

Введение в «ОБСЕ Insights 2023»: адаптация к изменениям

Корнелиус Фризендорф, Аргиро Картсонаки*

Ссылка на настоящий материал

Фризендорф К., Картсонаки. А. Введение в ОБСЕ Insights 2023: адаптация к изменениям. // ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-00>

Агрессивная война России против Украины продолжалась на протяжении всего 2023 года, что имело негативные последствия для ОБСЕ. Хотя это была самая большая проблема, с которой столкнулась ОБСЕ, существовали и другие. Среди них – сопротивление многих государств-участников свободным выборам, свободе СМИ и другим демократическим нормам, продвигаемым ОБСЕ.

И все же 2023 год выглядел не так мрачно, как 2022-й, с точки зрения способности ОБСЕ выжить в условиях войны и авторитаризма и продолжать принимать решения и вести деятельность. В конце 2023 года правительства на встрече Совета министров в Скопье устранили главное препятствие на пути сохранения ОБСЕ как жизнеспособной организации. Они согласовали назначение Мальты председателем на 2024 год и продлили мандаты Генерального секретаря и глав трех институтов. Вскоре после этого государства-участники также продлили мандаты полевых операций.

Следует отметить, что успех был частичным. Мандаты четырех ведущих должностей были продлены только до сентября 2024 года, и, как и в декабре 2022 года, Россия согласилась продлить работу Миссии ОБСЕ в Молдове только на шесть месяцев. К осени 2023 года также стало ясно, что консенсусного решения по регулярному бюджету ОБСЕ на 2023 год достичь не удастся. Однако к концу года оказалось возможным достичь компромисса по регулярному бюджету на 2024 год. В целом в 2023 году ОБСЕ доказала свою устойчивость к сочетанию факторов, которое могло привести к ее гибели.

Авторы «ОБСЕ Insights» за 2023 год исследуют широкий спектр тем: конфликт в Приднестровье, наблюдение ОБСЕ за выборами, принцип консенсуса в ОБСЕ, составление бюджета ОБСЕ, конфиденциальные переговоры о войне против Украины, роль ОБСЕ в Украине, контроль над обычными вооружениями, а также связь между

1 Институт исследований мира и политики безопасности Гамбургского университета (IFSH), friesendorf@ifsh.de, kartsonaki@ifsh.de.

гендерным неравенством и коррупцией. Несмотря на разнообразие тем, рекомендаций и методологий, документы освещают три основных темы: а) движущие силы перемен в регионе ОБСЕ, б) то, как государства-участники и ОБСЕ адаптировались к этим переменам, и в) возможности, которые перемены открывают перед ОБСЕ.

Движущие силы изменений

Основной причиной перемен в регионе ОБСЕ остается война России против Украины. Надя Дуглас и Штефан Вольфф показывают, как эта война сделала более нестабильным приднестровский конфликт. Габриэла Роза Эрнандес демонстрирует, как кризис в отношениях между Россией и западными государствами привел к практически полному краху режима контроля над обычными вооружениями в Европе, несмотря на продолжающееся селективное выполнение Венского документа. Война также коренным образом изменила деятельность ОБСЕ в Украине, как показывают Татьяна Маляренко и Штефан Вольфф.

Но война России против Украины — не единственная движущая сила перемен. Даниэла Донно анализирует, как Россия и государства-единомышленники с начала 2000-х годов оспаривали наблюдение БДИПЧ за выборами, стремясь ослабить его независимость. Кроме того, существовали и внешние вызовы, в частности альтернативный мониторинг выборов, который противоречил оценкам БДИПЧ. Ронни Патц иллюстрирует, что ОБСЕ уже давно сталкивается с проблемами в отношении бюджетирования и обеспечения ресурсами. Например, с 2002 года государствам-участникам удалось лишь семь раз принять Единый бюджет в срок (то есть до начала нового бюджетного года). С 2014 года основными причинами сбоев в бюджетном процессе стали агрессия России против Украины и конфликт между Арменией и Азербайджаном. В своем анализе исследовательских усилий ОБСЕ, направленных на лучшее понимание взаимосвязи между гендерным неравенством и коррупцией, Арианна Бриганти указывает на растущее осознание этой связи как на движущую силу деятельности ОБСЕ в этой области. Это осознание стимулируется изменениями в обществе, такими как растущая зависимость от предоставления государственного образования.

Адаптация к изменениям

Несколько авторов «ОБСЕ Insights» за 2023 год рассказывают о том, как западные сторонники Украины, а также структуры и институты ОБСЕ отреагировали на войну России против Украины. Рик Фон рассматривает одно из основных правил ОБСЕ: принятие решений на основе консенсуса. ОБСЕ проявила немало «изобрета-

тельности» в применении, а также обходе этого принципа для поддержания своей жизнеспособности. Яркие примеры мероприятий, в которых было скорректировано правило консенсуса, — конференция по человеческому измерению в Варшаве и Программа поддержки Украины (финансируемая за счет внебюджетных взносов). В своей статье Маляренко и Вольф предлагают подробный анализ Программы поддержки Украины, перечисляя проекты, финансирование и сроки.

Другие авторы также рассматривают адаптацию к различным изменениям. Донно рассказывает о том, как БДИПЧ адаптировалось к проблемам, связанным с наблюдением за выборами, что стало «историей стойкости и непрерывной жизнеспособности вопреки сложным обстоятельствам». Адаптационные меры включали направление наблюдателей за выборами в страны с устоявшейся демократией, увеличение числа наблюдателей из постсоветских стран, а также повышение прозрачности и последовательности оценок выборов. Однако эти меры не зашли так далеко, чтобы поставить под угрозу стандарты БДИПЧ по оценке выборов, автономию наблюдательных миссий или практику публикации предварительных заявлений после выборов. Патц показывает, как государства-участники, которые хотят, чтобы деятельность ОБСЕ продолжалась (особенно западные союзники Украины), вместе со структурами и институтами ОБСЕ реагировали на бюджетные тупики. Так, Программа поддержки Украины представляет собой инновационную схему использования добровольного финансирования. Бриганти демонстрирует, как ОБСЕ отреагировала на растущее понимание связи между гендерным неравенством и коррупцией, инициировав исследования, призванные пролить свет на эту связь.

Возможности для ОБСЕ

Вызванные агрессией России политические потрясения наряду с другими изменениями ослабили ОБСЕ во многих областях. Однако они также открыли новые возможности. Изучая приднестровский конфликт, Дуглас и Вольф утверждают, что политическая динамика, вызванная войной России против Украины, создала «окно возможностей» для Кишинева и Тирасполя, а также для международных игроков, включая ОБСЕ, чтобы поддержать укрепление доверия. Рик Фон дает рекомендации о том, как ОБСЕ может продолжать расширять свою деятельность даже без консенсуса, если в этом возникнет необходимость. Он видит возможности на Западных Балканах, в Центральной Азии и на Южном Кавказе, а также в конкретных сферах, таких как высшее образование. Однако он также отмечает, что деятельность без консенсуса должна быть исключением и поддерживаться значительным большинством государств-участников. Патц формулирует рекомендации о том, как ОБСЕ может справиться с бюджетными трудностями. Среди них переход на интегрированный процесс составления бюджета и создание более эффективной функции по мобилизации ресурсов.

П. Терренс Хопман указывает на еще одну возможность для ОБСЕ: предоставление места для «предварительных, неофициальных и негласных» переговоров между Россией и Украиной. По мнению Хопмана, эти переговоры могут подготовить почву для формальных переговоров о прекращении войны России против Украины. Конфиденциальные переговоры не потребуют от ОБСЕ официальной роли и могут быть ограничены оказанием добрых услуг со стороны ОБСЕ или государств-участников. Такие переговоры не направлены на урегулирование конфликта; это скорее «переговоры о переговорах», цель которых — заложить основу для официальных переговоров, когда внутренняя политика России и Украины позволит это сделать. По мнению Хопмана, Вена и ее окрестности идеально подходят для таких переговоров.

Маляренко и Вольф рассматривают возможности ОБСЕ в Украине. Они выделяют реинтеграцию украинского общества и его путь к вступлению в ЕС как области, в которых ОБСЕ может принести пользу. Не в последнюю очередь это связано с тем, что в этих областях ОБСЕ может использовать опыт Западных Балкан и стран Балтии, накопленный с 1990-х годов, в частности, в отношении национальных меньшинств, законодательной реформы и свободы СМИ.

Эрнандес рассматривает еще одну область, в которой война России против Украины, казалось бы, не оставляет политического пространства: контроль над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности. Однако, несмотря на то что режим контроля над обычными вооружениями в Европе рухнул, Эрнандес показывает, что инструменты контроля над обычными вооружениями все еще могут использоваться в отдельных случаях, даже во время войны. Государства-участники могут использовать такие инструменты для сигнализации и мониторинга, что способствует предотвращению ложных тревог и военных инцидентов.

Благодарности

Подготовка серии политических документов об организации, которая находится вне поля зрения большинства исследователей, даже тех, кто специализируется на международных организациях, — дело непростое. Помимо поиска авторов, заинтересованных в ОБСЕ и знающих о ней, проблемой для подготовки «ОБСЕ Insights 2023» стал высокий уровень политизации в Вене и на уровне столиц. Политизация, как правило, снижает интерес к критическому анализу, даже если речь идет о материалах, предлагающих конструктивные рекомендации и представляющих точку зрения исключительно авторов, как в случае с материалами «ОБСЕ Insights».

Преодоление этих трудностей стало возможным только благодаря коллективным усилиям. Мы благодарны авторам, внешним рецензентам, Еве Ланг и Карстену Лангу из издательства Nomos, а также коллегам из Института исследований мира и политики безопасности Гамбургского университета (IFSH). Часть расходов по

выпуску «ОБСЕ Insights» взяло на себя федеральное министерство иностранных дел Германии. Мы также искренне благодарим коллег, которые внесли свой вклад в подготовку русскоязычных версий статей, несмотря на сложные политические и личные обстоятельства, а также редакторов, переводчиков и корректоров англоязычного издания «OSCE Insights», особенно Каролин Бенсон. Особую благодарность выражаем Фрэнку Эверсу и Штефану Вольфу за сохранение позитивного настроения в трудные времена.

