Комментарий
17 января 2022

Уроки отношений ЕС с Беларусью: взаимозависимость как стратегия соседства для «геополитического ЕС»?

Мириам Космель, Евгений Прейгерман

Резюме

На фоне растущей конкуренции великих держав и несмотря на провозглашенную амбицию стать влиятельным глобальным актором, ЕС демонстрирует неспособность справляться с вызовами, с которыми сталкивается в Беларуси. Анализ провалов в отношениях с Беларусью может помочь сформулировать важные уроки для «геополитического ЕС».

Содержание

1 Логика функционализма и Европейская политика соседства
2 Особый случай Беларуси
3 Политика обусловленности устарела для всего региона соседства?
4 Альтернатива: разумное управление взаимозависимостью
5 ЕС-Беларусь: дипломатия и экономическое сотрудничество
6 Упущенная возможность
7 Достаточно взаимозависимы, чтобы «уколоть», но недостаточно, чтобы влиять

Опубликовано в GED-project

Логика функционализма и Европейская политика соседства

Теоретики функционализма в международных отношениях давно утверждают, что существует причинно-следственная связь между экономической взаимозависимостью и политическим сближением. Перенося эту логику на контекст отношений ЕС со странами-соседями: чем обширнее экономическое сотрудничество и взаимозависимость – тем выше влияние и возможности взаимовыгодно управлять политическими процессами в регионе соседства. Другими словами, усиленное экономическое взаимодействие укрепляет

связность и создает взаимозависимость, которые, в свою очередь, не просто способствуют возникновению политического влияния, но и расширяют его со временем.

Европейская политика соседства (ЕПС) долгое время руководствовалась противоположной логикой. Она базировалась на обосновании другой политики – расширения, которая до 2000-х годов считалась самой успешной политикой ЕС. Основываясь на лозунге «все, кроме институтов», ЕПС исходила из того же ожидания: что крупный и привлекательный рынок ЕС, его финансовая мощь и высокие стандарты жизни будут стимулировать страны-партнеры проводить реформы в обмен на «пряник» в виде более тесного сотрудничества с ЕС. Символично, в 2011 году ЕС решил, что отношения с соседями будут регулироваться принципом «большее за большее»: Брюссель обещал углубленное партнерство тем странам, которые демонстрировали больший прогресс в демократических реформах.

Особый случай Беларуси

Беларусь уже давно воспринимается как особый случай в регионе соседства ЕС. После 1996 года ЕС не признал ни одни выборы в Беларуси свободными и справедливыми и потому ставил под сомнение легитимность белорусских властей. В результате политические отношения Беларуси и ЕС в основном характеризовались напряженностью. Показательно, что Беларусь остается единственной страной-соседом, у которой до сих пор нет базового соглашения с ЕС.

Такой правовой и политический вакуум в отношениях имел два негативных последствия. *Во-первых*, он существенно снижал возможности для сотрудничества, в том числе в сфере экономики. *Во-вторых*, как следствие, он маргинализировал влияние ЕС на Минск, что со всей очевидностью проявилось после президентских выборов в Беларуси в 2020 году.

Говоря прямо, правительство Александра Лукашенко может позволить себе просто игнорировать мнения и требования ЕС. В то же время Россия, которая тесно взаимосвязана с Минском, остается единственным серьезным геополитическим игроком в Беларуси.

Политика обусловленности устарела для всего региона соседства?

Политика обусловленности имела разные результаты в прошлом, однако сегодня она исчерпывает себя во всем регионе соседства ЕС. Страны, продвинувшиеся в реформах наиболее далеко, уже получили или получат в ближайшее время все выгоды, предусмотренные пакетом ЕПС: например, соглашения об ассоциации и безвизовый режим в рамках «Восточного партнерства».

Следующим логическим шагом, который позволил бы ЕС сохранять влияние на страны-партнеры, была бы перспектива их вступления в ЕС, однако такая перспектива отсутствует в краткосрочной перспективе. И еще более очевидно, что традиционная политика обусловленности не будет работать в отношении тех соседей, которые не стремятся стать членами ЕС. Поэтому концепция обусловленности в ЕПС будет теперь неизбежно выглядеть все более устаревающей.

> **График 1:** Интенсивность и характер отношений Беларуси и ЕС в 2011-2021 годах.| Copyright: Совет по международным отношениям «Минский диалог». «Минский барометр» использует метод ивент-анализа для квантификации внешнеполитической активности. Описание методологии мониторинга доступно здесь. Исследование не проводилось в период с января 2017 по февраль 2018 года.

Альтернатива: разумное управление взаимозависимостью

В этой ситуации логика функционализма может предложить практическую альтернативу обусловленности, особенно если ЕС действительно стремится к повышению своей геополитической значимости. Иными словами, ЕС должен быть готов предложить странам-соседям широкие возможности для экономического сотрудничества **без предварительных условий**. При этом ЕС может прагматично рассчитывать, что такой подход усилит структурные взаимозависимости и, таким образом, повысит его влияние и возможности во всем регионе соседства.

В целом ЕС следует готовиться к тому, что его отношения со странами-соседями будут становиться все более сложными и транзакционными. Поэтому анализ опыта сложных отношений с Беларусью может оказаться особенно полезным.

Это не означает, что ЕС должен полностью отказаться от своей ценностной повестки. Цель предложенной альтернативной стратегии – «нового прочтения» логики функционализма – определить долгосрочные варианты усиления

взаимовыгодного сотрудничества ЕС и стран-соседей в наиболее релевантных сферах (инфраструктура, новые технологии), что также позволило бы ЕС оказывать большее позитивное влияние на стабильное развитие региона.

Таблица 1: Торговля товарами Беларуси и ЕС в 2012-2018 годах, в млрд долл. США. Copyright: МИД Беларуси (2020)

Таблица 2: Торговля товарами Беларуси и России в 2012-2019 годах, в млрд долл. США. Copyright: МИД Беларуси (2020)

ЕС-Беларусь: дипломатия и экономическое сотрудничество

Хотя отношения ЕС и Беларуси с 1996 года в основном находились в «негативной зоне», в некоторые периоды происходила их относительная нормализация. Последнее десятилетие особенно показательно в плане меняющейся дипломатической динамики этих отношений и ее значения для экономического сотрудничества.

Сравнение данных на Графике 1 с показателями торговли между ЕС и Беларусью говорит о том, что прямой связи между политическими и экономическими отношениями не существовало. Как видно из Таблицы 1, двусторонняя торговля не страдала от напряженности политических отношений. В реальности наблюдался противоположный тренд. В 2021 году, когда политический диалог был практически замороженным, торговля и белорусский экспорт в ЕС достигли наивысших значений. А по мере того, как стали улучшаться политические отношения, происходило снижение показателей торговли.

Так как львиная доля белорусского экспорта состояла из нефтепродуктов, произведенных из российской сырой нефти, торговля между Беларусью и ЕС была в большей степени функцией белорусско-российских экономических отношений, чем политических договоренностей между Минском и ЕС. Это хорошо видно при сравнении статистики по импорту из России (Таблица 2) и экспорту в ЕС (Таблица 1).

Упущенная возможность

Таким образом, данные 2011-2021 годов показывают ошибочность ожиданий, что улучшение политических отношений со сложным партнером приводит к автоматическому прогрессу в экономической и правовой сферах, что соответствовало бы *обратной логике функционализма*. Нормализация отношений

ЕС и Беларуси в 2016-2020 годах привела лишь к одному юридическому достижению – заключению соглашений по визовой фасилитации и реадмиссии в 2020 году.

Хотя уже в 2017 году Минск предлагал начать переговоры о базовом соглашении и выражал сильную заинтересованность в расширении экономического сотрудничества. Однако Брюссель выдвигал жесткое условие: дальнейший прогресс в экономическом сотрудничестве и институциональном сближении будет зависеть от прогресса Минска в области демократизации, в том числе по вопросу смертной казни.

Европейские официальные лица исходили из того, что интерес Беларуси расширить экономическое сотрудничество создавал достаточный рычаг для политического влияния ЕС и что это влияние можно использовать в логике обусловленности. В результате такой подход не только не привел к какому-то прогрессу в области прав человека и демократизации, в том числе по вопросу смертной казни. Но и, с точки зрения функционализма, ЕС упустил возможность укрепить экономическую взаимозависимость с Беларусью в тот период, когда политические условия этому в наибольшей степени благоприятствовали.

Достаточно взаимозависимы, чтобы «уколоть», но недостаточно, чтобы влиять

Текущий кризис в отношениях ЕС и Беларуси показывает, что взаимозависимость между сторонами все же существует, что отражает «судьбу географии». Но степень их взаимозависимости настолько минимальна, что она позволяет Минску и Брюсселю лишь «укалывать» друг друга, если на то есть желание. Однако ее недостаточно, чтобы возникло позитивное политическое влияние – возможности подталкивать друг друга к искомым решениям.

Попытки ЕС заставить Минск изменить внутриполитический курс с помощью санкций безрезультатны. Наоборот, санкции имеют прямо противоположный эффект: белорусские власти отвечают на них еще большим усилением репрессий против политических оппонентов и НГО внутри страны и приостановкой участия страны в «Восточном партнерстве» и соглашении о реадмиссии 2020 года. К тому же, в ответ на санкции Минск с решительностью демонстрирует свою геостратегическую значимость, что показали его действия в контексте миграционного кризиса на границе с ЕС.

Ситуация сегодня выглядела бы иначе, если бы в 2015-2020 годах ЕС и Беларусь смогли выстроить сотрудничество в социально-экономической сфере так, чтобы взаимовыгодно расширить свою взаимозависимость. Политическое влияние не может возникнуть в результате реагирования на уже начавшийся кризис с помощью требований и санкций. ЕС было бы полезно выйти за рамки лишь громких концепций – как, например, «стратегическая автономия» – и сконцентрироваться на реальной работе для увеличения своего геополитического влияния, особенно в регионе соседства, где находятся его основные интересы и уязвимости. Для этого традиционный подход обусловленности, заимствованный из политики расширения, следует заменить разумным управлением социально-экономическими взаимозависимостями с соседями.

Мириам Космель
Старший эксперт по Восточной Европе и Европейской политике соседства, Фонд Бертельсманна (Германия)

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»