ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ 07.07.2023 | Корнелиус Фризендорф

Кризис среднего возраста

Спустя 50 лет после основания ОБСЕ переживает кризис. Для ее восстановления нужна новая стратегия поведения с автократиями.

На этой неделе в ОБСЕ был повод для праздника. Ведь 50 лет назад, 3 июля 1973 года, начались переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Его преемница, ОБСЕ, дает возможность 57 своим членам еженедельно вести в венском Хофбурге переговоры на различные темы, такие как контроль за вооружением, управление конфликтами, экономическое сотрудничество и права человека. Однако в ОБСЕ нет никакого намека на праздничное настроение, даже наоборот: после 24 февраля 2022 года царят стресс и депрессия. Важнейшие решения требуют одобрения всех 57 государств – членов ОБСЕ. Но работе этого механизма консенсуса препятствует Россия, существенно ограничивая способность организации действовать.

Критическая финансовая ситуация – одна из причин постоянного беспокойства. Средства съедает инфляция, а годовой бюджет не принимается с 2021 года, зато существуют только ежемесячные «бюджеты выживания». Обычно планирование безопасности международной организации выглядит совсем не так. Другая проблема – отсутствие согласия относительно того, какое государство должно председательствовать в ОБСЕ в 2024 году, а также относительно потенциальных кадровых решений, касающихся руководства Секретариата и трех правозащитных институтов.

Тем не менее после 24 февраля 2022 года западные демократии применяют революционные подходы, чтобы позволить ОБСЕ выжить, в частности, обходят принцип консенсуса с помощью добровольных финансовых взносов. После того, как в 2022 году Россия, наложив вето, заставила ОБСЕ закрыть полевые операции в Украине, появилась новая программа поддержки Украины. Австрия заявила о готовности в случае необходимости взять на себя председательство в ОБСЕ в 2024 году.

Западные правительства поддерживают ОБСЕ из-за ее

уникальности. Это единственная региональная организация, где представители США, России и Украины, среди прочих, до сих пор регулярно встречаются. Поэтому именно ОБСЕ была бы логичным местом для переговоров о мире в Украине. Кроме того, эта организация установила глобальные стандарты определенных видов деятельности, например, защиты меньшинств и наблюдения за выборами. Но маловероятным исчезновение ОБСЕ делает не только экстренная государственная помощь, но и инертность ее аппарата. В частности, местный персонал распознает и уважает невидимые красные линии, за которыми в проектах ОБСЕ находятся полевые операции с точки зрения авторитарных государств-членов.

В нынешней внешнеполитической доктрине России ОБСЕ, в отличие от НАТО, ЕС и Совета Европы, не рассматривается как противник

Помогает ОБСЕ и то, что авторитарные государства тоже считают ее полезной. Центральная Азия, зажатая между Россией и Китаем, хочет углубить связи с Европой. Еще одно преимущество заключается в том, что в нынешней внешнеполитической доктрине России ОБСЕ, в отличие от НАТО, ЕС и Совета Европы, не рассматривается как противник.

Для того чтобы ОБСЕ оставалась влиятельной, демократиям нужна стратегия поведения с авторитарными государствами-членами. В конце концов, именно автократии ослабляют организацию, хотя демократии тоже неоднократно демонстрировали пренебрежение к ней и имели проблемы с собственными авторитарно-популистскими тенденциями. Автократы видят, в частности, в закрепленных в «человеческом измерении» ОБСЕ правах человека, таких как свободные выборы, свобода собраний и свободные СМИ, угрозу для своей власти. Демократизация зоны влияния ОБСЕ, подобная той, что произошла в 1990-е, когда стало возможным создание либеральных институтов, в среднесрочной перспективе маловероятна. Такие государства, как Таджикистан и Туркменистан, относятся к наиболее репрессивным в мире наряду с Россией, Беларусью и Азербайджаном, и даже Сербия считается лишь частично свободной страной.

Выработать стратегию противодействия автократии в рамках ОБСЕ, к сожалению, еще сложнее, чем на глобальном уровне. ОБСЕ никогда не была клубом единомышленников, поэтому любая попытка сформировать альянс против автократий внутри организации разрушила бы ее. Кроме того, с целью изоляции России Германия и другие западные демократии стремятся к более тесному сотрудничеству с такими государствами, как Казахстан.

Стратегию противодействия автократиям внутри ОБСЕ надо строить кирпичик за кирпичиком. Во-первых, демократии должны определить вопросы, требующие коллективного решения, поскольку выходят за пределы границ и при этом представляют интерес для автократий. Прежде всего речь идет об уменьшении рисков, связанных с изменением климата.

Когда демократии способствуют наступлению на базовые права, они подпитывают автократическую пропаганду, которая с радостью начинает говорить о двойных стандартах

Во-вторых, демократиям стоит быть открытыми к сотрудничеству с Россией. Конечно, это трудно, ведь Россия откровенно ревизионистская, в отличие от Советского Союза, который хотел закрепить статус-кво с помощью СБСЕ. Сможет ли ОБСЕ снова возглавить гражданскую миротворческую операцию в Украине или стать площадкой для переговоров на тему контроля за конвенционным оружием, зависит от того, будет ли Россия «только» авторитарной и больше не империалистической. Но даже ревизионистская Россия должна быть заинтересована в предотвращении нежелательной военной эскалации. Следовательно, обмен военной информацией может снова стать инструментом безопасности в ОБСЕ.

В-третьих, демократии должны следить за тем, чтобы ОБСЕ уделяла внимание темам, в которых другие (финансово более мощные) международные организации еще не доминируют, или, по крайней мере, требовать большей координации. Например, программы защиты границ в Центральной Азии ОБСЕ осуществляет параллельно с ЕС и ООН.

В-четвертых, чтобы быть в состоянии отстаивать принципы ОБСЕ в области прав человека, демократии должны вызывать доверие. Когда демократии способствуют наступлению на базовые права, они подпитывают автократическую пропаганду, которая с радостью начинает говорить о двойных стандартах. При сотрудничестве с автократиями демократии должны ставить на первое место последствия для местного населения, а не собственные интересы безопасности. Например, сотрудничество полиции со странами Центральной Азии связано с риском непреднамеренного усиления репрессивных органов. Кроме того, вызвать доверие означает для демократий контролировать друг друга. Учитывая это,

распространенная среди членов ЕС практика воздержания от критики в адрес друг друга в рамках ОБСЕ становится проблемой.

Кризис либерализма ослабляет ОБСЕ – инклюзивную организацию по безопасности, основанную на либеральных принципах – изнутри. Существуют и вызовы извне, прежде всего рост веса Китая в зоне влияния ОБСЕ. Демократы в ОБСЕ должны определить необходимые уровни сотрудничества и полемики, чтобы восстановить жизнеспособность организации. Разработка соответствующей стратегии важнее, чем празднование 50-летия, во время которого за символами, такими как групповые фото с автократами, скрываются подорванные основы ОБСЕ.

Корнелиус Фризендорф

Д-р Корнелиус Фризендорф (Cornelius Friesendorf) – руководитель Центра исследований ОБСЕ и научный сотрудник Института исследований проблем мира и политики безопасности (IFSH) Гамбургского университета.