

Введение к ОБСЕ Insights 2021: В поисках общей основы

Корнелиус Фризендорф*

Для цитирования этой публикации: Фризендорф К. Введение к ОБСЕ Insights 2021: В поисках общей основы // ОБСЕ Insights 2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748911463-00>

В 2021 г. обострились многочисленные кризисы, с которыми сталкивается ОБСЕ. Второй раз подряд, на этот раз по политическим причинам, было отменено Совещание по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения (СРВЧИ) – крупнейшее в Европе совещание по правам человека. Россия выступила против его проведения, продемонстрировав, насколько третье измерение ОБСЕ (права человека) превратилось в арену политической борьбы. Она отклонила продление мандата Миссии наблюдателей ОБСЕ на двух российских контрольно-пропускных пунктах на российско-украинской границе на востоке Украины и в конце 2021 г. сосредоточила на российско-украинской границе крупную группировку войск, породив тем самым тревожное ожидание большой войны.

Этот год также установил антирекорд в том, что государства-участники до августа не могли согласовать бюджет ОБСЕ. Это усугубило трудности стратегического планирования в условиях ежегодного бюджетного цикла и замораживания бюджета. После нескольких лет применения правила нулевого номинального увеличения бюджета Организация приближается к пределам своих оперативных возможностей.

Встреча Совета министров, состоявшаяся в Стокгольме в декабре 2021 г., продемонстрировала, что государства-участники по-прежнему хотят использовать ОБСЕ в качестве площадки для сотрудничества. Так, они приняли решение о сотрудничестве по вызовам, порождаемым изменением климата (пусть и с расплывчатыми формулировками), и сделали заявление по Приднестровью. Однако и пленарные заседания, и параллельные мероприятия выявили глубокие разногласия с Россией по вопросу о поддержке Западом демократизации и прав человека, которую Россия рассматривает как незаконное вмешательство во внутренние дела. В 2021 г. не оправдались особые надежды шведского Председателя на прогресс в выполнении принятых в рамках ОБСЕ обязательств.

* Корнелиус Фризендорф, доктор наук, Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH) friesendorf@ifsh.de.

Таким образом, события 2021 г. подтверждают, что ОБСЕ переживает глубокий кризис легитимности. Государства не принимают решения и не предоставляют ресурсы, необходимые организации для ее деятельности. Вместо этого они оспаривают практику и основополагающие нормы как друг друга, так и ОБСЕ. Эти негативные события являются частью более широкого кризиса мультилатерализма, демократии и отношений между Западом и Россией.

Все это ставит в повестку дня следующие вопросы. В чем интересы государств-участников совпадают, а в чем – расходятся? Если их интересы сильно расходятся, может ли ОБСЕ по-прежнему выполнять свой широкий мандат? Должна ли она быть перестроена, и если да, то как? Эти вопросы рассматриваются во втором издании ОБСЕ Insights, подготовленном Центром исследований ОБСЕ (CORE) Института исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH). Это – болезненные вопросы, по крайней мере для сторонников основанной на сотрудничестве и всеобъемлющей безопасности, но их нельзя игнорировать.

Материалы издания 2021 г.

Материалы, представленные в сборнике ОБСЕ Insights 2021, можно разделить на три группы. В первой рассматривается, в какой мере несовпадение интересов государств-участников продолжает сдерживать деятельность ОБСЕ. Во второй рассматриваются стоящие перед организацией дилеммы и предлагаются варианты ее реорганизации, а в третьей предлагаются пути продвижения вперед в конкретных областях на основе имеющихся у организации возможностей.

Расхождение интересов и его последствия

В специальном выпуске ОБСЕ Insights под редакцией Франка Эверса и Аргиро Картсонаки сравнивается политика восьми государств-участников ОБСЕ: Франции (Барбара Кунц), Казахстана (Рустам Бурнашев и Ирина Черных), Северной Македонии (Ана Крстиновска), Польши (Лукаш Кулеса), России (Андрей Загорский), Швеции (Ларс-Эрик Лундин), Турции (Гирай Садык) и США (Дэниел Гамильтон). Анализ интересов государств крайне важен для понимания любой международной организации, но он особенно важен применительно к ОБСЕ: ее решения требуют консенсуса, организация не имеет рычагов принуждения к выполнению принятых государствами обязательств, а гражданское общество в значительной степени исключено из процесса принятия решений.

Анализ политики конкретных стран показывает значительные различия в том, как государства-участники видят роль ОБСЕ. Они по-разному видят значимость отдельных «измерений» деятельности организации, отличаются их приоритеты в том, что касается конкретных вопросов. В целом в их оценках ОБСЕ уступает по значимости другим международным организациям. Более того, государства-участники по-разному интерпретируют принципы ОБСЕ. Так, Россия ставит вопрос о том, как свобода выбора союзов сочетается с неделимостью безопасности. Особенно очевидны расхождения в оценках «третьего измерения» ОБСЕ, при этом основным фактором, определяющим позиции государств, является тип политического режима: авторитарные режимы оспаривают либеральные нормы и автономию таких институтов, как Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), а демократические настаивают на соблюдении принятых обязательств.

Тем не менее на основании материалов специального выпуска можно сделать вывод о том, что ОБСЕ выживет. Все государства, политика которых анализируется в выпуске, хотя бы в минимальной степени заинтересованы в сохранении ОБСЕ в качестве площадки для диалога, и нет свидетельств того, чтобы какое-либо из них всерьез рассматривало возможность выйти из организации. Они также заинтересованы в сотрудничестве в конкретных областях, включая предотвращение конфликтов и обеспечение уважения прав человека, в которых ОБСЕ имеет конкурентные преимущества.

Но в нынешней нездоровой атмосфере возможности организации крайне ограничены. Помимо материалов, вошедших в специальный выпуск, в своей статье в *ОБСЕ Insights 2021* бывший Генеральный секретарь организации *Томас Гремингер* показывает, как кризис легитимности ОБСЕ отразился на ее секретariate. Замораживание бюджета, блокирование решений и микроменеджмент со стороны государств-участников затрудняют решение исполнительными структурами и институтами их многочисленных задач. На ряде важных направлений государства-участники препятствовали реализации программы Гремингера «Соответствие поставленным задачам», в рамках которой он пытался реформировать рабочие и управленческие процессы в ОБСЕ.

Дilemмы, стоящие перед ОБСЕ

Во второй группе статей обсуждаются дileммы, перед которыми стоит ОБСЕ. Опираясь на институциональную теорию, *Матиас Дембински и Ханс-Йоахим Шпангер* представляют два варианта реорганизации ОБСЕ для преодоления кризиса легитимности.

В первом варианте организация сосредоточилась бы на тех областях, в которых государства-участники достигли относительного консенсуса, в частности, на предотвращении конфликтов. Это позволило бы делегировать исполнительным

структурам ОБСЕ более широкие полномочия по содействию сотрудничеству между государствами и выполнению ими достигнутых соглашений. Однако данный вариант оставил бы мало места для «человеческого измерения» и, следовательно, мог бы привести к отказу от всеобъемлющего подхода к безопасности.

Во втором варианте государства-участники сохранили бы широкий мандат ОБСЕ, но при этом усилили бы свой контроль над исполнительными структурами и институтами. Это привело бы к де-институционализации ОБСЕ в трех измерениях ее деятельности и возвращению к формату похожего на СБСЕ совещания, к примеру, путем лишения БДИПЧ его относительной автономии или даже его полного упразднения.

В своем анализе авторы показывают главную дилемму: реорганизация ОБСЕ может привести либо к повышению ее дееспособности ценой сужения круга решаемых задач (вариант 1), либо к тому, что она утратит роль разработчика, исполнителя и наблюдателя за соблюдением согласованных норм (вариант 2).

Стеван Вольф и Штефани Лихтенштайн рассматривают китайскую инициативу «пояса и пути» и последствия ее реализации для ОБСЕ. Описывая деятельность Китая в Центральной Азии, на Южном Кавказе, в Восточной Европе и на Западных Балканах, они приходят к выводу, что растущее влияние Китая, хотя оно и различно в этих субрегионах ОБСЕ, слишком велико, чтобы его игнорировать. Исходя из этого вывода, они предлагают способы налаживания взаимодействия ОБСЕ с Китаем.

Дилемма здесь заключается в том, что, как признают авторы, такое взаимодействие может оказаться ОБСЕ не по силам. Организация едва справляется с выполнением своих основных задач, таких как проведение СРВЧИ. Включение же в ее повестку дня новых амбициозных тем, таких как взаимодействие с Китаем (в дополнение к решению других актуальных вопросов, включая изменение климата, миграцию и Афганистан), еще больше увеличило бы давление на и без того перегруженную организацию.

Возможности прогресса в конкретных областях сотрудничества

Несколько материалов, опубликованных в ОБСЕ Insights 2021, свидетельствуют о том, что прогресс в конкретных областях деятельности организации возможен даже без проведения существенной реформы организации. *Фред Таннер* сравнивает две крупные гражданские миссии ОБСЕ: Специальную мониторинговую миссию в Украине и Контрольную миссию в Косово. Оба примера позволяют извлечь уроки для будущих миссий, которые развертывались бы в зонах повышенного риска, включая потенциальную миссию по урегулированию конфликта вокруг Нагорного Карабаха. Главный урок заключается в том, что масштабные военные миссии ОБСЕ неосуществимы.

Нино Кемоклидзе также рассматривает деятельность ОБСЕ по управлению конфликтами в неспокойных регионах, уделяя особое внимание Грузии. После грузино-российской войны 2008 г. Россия вынудила ОБСЕ закрыть свое полевое присутствие в Грузии. Возникшие после этого форматы переговоров, посредничества и предотвращения конфликтов не смогли вывести из тупика обсуждение ситуации вокруг Абхазии и Южной Осетии. Несмотря на эти неудачи, Кемоклидзе утверждает, что ОБСЕ все же может внести свой вклад в управление конфликтами даже в отсутствие полевой операции.

Гаэтано Пентассулья рассматривает роль Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), уделяя особое внимание вопросу об участии меньшинств в общественно-политической жизни. Он демонстрирует необходимость дальнейшей работы по установлению стандартов и уточнению международных норм – особенно тех, которые сформулированы в Лундских рекомендациях – под эгидой ВКНМ. Участие меньшинств в общественно-политической жизни ставит вопросы определения оптимального баланса между интеграцией и сепарацией, и Пентассулья показывает, как можно понизить возникающее в этой связи напряжение, в частности, в рамках деятельности политических партий, консультативных органов и самоуправления.

Дмитрий Макаров также пишет о защите прав. Правозащитные группы занимают видное место в истории СБСЕ. Многие такие группы вновь оказались под давлением со стороны государств, особенно авторитарных. Каковы шансы на появление нового движения «Хельсинки снизу»? Макаров показывает, что тенденция к превращению правозащитных групп в профессиональные неправительственные организации привела к определенным проблемам. Опираясь на примеры успешной мобилизации граждан, он предлагает рекомендации по укреплению правозащитных групп, в частности, путем расширения их трансграничного сотрудничества.

Дэвид Гэлбрейт, Андре Хертель и Стефан Вольф рассматривают сотрудничество между ОБСЕ и ЕС. Европейский союз может способствовать укреплению ОБСЕ, что принесло бы пользу самому ЕС. Однако на практике две эти организации работают параллельно, независимо друг от друга, и существует опасность того, что возрастающее влияние ЕС может еще больше ослабить ОБСЕ. Авторы предлагают ЕС: а) рассматривать ОБСЕ не как инструмент политики, а как самостоятельный институт, обладающий отличающимися от ЕС возможностями; б) использовать ОБСЕ как форум для подлинного диалога с государствами, не входящими в ЕС, особенно с Россией и в) избегать дублирования деятельности, поскольку это могло бы еще больше ослабить ОБСЕ.

На пути к Хельсинки +50

Статьи, представленные в сборнике ОБСЕ Insights 2021, предлагают стимулы для дискуссий в преддверии 50-летия хельсинкского Заключительного акта в 2025 г. Их выводы показывают, что демократические государства-участники могут использовать три стратегии для преодоления кризиса легитимности ОБСЕ, которые можно охарактеризовать как «настаивание на выполнении обязательств», «переформатирование» или «оставить все как есть». К сожалению, ни одна из этих стратегий не лишена недостатков.

Во-первых, государства могут продолжать настаивать на соблюдении принятых в рамках ОБСЕ обязательств. В рамках этой стратегии они могли бы – как это сделали многие из них в 2021 г. – использовать жесткие формулировки, чтобы заставить авторитарные государства-участники изменить свое поведение. Однако нет свидетельств того, что такая риторика приносит результаты. Напротив, она, похоже, только усиливает напряженность в отношениях между авторитарными и демократическими государствами-участниками.

Во-вторых, государства-участники могли бы переформатировать ОБСЕ в соответствии с идеями, предложенными Матиасом Дембински и Хансом-Йоахимом Шпангером. Деятельность ОБСЕ может быть сокращена и ограничена областями сотрудничества, представляющими общий интерес, такими как предотвращение конфликтов и борьба с терроризмом. Однако утрата нынешних институциональных механизмов, таких как БДИПЧ, дорого обойдется. По сути, это было бы равносильно отказу от всеобъемлющего подхода к безопасности. С точки зрения демократических государств-участников, такие радикальные институциональные изменения невозможно оправдать во внутриполитической дискуссии, и они в принципе нежелательны.

В-третьих, государства могли бы пойти по пути преодоления трудностей, ничего не меняя в организации. Не демонтируя существующие организационные структуры, они могли бы использовать ОБСЕ для выявления сфер общих интересов и содействия сотрудничеству в них, pragmatically избегая антагонистической конфронтации по спорным вопросам. Такая стратегия учитывала бы нынешний раскол между демократиями и авторитариями, но оставляла бы открытой возможность для более широкого сотрудничества в будущем.

Хотя у третьего, pragmического подхода есть свои достоинства, он не является панацеей. Стратегия, исходящая из целесообразности «оставить все как есть», исчерпала себя, когда логика эскалации поставила Россию и Украину на грань большой войны, не исключая возможность вовлечения в нее НАТО. ОБСЕ уже сейчас приходится работать в чрезвычайном режиме, когда секретариат, полевые операции и институты вынуждены приостанавливать свою деятельность из-за того, что государства-участники не могут договориться о бюджете ОБСЕ. Анализ Томаса Гремингера свидетельствует о том, что структуры организации уже перегружены

до такой степени, что попытки обойтись имеющимися у них ограниченными ресурсами скоро перестанут давать результат. Противники перемен могут ответить на это, что нужно просто подождать, пока государства-участники не начнут вновь поддерживать деятельность структур и институтов ОБСЕ. Однако эта надежда может оказаться тщетной, поскольку возникновение необходимых для такого поворота условий, в частности, демократизации авторитарных государств, стремящихся к большему контролю над ОБСЕ, в обозримой перспективе маловероятно.

Более того, прагматичное сотрудничество, ограниченное областями представляющими взаимный интерес, может привести к ухудшению положения дел с выполнением принятых в рамках ОБСЕ обязательств. Так, западные государства и Россия заинтересованы в предотвращении и пресечении террористической деятельности. Однако включение существенных аспектов «человеческого измерения» в такие проекты, осуществляемые совместно с авторитарными государствами, затруднительно. Наконец, надежда на то, что успешное прагматичное сотрудничество возобладает, не учитывает тот факт, что внутриполитические мотивы, такие как уверенность в возможности экспорта либеральных норм, часто берут верх над необходимостью поиска международного консенсуса.

Авторы ОБСЕ Insights не могут разрешить дилеммы, присущие этим трем стратегиям. Но они могут поддержать основанный на сотрудничестве всеобъемлющий подход к безопасности примерами того, что в рамках данного подхода работает, а что – нет. Многие сегодняшние практики нуждаются в критическом переосмыслении. К примеру, может ли агрессивная риторика или призывы к проявлению «политической воли» взять верх над внутриполитическими соображениями? Обсуждение этих вопросов останется в центре внимания ОБСЕ Insights в ближайшие годы.

Благодарности

Подготовка данного выпуска в сложных условиях глобальной пандемии и оперативная публикация онлайн-версий статей в течение 2021 г. стали возможны благодаря командной работе. Авторы проявили большое терпение в ходе редактирования их статей. Я также благодарен нашим рецензентам за то, что они вынесли свои «вердикты» по представленным статьям в согласованные (и, по общему признанию, сжатые) сроки.

Коллеги из Центра исследований ОБСЕ (CORE) успешно справились с задачей публикации на трех языках онлайн версий и в печатном формате прикладных аналитических статей, подготовленных внешними авторами, потребовавшей многочисленных раундов обсуждений, участия десятков сотрудников, ежедневно решавших вопросы содержания, стиля, читательской аудитории, маркетинга, информационных технологий и бюджетного планирования. Я признателен за это Франку Эверсу, Ursule Фрёзе, Андре Хертелю, Аргиро Картсонаки (которая присоединилась к CORE

Корнелиус Фризендорф

в качестве ответственного редактора ОБСЕ Insights и научного сотрудника CORE в октябре 2021 г.), Альоне Шестопаловой и Кэролайн Тейлор.

Это издание было бы невозможно без самоотверженной работы наших редакторов, переводчиков и корректоров трех языковых версий. Среди них Корина Альт, Кэролин Бенсон, Роман Доброхотов, Кристофер Финдли, Кристиан Флури, Елена Харлеман, Штефани Лихтенштайн, Сергей Растворцев, Олена Сивуда, Михаэль Ве и Мехтильд Ивон. Подготовке данного выпуска также во многом способствовали экспертные знания и советы Стефана Вольфа, Андрея Загорского и Вольфганга Цельнера.

Сотрудничество с нашими партнерами из издательства Номос Евой Ланг и Карстеном Ребайном было продуктивным и приятным. Публикация этой серии также была бы невозможна без финансирования со стороны Федерального министерства иностранных дел Германии.

Вы, наши читатели, находитесь в центре этих усилий. CORE рад представить вам эти идеи и услышать ваши отзывы и предложения по будущим публикациям в ОБСЕ Insights.