

ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРНЫХ УСЛОВИЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ БЕЛАРУСИ: ТЕОРИЯ В ДЕЙСТВИИ

Е. Л. Прейгерман

*Совет по международным отношениям «Минский диалог»,
ул. Энгельса, 34а/1, офис 205, 220083, г. Минск, Беларусь, minskdialogue@gmail.com*

В статье сопоставляются ожидания структурных теорий международных отношений от внешней политики малого государства и эмпирическая реальность внешней политики Беларуси в 2014–2024 гг. Раскрывается содержание двух основных теоретических категорий – структуры и актора – в отношении белорусского кейса. Показываются теоретическая логика и эмпирическая механика трансформации внешнеполитического хеджирования в стратегии примыкания и контрбалансирования.

Ключевые слова: внешняя политика Беларуси; внешнеполитическая стратегия; малое государство; структура международных отношений; внешнеполитическое хеджирование; примыкание; контрбалансирование.

CHANGE OF THE STRUCTURAL CONDITIONS OF BELARUSIAN FOREIGN POLICY: THEORY IN ACTION

Y. L. Preiherman

*Minsk Dialogue Council on International Relations,
Engels str., 34a/1, office 205, 220083, Minsk, Belarus, minskdialogue@gmail.com*

The paper compares the expectations that the structural theories of international relations hold for small state foreign policies with the empirical reality of Belarus's foreign policy in 2014–2024. It discusses the meaning of two key theoretical categories – structure and agent – in the Belarusian context. It also demonstrates the theoretical logic and empirical mechanics of how foreign policy hedging transforms into bandwagoning and balancing.

Keywords: Belarusian foreign policy; foreign policy strategy; small state; international relations structure; foreign policy hedging; bandwagoning; balancing.

В постоянно растущем информационном потоке значение теории для анализа международных отношений становится критически важным. Только с помощью теории и в академическом, и в прикладном анализе можно справиться с бесконечным массивом эмпирических данных, отделить значимую информацию от «медийного шума» и фейков, выделить ключевые тенденции и факторы их развития. Соответственно, и профессиональное прогнозирование международных процессов, а также внешнеполитического поведения отдельных государств может осуществляться лишь с опорой на теорию и обоснованный ею методологический аппарат.

Трансформация внешней политики Беларуси под влиянием резкого изменения структурных условий после 2020 г. представляет собой эмпирическое подтверждение этого общего тезиса. Применение релевантного теоретического инструментария, в отличие от вольных рассуждений в журналистском стиле, позволяет понять иерархию приоритетов белорусской дипломатии и логику внешнеполитических решений официального Минска, а также уверенно прогнозировать его международные действия при тех или иных сценариях. При этом для эффективной операционализации теории при анализе влияния структурных изменений на внешнеполитический курс Беларуси необходимо точно определить содержание двух ключевых категорий: структуры (и, соответственно, структурных изменений) и актора. Иными словами, применение теоретического инструментария требует строгой и аналитической, а не нормативной, контекстуализации.

Беларусь как малое государство в международных отношениях

Для характеристики государственного актора в международных отношениях теория традиционно использует три концепции: а) великая держава; б) среднее государство; в) малое государство. Исторически такое разделение берет начало в ходе Венского конгресса 1815 г. Страны, которые «считались слишком несущественными», чтобы их представителей приглашали для обсуждения наиболее важных международных вопросов, стали относить к группе малых [1, р. 7–8]. Отсюда, вероятно, и негативное восприятие концепции малого государства самими такими странами: никому, особенно в современном мире, не хочется соглашаться с необходимостью следовать правилам, которые устанавливают другие акторы [2, р. 3].

Однако для анализа важно уйти от оценочного использования концепции и сконцентрироваться на ее функциональном применении для достижения исследовательских целей. И в этом смысле концепция малого государства сегодня не имеет негативной или уничижительной коннотации. Наоборот, она позволяет точно понять ключевые характеристики государства в системе международных отношений и, исходя из них, определить его возможности, уязвимости, интересы и вытекающие из них модели поведения.

Исследования малых государств стали активно развиваться в начале Холодной войны, когда системное противостояние социализма и капитализма вновь поставило во главу международной жизни вопросы безопасности. В 1968 г. Ротштейн суммировал доминировавшие тогда академические дискуссии следующим определением: «малое государство – это государство, которое осознает, что не способно обеспечить свою безопасность преимущественно за счет собственных средств и потому вынуждено

основательно полагаться на помощь со стороны других государств, институтов, процессов или событий» [3, р. 29]. Правда, такие описательные характеристики подвергались критике за недостаточную точность критериев, поэтому стали появляться попытки количественных определений. Например, Виталь предложил следующую «шкалу, по которой государства следует относить к категории малых: размер населения до 10-15 миллионов в случае экономически развитых государств и до 20-30 миллионов – для развивающихся [4, р. 8–9]. Однако, как признавал сам Виталь, эта шкала «откровенно субъективная, если не произвольная».

То есть попытки квантификации не решают проблему недостаточной точности критериев и лишь генерируют дополнительные споры. Поэтому более прикладными все равно можно считать качественные подходы, которые исходят из базовой характеристики малых государств: они естественным образом склонны адаптироваться к внешним условиям, а не стремиться изменять эти условия [5, р. 296; 6, р. 178; 7, р. 15]. Иными словами, такие государства не способны формировать свою среду безопасности не только самостоятельно, но и совместно с небольшим количеством аналогичных государств, а потому должны опираться либо на великие державы, либо на состоящие из большого числа меньших государств коалиции.

Эти характеристики автоматически предопределяют типичные внешнеполитические дилеммы и вызовы в области безопасности, с которыми сталкиваются малые государства. Они повсеместно оказываются «более слабой стороной асимметричных отношений, не способной самостоятельно изменить природу или функционирование таких отношений» [8, р. 9]. В результате они «ничего не могут поделать с существующей конфигурацией сил и ее институциональным выражением, как бы они к ним ни относились» [9, р. 4].

Опираясь на качественные подходы к определению размера государства, очевидно, что Беларусь следует относить именно к категории малого государства. Это не значит, что она не обладает никакими ресурсами, возможностями и рычагами влиять на окружающую среду. Однако эти ресурсы и возможности ограничены, и определение страны в качестве малой помогает максимально реалистично их оценивать в конкретных геополитических условиях и выстраивать оптимальные стратегии их использования в национальных интересах. Многочисленные исторические и географические примеры малых государств подтверждают: первый шаг к успешной внешней политике – в аналитически точном определении собственного места и веса. Нередки случаи, когда реалистично оценивающие себя малые государства добиваются выдающихся результатов на международной арене, существенно расширяя собственное поле для маневра и возможности [10, 11].

Изменение белорусских структурных условий

В самом общем виде под структурой понимается полярность в системе международных отношений. То есть распределение силового фактора (во всем его разнообразии) в системе, и как это распределение структурирует многочисленные аспекты взаимоотношений между акторами на различных уровнях: глобальном, региональном, субрегиональном. Для понимания структурных условий малого государства, как правило, ключевым является именно региональный уровень анализа. При этом в некоторых случаях он может быть прямым следствием глобальной структуры, то есть отражать основные характеристики глобальной полярности. А в иных региональные особенности могут существенно видоизменять глобальные расклады.

Для Беларуси структурные условия задаются как минимум тремя основными факторами:

1. Собственной малостью в теоретической терминологии.
2. Текущей спецификой отношений между основными центрами силы в регионе (главным образом, между Россией и Западом); то есть насколько враждебными или, наоборот, кооперативными являются эти отношения и какую военно-политическую атмосферу они задают для Восточной Европы.

3. Балансом рисков и возможностей в двусторонних отношениях с каждым из основных региональных центров силы.

При этом структура не может быть статичной, ее постоянная динамика на различных уровнях имеет объективный характер. Из трех приведенных факторов белорусской структуры только один – собственная малость – может считаться константой (хотя гипотетически несложно предположить сценарии, при которых значение и этого фактора способно измениться). В разные исторические периоды структурная динамика имеет разную интенсивность, что связано, с состоянием всей системы международных отношений. Так, почти два десятилетия после обретения независимости Беларусь реализовывала внешнюю политику в относительно неизменных структурных условиях. Затем, в конце 2000-х гг., началась их эволюция в сторону все большей геополитической напряженности между Россией и Западом. Особенно этот процесс ускорился после 2014 г., то есть после начала боевых действий на Донбассе и включения Крыма в состав РФ.

При этом между 2014 г. и 2020 г. для Беларуси структура создавала возможности для относительно широкого внешнеполитического маневрирования. Во-первых, уровень российско-западной конфронтации рос, но все еще находился в контролируемой зоне. Во-вторых, баланс рисков и возможностей в двусторонних отношениях и с Россией, и с Западом оставался для Минска положительным.

После же 2020 г. структурные изменения значительно ускорились и перешли точку невозврата. Беспрецедентное политическое и санкционное давление стран Запада на Минск быстро привело не просто к сдвигу баланса возможностей и рисков в отношениях в пользу последнего, а сделало Запад главным источником угрозы в глазах белорусского руководства [12]. В отношениях же с Россией, наоборот, произошел союзнический ренессанс. И Москва, и Минск стали идти на взаимные уступки по многим спорным вопросам, которые ранее не решались годами. Все это происходило на фоне усиливавшейся военно-политической напряженности в Восточной Европе [13]. Ускорялось разрушение институциональной инфраструктуры безопасности в Европе, вызовы «дилеммы безопасности» становились непреодолимыми [14]. Изменение качества белорусско-западных отношений после 2020 г. предсказуемо лишило Минск возможности играть деэскалационную и стабилизирующую роль в региональной безопасности. Начало масштабных военных действий на территории Украины стало естественным следствием этих структурных изменений.

Внешиполитическая стратегия: ожидания теории и реальность

Так как структурные изменения являются одной из двух ключевых переменных (вместе с размером государства) в предложенной аналитической рамке, то обратим внимание на то, какие внешнеполитические стратегии от малых государств ожидают именно структурные теории. Прежде всего, речь о структурном реализме, который более известен в литературе как неореализм, и различных его интерпретациях [15; 16]. Суммируем основные ожидания структурной теории от внешней политики малого государства в зависимости от а) уровня геополитической напряженности между ключевыми региональными антагонистами и б) наличия или отсутствия угрозы в глазах руководства малого государства со стороны одного из региональных антагонистов.

В условиях высокой геополитической напряженности малое государство чаще всего склоняется к стратегии примыкания (bandwagoning) к одному из региональных антагонистов, то есть начинает фактически следовать в его внешнеполитическом фарватере. В условиях наличия (или восприятия) малым государством прямой угрозы со стороны одного из геополитических антагонистов оно начинает контрбалансировать (balancing), то есть искать возможности противопоставить что-то этой угрозе за счет развития союзнических отношений с другими акторами. В условиях, когда на фоне высокой геополитической напряженности малое государство воспринимает угрозу от одного из региональных антагонистов, оно начинает контрбалансировать против этого антагониста за счет примыкания к другому региональному антагонисту.

Не будем рассматривать варианты с низким уровнем геополитической напряженности, так как они не релевантны структурным условиям

Беларуси в последние десятилетия. Однако обратим особое внимание на условия, когда уровень геополитической напряженности остается условно средним (то есть военно-политическая обстановка может иметь тенденцию к ухудшению, но в целом оставаться контролируемой), а малое государство не воспринимает ни одного из региональных антагонистов источником угрозы для себя. Такой расклад можно считать благоприятным для малого государства, так как оно имеет возможности расширять собственное поле для внешнеполитического маневра и извлекать из этого множественные выгоды, при этом минимизируя риски. Для этого малое государство прибегает к стратегии хеджирования. Последняя предполагает многокомпонентный и нелинейный внешнеполитический портфель с одновременным использованием инструментов сотрудничества и сдерживания в отношении обоих региональных антагонистов [17].

Даже поверхностный эмпирический анализ внешней политики Беларуси в 2014–2024 гг. дает основания утверждать, что ее международная политика в полной мере соответствовала структурным теоретическим ожиданиям. До конца 2020 г. Минск активно и все более умело развивал стратегию хеджирования. Его внешнеполитический портфель включал все элементы хеджирования и, что важно, вносил существенный вклад в деэскалацию геополитической напряженности и снижение региональных военно-политических рисков. После же начала резких изменений структурных условий Беларусь стала постепенно ограничивать портфель хеджирования и все больше прибегать к стратегии контрбалансирования против Запада за счет примыкания к внешнеполитической линии России.

В заключение отметим, что этот вывод, основанный на сопоставлении теоретических ожиданий от поведения малого государства и эмпирической реальности внешней политики Беларуси, важен по двум причинам. Прежде всего, с академической точки зрения: он подчеркивает первичность структурных (а не внутривнутриполитических) факторов в определении внешнеполитической линии официального Минска. А в более прикладном смысле он указывает на возможности для гипотетического снижения региональной напряженности в Восточной Европе за счет минимизации стимулов для Беларуси проводить контрбалансирующую политику.

Библиографические ссылки

1. *Neumann I. B., de Carvalho B.* Small states and status seeking: Norway's quest for international standing. London and New York: Routledge, 2015.
2. *Archer C., Bailes A. J. K., Wivel A.* Small states and international security: Europe and beyond. London and New York: Routledge, 2014.
3. *Rothstein R.* Alliances and small powers. New York and London: Columbia University Press, 1968.

4. *Vital D.* The inequality of state: a study of small states in international relations. New York: Oxford University Press, 1967.
5. *Keohane R.* Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics // International Organization. 1969. Vol. 23, iss. 2. P. 291–310.
6. *Amstrup N.* The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts // Cooperation and Conflict. 1976. Vol. 11, iss. 3. P. 163–182.
7. *Panke D.* Small states in the European Union. Aldershot: Ashgate, 2010.
8. *Archer C., Bailes A. J. K., Wivel A.* Small states and international security: Europe and beyond. London and New York: Routledge, 2014.
9. *Mouritzen H., Wivel A.* The geopolitics of Euro-Atlantic integration. London: Routledge, 2005.
10. *Fox A. B.* The power of small states. Chicago: The University of Chicago Press, 1959.
11. *Handel M. I.* Weak states in the international system. London: Frank Cass, 1990.
12. *Preiherman Y.* Wrong analytical lenses undermine the West's Belarus Policy [Electronic resource]. URL: <https://blog.politics.ox.ac.uk/wrong-analytical-lenses-undermine-the-wests-belarus-policy/> (date of access: 05.04.2024).
13. *Богдан С. А., Мельяницов Д. А.* Безопасность Восточной Европы в 2021 году: балканизация региона [Электронный ресурс] // Совет по международным отношениям «Минский диалог». 2021. Аналитическая записка №12. URL: <http://minskdialogue.by/research/analytics-notes/bezopasnost-vostochnoi-evropy-v-2021-godu-balkanizatsiia-regiona> (дата обращения: 05.04.2024).
14. *Мельяницов Д. А., Богдан С. А., Прейгерман Е. Л. и др.* Роль и влияние малых стран в обеспечении мира и безопасности в Восточной Европе. Пример Беларуси [Электронный ресурс] // Совет по международным отношениям «Минский диалог». 2021. Доклад. URL: <http://minskdialogue.by/research/reports/rol-i-vliianie-malykh-stran-v-obespechenii-mira-i-bezopasnosti-v-vostochnoi-evrope-primer-belarusi> (дата обращения: 05.04.2024).
15. *Waltz K.* Man, the state and war: a theoretical analysis. New York: Columbia University Press, 2001.
16. *Walt S.* Alliance Formation and the Balance of World Power // International Security. 1985. Vol. 9, iss. 1. P. 3–43.
17. *Preiherman, Y.* Managing geopolitical uncertainty: foreign policy hedging by small in-between states (the cases of Armenia and Belarus in 2008-2020) [Electronic resource] // PhD thesis, University of Warwick. URL: <https://wrap.warwick.ac.uk/168615/> (date of access: 05.04.2024).