ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ 28.01.2022 | Мирко Гюнтер

Угасающий источник надежды

ОБСЕ переживает перманентный кризис. Но без инклюзивной платформы для сотрудничества в сфере безопасности в Европе не обойтись.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в настоящее кризисное время является одним из каналов коммуникации, предпринимающих усилия по деэскалации. В немецкой политике этой роли уделяется особое внимание. Так, во время своего визита в Киев министр иностранных дел Германии Анналена Бербок встретилась с немецкими экспертами из специальной наблюдательной миссии ОБСЕ в Украине, чтобы выразить признательность Федерального правительства за их важную работу.

В то же время посол России при ОБСЕ Александр Лукашевич заявил, что Россия в будущем не намерена под эгидой ОБСЕ обсуждать свои инициативы, касающиеся политики безопасности. По его словам, это «аморфная структура, которая также не обладает международно-правовым статусом». Итак, что представляет собой крупнейшая региональная организация по безопасности накануне 50-летия Хельсинских соглашений, которое наступит в 2025 году?

ОБСЕ определенно не хватает авторитета с точки зрения международного права

То, что на первый взгляд кажется чуть ли не оскорблением со стороны России, верно по сути. ОБСЕ не имеет учредительного договора, отвечающего международному праву. Несмотря на переименование с Конференции (КБСЕ) в Организацию (ОБСЕ) на Будапештском саммите 1994 года, она по-прежнему остается форумом для политического диалога с квазипостоянными структурами. Неслучайно же говорят о 57 странах-участницах от Ванкувера до Владивостока, а не о странах-членах.

Это не просто юридическая тонкость. Непрочная правовая основа прямо влияет на ее работу: приходится отдельно договариваться о

статусе, иммунитете и условиях деятельности представительств и их сотрудников с каждой страной на двустороннем уровне; решения ОБСЕ не имеют обязательной юридической силы. ОБСЕ определенно не хватает авторитета с точки зрения международного права, причем именно по сравнению с другими международными организациями.

Поэтому для ОБСЕ очень важен политический авторитет. Это единственный форум в области политики безопасности, который объединяет все страны Европы, бывшего Советского Союза, США, Канаду и Монголию. За одним столом в венском конференц-центре Хофбург еженедельно сидят Россия и государства – члены НАТО. Но из-за глубокого раскола внутри организации и существующего правила консенсуса решения с далеко идущими последствиями принимаются крайне редко. Впрочем, когда это получается, как это было с созданием наблюдательной миссии ОБСЕ в начале кризиса в Украине в 2014 году, в том числе благодаря активным усилиям бывшего министра иностранных дел Германии Франк-Вальтера Штайнмайера, решения ОБСЕ обретают высокую нормативную значимость.

Из-за глубокого раскола внутри организации и существующего правила консенсуса решения с далеко идущими последствиями принимаются крайне редко

К сожалению, подобные звездные моменты дипломатии можно пересчитать по пальцам одной руки. ОБСЕ переживает перманентный кризис на грани утраты дееспособности. Председательствование Швеции в декабре 2021 года не принесло существенных результатов. Организованная ОБСЕ крупнейшая европейская конференция по правам человека под названием «Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению» не состоялась из-за противодействия России. Обычным делом стали регулярные споры по поводу миссий ОБСЕ на выборах. Единства мнений с огромным трудом удается достичь даже по таким, казалось бы, рабочим вопросам, как годовой бюджет или повестка дня ежегодной конференции по безопасности. В 2020 году организация была на краю пропасти, когда во время беспрецедентного кризиса руководящих органов оказались незаполненными вакансии и мандаты по четырем важнейшим должностям, включая

генерального секретаря.

Основной причиной всего этого есть принципиально различные взгляды на роль ОБСЕ. Западные страны в области безопасности делают акцент на политических, военных, экономических, экологических вопросах и правах человека, то есть исповедуют подход, сформулированный еще в Хельсинки и являющийся отличительным признаком этой организации. Некоторые восточные страны-участницы ставят под сомнение главным образом полномочия и повестку дня в области прав человека. Если бы ОБСЕ попытались создать сегодня, трудно было бы представить себе даже соглашение о принципах деятельности организации. Попыток реформирования в течение последних лет было предостаточно, но от них мало толку. Существуют большие сомнения в том, что будущие председательствования – в этом году Польши, а вслед за ней Северной Македонии, Эстонии (не подтвердившей пока своего согласия) и Финляндии – окажутся более успешными.

С одной стороны, Москва заостряет внимание на дефиците значимости ОБСЕ, а с другой – она сама способствует потере этой значимости, ослабляя мандаты и возможности

Ответственность за удручающее состояние ОБСЕ несут многие. С одной стороны, Москва заостряет внимание на дефиците значимости ОБСЕ, а с другой – она сама способствует потере этой значимости, ослабляя мандаты и возможности. Такие небольшие страны, как Армения и Азербайджан, из-за межнационального соперничества часто препятствуют принятию элементарных решений по процедурным вопросам. Принимающие государства урезают полномочия полевых операций ОБСЕ, на что они, при всей критике, имеют полное право. Западные страны также часто не уделяли ОБСЕ должного внимания и отдавали предпочтение иным организациям или двусторонним форматам. А многие государства оказали медвежью услугу своими жесткими мерами экономии.

При всем этом едва ли какая-либо другая организация в мире предлагает безопасность по столь выгодной цене. Ее годовой бюджет, составивший в последнем году около 138 млн евро, довольно скромный по сравнению с другими международными организациями. Наблюдательная миссия в Украине имеет отдельный бюджет в размере почти 100 млн евро. В 2020 году в 20 различных местах на ОБСЕ работали 3,5 тыс. сотрудников из 51

страны мира. Результаты их работы вполне достойные, наглядный пример – конфликт в Украине. Присутствие невооруженных международных наблюдателей по всей линии разграничения на востоке Украины часто далеко от общественного внимания, но это серьезно влияет на ситуацию. Плечом к плечу работают украинские, американские, российские и европейские сотрудники. Согласно последнему отчету генерального секретаря Хельги Шмид, в период с июля 2019 года по октябрь 2021-го при посредничестве ОБСЕ удалось достичь более 3 тыс. локальных перемирий. Благодаря восстановительным работам на объектах критической инфраструктуры электро- и водоснабжения миллионы мирных людей получили доступ к системе жизнеобеспечения. В ежедневных отчетах ОБСЕ документально фиксируется, насколько соблюдаются Минские соглашения, а сама организация стала незаменимым нейтральным «голосом» с места событий.

Едва ли какая-либо другая организация в мире предлагает безопасность по такой выгодной цене

И все же есть причины, почему столь важная деятельность не находит широкого признания. Наблюдателям приходится сталкиваться со многими препятствиями при выполнении обязанностей. Им не предоставляют доступа к важным регионам и местам, ограничивают свободу передвижения, мешают работе дронов ОБСЕ или же сбивают их. В 2020 году организацией зарегистрировано 134 783 случая нарушения режима прекращения огня, что многократно превышает посреднические возможности по примирению враждующих сторон. С учетом геополитической динамики и стремительного развития событий на мировой арене в настоящее время огромные усилия по достижению деэскалации в зонах конфликта постоянно выпадают из поля зрения государств-участников.

Какую же роль может сыграть ОБСЕ в европейской системе безопасности в будущем? Как и в любой организации, это зависит прежде всего от политической воли государств-участников. В настоящее время у самых важных игроков она не наблюдается. Поэтому даже наиболее очевидный вариант – не изобретать велосипед, а смахнуть пыль и укрепить организацию – вряд ли реален в обозримом будущем. ОБСЕ переживает не функциональный, а политический кризис. Учитывая ее уникальный опыт по раннему распознаванию и предупреждению,

урегулированию и посредничеству в конфликтных ситуациях, а также испытанный инструментарий по укреплению доверия, это вызывает глубокое сожаление.

С июля 2019 года по октябрь 2021-го при посредничестве ОБСЕ удалось достичь более 3 тыс. локальных перемирий

В условиях острой напряженности в настоящее время любой канал коммуникации является нужным и важным, независимо от того, о чем идет речь – прямых переговорах между Россией и США, Совете НАТО – Россия, возродившемся Нормандском формате или тихой закулисной дипломатии. Все, что служит сохранению мира, оправдывает свое существование. В долгосрочной перспективе мы все равно испытаем острую потребность в инклюзивной платформе по вопросам европейской безопасности. Коллективная оборона в рамках НАТО, имеющая решающее значение для германской внешней политики и политики безопасности, с одной стороны, и общая система безопасности всей Европы, с другой, не исключают друг друга. Никто так ясно не осознает свою собственную историю, как Германия. Именно поэтому мы особенно заинтересованы в общеевропейской системе безопасности, даже если эта цель в настоящий момент очень далека.



Мирко Гюнтер

Мирко Гюнтер (Mirco Günther) – руководитель Азиатско-Тихоокеанского отдела Фонда им. Фридриха Эберта. Ранее был представителем Фонда в Афганистане и руководителем регионального офиса Фонда в Сингапуре. В 2014 году участвовал в создании миссии ОБСЕ на востоке Украины, а также работал от имени этой организации в Казахстане и Таджикистане.