



ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ АКЦЕНТ

Приложение к Белорусскому внешнеполитическому индексу BISS

№22 за сентябрь–октябрь 2014 г.

«Внешнеполитический акцент» — специальное приложение к Белорусскому внешнеполитическому индексу BISS, в котором детально рассматриваются и анализируются отдельные аспекты и направления внешней политики Беларуси, представляющие наибольший интерес по мнению экспертов.

Отношения Беларуси и США: возможна ли перезагрузка?

Денис Мельянцов

Вот уже более десятилетия отношения между Беларусью и США находятся в «замороженном» состоянии. В ответ на нарушение прав человека и американских законов Вашингтон проводит политику санкций против ряда белорусских чиновников и компаний. После дипломатического кризиса 2008 г. наши страны не имеют полноценного дипломатического представительства на уровне послов.

Тем не менее, несмотря на отсутствие глубинных преобразований внутри белорусской политической системы и даже стремления к таковым, в последние два года мы стали свидетелями стремительного нарастания количества контактов между двумя странами; некоторые из них на фоне скромного уровня двусторонних отношений являются беспрецедентными.

На первый взгляд, такую активность можно объяснить стандартным электоральным циклом — когда по мере приближения к президентским выборам белорусские власти стремятся обезопасить тылы, улучшая отношения и с Россией, и с Западом. Но событийный анализ показывает, что имеется встречная тенденция и со стороны США. По всей видимости, в этот раз попытка «разморозки» отношений с Вашингтоном опирается на более твердую почву взаимных интересов и разворачивается на фоне весьма существенных геополитических изменений в регионе, которые затрагивают и нашу страну. Все это при определенных условиях может поспособствовать восстановлению полноценных отношений между Беларусью и США.

В чем интересы сторон?

Интерес Беларуси в улучшении отношений с США очевиден — это, прежде всего, обеспечение собственной безопасности. Соединенные штаты воспринимаются белорусским руководством как мощная супердержава, способная и готовая к жестким мерам во внешней политике. Укрепление отношений с ней дает надежду на то, что Вашингтон не станет дестабилизировать ситуацию в Беларуси через финансирование оппозиции и поддержку революционных сценариев. Нелишне также заручиться поддержкой США в процессе вступления в ВТО и расширить торгово-экономическое сотрудничество. Кроме того, в условиях усиления труднопредсказуемой внешнеполитической активности Кремля для официального Минска становится актуальным и противодействие российскому давлению. Дополнительный рычаг в виде сотрудничества с США может оказаться весьма кстати.

Нужно подчеркнуть, что в новых внешнеполитических условиях, сложившихся под воздействием украинского кризиса, перезагрузка отношений с США для Минска даже более приоритетна, чем нормализация отношений с Евросоюзом, поскольку белорусским властям Соединенные штаты видятся как ведущая сила, изменение подходов которой в конечном счете повлечет за собой и изменение политики ЕС. Переключение внимания на США произошло еще и из-за того, что украинский кризис выразительно продемонстрировал официальному Минску, что Евросоюз не способен оказать реальную помощь в случае противостояния с Россией.

Интерес США в возобновлении отношений с Беларусью намного менее очевиден. До событий в Украине регион Восточной Европы вообще имел для Вашингтона небольшое значение и был интересен, в основном, в контексте логистики операции НАТО в Афганистане, да и то лишь как один из многих вариантов. Поэтому США могли себе позволить быть принципиальными в критике белорусского авторитарного режима и ввести санкции, не заботясь об оценке их возможного эффекта.

Однако усилением значения Северной распределительной сети, частью которой является Беларусь (в силу падения значения Пакистана для транзита и начала вывода контингента НАТО из Афганистана), а также резкого изменения геополитического положения в связи с войной в Украине подход американской администрации начал постепенно меняться. Беларусь стала интересна и как территория для безопасного транзита, и как возможный элемент в стратегии сдерживания России и безопасности Украины (защита северной границы).

Напомним, что еще с 2010 г. Беларусь является частью одного из маршрутов Северной распределительной сети¹, по которому осуществляется транзит небоевых (non-lethal) грузов в Афганистан в рамках операции НАТО ISAF (Международные силы содействия безопасности). В 2011 г. по белорусской железной дороге было перевезено 587 двадцатифутовых и 789 сорокафутовых контейнеров НАТОвских грузов в сторону Афганистана. В 2012 г. поток увеличился до 1630 двадцатифутовых и 1823 сорокафутовых контейнеров. Однако в первой половине 2013 г. объем транзита резко снизился, что было связано со сворачиванием операции НАТО и подготовкой к выводу войск и средств, запланированных на 2014 г. По некоторым данным, транзит одного двадцатифутового контейнера по белорусской железной дороге стоил 191 долл. США, а сорокафутового — до 345 долл. США².

В апреле 2013 г. генсек НАТО Андерс Фог Расмуссен и глава белорусского МИДа Владимир Макей заключили дополнительное соглашение, которое расширило предыдущие договоренности о транзите грузов НАТО в Афганистан и обратно. Это соглашение также разрешило двусторонний транзит тяжелой военной техники без вооружения и боеприпасов (наряду с продолжением транзита небоевых грузов) через территорию Беларуси. Исходя из этого, есть основания полагать, что в нынешнем году транзит НАТО существенным образом увеличился, по сравнению с 2013 г., хотя точных данных в открытом доступе пока нет.

Помимо непосредственных доходов от перевозки грузов Альянса, участие Беларуси в Северной распределительной сети является важным инструментом для улучшения отношения с Соединенными штатами — у обеих сторон, таким образом, имеется существенный практический интерес, который позволяет направлять

1. Подробнее о Северной распределительной сети можно прочитать в докладе Центра стратегических и внешнеполитических исследований «Перспективы углубленного участия Беларуси в Северной распределительной сети» -

http://csfps.by/files/files/perspektivy_uglublennogo_uchastiya_belarusi_v_severnoy_raspredelitelnoy_seti_0.pdf

2. Vladimir Socor, Silent Partner: Belarus in NATO's Northern Distribution Network, Eurasia Daily Monitor Volume: 10 Issue: 147 -

http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=41244&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=fbb53b71c0eb97253326e0d737f2709f#.VFqgK4vkeIV

диалог в более конструктивное русло.

Эволюции подхода Вашингтона может способствовать и то, что Беларусь активно демонстрировала стремление содействовать политике США в вопросах безопасности (нераспространение оружия массового уничтожения, борьба с торговлей людьми, терроризмом и отмыванием денег), а также тщательно придерживалась всех международных режимов, касающихся торговли оружием.

Фактор Украины

Очевидно, что интенсификация белорусско-американских контактов в 2014 г. была простимулирована удачной политикой балансирования официального Минска по отношению к украинскому кризису³. Поддержка Александром Лукашенко новой украинской власти и осуждение сепаратистов вызвали одобрение в Вашингтоне. Так, в сентябре 2014 г. в ходе визита в Минск представитель Госдепартамента США Т.Мелиа выразил «удовлетворение, что правительство Беларуси не признало аннексию Крыма Россией, и что Минск согласился принять встречу по поиску путей разрешения конфликта в Украине»⁴. Более того, по некоторым данным, именно украинское руководство убедило США в необходимости проведения таких переговоров в Минске.

Нейтральная позиция Беларуси в конфликте и ее миротворческие усилия вызвали интерес американской стороны к получению дополнительной информации о ситуации в стране и оценке возможности расширения сотрудничества, что привело к серии визитов довольно высокого уровня. Официальный Минск, со своей стороны, приступил к капитализации собственной позиции по Украине в надежде на улучшение отношений с Западом. Об этом было почти открытым текстом заявлено М.Мясниковичем на открытии инвестиционного форума в Нью-Йорке: «Я искренне верю в то, что, может быть, с началом этого мероприятия и ряда больших мероприятий политического характера, которые инициировала Беларусь, в том числе в области мирного урегулирования конфликта в Украине, у нас будет большая перезагрузка отношений между Беларусью и США»⁵.

Удачное сочетание изменяющихся геополитических условий и сформировавшийся ранее взаимный интерес к нормализации отношений (транзит НАТОвских грузов, проблема нераспространения, и др.) привели в итоге к постепенному и вполне осязаемому процессу выхода двусторонних отношений из замороженного состояния.

Барьеры для сотрудничества

Остаются и серьезные преграды для восстановления нормальных двусторонних отношений. Прежде всего, это наличие в Беларуси политических заключенных, освобождения которых требуют США, и санкции против белорусских официальных лиц и предприятий, отмены которых Беларусь последовательно требует на всех двусторонних встречах. Кроме этого, Вашингтон не может публично отказаться и от поддержки демократических преобразований в Беларуси, в том числе и от поддержки демократической оппозиции, что крайне раздражает белорусское руководство.

3. Подробнее об украинском кризисе и позиции Беларуси – в аналитических материалах BISS «Что случилось с Украиной и какие могут быть последствия для Беларуси?» (<http://www.belinstitute.eu/ru/node/1965>) и «Битва за Украину: туман войны пока не рассеялся» (<http://www.belinstitute.eu/ru/node/2241>).

4. США — Беларусь: за Крым — thank you, но политзаключенных надо отпустить - http://naviny.by/rubrics/politic/2014/09/10/ic_articles_112_186679/

5. Мясникович: Я верю, что у нас будет большая перезагрузка отношений между Беларусью и США - <http://news.tut.by/politics/416590.html>

В период, последовавший за президентскими выборами 2010 г., официальный Минск демонстрировал завидное упорство, сопротивляясь требованиям США и ЕС, пытаясь доказать бесперспективность внешнего давления. Частично такая стратегия сработала: и Вашингтон, и Брюссель постепенно приходят к пониманию неэффективности действующих санкций как инструмента коррекции поведения Минска и поэтому идут на возобновление коммуникации с белорусскими властями в сферах взаимного интереса (не оставляя при этом ценностной риторики). В принципе, отношения могут и дальше развиваться в такой же модальности: США и Беларусь будут достаточно плотно сотрудничать в нескольких конкретных сферах (например, безопасность, инвестиции и торговля), но политические контакты будут ограничены невысоким уровнем. Примеры таких отношений США с недемократическими государствами имеются. И есть некоторые приметы того, что США и ЕС могут просто принять Беларусь такой, какая она есть (по примеру Азербайджана), убедившись в невозможности ее быстрой демократической трансформации в силу социально-экономических, политических и культурных причин.

Однако без устранения главных преград о перезагрузке говорить не приходится. Решение же проблемы политзаключенных и санкций крайне осложнено высокой степенью взаимного недоверия и стремлением обеих сторон сохранить лицо. В таких условиях, прежде чем стороны откажутся от своих предыдущих подходов, необходим длительный и постепенный процесс реализации мер по укреплению доверия. По всей видимости, как раз этот процесс мы сейчас и наблюдаем. По словам Владимира Макея, Беларусь и США решили на какое-то время отложить в сторону болезненные вопросы и «заострить внимание на областях, в которых на данный момент возможны подвижки»⁶. Иными словами, Беларусь и США (ЕС действует примерно также) отвязали политическую проблематику от других сфер взаимодействия и пытаются углублять отношения в секторах, представляющих взаимный интерес (экономика, безопасность) в надежде на то, что позитивный опыт сотрудничества окажет в дальнейшем воздействие и на политическую область.

Что дальше?

Если радикальных изменений в политической и военной ситуации в регионе не произойдет, то отмеченная тенденция интенсификации отношений в ряде сфер, представляющих взаимный интерес, будет развиваться и далее. На практике это может означать рост товарооборота и инвестиций, увеличение количества американских компаний, работающих на белорусском рынке, возобновление участия Беларуси в программе замены белорусского высокообогащенного урана. Возможно также дальнейшее постепенное увеличение штата посольств.

Следующий год, вероятно, будет заполнен интенсивными дипломатическими контактами между Минском и Вашингтоном. При благоприятных условиях возможен даже визит делегации Конгресса, о котором шла речь во время визита правительственной делегации Беларуси в Нью-Йорк в сентябре.

Вместе с тем вряд ли стоит ожидать серьезных прорывов в отношениях до тех пор, пока Минск не пойдет на освобождение всех оппонентов власти, которых Amnesty International признает политическими заключенными. Более того, по словам некоторых американских дипломатов, даже этого может быть недостаточно, чтобы сделать возможной «перезагрузку» отношений — необходимо стремление Минска к серьезным улучшениям ситуации с демократией и правами человека. Доказательством таких намерений могли бы стать более прозрачные и справедливые выборы без обычно сопровождающих их репрессивных действий

6. Интервью Министра иностранных дел Беларуси В.Макея южноафриканской газете «Business Day» (11 сентября 2014 г.) - <http://mfa.gov.by/press/smi/b07a84056154debe.html>

против политических оппонентов. Без этого прогресс в отношениях если и возможен, то только до уровня, который вряд ли удовлетворит белорусское руководство.

Обзор ключевых событий в двусторонних отношениях в 2013–2014 гг.

Заметное оживление дипломатических контактов между Беларусью и США началось еще в конце 2012 – начале 2013 гг., когда представители белорусских властей стали более активно контактировать с тогдашним временным поверенным в делах США Итаном Голдричем.

Визит американских исследователей

Подтверждением заинтересованности официального Минска в улучшении отношений стала встреча А.Лукашенко с делегацией американских исследователей во главе с председателем фонда The Jamestown Foundation Гленом Ховардом 21 января 2013 г. Официальной целью визита было ознакомление с ситуацией в стране и оценка состояния белорусско-американских отношений. Эксперты встретились с министром иностранных дел В.Макеем, представителями Министерства обороны, Белорусской железной дороги, аккредитованными в Минске европейскими дипломатами, представителями польской диаспоры в Лиде. По составу американских визитеров и характеру их встреч в Беларуси можно сделать вывод о том, что их визит был посвящен, главным образом, обсуждению сотрудничества в вопросах безопасности, а именно — условиям транзита грузов НАТО в Афганистан и обратно.

Снятие санкций с двух компаний

В конце мая США прекратили действие введенных два года назад санкций против ОАО «Белорусское оптико-механическое объединение» и ЗАО «БелТехЭкспорт». Официально, эта отмена не являлась ответом на какие-то положительные перемены во внутривнутриполитической ситуации в Беларуси, а объяснялась истечением установленного срока действия санкций. Тем не менее, этот шаг был позитивно воспринят в Минске, поскольку на фоне ежегодного продления действия визовых санкций (в июне 2013 и 2014 гг.) отмена ограничительных мер даже для двух предприятий выглядит как жест доброй воли.

Визит Эрика Рубина

11–12 декабря Минск посетил заместитель помощника Госсекретаря США Эрик Рубин. Он провел переговоры в МИД, а также встретился с представителями оппозиции и гражданского общества. Рубин крайне скупко комментировал содержание своих официальных встреч в Минске, однако сообщил, что белорусская сторона выразила готовность пересмотреть свою позицию по вопросу восстановления полноценной работы дипломатических представительств. По информации из дипломатического корпуса в США, такие консультации начались в конце 2013 г. и продолжаются до сих пор. Перед своей встречей с заместителем помощника госсекретаря США Эриком Рубином Владимир Макей в очередной раз заявил о том, что Беларусь стремится к улучшению отношений с США и «готова к открытому и откровенному диалогу».

В «Обзоре итогов внешней политики и деятельности МИД за 2013 г.»⁷, подготовленном белорусским МИДом, сделан вывод о том, что в 2013 г. «наметились определенные позитивные изменения во взаимодействии с США». «Состоявшиеся переговоры [с Эриком Рубином] выявили общность позиций сторон по вопросам, представляющим взаимный интерес, позволили наметить дальнейшие конкретные шаги, призванные повысить уровень доверия в двусторонних отношениях», говорится в обзоре.

Еще более богатым на события в двусторонних отношениях стал 2014 г.

Правовое сотрудничество

В мае 2014 г. стало известно, что Беларусь подпишет с США соглашение об улучшении соблюдения международных налоговых правил и реализации закона США о налоговом контроле счетов в иностранных финансовых учреждениях (FATCA)⁸. Проект соглашения одобрен указом Лукашенко от 6 мая 2014 г. На проведение переговоров по проекту соглашения и его подписание уполномочено Министерство по налогам и сборам. Этот шаг можно рассматривать в качестве уступки белорусских властей Вашингтону в надежде на его поддержку вступления Беларуси в ВТО и общее улучшение экономических связей.

Снова Рубин

2–4 июня 2014 г. Минск снова посетил Эрик Рубин. Г-н Рубин провел широкий круг встреч, в том числе с Министром иностранных дел Владимиром Макеем, представителями дипломатического корпуса и гражданского общества, а также с родственниками политзаключенных. Согласно официальному сообщению американского посольства, в ходе встреч Рубин изучил возможность дальнейшего укрепления сотрудничества с Беларусью по вопросам, представляющим взаимный интерес, таким как борьба с торговлей людьми, расширение деловых контактов и нераспространение⁹.

Если во время первого визита Эрик Рубин, вероятнее всего, обсуждал преимущественно общие вопросы отношений и вопросы транзита НАТОвских грузов, то второй визит был связан, в том числе, с урегулированием кризиса в Украине и выяснением позиции Беларуси в этом вопросе. По некоторым данным, в рамках обоих своих визитов в Минск Эрик Рубин встречался с Александром Лукашенко, но публично об этом не объявлялось.

Консультации по вопросам безопасности

17–18 июня в Вашингтоне впервые в истории двусторонних отношений прошли белорусско-американские консультации по вопросам международной безопасности, в ходе которых обсуждались темы нераспространения оружия массового уничтожения, экспортного контроля, деятельности Конференции по разоружению, а также ликвидации химического оружия. Помимо этого была обсуждена тематика взаимодействия Беларуси и Соединенных Штатов Америки в области ядерной и информационной безопасности, борьбы с терроризмом.

7. Обзоре итогов внешней политики и деятельности МИД за 2013 г. - http://mfa.gov.by/upload/review_MFA_2013.pdf

8. Закон США «О налогообложении иностранных счетов» (FATCA) был принят 18 марта 2010 г. для предотвращения уклонения граждан США от уплаты налогов.

9. http://belarusian.minsk.usembassy.gov/rubin_rus_060414.html

По иронии, несколькими днями раньше Барак Обама, продолжая еще на год действие санкций против Беларуси, подчеркнул, что *«действия определенных представителей белорусского правительства представляют чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике США»*. Это противоречие является ярким примером несовпадения идеалистического публичного дискурса США и реальных действий, основанных на интересах. Это же справедливо и применительно к политике ЕС, да и к действиям официального Минска. То что, такие консультации состоялись, говорит о том, что Вашингтон как раз не воспринимает Беларусь как угрозу международной безопасности и готов к совместным действиям в этой сфере. В этом контексте нужно упомянуть и о поддержке Соединенными Штатами выдвинутых Беларусью в ООН инициатив по борьбе с торговлей людьми и предотвращению незаконной торговли органами.

США возобновили выдачу виз

С лета нынешнего года стала понемногу решаться проблема деятельности американского посольства в Минске. В июле оно сообщило о возобновлении выдачи виз студентам и участникам программ культурных обменов. Кроме этого, с 16 июля граждане Беларуси получили возможность открыть годовую многократную неиммиграционную визу без дополнительной оплаты. Эти изменения были сделаны после того, как белорусское правительство снизило стоимость виз для граждан Соединенных Штатов и согласилось на расширение штата американского посольства в Минске до 6 человек¹⁰.

Визит правительственной делегации США

8–11 сентября в Минске находилась смешанная правительственная делегация из США¹¹. Для нее были организованы встречи в министерствах образования, обороны, экономики, иностранных дел, состоялась встреча с лидерами оппозиции и гражданского общества, родственниками политзаключенных, представителями независимых исследовательских центров и бизнесменами.

Судя по составу делегации, можно сделать вывод об исследовательском характере миссии, нежели о переговорном. По официальной информации, целью визита было исследование состояния дел в Беларуси в сфере прав человека, экономического развития, вопросов безопасности и международных отношений; а также исследование возможностей восстановления и расширения сотрудничества с Беларусью в сферах взаимного интереса.

По имеющемуся неофициальным данным, на встречах в госорганах речь шла об идущих и запланированных реформах и возможностях для помощи со стороны США — то есть, по меньшей мере, о возможности «модернизационных диалогов», которые ранее были запущены с Евросоюзом. Белорусское правительство очевидно заинтересовано в грантах от USAID по примеру работы агентства с Азербайджаном.

10. После дипломатического конфликта весной 2008 г., разразившегося после введения Вашингтоном санкций против ряда белорусских предприятий, официальный Минск настоял на взаимном сокращении штата диппредставительств до 5 человек. До этого инцидента в Минске работало 37 американских дипломатов.

11. В состав делегации вошли помощник администратора Агентства США по международному развитию Пейдж Александер, заместитель помощника министра обороны США Эвелина Фаркас, заместитель помощника государственного секретаря США Томас Мелиа, сотрудники Госдепартамента, регионального отделения Агентства США по международному развитию и посольства США в Минске.

Белорусско-американский инвестиционный форум

В сентябре 2014 г. произошло еще одно беспрецедентное для сегодняшнего уровня белорусско-американских отношений событие. 22–24 сентября состоялся правительственный визит в США во главе с премьер-министром Беларуси Михаилом Мясниковичем. Численность белорусской делегации составила около ста человек. Поводом для визита послужило участие в саммите ООН по изменению климата. Однако вместе с этим состоялось еще несколько важных событий: белорусско-американский инвестиционный форум, встреча с заместителем исполнительного директора МВФ Мин Джун, встреча с генсеком ООН и прием у президента США, где состоялся краткий протокольный обмен приветствиями между Мясниковичем и Обамой. Наиболее важным событием стал инвестиционный форум, который привлек значительное внимание американского бизнеса и политических кругов. Важно отметить, что почти на всех мероприятиях форума присутствовали представители Государственного Департамента, что является свидетельством политического интереса к этому событию со стороны официального Вашингтона.

Самым важным достижением форума стало то, что в неформальной обстановке представители американского бизнеса получили информацию об улучшающихся условиях ведения бизнеса в Беларуси. Белорусская сторона постаралась в очередной раз продвинуть идею снятия санкций со своих предприятий и сделать шаги в сторону возобновления сотрудничества с МВФ. Форум был использован также для неформального зондирования почвы в отношении интенсификации по крайней мере торгово-экономических отношений в новых геополитических условиях.

Однако главная цель визита — долгосрочная, она включает в себе меры по укреплению доверия и обмен информации для создания фундамента для дальнейшего расширения сотрудничества.