



15.12.2022

Опубликовано [Geneva Centre for Security Policy](#)

Могут ли небольшие государства по-прежнему играть связующую роль в европейской безопасности?

Евгений Прейгерман

Необратимые изменения в европейской безопасности сокращают пространство для любых проявлений нейтральности. Тем не менее, некоторые небольшие государства хотели бы сохранить возможности играть связующую роль. Для этого им нужна поддержка более крупных держав.

Февраль 2022 года стал переломным моментом для европейской безопасности. Международный порядок, установившийся в Европе после окончания Холодной войны, уже давно двигался к точке критического разъединения, однако российско-украинская война сделала этот процесс необратимым. Среди иных показателей эти перемены отражаются в глубоких изменениях политики безопасности некоторых небольших государств. Например, заявка Финляндии на вступление в НАТО положила конец ее давней традиции неприсоединения, которой страна сильно дорожила. А поддержка Беларусью политики России сильно отличается от ее предыдущего курса, нацеленного на максимальное поддержание баланса. Тем не менее, и Хельсинки, и Минск сигнализируют, что, несмотря на все изменения, они все же хотели бы сохранить возможности и дальше играть связующую роль в европейской политике. Эта неожиданная позиция подталкивает к вопросу: могут ли небольшие государства действительно сохранить «остатки» политики по наведению геополитических мостов в интересах своей собственной безопасности и безопасности всей Европы?

Финляндия и Беларусь до февраля 2022 года

При всех очевидных различиях Финляндия и Беларусь имеют важные геополитические сходства. Географически они находятся в регионе, где происходит физическое соприкосновение Запада и Востока. В мирное время этот регион получает большую выгоду от плодотворной торговли, обменов и сотрудничества, но при росте напряженности он автоматически оказывается в центре противостояния. Эти базовые характеристики и определяют основы внешней политики и политики безопасности Хельсинки и Минска.

В 1954 году историк Джон Вуоринен [описал](#) финский внешнеполитический консенсус: «Финляндия должна оставаться вне всех конфликтов великих держав, должна избегать действий и политики, которые могут показаться враждебными Советскому Союзу, и должна поддерживать нормальные дружественные отношения со всеми странами». Окончание Холодной войны ознаменовало наступление другой структурной реальности, в которой «новая эра демократии, мира и единства в Европе», провозглашенная в Парижской хартии, стала выглядеть скорее нормой, чем исторической аномалией. Несмотря на это, политика Хельсинки не претерпела столь значимых изменений. Финляндия вступила в Европейский союз и [расширила](#) сотрудничество с НАТО, но оставалась убежденным внеблоковым государством, что отражало доминирующие [взгляды](#) населения. Финляндия продолжила прилагать усилия для поддержания своего имиджа нейтральной площадки и миротворца, а также укрепляла свой посреднический потенциал. В результате Хельсинки выглядели естественным выбором для встреч лидеров многих конфликтующих государств (например, президентов Трампа и Путина в 2018 году), которые предпочитали общаться на нейтральной финской территории.

Беларусь, ставшая суверенной после распада СССР в 1991 году, придерживалась в чем-то похожей линии, хотя не так прямолинейно и в совершенно иных условиях. В 1990-х годах она присоединилась к Договору о коллективной безопасности (ныне [ОДКБ](#)) с рядом других постсоветских республик и создала [Союзное государство](#) с Россией – интеграционное образование, включающее взаимные обязательства в области обороны. Уже с того времени Беларусь формально не являлась внеблоковым государством, хотя ее Конституция провозгласила, что «Республика Беларусь ставит целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а государство – нейтральным». Несмотря на противоречие между стремлением к нейтралитету и союзом с Россией, Минск выдвигал многочисленные инициативы по деэскалации международной напряженности и расширению сотрудничества за пределами геополитических разделительных линий.

Период 2015 -2020 годов стал расцветом этой политики. В частности, в Минске регулярно проводились мирные переговоры между Россией и Украиной, в том числе в Нормандском формате и в рамках Трехсторонней контактной группы ОБСЕ. Статус провайдера «добрых услуг» и интенсивное сотрудничество со всеми сторонами конфликта позволили Беларуси

сформулировать концепцию [ситуационного нейтралитета](#) как одну из основ внешней политики. Минск также продвигал различные объединительные инициативы в таких сферах, как контроль над вооружениями, военные риски и транспарентность, кибербезопасность и экономическое сотрудничество. Символично, что самая амбициозная инициатива стала известна как [«Хельсинки-2»](#) – предложение о всеобъемлющем переговорном процессе о будущем европейской безопасности.

Поворотный момент

Для Беларуси ситуация начала меняться уже в 2020 году, когда после президентских выборов Запад стал вводить против нее санкции. В 2021 году последовали новые санкции из-за [приземления](#) в Минске рейса авиакомпании «Ryanair» и [миграционного кризиса](#) на границе Беларуси и ЕС. В итоге стало очевидным, что из-за серьезно подорванных отношений с Западом у Минска не будет поля для маневра, чтобы оставаться вне конфликтов, в случае дальнейшей эскалации региональной напряженности. Именно это и произошло в феврале 2022 года. Российская армия использовала белорусскую территорию в своей военной кампании против Украины, а Минск исключил из Конституции пункт о «стремлении к нейтралитету» и перешел к жесткой антизападной риторике.

Для Финляндии переломный момент наступил в декабре 2021 года, когда Россия предъявила [США](#) и [НАТО](#) ультиматумы в области безопасности. Финские власти интерпретировали их как лишение Хельсинки «опции НАТО», которая, хотя ее до сих пор и избегали, долгое время [считалась](#) одной из основ суверенитета и стратегической автономии страны. Начало войны сделало эти опасения и вовсе непреодолимыми и привело к историческому [сдвигу](#) финского общественного мнения в пользу членства в НАТО. Широко распространенное [убеждение](#), что «после войны в отношениях с Россией мы не вернемся к тому, что было раньше», еще больше укрепило решимость Финляндии искать место под зонтиком безопасности НАТО.

Все ли изменилось?

Этот нарратив выглядит понятным: два небольших государства, которые стремились к нейтральной внешней политике в менее конфронтационные времена, выбрали линию на блоковое присоединение после эскалации региональной напряженности и уничтожения геополитических «оттенков серого». Именно этого от них ожидали бы большинство теорий международных отношений. Тем не менее в публичных заявлениях и частных беседах официальные лица как из Финляндии, так и из Беларуси, похоже, пытаются сигнализировать несколько менее прямолинейные намерения.

Как заявил в частном порядке один высокопоставленный финский чиновник, «в каком-то смысле меняется все и не меняется ничего, поскольку мы уже давно были близки к НАТО и

даже после формального присоединения к альянсу мы продолжим придавать большое значение концепции безопасности, основанной на сотрудничестве». Президент Саули Ниинисте, похоже, [согласен](#) с такой оценкой: «Сейчас не время полностью разрывать все связи. Есть еще практические вопросы, совместное решение которых отвечает нашим интересам. Мы также должны держать открытыми каналы для дискуссии». А министр иностранных дел Пекка Хаависто [подчеркивает](#), что членство в НАТО «не противоречит другим целям нашей внешней политики, таким как наш подход, основанный на правах человека, мирное посредничество или разоружение».

Точно так же Минск совмещает жесткую антизападную риторику с регулярными предложениями диалога. Он даже выдвинул конкретные предложения, нацеленные на снижение военных рисков и повышение транспарентности. Например, в июне 2022 года Беларусь [предложила](#) возобновить на взаимной основе верификационную деятельность в рамках существующих соглашений по контролю над вооружениями (в отличие от России, Беларусь не вышла ни из одного такого соглашения), а также [пригласила](#) иностранных военных представителей, в том числе из стран НАТО, посетить белорусско-украинскую границу. Кроме того, Минск [продолжает](#) инициировать инклюзивный процесс для выработки новой архитектуры европейской безопасности.

Реалистичны ли эти устремления?

Стремление Финляндии и Беларуси сохранить геополитические мосты легко понять. Оно отражает географию и опыт этих стран, а также их восприятие собственных уязвимостей и интересов. Однако они могут преуспеть лишь в том случае, если более крупные государства позволят это сделать. Это урок Хельсинского процесса: небольшие связующие государства сыграли определяющую роль в снижении эскалации посредством Хельсинских соглашений, но лишь потому, что ключевые державы создали пространство для успеха дипломатии. Сегодня же реальность отличается от 1970-х годов, так как некоторые акторы считают, что дальнейшая эскалация напряженности может улучшить их собственное положение и подорвать позиции оппонентов.

Тем не менее все стороны опасаются, что военные риски могут выйти из-под контроля. И недавний [инцидент](#), когда украинская ракета упала в Польше, убив двух человек, доказывает, что такие опасения не беспочвенны. В этом отношении «остатки» нейтралистской политики также могут стать инструментом укрепления европейской безопасности. Так, Финляндия могла бы обеспечить непрерывную коммуникацию и прозрачность вдоль своей 1300-километровой границы с Россией, а также максимальную [«практичность»](#) взаимодействия НАТО и России на границе. Беларусь, в свою очередь, могла бы способствовать снижению военных рисков в Восточной Европе за счет остающихся механизмов контроля над вооружениями и углубленных двусторонних [мер доверия и безопасности](#), которые она имеет со странами Балтии, Польшей и Украиной.

Для долгосрочных интересов европейской безопасности также крайне важно, чтобы Хельсинки и Минск сохранили как можно больше элементов своей связующей повестки в условиях ухудшающейся эскалационной динамики. НАТО и России следовало бы поддерживать эти попытки, так как связующие возможности небольших государств могут им понадобиться намного быстрее, чем кажется.

Евгений Прейгерман

Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»