

Институт политических исследований
«Политическая сфера»

Внешняя политика Беларуси в направлении «Глобального Юга» Основные тенденции и вызовы

Юрий Стаковецкий

Общие положения

На фоне политических событий в мире и в регионе постсоветского пространства, на фоне трудностей, которое испытывает правительство Беларуси после выборов 2020 года, внешнеполитический курс Беларуси, по крайней мере на уровне публичных заявлений, развернулся в сторону так называемого «Глобального Юга». Неудачные попытки восстановить диалог со странами Европы и США требуют от официального Минска искать новые каналы коммуникации, как в политической, так и в экономической сферах.

Мы провели сбор данных, относящихся к вопросу двусторонних отношений Республики Беларусь со странами Африки и Азии, для того, чтобы выявить основные тенденции и интересы политической системы Лукашенко. Для этого были изучены сайты посольств Республики Беларусь, а также архивы новостных агентств в поисках данных о количестве и характер взаимных государственных контактов, прежде всего в форме визитов в период с 1991 года по настоящее время. Эти данные демонстрируют реальный уровень отношений и интересы. По результатам мы составили таблицы. В них была отражена информация о датах, пунктах назначения, об уровне визитов, о главах делегаций. Кроме того, отдельными пунктами была собрана информация о повестке и результатах.

Под результатом подразумевается достижение реальных договорённостей, подписание соответствующих соглашений, что позволяет оценить динамику развития отношений с конкретными государствами. Временные метки дают возможность выяснить, в какой период началась активизация контактов. Как

правило, регулярные взаимные визиты свидетельствуют о заинтересованности сторон, также, как и уровень этих контактов.

Нас также интересовала динамика экспорта-импорта со странами означенных регионов. Торговля установлена Лукашенко в качестве приоритета в работе внешнеполитических ведомств.

Анализ этих данных позволит нам сделать определённые выводы и наметить перспективы развития внешнеполитического курса Беларуси.

Для начала следует сказать несколько слов об эффективности каналов коммуникации. Важнейшее место среди всех в этом смысле занимает Министерство иностранных дел. Большинство визитов, как и проработка соглашений, и налаживание контактов логичным образом осуществляется через дипломатические представительства.

К сожалению, на этом направлении существует ряд проблем, которые лишь усугубляются с годами, особенно после 2020 года. На данный момент МИД испытывает серьёзный кадровый голод, который связан с если не массовыми, то, по крайней мере, масштабными увольнениями после президентских выборов 2020 года.

Точной статистики по количеству дипломатов, ушедших по собственному желанию (например, по окончании контракта) либо уволенных за политическую позицию, у нас нет. Однако, исходя из отдельных сообщений и внутренней информации, которую получают уже бывшие сотрудники от своих коллег, можно сделать вывод, что проблема достаточно серьёзная и оказывает заметное влияние на работу внешнеполитического ведомства.

Азиатское направление

При сборе данных по странам Азии мы исключили из списка государства бывшего СССР, так как они составляют особую группу по уровню интеграции, на фоне членства в СНГ, ЕАЭС, ОДКБ и так далее. Мы проанализировали выборку из 35 стран (см. приложение 1), стремясь охватить весь континент.

Следует отметить, что количество дипломатических представительств Республики Беларусь значительно меньше числа государств региона.

Так, в соответствии с официальными данными на сайте МИД РБ в Азии (исключая бывший СССР) действуют всего 18 учреждений. При этом, наряду с посольствами, в Китае, Вьетнаме, Турции и Индии работают также и

генеральные консульства. Только в 13 странах Азии есть хотя бы одно представительство.

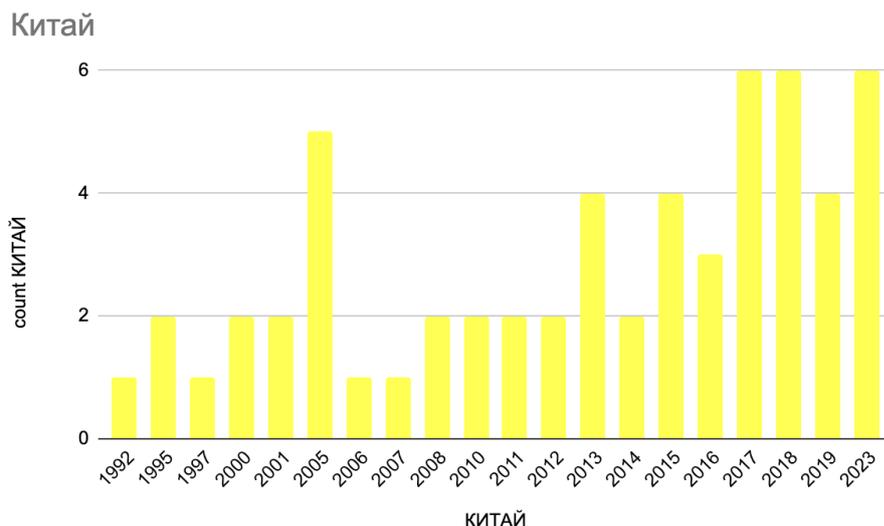
Стоит также учитывать, что в большинстве стран количество сотрудников дипломатов серьёзно не соответствует заявленным властями уровню задачам.

Для начала необходимо ответить на вопрос о том, насколько реалистичными являются заявления правительства Беларуси о развитии отношений с азиатскими странами. Следует понимать, что под отношениями власть в Беларуси понимает в первую очередь экономические.

Ниже представлен график по количеству визитов из исследуемых стран в Беларусь и наоборот за весь период. Как видно из совокупного графика, пиковое значение приходится на период с 2012 по 2019 годы. Спад, который мы наблюдаем в 2020 году, связан скорее всего не с политическими событиями, а с карантинными ограничениями в связи с пандемией коронавируса.



Среди рассматриваемых стран Китай безусловно лидирует по количеству взаимных визитов. Согласно данным, которые удалось получить из открытых источников, белорусские делегации посещали КНР 34 раза в период с 1991 по 2023 годы, из которых 14 - высший уровень. 13 - Лукашенко, 1 раз Кебич. Это свидетельствует о действительно высоком уровне заинтересованности белорусского правительства в развитии отношений с Китаем.

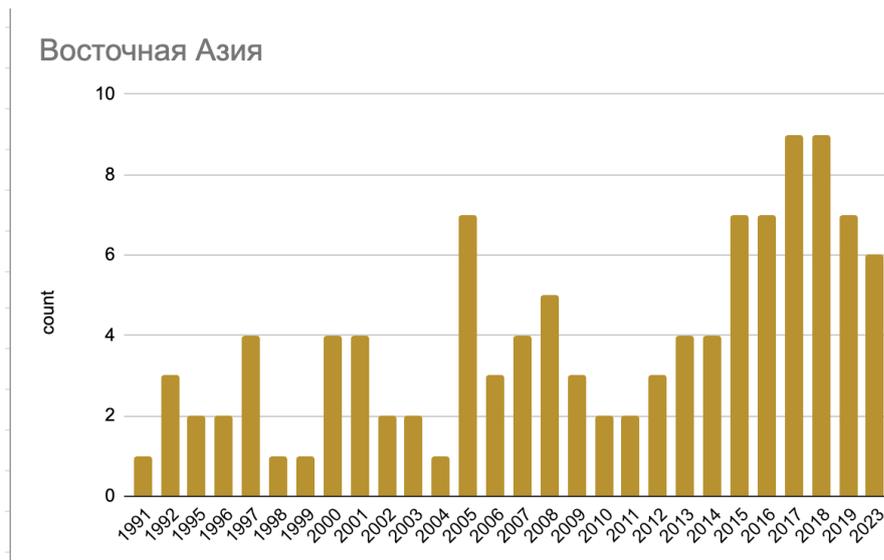


При этом, судя по всему, КНР серьёзно заинтересован в реализации различных отраслевых проектов. Всего Беларусь делегации из Китая посещали 24 раза. Из них - 2 визита на высшем уровне: Председатель КНР Цзян Цзэминь в 2001 году, и Председатель КНР и Председатель КНР Си Цзиньпин - в 2015, то есть значительно реже, чем Лукашенко. Это в серьёзной степени говорит о дисбалансе в отношениях между странами. Китай для Беларуси значительно важнее, нежели Беларусь для Китая.

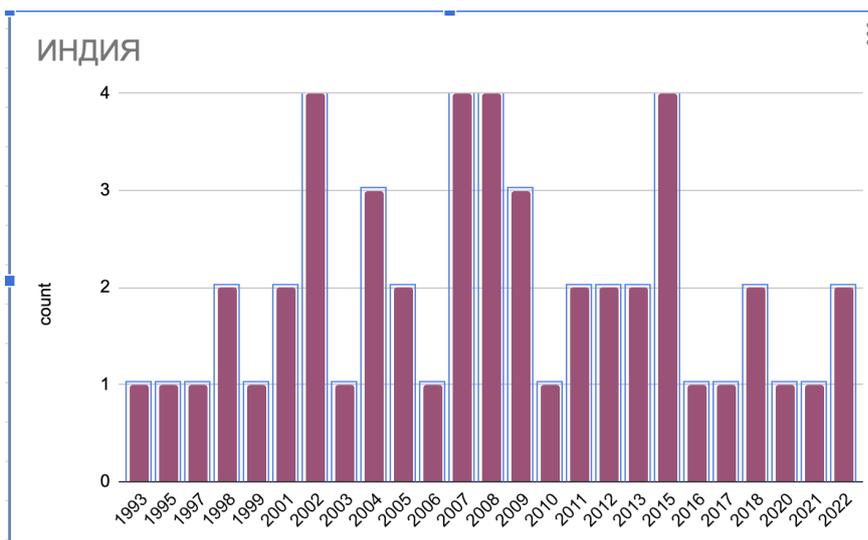
Также в Беларусь приезжали министр иностранных дел, министры обороны и другие лица. Просматривается также и регулярность взаимных визитов - цепочка не прерывается больше чем на несколько лет.

Можно выделить следующую тенденцию: чаще всего посещения осуществляют чиновники аппарата государственного управления и оборонных министерств. Многие визиты, особенно Лукашенко, заканчивались подписанием двусторонних соглашений - договорно-правовая база является достаточно разработанной.

В целом, за последнее десятилетие мы можем говорить об определённом росте числа взаимных визитов в страны Восточной Азии, который достигается в первую очередь за счёт Китая.

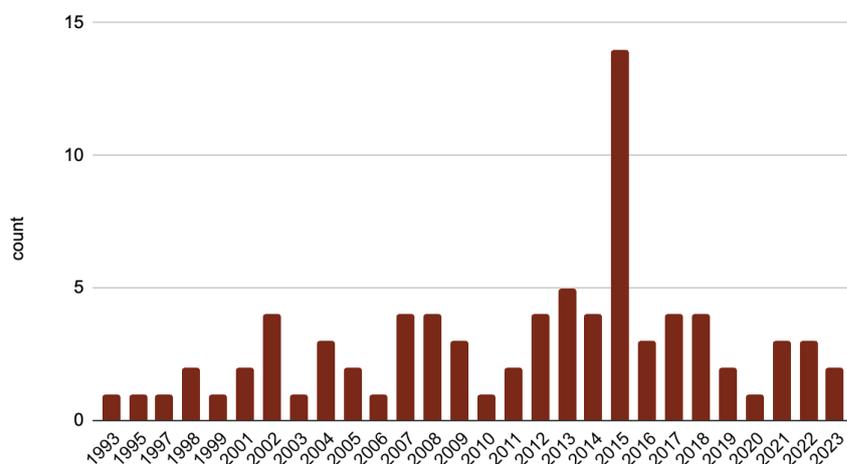


По общему количеству визитов ближе всего к Китаю находится Индия - всего 48 с момента установления дипломатических отношений.



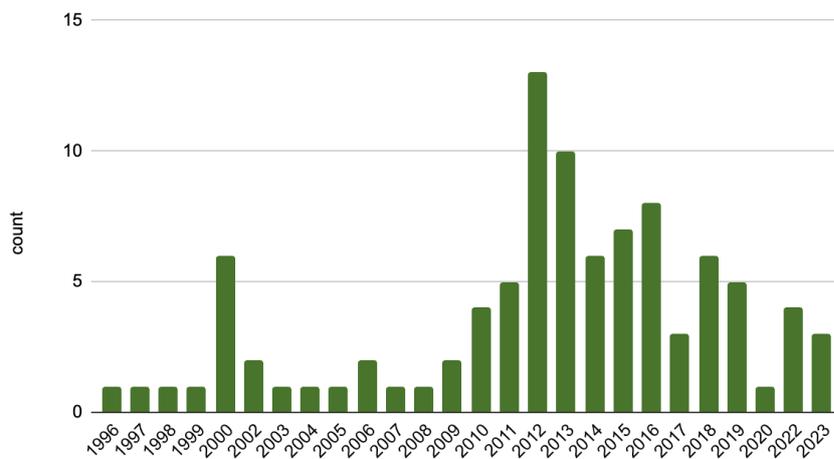
В целом по странам Южной Азии (к которым относится и Индия), за исключением пика в 2015 году, особой динамики нет.

Южная Азия



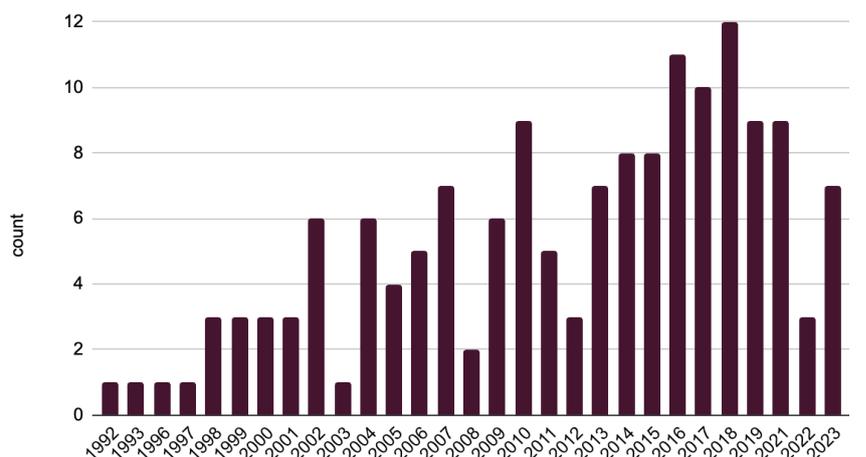
Что касается стран Юго-Восточной Азии, несмотря на большое количество публичных заявлений, отношения с ними у Беларуси развивают незначительно. Об этом свидетельствует и количество и характер визитов, среди которых редко встречается высший уровень.

Юго-Восточная Азия



Анализируя график по странам Ближнего Востока, мы можем заключить, что количество визитов последовательно росло в течение всего рассматриваемого периода, а пик пришёлся на вторую половину 2010-х годов.

Ближний Восток



Для того, чтобы определить меру эффективности контактов, обратимся к динамике экспорта-импорта Беларуси стран Азии, а также с субрегионами и отдельными странами. В качестве эталона возьмём пример отношений с Россией, так как последняя является ключевым партнёром для нашей страны. На сайте Белстата есть информация об экспорте-импорте с Россией за период с 2001 по 2021 год. Однако те же данные по странам вне СНГ охватывают только 2011-2021. Его мы и используем для сравнения. Более новой информации на данный момент не опубликовано.

За период с 2010 по 2021 (последние данные на сайте Белстата) годы экспорт с РФ вырос с 14 508,6 млн. долларов до 16370.3 млн. долларов, что составляет 12%.

Импорт, напротив, фактически упал, с 24 930,2 млн. долларов в 2011, до 23,659.5 млн. долларов в 2021.

Эти же показатели с КНР имеют несколько иную динамику. Так, экспорт за означенный период вырос с 636.6 млн. долларов до 867.4 млн. - то есть на 36%. В случае с импортом показатели роста еще более впечатляющие, с 2 193,9 млн. долларов до 4,060.0 млн. долларов - на 85%.

Товарооборот с Китаем в 2021 году составлял 4,927 млрд., а к концу 2022 вырос до 5,08 млрд. долларов.

При этом, по состоянию на тот же 2021 год объём экспорта с РФ превышает объём экспорта с КНР приблизительно в 20 раз.

Стоит отметить, что среди стран СНГ вторым по объёму торговли партнёром оставалась Украина.

Рост наблюдается также в торговле с Турцией и Индонезией.

Так, экспорт между Минском и Анкарой вырос с 129 до 360 млн. долларов, то есть на 280%, и еще незначительно поднялся в 2022 году. Динамика импорта также впечатляет - с 318 до 722 млн. долларов - на 230%. В 2022 году импорт достиг 1,13 млрд. долларов.

В случае с Индонезией, результаты значительно скромнее. Экспорт вырос со 160 до 200 млн. долларов в 2021-м году. Однако уже в 2022 он падает более чем в два раза, до 89 млн. долларов. Импорт же, напротив, за десятилетие сократился с 58 до 32 млн. долларов, а в 2022 составил меньше одного миллиона.

В случае с большинством других стран региона мы наблюдаем либо плато, либо спад как в экспорте, так и в импорте. Исключение составляет Ливан, где за исследуемый период импорт вырос с 2 до 31 млн. долларов. Экспорт, однако, неизменно падал.

Отдельного внимания заслуживает торговая история Беларуси с ОАЭ, где по обоим показателям очевидна динамика, при всё ещё скромных значениях, не превышающих десятки миллионов долларов. Экспорт вырос в 2011 - 2020 с 17 до 89 млн. долларов и упал до 59 в 2021 году. В показателях импорта последовательность более очевидна. Они поднялись с 4 до 21 млн. долларов, то есть более чем в пять раз. При этом такой впечатляющий скачок вполне компенсируется небольшими финальными цифрами. 21 миллион долларов в этом смысле не самый пиковый товарооборот.

Если не считать тот же Китай, в основном серьёзные государственные визиты осуществлялись Лукашенко в первую декаду правления, когда самостоятельная внешнеполитическая программа только развивалась. Очевидно, что в дальнейшем он регулярно посещает только те государства, в сотрудничестве с которыми действительно заинтересован. По большому счёту, рассуждения о «вхождении в Глобальный Юг» можно охарактеризовать как пропагандистские, не подкреплённые реальными действиями. В целом, за период с 1991 по 2023 год число контактов со странами Азии росло, как показано на графике выше. При этом, основное количественное изменение приходится на отношения с КНР, что обуславливает и общий рост в рамках субрегиона Восточной Азии.

В случае с Юго-Восточной Азией незначительный всплеск активности в середине 2010-х годов сменился тенденцией к уменьшению, которая очевидно, актуальна и на данный момент. В отношениях с субрегионом Ближнего Востока при этом мы обнаруживаем устойчивый рост числа визитов с пиком в 2010-х годах. Несмотря на заявления о заинтересованности в развитии отношений со всем регионом, мы, в соответствии со статистическими данными, в настоящее время можем говорить только о развитии двусторонних отношений с

конкретными государствами, такими как Китай, Турция, Вьетнам, Индонезия, ОАЭ.

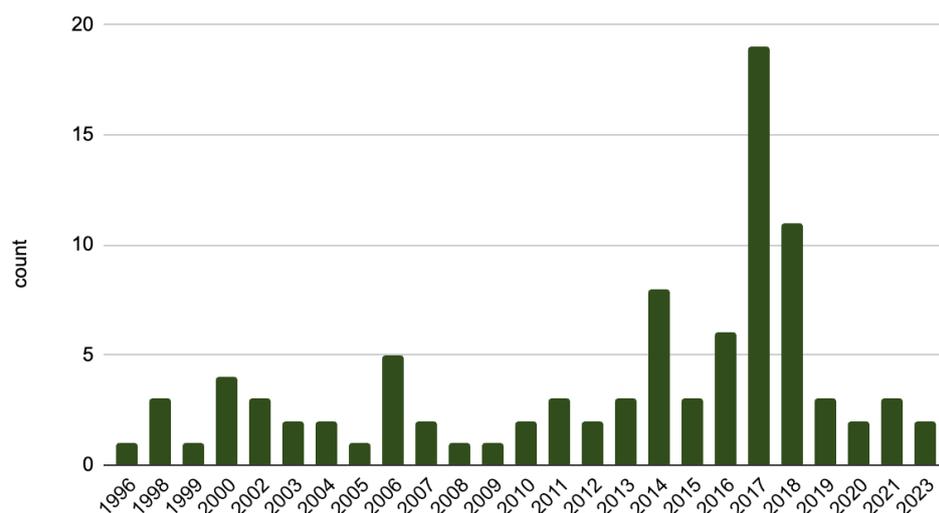
Тем не менее, во-первых, трудно говорить о существовании какой-то единой внешнеполитической стратегии в отношении региона в целом. Во-вторых, трудно обнаружить её существование в контексте взаимодействия с субрегионами. И в-третьих, как мы отмечали выше, проблемой является недостаточное количество специалистов, а также тенденциозность задач, которые ставит президент перед МИД, что усложняет процессы углубления отношений.

Отношения со странами Африки

Несмотря на большое количество громких заявлений, отношения Беларуси со странами Африки развиваются достаточно медленно. В какой-то степени можно сказать, что реального роста мы не наблюдаем. На континенте действуют только 4 белорусских посольства: в Египте, Кении, Нигерии и ЮАР, которые в совокупности аккредитованы на 15 африканских стран.

Поверхностный характер отношений между странами Африки и Республикой Беларусь можно заметить, анализируя количество и уровень взаимных визитов. Так, Лукашенко посещал Зимбабве, Ливию, Судан и Египет. В Беларусь приезжали главы Ливии, Зимбабве, Египта и Уганды.

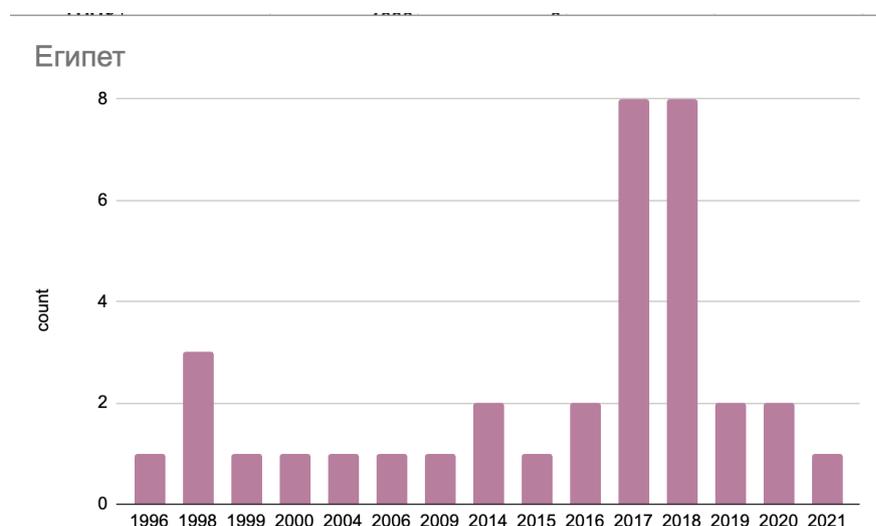
Африка - Совокупный график



Всего за период с 1991 по 2023 год было совершено 94 визита разного уровня. Основная их масса приходится на 2014-2018, что отражено на графике пиковыми показателями.

Больше трети контактов относится к путешествиям чиновников между Египтом и Беларусью - 35 раз.

При этом Лукашенко посещал страну трижды. Первый визит состоялся в 1998 году и вполне вписывается в процесс формирования внешнеполитического курса независимой Беларуси. Следующий же только через 19 лет - в 2017-м. На сайте МИД РБ Египет назван «Основным партнёром в регионе Северной Африки». Последний на данный момент визит Лукашенко в Египет был осуществлён в 2020 году.



Контакты с Зимбабве - тренд последних 5 лет, явно связанный с локальными экономическими интересами, развивающимися во многом в обход МИД и государственных задач. Президент Зимбабве посещал Минск в 2019 году. Лукашенко с летал в Зимбабве с ответным визитом в 2023.

Визит Лукашенко в Ливию состоялся 24 года назад в 2000-м, а ответный - Каддафи - в 2008.

Следует отметить, что, несмотря на некоторую активизацию контактов (о которой говорится и в статье на портале МИДа в разделе Внешняя политика), показатели экспорта и импорта не вполне подтверждают их эффективность. Так, экспорт между Беларусью и Египтом достиг пика в 2014 году, после чего (и это несмотря на 2 визита Лукашенко) снизился более чем втрое. Такая же ситуация видна и в импорте, который сократился в 4 раза с 2015 по 2021 годы.

В целом, можно обратить внимание на то, что большинство визитов приходится на период второй половины 2010-х годов, что свидетельствует о существовании по крайней мере намерения расширить пространство сотрудничества. Как и в

случае со странами Азии, многие ранние визиты - в том числе на высшем уровне - были связаны с процессом формирования внешнеполитического курса республики Беларусь. Очевидно и то, что после тех первых командировок, Африка долгое время находилась вне зоны реальных интересов белорусского государства.

Отдельно остановимся на взаимных визитах на высшем уровне с Ливией. Можно предположить, что они были связаны с личными отношениями между Каддафи и Лукашенко и носили политический характер.

Показательно, насколько анализ внешней политики в контексте региона Африки и Ближнего Востока, который можно найти на сайте МИД РБ не соответствует реальности. Обратим внимание на два пассажа: «Наша страна установила дипломатические отношения с 51 из 54 стран африканского континента и всеми государствами ближневосточного региона», и «В свою очередь в Республике Беларусь 8 государств Африки и Ближнего Востока представлены на уровне посольств и 7 стран – на уровне почетных консулов. Целый ряд послов (37 глав дипмиссий африканских и ближневосточных государств с резиденциями в г. Москве, а также в г. Берлине) аккредитован в Республике Беларусь по совместительству».

Выходит, что огромное количество государств, существующих в большом регионе охватывает лишь несколько дипломатических представительств. Очевидно, что в таких условиях сотрудники попросту не имеют физической возможности эффективно расширять пространство взаимодействия. При этом, как нам известно из заявлений того же Лукашенко, основное внимание дипломаты должны уделять торговле. Это означает, что другие сферы, политическая и гуманитарная, остаются на периферии, что означает серьёзную несбалансированность отношений.

Следует отметить, что, несмотря на некоторую активизацию контактов (о которой говорится и в статье на портале МИДа в разделе Внешняя политика), показатели экспорта и импорта не вполне подтверждают их эффективность. Так, экспорт между Беларусью и Египтом достиг пика в 2014 году, после чего (и это несмотря на 2 визита Лукашенко) снизился более чем втрое. Такая же ситуация видна и в импорте, который сократился в 4 раза с 2015 по 2021 годы.

Торговые отношения с Египтом, 2011-2021 годы

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Импорт	19,0	19,4	25,6	22,4	88,3	14,5	21,3	25,2	25,9	21,0	20,9
Экспорт	45,2	77,7	36,3	134,0	98,0	43,5	76,2	83,0	116,5	58,6	41,8

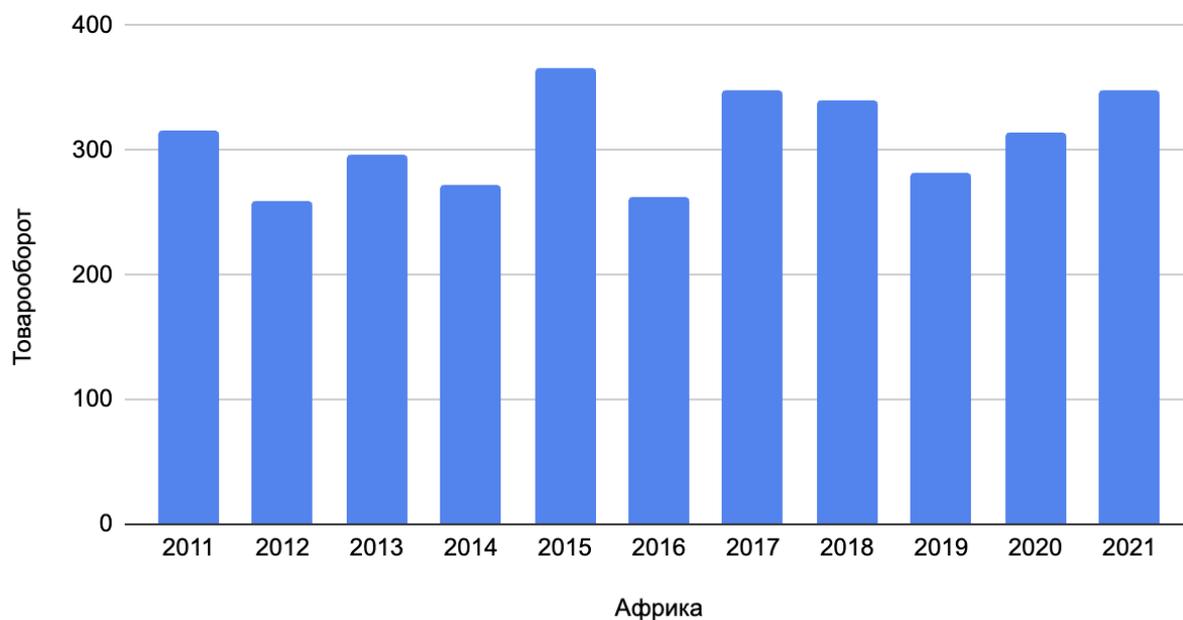
Товарооборот	64,2	97,1	61,9	156,4	186,3	58	97,5	108,2	142,4	79,6	62,7
--------------	------	------	------	-------	-------	----	------	-------	-------	------	------

В объеме торговли с Зимбабве можно заметить значительный в процентном отношении рост экспорта (с 0.1 млн долларов в 2011 году до 16.5 млн. долларов в 2021) и импорта (2.3 млн. долларов в 2011 году до 8.6 млн. долларов в 2021). В абсолютных величинах эти цифры остаются едва ли не погрешностью. Просматривается и уклон в сторону именно экспорта - в случае с Зимбабве, очевидно, Беларусь делает ставку на расширение рынка сбыта. Однако, несмотря на положительную динамику, нельзя сделать вывод об успешном освоении африканского рынка - одна страна и настолько низкие показатели не являются аргументом в пользу этого.

Данных же по импорту из Ливии за означенный период нет вообще. Максимальное значение экспорта - 6 миллионов долларов в 2019 году.

За период с 2011 по 2021 год в динамике товарооборота не наблюдается устойчивых тенденций ни к росту, ни к снижению. Объем торговли если и рос, то незначительно и в редких случаях. Пиковые значения сменяются резким спадом.

Товарооборот, Африка



При этом максимальное значение не достигает даже миллиарда долларов в год со всеми странами Африки в совокупности.

Африка	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Товарооборот	315,9	258,7	296,1	272,3	366,5	262,7	348,8	340,8	281,2	314,7	347,5

И как показано на таблице, посвященной динамике торговли с Египтом, товарооборот с этой страной в некоторые годы занимает до половины всего объёма в совокупности.

Некоторые выводы

Министерство иностранных дел имеет существенные сложности в решении задач по расширению сотрудничества и освоению новых направлений. Кроме того, серьёзным сдерживающим фактором является отсутствие большого числа специалистов с узкими региональными компетенциями. Количество дипломатических представительств в регионах остаётся достаточно низким.

Власти Беларуси в качестве приоритета для работы МИД установил экономическое сотрудничество. Это серьёзно снижает эффективность посольств в рамках других, не менее важных направлений - политическом, гуманитарном и т.д. Внешняя политика не является сбалансированной и развивается/расширяется медленно.

На фоне усиления санкционного давления на Беларусь в контексте систематических поствыборных репрессий и вторжения России в Украину, правительство приняло решение развивать внешнюю политику в направлении стран Азии, Африки и Ближнего Востока. Так называемый “Глобальный Юг” на уровне официальных заявлений назван противовесом “Глобальному Западу”.

Несмотря на это, если оценивать реальные показатели, такие как объём торговли или количество государственных визитов, реального интенсивного развития отношений наблюдать не приходится. Основным партнёром в Азии был и остаётся Китай. До некоторой степени, таковыми являются Индия и Пакистан, однако и там рассчитывать на значительный рост достаточно трудно. Большинство стран Юго-Восточной Азии фактически находятся вне поля интересов белорусского государства.

Это же касается и стран Африки. По количеству взаимных визитов и по объёму торговли с огромным перевесом среди африканских стран, первое место занимает Египет. В целом же, отношения носят несистемный характер, а рост

интереса наблюдается лишь в отдельные годы и в целом, начиная лишь с середины 2010-х годов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Список стран Азии и Ближнего Востока

1. Республика Корея
2. Индия
3. Япония
4. Афганистан
5. Шри-Ланка
6. Пакистан
7. Китай
8. Бангладеш
9. Камбоджа
10. Вьетнам
11. Тайвань
12. Индонезия
13. Сингапур
14. Малайзия
15. Филиппины
16. Мьянма
17. Бахрейн
18. Восточный Тимор
19. Израиль
20. Иордания
21. Ирак
22. Иран
23. Йемен
24. Катар
25. Гонконг
26. Макао
27. Кувейт
28. Ливан
29. Монголия
30. ОАЭ
31. Оман
32. Саудовская Аравия
33. Сирия
34. Турция

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Список стран Африки.

1. Алжир
2. Судан
3. Кения
4. Эфиопия
5. Танзания
6. Уганда
7. Нигерия
8. Гана
9. Камерун
10. Кот-д'Ивуар
11. ЮАР
12. Ангола
13. Зимбабве
14. Мозамбик
15. Намибия
16. Ливия
17. Тунис