Значение новой администрации США для международных отношений и безопасности в Восточной Европе

Резюме

Доклад стал результатом работы экспертного семинара «Значение новой администрации США для международных отношений и безопасности в Восточной Европе», который прошел 4 марта 2017 года в Минске. Семинар был организован по методологии ситуационного анализа и стал первым исследовательским мероприятием этого формата в рамках экспертной инициативы «Минский диалог».

Содержание

1 Участники семинара
2 Внешнеполитическая стратегия администрации Трампа
3 Политика администрации Трампа по отношению к России и Восточной Европе
4 Администрация Трампа: значение и возможности для Беларуси
5 Сценарии развития внешнеполитической стратегии США и их значение для региона Восточной Европы и Беларуси

Задача семинаров ситуационного анализа «Минского диалога» – изучать новые состояния и процессы в международных отношениях в регионе Восточной Европы, разрабатывать альтернативные сценарии развития ситуации и готовить рекомендации для стейкхолдеров по наиболее эффективным действиям в рамках выделенных сценариев. Особое внимание уделяется влиянию изучаемых процессов на Беларусь и возможностям Минска в контексте различных сценариев.

В рамках первого (подготовительного) этапа ситуационного анализа был проведен онлайн опрос (анкетирование) ведущих специалистов по рассматриваемой теме из США, Великобритании, Германии, Финляндии, России, Украины, Польши, Литвы и Латвии. Также накануне семинара в Минске состоялась закрытая дискуссия по теме «Новое качество российско-американских отношений: значение для Восточной Европы и Беларуси» с директором программы «Россия и

Евразия» Фонда Карнеги за международный мир (США) Юджином Румером. Полученная на первом этапе информация была обобщена для включения в сценарное планирование в ходе семинара (второго этапа). По итогам работы семинара подготовлены публичная и закрытая версии доклада.

Участники семинара

1. Иван Антонович (экс-Министр иностранных дел Республики Беларусь)
2. Владимир Сокор (Jamestown Foundation, США)
3. Роза Турарбекова (Факультет международных отношений БГУ)
4. Анатолий Розанов (Факультет международных отношений БГУ)
5. Александр Байчоров (Факультет международных отношений БГУ)
6. Сергей Кизима (Академия управления при Президенте Республики Беларусь)
7. Вольфганг Зендер (Фонд им. Конрада Аденауэра, Германия)
8. Денис Мельянцов (BISS / экспертная инициатива "Минский диалог")
9. Евгений Прейгерман (экспертная инициатива "Минский диалог")
10. Павел Потапейко ("Актуальная концепция")

Внешнеполитическая стратегия администрации Трампа

1. По прошествии нескольких месяцев после инаугурации Дональда Трампа в качестве президента США все еще сохраняется ситуация неопределенности относительно его внешнеполитической стратегии. О некоторых приоритетах новой администрации пока свидетельствует лишь заявленное перераспределение бюджетных ассигнований: снижение расходов на Государственный департамент (включая Агентство международного развития США – USAID) и увеличение расходов на оборону.

2. Внешнеполитическая картина мира у Трампа сформирована долгими годами в бизнесе, он имеет богатый опыт международных бизнес-переговоров, знает обстановку и состояние экономики в некоторых странах. При этом у него нет глубокого понимания внешней политики, нет связи с внешнеполитическими элитами как Демократической, так и Республиканской партий, нет и профессиональной внешнеполитической команды. Он пришел к власти, делая ставку, в первую очередь, на внутренние проблемы США. Внешнеполитическая же повестка имела для него маргинальное значение.

3. Однако в качестве ответственных за оборону и национальную безопасность в администрации Трампа были назначены профессиональные военные, известные и уважаемые стратеги. По мнению ряда экспертов, Трамп имеет

предрасположенность к знаменитостям, что может объяснять выбор в пользу Рекса Тиллерсона (госсекретарь), Джеймса Мэттиса (министр обороны) и Герберта Макмастера (советник по национальной безопасности). А до недавнего времени особое влияние в вопросах внешней политики на Трампа оказывал Генри Киссинджер, однако сейчас это влияние ослабло.

4. По мере «вхождения» в должность американский президент постепенно отходит от многих своих предвыборных обещаний во внешней политике. Например, по ядерному соглашению с Ираном, отношениям к НАТО и Израилю выступления Трампа в Конгрессе показывают, что его подходы становится все более традиционными. При этом внешней политике по-прежнему уделяется мало внимания.

5. Примечательно, что в новой администрации до сих пор нет единого центра последовательной артикуляции внешнеполитических заявлений. В вопросах внешней политики команда (министр обороны, госсекретарь, советник по национальной безопасности) открыто противоречат Трампу, и это не несет для них негативных последствий, президент даже не опровергает их заявления. Прошедшая 17-19 февраля Мюнхенская конференция по безопасности это ярко продемонстрировала.

6. В такой ситуации можно ожидать, что в ближайшее время сохранится значительное влияние на Трампа родственников и советников. Но, как считают многие эксперты, по мере дальнейшего вхождения президента в курс дел эта ситуация может измениться: личные амбиции и желание оставить след в истории могут сделать Трампа более решительным во внешней политике. При этом, вероятно, будет происходить и «социализация» Трампа как главы государства, в результате чего в его заявлениях и действиях будет снижаться экстравагантность.

7. Тема прав человека не является приоритетом для новой администрации США. Вполне вероятно, что Трамп захочет пересмотреть финансирование фондов, занимающихся продвижением демократии в мире (около 3 млрд. долларов США ежегодно). Однако это намерение, скорее всего, вызовет сильное сопротивление со стороны Конгресса, специализированных НГО и университетов. Поэтому часть программ может сохраниться «по инерции» и для сохранения имиджа США.

8. Роль Конгресса во внешней политике может стать более заметной в ближайшие годы: так как для Трампа приоритетна внутренняя повестка, он может прибегать к обмену собственных уступок во внешней политике на поддержку конгрессменами экономических и социальных инициатив Белого дома. С другой стороны, нельзя и

преувеличивать значение Конгресса в формулировании внешней политики. Традиционно внешняя политика – это прерогатива президента; он должен являться центром внешнеполитической активности. В этом отношении показательно, что, несмотря на общую критику в адрес президента, конгрессмены поддержали кандидатов Трампа на ключевые должности (в том числе и Джон Маккейн – один из самых ярых и влиятельных критиков президента).

9. Планы Вашингтона по Сирии, Ираку и Афганистану пока не вполне понятны, но существует вероятность нового витка войн с участием США. В таком случае их внимание будет отвлечено от Европы. Следовательно, можно прогнозировать рост влияния Германии в европейских делах. Берлин определяется со своей внешнеполитической стратегией и с большой вероятностью займет еще более активную позицию в Европе и в рамках НАТО, к чему его фактически подталкивают США. При этом дополнительным фактором сдерживания военной роли Германии в Европе, вероятно, станет Великобритания. Лондон будет использовать свой «военный капитал» как инструмент влияния на оборонную политику ЕС даже после Brexit, настаивая на стержневой роли НАТО в европейской системе безопасности.

10. Интерес администрации США к новому переговорному процессу по поводу будущей архитектуры безопасности в Европе (условному «Хельсинки-2») сегодня минимален. США, наиболее вероятно, будут заняты другими внешнеполитическими вопросами, которые они считают более актуальными. Например, отношениями с Китаем, северокорейской ядерной угрозой, Ближним Востоком, проблемами глобального терроризма. Более того, в сегодняшних условиях Вашингтон имеет сравнительно сильные позиции в Европе, что не будет стимулировать администрацию Трампа к инициированию переговоров о новой архитектуре безопасности.

Политика администрации Трампа по отношению к России и Восточной Европе

1. Несмотря на позитивные отзывы Трампа о России и ее лидере, советники американского президента и ключевые лица администрации публично заявляют, что Россия – это одна из главных внешнеполитических угроз. Впрочем, некоторые эксперты высказывают мнение, что это всего лишь дань антироссийской риторике, которая не отражает реальные намерения Белого дома. Таким образом

администрация может делать ставку на будущий торг с Россией, поэтому подобная риторика, возможно, преследует цель держать будущего партнера по переговорам в напряжении.

2. Вероятность большой сделки с Россией минимальна. В политических кругах США сейчас с особым подозрением воспринимаются любые контакты с Россией, проходят разбирательства относительно влияния Москвы на внутренние процессы в США. Это порождает соответствующий климат, в котором политически опасно говорить даже о перспективе сближения с Россией. Прежде всего, негативная реакция на такие инициативы будет исходить от Конгресса, расположенность которого, в свою очередь, нужна Трампу для утверждения экономических ассигнований на внутренние нужды. К тому же, и структурные факторы современных международных отношений практически исключают возможность какой-то большой сделки между Москвой и Вашингтоном а-ля Ялта 2.0.

3. Ссылаясь на нарушение Россией Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) 1987 года, Соединенные Штаты уже объявили о намерении модернизировать собственный ядерный арсенал. Развитие событий в этом ключе может потребовать в будущем еще более серьезных переговоров – о восстановлении ядерного паритета. На этом фоне убедительно легитимизировать переговоры в «хельсинкском формате» (меры укрепления доверия, закрепление новых границ в Европе, права человека) будет затруднительно. Главными темами внешнеполитических дискуссий в США будут оставаться Ближний Восток, Северная Корея и Китай.

4. Администрация Обамы осуществила в свое время внешнеполитический поворот к Азии, поскольку посчитала, что Европа способна самостоятельно справляться с основными вызовами. Политика по Украине и Восточной Европе в целом была отдана на откуп европейцам. У Трампа сегодня нет видения, как подходить к разрешению украинского кризиса. Нет и интереса каким-либо образом присоединиться к Нормандскому формату, так как он не приводит к урегулированию конфликта. Поэтому, скорее всего, ситуация в Украине будет решаться в комплексе с другими международными проблемами.

5. При этом продолжающееся наращивание военных сил России к западу от Москвы уже вызвало увеличение присутствия сил НАТО в Восточной Европе (4 батальона). Не исключено, что спираль взаимного наращивания сил в регионе будет развиваться (с большим или меньшим непосредственным участием США).

6. Перспективы анти-террористической российско-американской коалиции не следует преувеличивать. Анти-джихаддистский фронт (как показывает исторический опыт) на самом деле может вбить еще больший клин между Москвой и Вашингтоном.

Администрация Трампа: значение и возможности для Беларуси

1. Главными преградами для развития двусторонних белорусско-американских отношений остаются: низкая осведомленность американского общества и политических элит о Беларуси, часто встречающееся восприятие Беларуси как стратегически незначительной страны, недостаточный уровень взаимного дипломатического присутствия, расхождения Минска и Вашингтона в вопросе оценки внутриполитической ситуации в Беларуси, общий негативный имидж Беларуси на Западе.

2. При этом Беларусь имеет очевидную ценность для США как буфер между НАТО и Россией. Эрозия суверенитета Беларуси усложняет военное планирование НАТО. Поэтому фактический (а не юридический) нейтралитет Беларуси важен для США и НАТО. Членство Беларуси в ОДКБ и ЕАЭС в какой-то степени может восприниматься в США как фактор, минимизирующий вероятность российской агрессии против Беларуси. Такую ситуацию можно охарактеризовать как «негарантированный нейтралитет». Это может стимулировать ограниченный интерес Вашингтона к наращиванию своего экономического и дипломатического присутствия в Беларуси в случае создания соответствующих условий белорусской стороной.

3. В прошлом Беларусь также имела значение для США как звено Северной распределительной сети (СРС), в рамках которой осуществлялся транзит грузов НАТО в Афганистан и обратно. Однако Беларусь не смогла трансформировать свое участие в СРС в имиджевый и дипломатический капитал в США.

4. Одной из причин в целом слабого интереса США к Беларуси является «вакуум знаний» о стране. Вашингтон может быть заинтересован в Беларуси до той степени, до которой Беларусь сможет себя «продать»: или с точки зрения буфера между Россией и союзниками США в Европе, или как экономический партнер, или как партнер в борьбе с нелегальной миграцией, трафиком оружия и т.п.

5. В США и на Западе в целом наблюдается недостаток экспертов по России. Это связано с тем, что после окончания холодной войны на Западе были массово свернуты образовательные и исследовательские программы по постсоветскому пространству (бывшая советология). Беларусь могла бы позиционировать себя как эксперт по России и этим дополнительно привлечь к себе заинтересованность Вашингтона.

6. У Государственного департамента и Министерства обороны США традиционно разные подходы к скорости восстановления дипломатических отношений с Минском. Военные демонстрируют несколько большую заинтересованность. Можно прогнозировать, что после снятия Минском ограничений на число американских дипломатов, потребуется от 6 до 12 месяцев, чтобы в США прошла процедура номинирования и утверждения посла. При этом возможности быстрого расширения штата посольства США в Минске дополнительно ограничены необходимостью проводить дорогостоящий ремонт инфраструктуры для размещения большего количества дипломатов.

7. Таким образом, главными задачами белорусской внешней политики по отношению к США сегодня должны быть: восстановление полноценных дипломатических отношений, повышение узнаваемости страны среди политических элит США, полное снятие американских санкций, занятие стратегической ниши в политике США в Восточной Европе, рост прямых инвестиций и развитие совместных коммерческих проектов.

8. Среди перспективных сфер для экономического сотрудничества с США – IT, сельское хозяйство, образовательные услуги.

Сценарии развития внешнеполитической стратегии США и их значение для региона Восточной Европы и Беларуси

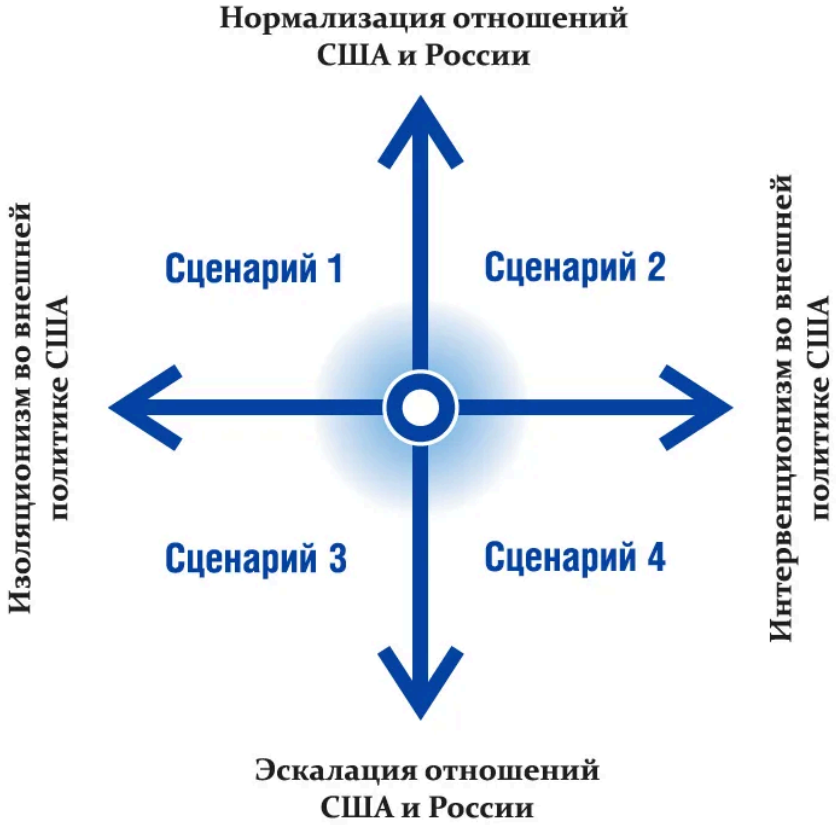
Участники семинара проанализировали ряд критических неопределенностей (независимых переменных), от которых с высокой вероятностью будут зависеть содержание внешней политики администрации Трампа и характер отношений США с основными международными акторами.

В ходе сценарного планирования экспертами были выделены две оси критических неопределенностей, которые будут оказывать наиболее существенное влияние на общий контекст политики США в Восточной Европе и на белорусско-американские отношения, в частности:

- **нормализация versus эскалация отношений США и России**;

- **интервенционизм versus изоляционизм в американской внешней политике** (включая ослабление versus усиление политики продвижения демократии в мире).

На основе сочетаний наиболее значимых неопределенностей была построена матрица возможных сценариев развития политики США в Восточной Европе и белорусско-американских отношений. В качестве горизонта сценарного планирования была определена президентская каденция Трампа – 4 года.



Сценарий 1. Улучшение отношений США и России при общем изоляционистском курсе США.

В рамках этого сценария США будут снижать свое политическое и военное присутствие в Европе, благодаря чему образуется частичный «вакуум силы», особенно в Восточной Европе. Россия же вследствие этого будет стремиться максимально нарастить свое влияние на постсоветском пространстве и в странах бывшего соцлагеря. При этом возможности Беларуси для политики маневрирования сократятся, а зависимость от России возрастет.

США, вероятно, снимут большинство антироссийских санкций, что приведет к восстановлению российского рынка и оживит международную торговлю в регионе. Это позитивно отразится и на экономической ситуации в Беларуси.

Однако при этом еще больше увеличится и привязка белорусской экономики к российской, в том числе в результате углубления интеграции в рамках ЕАЭС, которая будет инициирована Россией.

Заинтересованность Минска в американском рынке и возможности выхода на его нишевые сегменты для белорусской продукции будут меньшими, особенно учитывая американский протекционизм.

В рамках этого сценария США позитивно решат вопрос снятия санкций против Беларуси и восстановления полноценной работы посольств. Однако в целом поле для белорусско-американского сотрудничества будет оставаться минимальным. «Минская площадка» по Украине сохранится, однако ее значение будет снижаться по мере урегулирования конфликта в Украине.

Сценарий 2. Улучшение отношений США и России при общей интервенционистской внешней политике США.

В рамках этого сценария военные кампании, которые США ведут в Сирии, Ираке и Афганистане, а также взаимное признание сфер влияния США и России приведут к еще большему снижению внимания Вашингтона к Восточной Европе. Следовательно, это, как и в предыдущем сценарии, будет стимулировать Россию наращивать свое влияние в регионе Восточной Европы, и в частности в Беларуси.

Такой международный расклад вместе с отменой антироссийских санкций будет способствовать дальнейшему развитию евразийской интеграции.

США продолжат политику продвижения демократии в мире. Несмотря на то, что Беларусь не будет являться важным направлением, Вашингтон по-прежнему будет оказывать поддержку оппонентам белорусской власти, что будет вызывать недовольство официального Минска. Это усложнит переговоры по восстановлению полноценной работы посольств, возможно, и вовсе их остановит. В рамках этого сценария санкции США в отношении Беларуси будут сохранены.

Сценарий 3. Ухудшение отношений США и России при интервенционистском внешнеполитическом курсе США.

Этот сценарий можно условно назвать новым изданием «холодной войны», при котором США и Россия будут наращивать военное присутствие в Восточной Европе, а конфликты на постсоветском пространстве могут вновь вернуться в горячую фазу. С сохранением напряженной ситуации на Донбассе «минская

площадка» не утратит своей актуальности, но перевести ее в формат «минского процесса» (переговоров по урегулированию американо-российских отношений) вряд ли удастся.

Этот сценарий предполагает стимулирование «политики качелей» официального Минска, то есть лавирования между Западом и Россией, поскольку геополитическое значение Беларуси резко возрастает. США могут частично либо полностью отменить санкции против Беларуси и восстановить полноценное дипломатическое присутствие в целях поддержания «ситуационного нейтралитета Беларуси». Однако экономические отношения с США вряд ли получат развитие.

Одновременно произойдет и сужение поля для маневра Беларуси. То есть при общем стимулировании «политики качелей» амплитудные возможности такой политики будут ограниченными. Повысятся риски сотрудничества с США и НАТО, особенно в военной сфере, поскольку в условиях конфронтации с Западом Россия усилит давление на Беларусь с целью принудить союзника к лояльности. В том числе, это может проявиться в актуализации вопроса российской авиабазы на территории Беларуси и требования признания Крыма российским.

Сценарий 4. Ухудшение отношений США и России при изоляционистском внешнеполитическом курсе США.

В рамках четвертого сценария Вашингтон зафиксирует свои отношения с Россией на некотором (низком) уровне и не будет заинтересован в активных поисках компромиссов с Москвой и тем более в заключении с ней каких-либо сделок о разделе сфер влияния. В отношении России будет реализовываться политика умеренного сдерживания, то есть без наращивания контингентов НАТО и США в Восточной Европе и без массированного спонсирования антироссийских сил в регионе и оппозиции в самой России.

В рамках этого сценария Беларусь может реализоваться как «посредник» между Россией и США в вопросе снижения напряженности и построения большего доверия («минский процесс»). Однако самостоятельные действия Минска, особенно в разрез с российской линией, чреваты серьезными рисками, так как при отсутствии заинтересованности США в регионе Россия будет усиливать свое давление и требовать геополитической лояльности.

В такой ситуации велики шансы снятия санкций в отношении Беларуси и обмена послами с США, поскольку последние будут менее идеологизированы в международной политике.