



08.02.2019

Опубликовано в [Global Brief](#)

Беларусь находит свой внешнеполитический ритм

Евгений Прейгерман

Еще несколько лет назад Беларусь оставалась «черной дырой» на политической карте Европы. Несмотря на чрезвычайно важное геополитическое положение между Западом и Востоком, которое занимает эта страна, ее в основном считали «задним двором России». И поэтому в международных стратегических дискуссиях Беларусь игнорировали как неважную. Примечательно, что и в самой России, несмотря на лозунги о славянском братстве, Минску также отводили роль государства, которое в своей внешней политике просто должно идти по стопам Москвы.

Однако геополитические события последних лет предъявили миру иную Беларусь, отличающуюся от принятых клише. Страна, которую Кондолиза Райс когда-то прозвала «последней диктатурой Европы» – имея ввиду ситуацию с правами человека и требуя большей демократии – в международных отношениях предстала в новом качестве: малое, но очень реалистичное государство, которое старается использовать имеющееся у него небольшое поле маневра для сохранения собственного суверенитета и укрепления региональной безопасности. И все это – на фоне растущей турбулентности в Восточной Европе и общей конфронтации между Россией и Западом.

По мере того, как усиливалась напряженность в Евразии, международное поведение Беларуси стало удивлять и Россию, и Запад. Первый сюрприз случился в 2008 году, когда Минск отказался признавать независимость Абхазии и Южной Осетии. Решение признать их независимость создало бы еще одну проблему в отношениях Беларуси с Западом. Более того, оно произвело бы впечатление, что белорусское правительство нормально относится к идее изменения постсоветских границ с помощью силы. Но очевидно, что это не так.

Другим сюрпризом, уже более последовательным, стала реакция Минска на российско-украинский конфликт вокруг Крыма и Донбасса. Вновь, несмотря на многие ожидания,

Беларусь не стала поддерживать одну из сторон конфликта. Вместо этого Минск сохранил хорошие отношения и с Киевом, и с Москвой, а также предложил свою территорию как место проведения мирных переговоров, где в итоге были подписаны соглашения Минск-1 и Минск-2. Также белорусское правительство предоставляет на постоянной основе «добрые услуги» для встреч Трехсторонней контактной группы ОБСЕ, которая на оперативном уровне занимается вопросами безопасности, экономики и гуманитарной ситуации на Донбассе.

По сути, внешняя политика Беларуси сегодня руководствуется логикой малого государства, которое старается выжить в условиях растущей геополитической неопределенности. Три фактора имеют определяющее значение для понимания этой логики: география, общая ситуация безопасности в Восточной Европе и история отношений Беларуси с главными акторами в регионе.

Географически Беларусь зажата между Россией и ЕС (или, можно сказать, Западом). В результате этого страна постоянно чувствует на себе разнонаправленное и зачастую взаимоисключающее геополитическое давление со стороны своих больших соседей. В последние годы геополитическое соперничество переросло в открытую конфронтацию. Она угрожает стратегической стабильности не только в Восточной Европе, где открытая рана конфликта на Донбассе продолжает усиливать региональное напряжение, но и во всей Европе, если не шире.

Очевидно, что события последних лет подтолкнули Беларусь к серьезному переосмыслению основ своей внешней политики и политики безопасности. Еще в 1990-х годах белорусское правительство провозгласило курс на многовекторную внешнюю политику. Однако на протяжении последующей четверти века лишь один вектор – российский – доминировал над всеми остальными. Беларусь и Россия даже создали Союзное государство, которое до этого времени остается необычной интеграционной моделью, характеризующейся тесным сотрудничеством во многих сферах, в том числе военной. Однако это модель менее глубокой интеграции, чем конфедерация и тем более федерация. Поэтому она не накладывает серьезные ограничения на суверенитет двух государств.

Беларусь также с самого начала является активным участником продвигаемых Россией интеграционных проектов на постсоветском пространстве. Среди них особо выделяются Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и сравнительно новый Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

В то же время отношения Минска с Западом после 1990-х годов находились в кризисном состоянии, в них в основном отсутствовала позитивная повестка. Беларусь остается единственным государством-соседом ЕС, у которого нет даже базового соглашения, регулирующего отношения с Брюсселем (хотя различные тематические соглашения, разумеется, имеются и работают). В 1996 году стороны подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, но оно не было ратифицировано со стороны ЕС из-за критики странами-членами ситуации с демократией и правами человека в Беларуси. Тематика прав человека доминировала и в отношениях Минска с США и Канадой.

Почему политика многовекторности не получилась с самого начала – или даже вообще не стала реализовываться – остается важной темой для дискуссий. Очевидно, что винить в этом белорусским властям и обществу, в первую очередь, следует самих себя. Но для сегодняшней ситуации в Беларуси более релевантен другой вопрос: что необходимо делать, чтобы исправить ситуацию, и что возможные новые подходы во внешней политике могут означать для будущего Беларуси и безопасности в регионе Восточной Европы?

Несколько лет назад правительство Беларуси взяло курс на диверсификацию своей внешнеполитической деятельности. Этот курс еще предстоит концептуализировать в официальных документах. Но в любом случае очевидно, что речь не идет о переориентации белорусской внешней политики по образцу Украины. Другими словами, нет и речи о том, чтобы сделать отношения с Западом главным приоритетом в ущерб другим партнерам.

С точки зрения объективных потребностей и практических целей, Беларусь начала реализовывать внешнеполитическую линию, которая известна в академической литературе как «стратегическое хеджирование». Эта стратегия пользуется растущей популярностью у малых стран на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии, которые также находятся в «середином» положении. То есть зажаты геополитически между конкурирующими большими акторами.

Чем сильнее становится стратегическое напряжение между большими акторами, тем большую волатильность ощущают зажатые между ними малые государства. Когда на эту динамику накладываются еще серьезные проблемы в двусторонних отношениях малого государства с каждым из больших соседей, в результате получается крайне опасная неопределенность, которая делает цену ошибки для малого государства фактически запретительной. То есть серьезная внешнеполитическая ошибка в таких условиях может моментально привести к катастрофическим последствиям для безопасности и суверенитета малого государства.

Что в этих условиях могут делать малые государства, чтобы минимизировать риски для своего благополучия и выживания? Как и игроки на финансовых рынках, они по объективным причинам начинают склоняться к стратегии хеджирования рисков. В частности, они стараются одновременно реализовывать несколько линий поведения, часто кажущихся взаимоисключающими, чтобы минимизировать вероятность потерять все и сразу.

В этом смысле особенно показательна политика Минска по вопросу Крыма. С одной стороны, Беларусь официально не признает Крым частью Российской Федерации. С другой – на международных площадках, таких как Генеральная Ассамблея ООН, Беларусь голосует против украинских резолюций, которые обвиняют Россию в незаконной аннексии полуострова. А рабочая формула, которую использует Минск, звучит так: де-юре Крым принадлежит Украине, а де-факто является частью России.

Хеджирование в отношении России

Беларуси необходимо сохранять хорошие многосторонние отношения с Россией, которая является критически важным соседом, с точки зрения политики, экономики и

безопасности. От позитивных двусторонних отношений с Россией страна получает множество преимуществ: нефть и газ по сниженным ценам, преференциальный доступ на российский рынок и к российским кредитам, а также, что особенно важно, возможность «завязывать» Москву на институциональные и юридические обязательства. Даже если исходить из того, что Россия периодически игнорирует такие обязательства (например, ограничивая доступ белорусских компаний на свой рынок или ставя их в неравное положение с российскими конкурентами), их наличие в любом случае делает поведение Москвы более предсказуемым.

Одновременно Беларусь, по очевидным причинам, не может идти слишком далеко в интеграции с Россией. Учитывая размеры и амбиции России, глубокая политическая интеграция с ней неизбежно будет размывать суверенитет малого государства. В этом смысле показательно, что Минск настаивает на сохранении ЕАЭС как исключительно экономического проекта и противится политической интеграции в его рамках.

Хеджирование в отношении Запада

Минску нужно значительно улучшить и диверсифицировать отношения с Западом. В идеальном варианте это должно сбалансировать российский вектор – как экономически, так и политически – и расширить белорусское поле для маневра.

Однако после 25 лет кризисных отношений у белорусских властей мало доверия к Западу. Они опасаются, что ЕС и США будут продолжать попытки смены режима. Также они боятся, что конечная цель Запада состоит в том, чтобы оторвать Беларусь от России, что, разумеется, обязательно спровоцирует Россию на ответные действия (как это произошло в Украине).

Региональное хеджирование

Более всего Беларусь уязвима перед усиливающейся конфронтацией между Россией и Западом, которая в конечном итоге может вынудить Минск занять одну из сторон конфликта (и очевидно какую). Если это произойдет, Беларусь автоматически понесет огромные экономические потери, а ее суверенитет окажется разрушенным, если не по форме, то по содержанию. Поэтому фундаментальный интерес Минска в том, чтобы любой ценой не быть вовлеченным в геополитический конфликт. Именно этим объясняются недавние миротворческие инициативы Беларуси, в том числе и предоставление «добрых услуг» участникам конфликта в Украине. А также и предложения по запуску масштабного диалога по региональной и международной безопасности.

По этой же причине Минск придерживается ситуационного нейтралитета в отношении как российско-украинской, так и российско-западной конфронтации.

Также Беларусь старается получить стратегическую и экономическую выгоду от сотрудничества с третьими странами, чьи устремления и интересы могут снять остроту бинарного противостояния России и Запада в регионе. Наиболее очевидным примером здесь является китайская инициатива «Пояс и путь». Минск прикладывает серьезные

усилия, чтобы стать ключевым партнером инициативы в Восточной Европе, что в том числе усилит его геостратегическое значение для Пекина.

С этой целью на окраине Минска был открыт большой Китайско-Белорусский индустриальный парк, который призван заземлить стратегические интересы Китая на территории Беларуси. Минск также интенсифицировал отношения с Пекином по другим трекам, в том числе в области военного и военно-промышленного сотрудничества. Несколько лет назад Китай и Беларусь совместно произвели мощную реактивную систему залпового огня «Полонез».

Таким образом, в контексте сказанного, в ближайшее время Беларуси критически важно стать частью ментальной (стратегической) карты и Запада, и России в качестве главного стейкхолдера восточноевропейской стабильности. Минску необходимо продолжить объяснять на международной арене, почему суверенная и не вовлеченная в конфликты Беларусь выгодна всем. В том смысле, что такая Беларусь может создавать условия для большей транспарентности и диалога в Восточной Европе за рамками существующих альянсов. Она также может минимизировать дилемму безопасности, которая стала неотъемлемой частью стратегической динамики в регионе.

При этом бинарные геополитические противоречия не могут не накладывать отпечаток и на многие процессы внутри белорусского правительства и всего общества. Чтобы снизить риск возникновения внутренних конфликтов, с этим приходится считаться даже в условиях вертикали власти. Проблема политического транзита, с которой рано или поздно столкнется Беларусь, будет усиливать этот риск. Поэтому белорусским элитам необходимо провести серьезную работу, чтобы институты и инструменты суверенитета в долгосрочной перспективе оставались функциональными и устойчивыми к различным стратегическим вызовам.

Евгений Прейгерман

Руководитель экспертной инициативы «Минский диалог»