

Введение к ОБСЕ Insights 2022: Война в Европе

*Корнелиус Фризендорф, Аргиро Картсонаки**

Для цитирования этой публикации: Фризендорф К., Картсонаки А. Введение к ОБСЕ Insights 2022: Война в Европе / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 2022 – Баден-Баден: Номос, 2023. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748936770-00>

ОБСЕ никогда не существовала в тепличных условиях, но 2022 год стал для нее одним из худших в истории. Приказ Владимира Путина о полномасштабном нападении на Украину и жестокое ведение войны Россией нарушили международное право и основополагающие принципы ОБСЕ. Война России поставила вопрос о том, как основанная на консенсусе организация может воздействовать на крупное государство, которое больше не соблюдает принятые в ней основные правила.

Слабость ОБСЕ проявилось также в том, что государства-участники не смогли договориться по вопросам, жизненно важным для продолжения деятельности организации, включая бюджет. В 2022 г. ее финансирование осуществлялось путем ежемесячных предварительных ассигнований, что делало невозможным стратегическое планирование. Более того, из-за высокой инфляции и неблагоприятного обменного курса для продолжения некоторых видов ее деятельности уже не хватало средств.

Вето России вынудило ОБСЕ свернуть полевые операции в Украине, и многие опасались, что такая же судьба ждет другие миссии. Договоренность о продлении их мандатов была оформлена только в конце 2022 г., но согласие о том, кто будет председательствовать в ОБСЕ в 2024 г., так и не было достигнуто. Встреча Совета министров в Лодзи в декабре 2022 г. закончилась безрезультатно. Более того, отказ польского Председателя ОБСЕ выдать визу министру иностранных дел России Сергею Лаврову и возмущенная реакция Москвы показали, насколько трудно стало даже просто находиться в одном зале заседаний.

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

Аргиро Картсонаки
Институт исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH), kartsonaki@ifsh.de

Впрочем, не все проблемы в ОБСЕ были связаны с Россией. Беспорядки в Казахстане привели к жертвам и военному вмешательству. Возобновились боевые действия между Арменией и Азербайджаном, и оба государства, как и в предыдущие годы, завели в тупик обсуждение бюджета на 2022 г. Произошли вооруженные столкновения между Кыргызстаном и Таджикистаном, а во время конституционного кризиса в узбекской автономной республике Каракалпакстан массовые протесты закончились кровопролитием.

Тем не менее ключевой проблемой в организации был антагонизм между проводящей ревизионистскую политику Россией и странами НАТО и ЕС. Дееспособность ОБСЕ всегда зависела от отношений между Западом и Россией, поэтому неудивительно, что в 2022 г., когда страны НАТО и Россия оказались на грани прямого столкновения, на карту было поставлено само выживание ОБСЕ.

В то же время 2022 год продемонстрировал устойчивость ОБСЕ. Заинтересованные в ее сохранении государства совместно с секретариатом гибко реагировали на блокировку решений и сохранили работоспособность организации. Возросло значение добровольных финансовых взносов, а группа государств-участников приступила к реализации новой многолетней программы для Украины (Программа поддержки Украины). ОБСЕ продолжила свою деятельность во многих государствах-участниках. Продление мандатов полевых операций в декабре 2022 г. показало, что консенсус возможен даже несмотря на большую войну в Европе. Таким образом, в конце 2022 г. шансы ОБСЕ выдержать системный шок, вызванный российской войной, выглядели гораздо лучше, чем в первые недели после 24 февраля 2022 г.

На этом фоне авторы издания ОБСЕ Insights 2022 обсуждают три вопроса: (1) Может ли ОБСЕ сохранить свою значимость для государств-участников и обществ? (2) Как государства через ОБСЕ могут повлиять на политику России? (3) Как можно сохранить ОБСЕ и повысить ее дееспособность? Ответить на эти вопросы непросто. Война России против Украины продолжается, и ее исход неизбежно повлияет на роль ОБСЕ в любой послевоенной системе европейской безопасности. Ниже мы приводим краткое изложение основных ответов наших авторов на эти три вопроса.

Может ли ОБСЕ сохранить свою значимость для государств-участников и обществ?

Авторы этого издания согласны с тем, что ОБСЕ столкнулась с серьезными проблемами. Хотя основное внимание уделяется войне против Украины, аналитические обзоры свидетельствуют о более широкой тенденции к нарастающему расхождению предпочтений государств-участников с тех пор, как в 1990-е гг. ОБСЕ было преобразовано в ОБСЕ.

Тем не менее, несмотря на констатацию эрозии нормативного консенсуса в регионе ОБСЕ, авторы утверждают, что организация сохраняет свою значимость для

государств и обществ. Уильям Хилл и Елена Купач подчеркивают роль ОБСЕ как форума для диалога. Вероятно, возможности организации действовать в качестве самостоятельного актора сократятся, но она остается «естественной площадкой» (Хилл) для диалога по вопросам общеевропейской безопасности, включая значимые в военном отношении меры укрепления доверия и безопасности. Форумы позволяют государствам артикулировать свои интересы. Западные государства могут дать России понять, что они не готовы к переговорам о сферах влияния и не пойдут на компромисс в отношении основных принципов ОБСЕ (Купач).

Андрей Загорский напоминает, что процесс СБСЕ мог прерваться, если бы государства не смогли договориться о времени и месте проведения очередной встречи в рамках дальнейших шагов после совещания. Несколько раз он, действительно, оказывался на грани прекращения. Однако в отличие от СБСЕ ОБСЕ имеет постоянные институты. Это напоминание говорит о необходимости осторожно относиться к предложениям, исходящим из целесообразности вернуть ОБСЕ к серии совещаний, подобных тем, которые проводились в рамках СБСЕ.

Уолтер Кемп проводит другую историческую параллель. Напоминая, что планирование учреждения Организации Объединенных Наций происходило в разгар Второй мировой войны, он полагает, что ОБСЕ не следует откладывать работу над планом обеспечения стабильности в Европе, несмотря на продолжающуюся войну против Украины. Кемп считает, что, хотя исход войны, конечно, повлияет на любые планы, организации уже сейчас следует разработать стратегию на период, когда и если начнутся переговоры о новой системе европейской безопасности.

Креативный подход и компромиссы не всегда выгодны всем. В своем анализе деятельности ОБСЕ в Туркменистане Лука Анчески пишет, что «отношения Туркменистана и ОБСЕ характеризуются минимальным уровнем взаимодействия и маргинализацией вопросов, касающихся прав человека и надлежащего управления». Сосредоточив внимание на деятельности Центра ОБСЕ в Ашхабаде и усилиях БДИПЧ по наблюдению за выборами в условиях ограничений, введенных туркменским правительством, Анчески показывает: то, что может быть хорошо для государства-участника, не приносит автоматически пользу обществу этого государства. Его статья привлекает внимание к стоящей перед ОБСЕ фундаментальной дилемме: как организация, основанная на принципе уважения прав человека, может конструктивно взаимодействовать с авторитарными государствами, входящими в эту организацию?

Как государства через ОБСЕ могут повлиять на политику России?

После 24 февраля 2022 г. многие в ОБСЕ размышляли о том, следует ли и как приостановить участие России в организации. Авторы данного сборника, обсуждающие этот вопрос, рекомендуют оставить Россию в организации. По мнению Уильяма

Хилла, ОБСЕ без России не только потеряет свою актуальность, но и превратит Россию в «вечного разрушителя». Сохранение России (и менее крупных государств, блокирующих консенсус) в ОБСЕ затруднит достижение договоренностей, «но переговоры по сложным, вызывающим споры вопросам никогда не бывают легкими». Хилл полагает, что история СБСЕ свидетельствует о том, что в какой-то момент западные государства «сочтут возможным и желательным серьезное и предметное взаимодействие с Россией».

По мнению Вольфганга Цельнера, формально приостановление участия России в ОБСЕ может быть обосновано ссылкой на прецедент приостановления участия Югославии с 1992 по 2000 г. Однако на практике добиться этого будет сложно, поскольку Беларусь и другие члены Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) вряд ли поддержат такое решение. Столь же сомнительно, что Россия выйдет из ОБСЕ по собственной инициативе, поскольку другие члены ОДКБ скорее всего останутся в организации, тем самым подвергая Москву изоляции. Цельнер рекомендует продолжать диалог с Россией по вопросам европейской безопасности, насколько это будет возможно. Он полагает, что хотя государства должны указывать на нарушения Россией принципов ОБСЕ, символические действия, такие как бойкоты, контрпродуктивны.

Однако вопрос о том, как найти баланс между изоляцией и взаимодействием с Россией, сложный, и наши авторы дают на него разные ответы. Метте Эйлstrup-Санджованни предупреждает, что может наступить момент, когда Россия почувствует себя вынужденной покинуть ОБСЕ. В качестве возможного примера она приводит выход Германии из Лиги Наций в 1933 г. Андрей Загорский напоминает, что, в отличие от участия СССР в СБСЕ, Россия больше не рассматривает организацию как главную площадку для обсуждения европейской безопасности с западными странами.

Эйлstrup-Санджованни, Загорский и Купач рекомендуют государствам избегать конфронтации по вопросам, по которым компромисс маловероятен, в частности, по вопросам демократизации. Это не означает, что западные государства должны отказаться от либеральных норм – наоборот, они должны вновь и вновь подтверждать их значение. Однако им следует воздерживаться от обвинительного тона (что, как напоминает Андрей Загорский, чуть не привело к прекращению процесса СБСЕ). Вместо этого ОБСЕ могла бы стать форумом для снятия напряженности и выявления представляющих общий интерес вопросов. Такие усилия должны возглавить государства, а не исполнительные структуры организации. В своей статье Уолтер Кемп отмечает, что в попытке найти точки соприкосновения между государствами-участниками бывший Генеральный секретарь организации Томас Гремингер был обвинен в излишней близости к Москве – реакция, которая иллюстрирует границы автономности, которую государства готовы предоставить секретариату ОБСЕ.

Как можно сохранить ОБСЕ и повысить ее дееспособность?

Красной нитью через все материалы проходит вопрос: сможет ли ОБСЕ не просто пережить войну России против Украины, но и стать еще более важной опорой общеевропейской безопасности. Уильям Хилл высказывает ряд рекомендаций относительно того, как государства могут лучше использовать ОБСЕ в качестве форума. Для этого им следует меньше заниматься политическим позиционированием и пиаром и уделять больше времени содержательному диалогу. Он также полагает, что ОБСЕ потенциально могла бы сыграть определенную роль в Украине, в частности, оказывая содействие в обеспечении будущего соглашения о прекращении военных действий или в выполнении соглашения о мире. Однако помимо исхода войны потенциальная роль ОБСЕ будет зависеть от того, будут ли государства—члены НАТО и ЕС выносить важные вопросы на обсуждение в ОБСЕ. Хилл менее оптимистичен в отношении будущего таких структур и институтов, как Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), бюджеты и персонал которых скорее всего сократятся из-за отсутствия консенсуса. По его утверждению, «нам предстоит длительный период, на протяжении которого многие важные документы и обязательства в рамках ОБСЕ будут скорее нарушаться, чем (неукоснительно) соблюдаться».

Вольфганг Цельнер полагает, что будущее ОБСЕ зависит от того, как государства-участники будут использовать организацию. Он предлагает стратегию переходного периода, исходящую из необходимости сохранить открытыми как можно больше вариантов дальнейшего развития. Такая стратегия предполагает достижение неформальных договоренностей в случае применения Россией вето, включая использование внебюджетных средств для финансирования институтов ОБСЕ. Помимо этого он предлагает активизировать взаимодействие ОБСЕ с государствами в тех регионах, в которых ослабевает влияние России и существует высокий потенциал для конфликтов, в частности, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. Однако неформальное и более гибкое функционирование ОБСЕ, по мнению Цельнера, потребует значительной политической воли и интенсивных консультаций и, соответственно, предоставления широких полномочий действующему Председателю и «тройке» председателей.

Два наших автора опираются на уроки прошлого. Метте Эйлstrup-Санджованни рассматривает стратегии преодоления трудностей, которые применялись в Лиге Наций, и утверждает, что ОБСЕ может извлечь уроки как из ее неудач, так и из ее успехов. По ее мнению, опыт Лиги Наций не следует считать неудачным, поскольку начатая ею деятельность на многих направлениях продолжается в рамках Организации Объединенных Наций. Она подчеркивает, что кризис, с которым столкнулась ОБСЕ, носит политический характер, и поэтому институциональные реформы (например, совершенствование бюджетного процесса) могут дать только ограниченный эффект. Она рекомендует использовать гибкость мандата организа-

ции: ОБСЕ следует избегать избыточной полемики по спорным вопросам, таким как права человека и контроль над вооружениями, и вместо этого сосредоточиться на тех сферах, в которых может быть достигнут консенсус, таких как экономическая взаимосвязанность и последствия изменения климата для безопасности. Еще один урок Лиги Наций – важность расширения политической поддержки. Утверждая, что широкий и неоднородный состав международных организаций помогает им преодолевать трудности, она, как и Вольфганг Цельнер, рекомендует ОБСЕ активнее привлекать к своей деятельности государства, которые до последнего времени не проявляли особой активности, например, государства Центральной Азии. Она также предлагает ОБСЕ расширять поддержку со стороны внешних акторов, таких как неправительственные организации, обладающие значительной технической экспертизой.

Андрей Загорский показывает, чему мы можем научиться у СБСЕ. Советский Союз и Соединенные Штаты временами рассматривали возможность выхода из СБСЕ и использовали встречи в рамках дальнейших шагов для взаимных обвинений. Недовольство Советского Союза тем, что Запад уделял особое внимание правам человека, схоже с современной критикой Россией того значения, которое в ОБСЕ придается человеческому измерению. Но СБСЕ выжило благодаря тому, что Загорский называет «асимметричным торгом», в рамках которого, учитывая различия в интересах государств-участников, создавались условия для «сбалансированного прогресса» в различных «корзинах». История СБСЕ свидетельствует также о том, что государства могут использовать ОБСЕ в качестве форума для конкретизации вызывающих споры принципов, таких как невмешательство во внутренние дела. Загорский утверждает, что применимость опыта СБСЕ зависит от исхода современного кризиса. Если ситуация позволит, соглашение об общих правилах может стать основой для нового *modus vivendi*.

Опираясь на свой опыт руководителя группы обеспечения стратегической политики ОБСЕ, Уолтер Кемп призывает организацию разработать стратегию возвращения к политике безопасности, основанной на сотрудничестве. Кемп полагает, что для разработки такой стратегии не потребуется принимаемое на основе консенсуса решение. Такая работа может осуществляться неформально с привлечением внешних экспертов. Тем не менее она потребует лидерства со стороны «тройки» председателей. Ключевые элементы программы безопасности, основанной на сотрудничестве, могли бы включать контроль над вооружениями и меры по укреплению доверия и безопасности. В этом смысле Кемп расходится с Метте Эйлstrup-Санджованни, которая рекомендует по возможности избегать вопросов, вызывающих разногласия. Однако, как и Эйлstrup-Санджованни, Кемп предлагает включить в повестку дня ОБСЕ вопросы, которые до сих пор не занимали в ней заметное место, такие как последствия изменения климата для безопасности. Он приводит примеры тех изменений, которые были осуществлены за время его работы в группе

обеспечения стратегической политики, но также показывает, как государства-участники ограничивают автономность секретариата.

По мнению Луки Анчески, взаимодействие ОБСЕ с Туркменистаном не было оптимальным. Он утверждает, что минимальное и избирательное взаимодействие снижает роль ОБСЕ, поскольку ограничивает изменения теми немногими областями, в которых осуществляется ее деятельность. В результате ущерб наносится безопасности в регионе ОБСЕ, поскольку авторитаризм, по его мнению, является причиной отсутствия безопасности. В качестве альтернативы он предлагает ОБСЕ при взаимодействии с Туркменистаном рассматривать авторитарную политику как проблему. Следовательно, ОБСЕ следует воздерживаться от такой деятельности, как наблюдение за выборами в ограничительных условиях, и более системно продвигать права человека.

В целом в материалах ОБСЕ Insights 2022 представлены подходы и рекомендации, которые могут помочь ОБСЕ не только выжить, но и обрести более заметную роль в обеспечении всеобъемлющей безопасности, основанной на сотрудничестве.

Благодарности

Мы благодарны авторам, которые поделились своими идеями о том, как ОБСЕ может справиться с кажущимися неразрешимыми проблемами. Мы также благодарны рецензентам за то, что они нашли время прокомментировать проекты статей, и нашим коллегам из Института исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH) и Центра исследований ОБСЕ (CORE) IFSH. Мы особенно благодарны Андре Хертелю и нашему русскоязычному координатору за руководство подготовкой изданий ОБСЕ Insights соответственно на немецком и русском языках. Мы глубоко признательны Франку Эверсу, делившемуся с нами своими экспертными знаниями по ОБСЕ, за неустанную координацию сложных рабочих процессов в Центре исследований ОБСЕ.

Большой вклад внесли также наши редакторы, переводчики и корректоры, работавшие тщательно и терпеливо. Мы благодарим Корину Альт, Каролин Бенсон, Романа Доброхотова, Олену Сивуду и Михаэля Ве. Мы также воспользовались поддержкой Стефана Вольфа и Андрея Загорского. Федеральное министерство иностранных дел Германии предоставило финансирование, а авторы издания получили полезную информацию от различных министерств иностранных дел и исполнительных структур и институтов ОБСЕ (мнения, высказываемые в данном сборнике, принадлежат только авторам). И последнее, но не менее важное: мы благодарим издательство «Номос», особенно Эву Ланг и Карстена Ребайна за то, что они разделяют наш энтузиазм в отношении ОБСЕ Insights.

