Внешняя политика Беларуси: в поисках оптимального баланса

Евгений Прейгерман

Резюме

На совещании по вопросам участия в интеграционных структурах и сотрудничества с европейскими организациями, которое прошло 5 марта 2019 года, Александр Лукашенко заявил цель достижения реального баланса во внешней политике Беларуси. По его мнению, «в идеале западный и восточный векторы белорусской внешней политики должны уравновешивать друг друга», а «к балансу мы придем только тогда, когда рынок ЕС для нас превратится в реальную альтернативу российскому не на бумаге, а на деле, по конкретным результатам».

Содержание

1 Что такое внешнеполитический баланс?
2 Какой баланс нужен Беларуси?
3 Что поможет оптимизировать баланс внешнеполитических рисков Беларуси?

Идеи о внешнеполитическом балансе и балансировании высказываются в Беларуси, в том числе на высшем уровне, с первого дня ее суверенного развития. Что естественно, учитывая географические и геостратегические реалии, в которых находится страна. Однако дискуссии редко выходят за рамки общей констатации желательности баланса для более полной реализации национальных интересов Беларуси. Не хватает экспертно-академической проработки содержания оптимального баланса и того, как его воплотить на практике.

Что такое внешнеполитический баланс?

На первый взгляд, значение термина «внешнеполитический баланс» очевидно. Он подразумевает некоторое абстрактное состояние, при котором один вектор внешней политики уравновешивает другой. То есть государство имеет примерно одинаково развитые отношения в различных сферах с двумя или более

иностранными государствами. Искомым следствием этого являются снижение зависимости государства от какого-то одного партнера и, соответственно, более широкое поле для внешнеполитического маневра.

Однако это лишь первое и наиболее общее приближение к идее баланса во внешней политике [1]. Его достаточно для публичной декларации политических намерений, но недостаточно для практического воплощения этих намерений. Так как на таком уровне абстракции непонятны конкретное содержание термина и его прикладные характеристики. Что именно должно квалифицироваться как баланс во внешней политике? Какое качественное и количественное соотношение ключевых внешнеполитических партнеров может считаться уравновешенным? Какие сферы взаимодействия (торговля, инвестиции, энергетика, военное сотрудничество, дипломатия, участие в интеграционных проектах) являются наиболее значимыми для стремящегося к балансу государства?

Например, можно ли назвать сбалансированной ситуацию, при которой объемы торговли (в частности, экспорта) с основными партнерами уравновешены, но при этом с одним партнером государство входит в экономические и военно-политические интеграционные объединения, а с другими имеет несравнимо более скромные институциональные отношения? Или ситуацию, когда государство имеет примерно одинаковый уровень институциональных отношений с ведущими международными акторами, статистически выравненную торговлю с ними, но одновременно сохраняет критическую уязвимость от одного из них (например, в энергетической сфере)?

Более того, обычно дискуссия о балансе подразумевает механическое сравнение каких-то легко фиксируемых показателей: статистических данных, глубины интеграции и т.д. Но должны ли включаться в анализ сложно фиксируемые факторы? Например, интересы и намерения внешних акторов по отношению к государству. И должен ли при этом учитываться более широкий международный контекст? К примеру, отношения между великими державами, которые во многом формируют качество международной среды и предопределяют конкретные потребности стремящегося к балансу государства.

Наконец, что следует считать точкой отсчета при поиске внешнеполитического баланса и через какую призму можно оценивать результаты? Очевидно, что для государств, имеющих различные характеристики в системе международных отношений, смысл и содержание баланса во внешней политике также будут разниться.

> Если для небольших государств поиск баланса – это естественная стратегия выживания в качестве суверенного актора, то крупные державы часто склонны воспринимать такое поведение негативно, как попытку «усидеть на двух стульях».

Все эти вопросы указывают на простой вывод. Универсальной формулы баланса во внешней политике не может быть в принципе. Отправной точкой в определении такой формулы и способов ее реализации должны быть потребности конкретного государства в конкретной международной среде. Последние зависят, главным образом, от структурного положения государства в системе международных отношений. То есть от объективных характеристик, которые предопределяют возможности и уязвимости государства.

Какой баланс нужен Беларуси?

Беларусь является малым государством, и это ее ключевая характеристика в системе международных отношений. Малость в системных категориях определяется не количественными (размер территории, населения, ВВП или военных расходов), а качественными характеристиками. Малым считается такое государство, которое не способно самостоятельно формировать собственную среду безопасности. Более того, оно не способно это делать даже в союзе с подобными малыми государствами, которые воспринимают субъектность друг друга как легитимную и равную. Часто даже государства, имеющие солидные количественные показатели, все равно являются малыми в системных категориях. Очевидный пример – Украина.

Малое государство крайне уязвимо к изменяющимся внешним условиям. Идеальной для малого государства является такая международная среда, которая имеет высокую предсказуемость и основана на понятных и хорошо работающих правилах. Непредсказуемость же всегда является вызовом и несет в себе повышенные риски. Потому что малое государство, в отличие от крупного, не имеет права на серьезную ошибку.

> Из-за недостаточности ресурсов и неспособности формировать собственную среду безопасности цена ошибки для малого государства всегда может оказаться запретительно высокой.

При этом малое государство не может хотя бы в какой-то степени самоизолироваться от происходящего в международной среде и таким образом обезопасить себя. Оно вынуждено постоянно адаптироваться к внешним изменениям, повлиять на которые практически не в состоянии. Это во многом созвучно с экономическим определением малой открытой экономики (каковой также является Беларусь) – страны, которая критически зависит от экспортно-импортных операций, но при этом лишь минимально влияет на состояние международных рынков.

Таким образом, внешнеполитический баланс малого государства может выстраиваться только с учетом динамики внешних условий. А его успешность зависит от способности минимизировать неизбежные риски от происходящих изменений и управлять ими.

> То есть фактически для малого государства, в том числе и для Беларуси, внешнеполитический баланс в первую очередь сводится к ***балансу рисков***.

Это принципиально важно как для понимания логики международного поведения Беларуси, так и для оптимизации практики белорусской внешней политики.

Баланс рисков должен не просто выравнивать статистически фиксируемые показатели отношений с основными партнерами, но и уравновешивать ожидания и интересы партнеров. Более того, должны балансироваться вероятность возникновения рисков на различных векторах внешней политики и возможности купировать такие риски в случае возникновения. В долгосрочной перспективе государство должно стремиться и к механическому балансу показателей в двусторонних отношениях с ключевыми внешними акторами. Однако достижение этого механического баланса должно быть не целью, а средством поддержания баланса рисков.

В качестве примера логики баланса рисков в действии можно привести проведение Беларусью военных учений совместно с Российской Федерацией. Многим кажется очевидным, что отказ от таких учений стал бы практическим шагом в сторону повышения белорусского внешнеполитического баланса. Мол, совместные учения еще больше привязывают Минск к Москве. Однако с точки зрения баланса рисков, такая оценка ошибочна. Не только потому что резкое снижение сотрудничества в военной сфере с большой вероятностью вызовет негативную реакцию России и создаст дополнительный риск действий с ее стороны против интересов Беларуси. Но и потому, что сворачивание

взаимодействия будет означать рост непредсказуемости для Минска поведения России в военной сфере в целом. Другими словами, совместные военные учения нужны Беларуси не только, чтобы тренировать общие подходы к обороне Союзного государства, но и чтобы лучше знать и понимать союзника.

Поэтому естественным способом минимизировать риски от тесного военного сотрудничества с Россией для Беларуси является не отказ от этого сотрудничества (который привел бы к противоположному результату), а поиск способов повысить его транспарентность и безопасность в глазах соседей и Запада. Очевидная попытка обеспечить такой баланс была предпринята до и в ходе учений «Запад-2017».

Что поможет оптимизировать баланс внешнеполитических рисков Беларуси?

Так как внешнеполитический баланс призван минимизировать риски, происходящие извне, то малому государству необходимо обладать максимальной гибкостью для реагирования на изменения внешней среды. Поэтому все, что повышает такую гибкость и расширяет поле для маневра, помогает Беларуси придерживаться оптимального для ее интересов баланса рисков.

При этом особое внимание при выстраивании и поддержании баланса рисков Беларуси следует обратить на следующее:

1. Стремление к балансу само по себе не должно становиться дополнительным источником рисков. Часто действия по реализации концепции внешнеполитического баланса на практике приводят к противоположным результатам, так как увеличивают риски и повышают уязвимость малого государства. Поэтому следует избегать резких действий, которые могут существенно нарушить интересы основных партнеров Беларуси и вызвать непредсказуемую или прогнозируемо негативную реакцию с их стороны.

2. В долгосрочной перспективе искомый Беларусью баланс будет наиболее устойчивым, если он станет частью консенсуса между большими игроками по поводу места и роли Беларуси в региональной системе безопасности. Другими словами, Минск должен проработать и предложить видение собственной роли, которая так или иначе будет отвечать интересам всех ключевых стейкхолдеров безопасности в Восточной Европе: России, ЕС, США, Китая и самих стран региона.

В условиях нарастающей геополитической напряженности эта задача может казаться недостижимой. Однако распад системы контроля над вооружениями, начинающаяся гонка вооружений и устаревание глобальной модели стратегической стабильности делают дальнейшую бесконтрольную эскалацию в военно-политической сфере непозволительной роскошью для человечества. Самые базовые потребности в области безопасности будут все больше подталкивать мировые державы к поиску механизмов сдерживания такой эскалации и повышению мер доверия и безопасности в зонах потенциального кинетического столкновения. Беларусь является военной союзницей России, но при этом имеет двусторонние соглашения по мерам доверия и безопасности со всеми соседями: Украиной, Польшей, Литвой и Латвией. На основании этого Беларусь могла бы предложить удовлетворяющую все заинтересованные государства региональную модель военной транспарентности и предотвращения неконтролируемой эскалации в случае инцидентов.

> Поэтому центральной задачей белорусской дипломатии и экспертного сообщества должна стать проработка концепции превращения Беларуси в своего рода историю успеха восточноевропейской безопасности.

Для практической реализации эта концепция должна быть детально объяснена и согласована со всеми ключевыми акторами региональной безопасности.

3. Главной внутренней опорой внешнеполитического баланса может быть только устойчивая и конкурентоспособная экономика. Уже реализуемая формула экономической безопасности «30-30-30» (согласно которой треть белорусского экспорта должна идти в страны ЕАЭС, треть – в страны Европейского союза и еще одна треть – в остальные регионы мира), безусловно, задает движение в нужном направлении. Важно дополнить эту формулу еще, как минимум, двумя экономическими задачами.

Во-первых, Беларуси необходим мощный сектор экономики, который вносит существенный вклад в ВВП и при этом минимально зависит от промежуточных товаров и рынков конкретных стран. Это возможно лишь в том случае, если продукция этого сектора конкурентоспособна на мировом рынке. Очевидным кандидатом на такую роль является IT-сектор, который благодаря ряду государственных решений демонстрирует в последние годы высокие темпы роста. Чтобы этот сектор стал опорой внешнеполитического баланса, необходимо

сохранить тенденции его развития. А это требует не только дальнейшей законодательной работы, но и адаптации системы среднего и высшего образования под нужды современного мира.

Во-вторых, через создание особенно привлекательных условий для инвесторов следует укоренить на территории Беларуси серьезные интересы экономических субъектов из-за рубежа. Из стран, которые являются основными акторами международных отношений в Восточной Европе: ЕС, России, Китая и США. Такие условия могут быть точечными или секторальными, но принципиально важно, чтобы они делали крупных иностранных инвесторов стейкхолдерами белорусского суверенитета. В этом смысле очевидным примером для Беларуси является Швейцария, с ее банковской системой и посреднической дипломатической ролью.

4. По мере роста международной неопределенности ключевое значение для снижения рисков приобретает качество межведомственной координации государственных решений. По крайней мере тех, которые прямо или косвенно влияют на отношения Беларуси с внешним миром. Если решения различных государственных ведомств будут, как это нередко происходит сегодня, оказывать взаимоисключающее воздействие на внешнюю политику, то это будет все более заметно снижать способность Минска эффективно реагировать на международные риски. Поэтому было бы целесообразно создать постоянно действующую межведомственную координационную группу на базе Совета безопасности или другого государственного органа, которая бы обеспечивала оперативное согласование решений, влияющих на внешнюю политику.

5. В условиях геополитического противостояния в информационной среде важно на постоянной основе объяснять логику внешнеполитического баланса белорусскому обществу. Притом важно найти эффективные средства и каналы коммуникации для различных общественных групп. Только так общество научится смотреть на международные события сквозь призму национальных интересов Беларуси, а не зарубежных государств или отдельных групп интересов внутри страны.

---

[1] Идея баланса во внешней политике не используется в записке синонимично термину «балансирование». Последний имеет устоявшееся определение в академической литературе и употребляется в значении «поиск противовеса

доминирующему внешнему актору». В публицистике же термин «балансирование» часто используется для указания на абстрактную идею маневрирования «между двух огней».

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

Евгений Прейгерман
руководитель экспертной инициативы «Минский диалог»