. Тем не менее, многое указывало на возможность остановить эскалационную спираль. В частности, в дипломатических кругах в Брюсселе неофициально начинали звучать сомнения в целесообразности усиления санкционного давления на Беларусь. Однако ситуация с самолетом «Ryanair» многое поменяла и стала предвестницей еще больших потрясений.

Санкции и контрсанкции

Подробный обзор действующих санкций ЕС в отношении Беларуси и контрсанкций со стороны Минска представлен в Памятной записке 18/20.04.2022. После президентских выборов 2020 года Брюссель принял уже 6 пакетов ограничительных мер. Почти в каждом случае Минск отвечал собственными симметричными и/или асимметричными ограничительными мерами в адрес ЕС. При этом инцидент с судном «Ryanair» вывел спираль санкций-контрсанкций на качественно новый уровень: все решения по ограничительным мерам и ответные действия после 23 мая можно назвать беспрецедентными.

> С каждым новым санкционным пакетом эскалация напряженности между Беларусью и ЕС усиливалась, что имело все более разрушительные последствия как для двусторонних отношений в различных сферах, так и для региональной безопасности.

При этом заявляемая ЕС цель санкций оставалась постоянной – изменить поведение Беларуси в соответствии с ожиданиями Брюсселя. Однако и риторика, и действия официального Минска исключали возможность таких изменений под давлением санкций. Еще задолго до инцидента с самолетом «Ryanair» белорусские власти подчеркивали, что очередные санкционные пакеты ЕС приведут лишь к новым ответным действиям Минска. Другими словами, правительство Беларуси изначально выражало готовность к диалогу и конструктивному взаимодействию с ЕС лишь при отсутствии мер санкционного принуждения.

Предупреждения Минска о контрсанкциях вызывали у большинства официальных лиц ЕС скепсис. *Во-первых*, многие из них не воспринимают Беларусь как весомого актора в европейском масштабе.

> *Во-вторых*, в своем анализе они исходили из ошибочного предположения о чрезвычайной ценности белорусско-европейских отношений для Минска (как и Минск, судя по всему, изначально исходил из ошибочного ожидания, что ЕС не пойдет на введение масштабных санкций) и потому воспринимали заявления представителей Беларуси как блеф.

Однако раз за разом Минск демонстрировал, что имеет жесткую политическую установку отвечать на каждое новое рестриктивное решение Брюсселя, даже несмотря на растущие собственные издержки. Показательной стала, например, белорусская реакция на 4-й (Ryanair-овский) пакет санкций ЕС: помимо прочего, Минск приостановил участие в инициативе «Восточное партнерство». Это символично не только потому, что Беларусь воздерживалась от такого решения на пике дипломатического конфликта в 2011-2012 годах, но и так как в отсутствие двустороннего базового соглашения «Восточное партнерство» являлось для Беларуси фактически единственной платформой для регулярной коммуникации и разнопланового сотрудничества с ЕС.[1]

При этом из-за небольшого размера собственной экономики и, соответственно, ограниченности имеющихся в распоряжении экономических средств реагирования Минск в основном наносил «контрудары» по пяти направлениям:

1. Введение и расширение собственного списка лиц, которым запрещен въезд в Беларусь и на территорию Союзного государства.

2. Снижение взаимного дипломатического присутствия с институтами и государствами-членами ЕС, сокращение каналов и интенсивности коммуникации.

3. Ограничение/исключение возможностей стран и институтов ЕС работать в рамках политических и гуманитарных проектов внутри Беларуси (то есть «удар» по политическим и гуманитарным интересам ЕС внутри Беларуси).

4. Ограничение/прекращение сотрудничества со странами ЕС по вопросам трансграничной безопасности.

5. Усиление репрессий против оппозиционных активистов и НГО внутри Беларуси.

Внесение официальных лиц ЕС в собственный список – это наиболее простая и безболезненная мера реагирования, которая по принципу взаимности применялась с первого раунда европейских санкций. По мере расширения номенклатуры санкций ЕС Минск переходил к сокращению форматов сотрудничества и ущемлению интересов ЕС уже в самой Беларуси. Последнее касается не только взаимодействия с европейскими политическими фондами и НГО, а также образовательных и культурных программ на базе посольств государств ЕС, но и условий для работы белорусских НГО и СМИ, которые получают финансирование от ЕС. В этом смысле санкции ЕС сильно помогли сторонникам «зачистки» общественно-политического поля среди госаппарата Беларуси.

В конце 2021 года, на новом витке спирали противостояния, Минск принял ответный пакет экономических санкций (эмбарго на поставки некоторых групп товаров из ЕС), которые, по словам премьер-министра Романа Головченко, уже не были «ни асимметричными, ни формальными». В феврале 2022 года экономические контрсанкции пополнились запретом железнодорожного транзита через Беларусь нескольких категорий грузов, погруженных на станциях «Литовских железных дорог». Это стало реакцией на решение Вильнюса прекратить транзит по своей территории белорусских калийных удобрений. А в ответ на 6-й («военный») пакет санкций ЕС Беларусь включила все государства-члены ЕС в список «недружественных стран» и легализовала множественные ограничения в отношении их юридических и физических лиц. Минск зеркально ответил и на санкции против белорусских грузоперевозчиков.

Кроме того, после введения масштабных «военных» санкций ЕС и США в белорусском правительстве был создан оперативно-ситуационный штаб, работающий «в мобилизационном режиме». Регулярные консультации и координация осуществляется также на уровне рабочих групп Беларуси и России. Попытки координировать антисанкционную политику началась и в рамках ЕАЭС, еще в 2021 году. По словам белорусского вице-премьера Игоря Петришенко, в

октябре 2021 года интеграционное объединение выработало 6 мер по реагированию на санкции. Правда, возможности этих мер не стоит переоценивать: решение о запуске совместного механизма должно приниматься отдельно в каждом конкретном случае. А значит – каждый раз подвергающиеся санкциям государства-члены ЕАЭС будут сталкиваться с нежеланием других государств-членов присоединяться к коллективным антисанкционным мерам из-за ущерба собственным экономическим и политическим интересам.

Политический диалог и секторальное сотрудничество

Таким образом, полтора года после принятия первого пакета ограничительных мер ЕС имеется достаточно фактов и данных, чтобы подвести первые итоги санкционного противостояния и понять его последствия для сотрудничества Беларуси и ЕС в различных сферах.

В документах ЕС постоянно подчеркивается, что цель санкций – «оказать давление на политическое руководство Беларуси с тем, чтобы предотвратить дальнейшее насилие и репрессии, освободить всех политических заключенных и других несправедливо задержанных лиц, а также инициировать настоящий и инклюзивный национальный диалог с широкими слоями общества». Очевидно, что уже принятые 6 пакетов ограничительных мер не привели к достижению этих целей, несмотря на беспрецедентный характер и масштаб трех крайних пакетов.

> Наоборот, по всем заявленным целям ЕС ситуация в Беларуси после введения санкций только ухудшалась, притом существенно. Более того, санкционная война ожидаемо привела к разрушению всех достижений периода нормализации отношений 2016-2020 годов и многих основ сотрудничества, на которых отношения базировались с 1991 года.

Это, как показали миграционный кризис и события после 24 февраля, имеет крайне негативные последствия как для двусторонней повестки, так и для региональной безопасности.

Уже с конца мая 2021 года отношения Беларуси и ЕС находились в состоянии свободного падения. Тогда было очевидно, что дипломатический конфликт не мог быть решен на условиях ни одной из сторон, но после инцидента с самолетом «Ryanair» логика действий сторон стала определяться почти исключительно лишь тактическими потребностями реагирования и отсутствием какого-то долгосрочного видения. На таком фоне возникла проблема секьюритизации

отношений, которая быстро привела к восприятию сторонами друг друга как источников гибридных вызовов в области безопасности. Также начался болезненный процесс разрыва многих базовых экономических, институциональных и социальных связей между Беларусью и странами ЕС.

Обе стороны подчеркивали и продолжают подчеркивать готовность вернуться к диалогу и сотрудничеству при выполнении своих условий. Например, МИД Беларуси после каждого нового заявления об ответных ограничениях повторяет, что «предложение белорусской стороны о развитии диалога, взаимодействия и сотрудничества с Европейским союзом на основе принципов равноправия и взаимного уважения остаются в силе». В этом плане показательно и то, что Минск не вышел из «Восточного партнерства» полностью, а приостановил в нем участие. Такая формулировка сохраняет больше возможностей в случае благоприятного развития дальнейших событий. То же самое и с решением приостановить действие соглашения о реадмиссии: по факту оно демонтирует одно из знаковых достижений периода нормализации отношений 2016-2020 годов, но одновременно оставляет дополнительную вариативность будущих шагов.

Однако проблема в том, что противостояние зашло уже слишком далеко. Оно затянуло стороны в настолько глубокую воронку конфронтации, что выйти из нее чрезвычайно сложно, даже если и в Беларуси, и в ЕС возникнет соответствующая политическая воля. Сегодня даже простая дипломатическая коммуникация, хотя и продолжается, беспрецедентно урезана в формах и содержании. Уровень взаимного недоверия и неуважения превращает многие контакты в неприятную формальность, в ходе которой сложно искать точки соприкосновения. При этом секторальное сотрудничество уже прекращено фактически во всех сферах, кроме мирного атома. Минск подчеркивает, что продолжающееся взаимодействие с ENSREG по вопросам атомной энергетики является выражением его доброй воли, но после 24 февраля перспектива остановки отношений и в этой сфере уже вряд ли может выполнять сдерживающую функцию.

> Почти сразу после резкой эскалации санкционного противостояния разрыв ткани белорусско-европейских отношений стал приобретать концептуальное измерение.

В июле 2021 года Александр Лукашенко заявил о необходимости «серьезной корректировки» внешнеполитической стратегии после «избирательной кампании прошлого года и последовавшей за ней санкционной травли Беларуси». Обращаясь к сотрудникам МИД, он подчеркнул: *«В министерстве должны четко понимать,*

что современный мир не ограничивается лишь странами Европейского союза. Он гораздо шире». Переориентировать приоритетное дипломатическое внимание он предложил на такие страны, как Китай, Индия, Пакистан, Вьетнам, Турция и другие государства в Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке. То есть в глазах белорусского руководства даже европейский рынок, при всей его традиционной выгодности, начинал выглядеть политически рискованным. Это создавало мощный импульс изменить собственные стратегические ориентиры по диверсификации белорусского экспорта.

Во второй половине февраля 2022 года МИД представил обзор итогов внешней политики Республики Беларусь и деятельности Министерства иностранных дел в 2021 году. Ожидаемо и символично отношения с ЕС заняли лишь 9-е место в списке внешнеполитических направлений: они расположились позади не только стран «дальней дуги», но и даже Африки, Ближнего Востока, Латинской Америки и Карибского бассейна (для сравнения: в обзоре за 2019 год отношения с ЕС находились на 4-ой позиции, вслед за Россией, ЕАЭС и СНГ). При всей условности такого ранжирования оно отражает укрепляющиеся в Минске представления о стратегических возможностях на европейском векторе.

Противостояние со странами-соседями

Отдельно отметим одну из главных проблем конфликта с ЕС для Беларуси: среди всех государств-членов ЕС наибольшая напряженность у Минска сложилась со странами-соседями, притом всеми. Череда событий после августа 2020 года включила в эту напряженность как традиционные сюжеты вокруг темы демократии и прав человека, а также, например, организаций польского меньшинства в Беларуси, так и новые: вопросы нелегальной миграции, трансграничной безопасности, логистики и резко возросших военных рисков.

Прямая официальная коммуникация с Литвой и Латвией сегодня практически парализована. Дипломатические отношения не разорваны и посольства этих стран в Минске не закрыты, но после высылки всех дипломатов их работа заморожена. Аналогичная ситуация с белорусскими посольствами в Вильнюсе и Риге. Дипмиссии Беларуси и Польши сохраняют функциональность, но работают в урезанном формате.

> Среди трех стран-соседей наиболее значимым является, безусловно, конфликт с Польшей.

До середины осени 2021 года существовала вероятность остановить дальнейшую эскалацию по линии Минск-Варшава, что имело бы позитивный эффект для отношений со всем ЕС. Вначале надежду давали закрытые переговоры о возможном освобождении из заключения представителей непризнанного Союза поляков Беларуси. Однако переговорный процесс был сорван как из-за позиции самих заключенных, так и действий сторон, приведших в итоге к опубличиванию конфиденциальной темы.

Второй шанс для деэскалации появился в самом начале миграционного кризиса. 16 августа 2021 года состоялась рабочая встреча в рамках Белорусско-Польской межправительственной координационной комиссии по делам трансграничного сотрудничества. После встречи пресс-служба МИД Беларуси сообщила: *«Стороны обменялись мнениями об обстановке на государственной границе, тенденциях ее развития и проблемных вопросах, влияющих на пограничную безопасность. Делегации также рассмотрели вопросы развития договорно-правовой базы в пограничной сфере. По итогам встречи достигнута договоренность о продолжении дальнейшего взаимодействия».*

Однако последовавшие события привели к тому, что в Варшаве итоги встречи были признаны неудовлетворительными. В результате количество польских чиновников и дипломатов, которые готовы отстаивать необходимость деэскалации в отношениях с Минском, резко сократилось. Сорвавшаяся в последний момент встреча глав МИД двух стран на полях Генассамблеи ООН стала еще одним отражением несовместимости подходов сторон. За этим последовала наиболее острая фаза миграционного кризиса, который на полгода стал основной конфликтной линией в отношениях.

Торговля и экономическое сотрудничество

На протяжении 2021 года наблюдалась уже фиксировавшаяся в предыдущие периоды конфронтации между Беларусью и ЕС тенденция: по мере ухудшения политических отношений происходил заметный рост товарооборота и, в частности, белорусского экспорта. Очевидно, что нараставшее санкционное давление не способствовало развитию экономических связей, но оно и не перекрывало влияние других факторов роста: восстановления экономик стран ЕС после пандемийного шока 2020 года и, соответственно, повышенного спроса на некоторые экспортные позиции Беларуси.

Показательно, что из всех мировых регионов именно в ЕС белорусский товарный экспорт в 2021 году вырос больше всего. По итогам года его рост составил 74,4% (т.е. на 4,1 млрд долл. США), а общий объем достиг 9,5 млрд долл. США. При этом поставки выросли в 21 страну ЕС. Весь товарооборот с ЕС увеличился на 36,5% до 16,3 млрд долл. США. Положительное сальдо для Беларуси сложилось на уровне 2,7 млрд долл. США. Эти показатели далеки от рекордного 2012 года, когда товарооборот составлял 29,9 млрд долл. США, а белорусский экспорт – 17,6 млрд. Однако они лучше цифр 2019 года, когда политические отношения Минска и Брюсселя находились в точке исторического максимума. Торговля услугами в 2021 году также имела позитивный для Беларуси баланс: положительное сальдо в размере 0,89 млрд долл. США, при экспорте в 2,74 млрд (годовой прирост на 7,3%) и импорте в 1,85 млрд (прирост 20%).

В начале 2022 года тенденция в торговле товарами сохранилась, хотя темпы роста показателей сократились. Так, по данным Белстата, товарооборот между Беларусью и странами Европейского союза в январе-феврале составил 2 млрд 157,4 млн долл. США (100,8% от показателя за аналогичный период 2021 гожа). Белорусский экспорт равнялся 1 млрд 364,6 млн долл. США. Этот показатель на 4,3% больше показателя января-февраля 2021 года. Импорт из стран ЕС составил 792,8 млн долл. США, то есть снизился на 4,6% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В итоге положительное сальдо в торговле товарами со странами Евросоюза для Беларуси сложилось в размере 571,8 млн долл. США. За первые два месяца 2022 года заметный прирост товарооборота произошел с Бельгией, Ирландией, Нидерландами, Польшей, Португалией, Румынией, Словенией, Финляндией и Швецией. Наибольшее снижение товарооборота зафиксировано с Австрией, Германией, Данией, Испанией и Хорватией.

> После начала российско-украинской войны в экономическом сотрудничестве Беларуси и ЕС открывается новая глава.

Оценить реальный ущерб от масштабных «военных» санкций и контрсанкций можно будет только после появления статистических данных. Однако очевидно, что происходит разрыв экономической ткани, скреплявшей отношения Беларуси и ЕС. Это касается не только торговых потоков, но и всего комплекса экономического взаимодействия, в том числе транзитных путей. Последнее особенно серьезно в региональном масштабе. Блокировка или деформация давно существовавших транспортных коридоров и логистических цепочек будут иметь последствия для всего комплекса отношений и безопасности в Восточной Европе. Опасный процесс «балканизации» региона пойдет с удвоенной скоростью.

Выводы и прогноз развития отношений

1. Дипломатическое и санкционное противостояние между Беларусью и ЕС быстро достигло уровня, когда начинается разрыв самих основ сотрудничества, изменяющий логику сторон в отношении друг друга. Это уже качественно более серьезная проблема, чем только отсутствие взаимного доверия и уважения.

2. В предыдущие периоды (например, после конфликтов 2006-8 и 2011-12 годов) Минск шел на необходимые для нормализации отношений шаги не под давлением санкций, а когда по тем или иным причинам (экономическим и геополитическим) хотел более активно пользоваться возможностями в отношениях с ЕС, что хорошо показывают исследования. Это обстоятельство не учитывалось Брюсселем после августа 2020 года. В итоге санкции ожидаемо не только отдалили ЕС от достижения заявленных целей в Беларуси, но и привели на фоне усиливающихся геополитических потрясений к тому, что теперь Минск видит все меньше возможностей на ЕС-овском направлении. По крайней мере, риски, связанные с нормализацией отношений, в глазах белорусского руководства начинают перевешивать возможности.

3. Многие в ЕС, со своей стороны, также сомневаются, что новая нормализация отношений может вернуть стабилизирующую роль Минска в регионе и способствовать улучшению ситуации с правами человека внутри Беларуси. К тому же, в институтах и странах ЕС получает распространение тезис о том, что Беларусь утратила полный суверенитет и теперь не способна вести независимую внешнюю политику.

4. В этих условиях становится все менее очевидно, что именно в реальности (а не гипотетически) Беларусь и ЕС могут дать друг другу в случае перехода к деэскалации напряженности. Проблема отягощена разрушением почти всех каналов дипломатической коммуникации.

5. Такие последствия легко прогнозировались еще до начала санкционного противостояния и на его первых этапах. Однако в силу различных объективных и субъективных причин эти очевидные перспективы были проигнорированы. Можно ли тогда ожидать, что в новой региональной действительности стороны начнут проявлять больше стратегической мудрости? Угрозы дальнейшей эскалации и интернационализации российско-украинской войны должны к этому подталкивать. Поэтому ключевым фактором для отношений Беларуси и ЕС является ситуация на поле боя в Украине и степень вовлеченности Минска и европейских столиц в конфликт.

6. Однако по состоянию на конец апреля 2022 года мало что указывает на вероятность быстрого слома негативных тенденций в отношениях Беларуси и ЕС. *Во-первых*, повторимся, соотношение рисков и возможностей в восприятии сторон сейчас не в пользу последних. *Во-вторых*, стороны продолжают думать, что уступки будут восприняты как проявление слабости и в итоге приведут к еще худшим для них последствиям. *В-третьих*, санкции против Беларуси (и России) – одна из немногих тем, которая сейчас объединяет почти весь ЕС. Поэтому европейским политикам намного проще «плыть по течению» и вводить новые санкции, чем идти в стратегических целях против популярного мейнстрима.

7. Более того, между Минском и Брюсселем появляется новый заколдованный круг по теме утраты Беларусью суверенитета. Единственный способ понять степень самостоятельности Минска – это прямая коммуникация с белорусскими властями на разных уровнях. Но целесообразность такой коммуникации многие европейские дипломаты ставят под вопрос именно из-за собственной убежденности в несамостоятельности Беларуси.

---

[1] Хотя во многом решение Минска приостановить участие в «Восточном партнерстве» отражало и так сложившуюся реальность в отношениях, которая делала невозможным продолжение работы Беларуси в инициативе в прежних объемах и форматах.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»