Комментарий № 19
11 октября 2018

Зависимая независимость: каковы пределы внешней политики Беларуси?

Евгений Прейгерман

Резюме

Часто в СМИ и экспертных дискуссиях можно услышать тезис об ограниченном суверенитете Беларуси. Или даже об отсутствии у Минска независимой внешней политики. Для кого-то этот тезис по умолчанию стал аксиомой, не требующей не только доказательства, но и осмысления. А кто-то сознательно пытается его использовать в собственных целях, какими бы эти цели ни были. Поэтому сама по себе дискуссия о белорусской независимости и пределах суверенной внешней политики Минска не является лишь теоретической.

Содержание

1 Факторы, сужающие поле для маневра
2 Внешнеполитические интересы
3 Комментарий подготовлен при поддержке Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия)

Наоборот, по мере роста геополитической напряженности в Европе и возникновения новых вызовов безопасности она становится практической необходимостью. Без понимания реальных (а не желаемых и иллюзорных) дилемм внешней политики Беларуси и международных условий, в которых реализуется суверенитет государства, сложно интерпретировать логику действий правительства, оценивать эффективность этих действий и предлагать альтернативы.

> Более того, в Беларуси дискуссия о предпосылках, возможностях и ограничениях собственного суверенитета зачастую преломляется через традиционное черно-белое восприятие действительности, обусловленное внутриполитическими противоречиями.

Здесь повсеместно доминируют нормативные оценки и «баррикадное мышление». В большинстве общественных дискуссий о внешней политике вместо анализа в лучшем случае получается обмен пожеланиями, сформулированными «крупными мазками». В итоге общество (которое по определению не может быть коллективным специалистом по международным отношениям) и власть (которая ежедневно занимается реализацией внешней политики в реальных, а не идеальных условиях) часто живут в разных мирах и оперируют разными категориями.

Зависимость ≠ отсутствие суверенитета

Основывается популярный тезис об отсутствии у Беларуси независимой внешней политики на очень простой эмпирике: главным образом, на уровне зависимости белорусской экономики от российской. И действительно, такая зависимость не просто существует – она огромная. Это касается и критичности российского рынка для крупных белорусских производителей, и доступа по льготным ценам к российским сырьевым товарам, и кредитных возможностей. Доля России по всем этим показателям несравнимо большая, чем доля других внешних партнеров Беларуси (как правило, даже вместе взятых). Это факт.

Однако что этот факт говорит нам о белорусском суверенитете и независимости внешней политики? Почти ничего. Потому что зависимость от какой-то зарубежной страны и независимость (суверенность) собственной внешней политики государства – это принципиально разные понятия. И разнятся они не только приставкой «не».

> Если говорить совсем просто, государственная независимость либо есть, либо ее нет.

Независимость не может измеряться в процентах, градусах, метрах или еще в чем-то. Ее можно лишь констатировать на основании одного ключевого критерия: где и кем принимаются государственные (в том числе внешнеполитические) решения. То есть если белорусские государственные решения принимаются в Минске, то Беларусь – независимое государство. Которое, к слову, не только само принимает решения, но и несет полную ответственность за эти решения. А то, что белорусские внешнеполитические решения принимаются именно в Минске, едва ли может вызывать сомнения. Если же такие сомнения есть, то можно обратиться к наиболее заметным и «эпохальным» событиям последнего десятилетия:

непризнание Абхазии и Южной Осетии, собственная позиция по Крыму и Донбассу, отказ от размещения российской авиабазы, неприсоединение к российским санкциям в отношении Украины и Молдовы и т.д.

Измеряться же может не факт независимости или ее отсутствия, а поле для внешнеполитического маневра государства. Другими словами, насколько широк диапазон альтернативных тактических и стратегических действий, которые государство может предпринять на международной арене без урона своим национальным интересам. А базовый национальный интерес – это сохранение и усиление собственной субъектности. То есть собственной независимости.

И вот поле для внешнеполитического маневра Беларуси действительно не очень широкое. Связано это с целым рядом факторов, в том числе и со степенью зависимости от конкретных внешнеполитических партнеров.

Факторы, сужающие поле для маневра

Во-первых, поле для внешнеполитического маневра любого государства определяется *структурными факторами*. То есть положением государства в системе международных отношений, которое неизбежно «программирует» особые потребности, возможности и ограничения этого государства во взаимодействии с другими государствами и негосударственными акторами.

Со структурной точки зрения, Беларусь – это малое государство, которое находится в конфликтогенном геополитическом пограничье. «Малость» государства в системных категориях означает его априорную неспособность самостоятельно или даже в союзе с другими малыми государствами формировать собственную среду безопасности. А наше геополитическое пограничье – это регион Восточной Европы, который находится на стыке конкурирующих зон влияния и интеграционных проектов. В результате в этом регионе геополитические противоречия особенно чувствительны и взрывоопасны.

Структура международных отношений как бы постоянно напоминает малым государствам знаменитые строки Фукидида: «Сильный делает то, что может, а слабый терпит то, что должен». То есть малые государства особенно уязвимы самой структурой, в которой оказываются волей судьбы и истории. Разумеется, в современном мире малые государства не обречены – у них есть множество возможностей не просто выживать, но и расширять собственное поле для маневра.

Часто они даже могут делать это активно. Но только тогда, когда внешняя политика не игнорирует структурные факторы, а находит способы извлечь из них максимальную для себя пользу.

Во-вторых, широта поля для маневра определяется *историей и спецификой отношений с ключевыми внешнеполитическими партнерами*. Здесь к структурным факторам добавляются и субъективные, в том числе на уровне конкретных лиц, принимающих государственные решения. В частности, большое значение имеют такие категории, как доверие, каналы коммуникации, взаимопроникновение интересов, политическая и экономическая совместимость и т.д.

Если кратко описать с этой позиции последнее десятилетие отношений Беларуси с ключевыми игроками в регионе, то получается хорошо известная картина:

- с ***Россией*** при всех естественных сложностях и противоречиях отношения носили системный и глубокий характер, который, в частности, отражен в совместных интеграционных проектах;
- с ***ЕС*** и ***США*** отношения преимущественно находились в замороженном конфликтном состоянии, из-за чего в них до сих пор критически не хватает доверия (с обеих сторон);
- с ***Китаем*** лишь в последние годы намечаются качественные сдвиги, которые могут сделать отношения по-настоящему стратегическими (правда, это во многом будет зависеть от развития китайских инфраструктурных проектов, таких как инициатива «Пояса и пути»);
- с ***Украиной*** двусторонние отношения традиционно эффективные, однако их возможности ограничены многими факторами, в том числе геополитическими.

Как и почему получилась такая внешнеполитическая картина – отдельный и интересный вопрос. В чем-то это результат решений самого Минска, в чем-то – наших партнеров, а в чем-то – естественное следствие структурных факторов. Но в любом случае фактом является то, что именно эта картина сегодня является исходной реальностью, которая задает рамки возможного и необходимого для внешней политики Беларуси.

В-третьих, широта поля внешнеполитического маневра любого государства определяется *его собственной мощью*. Другими словами, его экономическим, военным, дипломатическим потенциалами, инновационностью, качеством человеческого капитала, а также эффективностью и слаженностью работы системы госуправления. В отличие от чисто структурных факторов, государство

имеет все возможности повышать собственную мощь. При этом между внешней политикой и собственной мощью связь двусторонняя: как внешнеполитические возможности зависят от государственной мощи, так и последняя изменяется в зависимости от происходящего во внешней политике. И по этому показателю у Беларуси есть как сильные стороны, так и множество требующих устранения проблем.

Внешнеполитические интересы

Еще одним ключевым для дискуссии о независимой внешней политике понятием является интерес. В анализе международных отношений интерес важно не путать с желанием или визионерством. Интерес – это всегда реальная категория, которая производна от конкретных существующих здесь и сейчас условий. В какой-то степени можно согласиться с мнением, что интерес объективен. По крайней мере, базовый национальный интерес – укрепление государственного суверенитета – действительно имеет объективную основу и создает объективные предпосылки для внешнеполитических действий.

Интерес государства формируется исходя из его собственных целей и возможностей, соотнесенных с целями и возможностями других государств. Даже если речь идет о долгосрочном интересе, то он не может конструироваться (и декларироваться) без учета международных реалий и интересов других акторов просто потому, что политикам или ученым так хочется. Вернее, может, и так даже иногда происходит. Но результат такого конструирования либо нулевой, либо, что бывает чаще, отрицательный (а иногда и трагический).

Периодически в СМИ и даже экспертных дискуссиях встречаются утверждения в стиле: «это было бы в интересах Беларуси, но не делается из-за боязни реакции со стороны кого-то из внешних партнеров». Например, Москвы. Само по себе такое утверждение лишено логики и здравого смысла.

> Если оценка ситуации приводит к выводу, что последствия от какого-то действия или решения наиболее благоприятны для страны по сравнению с иными альтернативами, то именно такое действие или решение и соответствуют ее интересам.

А если ожидаемая реакция со стороны других государств на собственное действие по своей болезненности «перекроет» выгоды от этого действия, то оно не является лучшей альтернативой. Соответственно, интерес государства – не предпринимать такого действия.

При этом в анализе выгод и возможных последствий для государства от собственных действий, а также в самих таких последствиях и проявляется его суверенитет. Государства, которые лишены внешнеполитической независимости, не имеют возможности и необходимости проводить подобный анализ.

Таким образом, это очень краткое и схематичное описание основных факторов, определяющих суверенитет и возможности внешнеполитического маневрирования государства. Некоторые критерии и их интерпретация требуют отдельной дискуссии. Но принципиально важно, что обзор этих факторов указывает на многомерную реальность, в которой работает белорусская дипломатия и которая отличается от часто упрощенных интерпретаций в СМИ. Он также задает систему координат для тех, кто хочет помогать Беларуси расширять поле внешнеполитического маневра и тем самым укреплять суверенитет и независимость.

Евгений Прейгерман *- руководитель экспертной инициативы «Минский диалог».*

Комментарий подготовлен при поддержке Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия)

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Евгений Прейгерман

Директор, Совет по международным отношениям «Минский диалог»