

Введение в ОБСЕ Insights 2020: ОБСЕ в кризисном режиме

*Корнелиус Фризендорф**

Для цитирования этой публикации: Фризендорф К. Введение в ОБСЕ Insights 2020: ОБСЕ в кризисном режиме. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-00>

Это первый выпуск ОБСЕ Insights, новой серии публикаций Центра исследований ОБСЕ Института исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга. Как преемник Ежегодника ОБСЕ, издававшегося институтом с 1995 по 2019 год, в центре внимания ОБСЕ Insights находятся актуальные для организации темы во всех трех измерениях, включая регулирование конфликтов, права человека, управление сектором безопасности и его реформирование, контроль над вооружениями и меры по укреплению доверия и безопасности в военной сфере, охрану окружающей среды и экономическую взаимосвязанность. Мы также анализируем изменения в структуре ОБСЕ, интересы государств-участников и их политику в отношении организации.

ОБСЕ Insights представляет научно-прикладные статьи, подготовленные учеными, политическими аналитиками, а также сотрудниками ОБСЕ и профильных ведомств государств-участников. Делая результаты исследований более доступными для лиц, принимающих решения, и специалистов-практиков, а также предлагая практические рекомендации, данная серия публикаций способствует достижению цели ОБСЕ – обеспечения всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности.

Все статьи публикуются на английском, русском и немецком языках. Они доступны в режиме онлайн в течение всего года в открытом доступе в электронной библиотеке издательства «Номос» и на сайте Института исследований проблем мира и политики безопасности. Помимо этого в начале года все материалы публикуются в ежегодном печатном издании – тоже на английском, русском и немецком языках. Двойное слепое экспертное рецензирование и строгое редактирование гарантируют, что читатель получает достоверную актуальную информацию, изложенную небюрократическим языком.

Первый выпуск ОБСЕ Insights посвящен кризисам. В его подзаголовке – «Корона, война, кризис лидерства» – нашли отражение три кризиса, повлиявшие на ОБСЕ в 2020 году. Во-первых, глобальная коронавирусная пандемия сказалась на повседневной деятельности организации и заставила осуществлять ее в режиме онлайн.

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

Отсутствие личных контактов негативно сказалось на работе ОБСЕ, которая в значительной степени зависит от непосредственного общения дипломатов, часто – в неформальной обстановке. Во-вторых, конфликт между Арменией и Азербайджаном вновь перерос в полномасштабную войну, что коренным образом изменило расстановку сил вокруг оспариваемой территории Нагорного Карабаха. Тем временем война на востоке Украины продолжала убивать и калечить. В-третьих, в ходе самого, пожалуй, драматичного институционального кризиса в истории ОБСЕ четыре руководящих поста – в Секретариате, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и Представителя по вопросам свободы средств массовой информации – оставались вакантными в течение нескольких месяцев после того, как несколько государств-участников отказались поддержать продление мандатов занимавших эти посты лиц, руководствуясь своекорыстными интересами, опасениями подвергнуться критике со стороны институтов ОБСЕ или вследствие просчета.

В материалах, представленных для издания в ОБСЕ Insights в 2020 году, анализируются различные виды кризисов. В первой группе статей рассматриваются трудности перевода принятых в рамках ОБСЕ обязательств в плоскость практических действий и неудачи в использовании существующих инструментов ОБСЕ.

В своей первой статье я рассматриваю проблемы, связанные с деятельностью ОБСЕ, направленной на укрепление демократических основ полицейской деятельности в Центральной Азии. Власти стран региона заинтересованы в получении технического содействия в сфере правоохранительной деятельности и поощряют или проявляют терпимость по отношению к деятельности, направленной на развитие местных инициатив по укреплению гуманитарной безопасности. Однако критический надзор за деятельностью полиции (в частности, со стороны гражданского общества) встречает неизменное сопротивление со стороны центральноазиатских властей (и со стороны России), поскольку либеральные модели управления сектором безопасности и его реформирования угрожают системе политического клиентелизма в регионе. Приспособление присутствий ОБСЕ на местах к приоритетам принимающих государств соответствует принятому в ОБСЕ принципу приоритета национальной ответственности, однако рискует усилить авторитаризм.

Эндрю Бейкер обсуждает еще одну область, в которой выполнение принятых в рамках ОБСЕ обязательств оказалось сопряжено с проблемами: борьбу с антисемитизмом. Бейкер документально подтверждает неодинаковый уровень защиты, которую государства предоставляют еврейским общинам в регионе ОБСЕ, несмотря на высокий риск, с которым эти общины сталкиваются. Бейкер указывает на неоднозначную историю принятия и реализации ОБСЕ всеобъемлющего определения антисемитизма и показывает, как принцип консенсуса и кадровые изменения в ОБСЕ поставили под угрозу способность организации предпринимать быстрые и решительные меры против антисемитизма.

Майкл Райт показывает, что у ОБСЕ есть широкий набор инструментов для регулирования конфликтов, жизненно важных как для предотвращения и урегулирования вооруженных конфликтов, так и для поддержки государств и обществ после окончания военных действий. Однако ОБСЕ столкнулась с проблемами в использовании этих инструментов в полном объеме – не в последнюю очередь из-за нехватки финансирования и отсутствия интереса со стороны государств-участников. Выводы Райта свидетельствуют о том, что даже небольшие дополнительные инвестиции, такие как увеличение численности персонала в ситуационном-коммуникационном центре Центра по предотвращению конфликтов, могли бы изменить ситуацию в критически важных областях, таких как раннее предупреждение.

Анализ инициатив Казахстана по размещению в стране Центра ОБСЕ по вопросам взаимосвязанности, проведенный Себастьяном Майером, показывает, как государства все чаще оспаривают принятые в рамках ОБСЕ обязательства, в частности, в третьем, человеческом измерении. Предлагаемый Казахстаном выборочный подход ставит вопросы о будущем человеческого измерения и, соответственно, концепции всеобъемлющей безопасности и ОБСЕ в целом. Требования Казахстана свидетельствуют о сдвигах в расстановке сил в регионе ОБСЕ, в результате которых государства-участники больше не довольствуются заимствованием чужих норм, а телеологические модели демократизации не работают.

В 5-м, 6-м и 9-м материалах также определены вызовы, с которыми сталкиваются выполнение принятых в рамках ОБСЕ обязательств и государства-участники, не в полной мере использующие потенциал организации. Александр Ламберт, Филип Эйдус и Томас Шмидт анализируют использование вооруженных сил внутри страны в регионе ОБСЕ в рамках усилий по борьбе с коронавирусной пандемией. В качестве эталона для оценки адекватности функций и задач, которые в период кризиса возлагались на вооруженные силы, они используют Кодекс поведения ОБСЕ 1994 года, касающийся военно-политических аспектов безопасности. Несмотря на то, что государства в целом соблюдали положения Кодекса, авторы указывают на проблемы, в частности, соответствия той или иной военной деятельности принципам необходимости, соразмерности и недискриминации.

Война между Арменией и Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха осенью 2020 года, анализируемая Филипом Ремлером, Ричардом Киракосяном, Мариной Лоренцини и Сергеем Растольцевым, привела к нарушению центрального принципа ОБСЕ – неприменения силы для разрешения споров. Авторы показывают, что и до, и во время войны Минская группа ОБСЕ – основной международный переговорный формат для достижения мирного урегулирования карабахского конфликта – была оттеснена на второй план.

Франк Эверс, Андре Хертель и Мариэтта Кёниг рассматривают сотрудничество между ОБСЕ и Советом Европы. Совпадение и взаимное дополнение функций этих организаций, а также тот факт, что на их деятельности сказывается тот кризис, в котором оказались форумы многостороннего сотрудничества, делают ОБСЕ и Совет

Европы естественными партнерами. Однако встречи высокого уровня проводятся редко и приобрели ритуальный характер, а присутствия двух организаций на местах не сотрудничают друг с другом на систематической основе.

Другая группа материалов ОБСЕ Insights за 2020 год раскрывает, как противоположные позиции государств-участников сводят на нет усилия по укреплению доверия и мирному урегулированию конфликтов. Филип Ремлер и его соавторы утверждают, что в ходе переговоров сопредседатели Минской группы не смогли добиться прекращения военных действий из-за непримиримости позиций Армении и Азербайджана, руководители которых так долго выдвигали максималистские требования, что общество в обеих странах не было готово принять компромисс.

Бенджамин Шаллер показывает, что на рабочем уровне подразделения различных государств, занимающиеся вопросами контроля над вооружениями, продолжают эффективно осуществлять меры укрепления доверия и безопасности. Однако этих позитивных транснациональных отношений недостаточно для укрепления доверия между Россией и государствами Запада на политическом уровне.

Сосредоточив внимание на общественном мнении о войне на востоке Украины, Сесиль Дрюэ, Анна Хесс, Юлия Каплан и Валентина Череватенко представляют результаты эмпирических исследований, отрезвляющие тех, кто считает, что даже если политические лидеры стремятся к войне, общества стремятся к миру. Их исследование показывает, что позиции респондентов в Украине и России относительно Минского процесса и по ключевым вопросам о том, как восстанавливать украинскую государственность на неподконтрольных правительству территориях и должно ли это быть сделано, во многом идентичны официальным позициям противостоящих сторон.

Конечно, есть и надежда среди уныния. ОБСЕ никогда не была клубом государств-единомышленников. Те, кто считает 2020 год худшим в истории организации, игнорируют то обстоятельство, что после принятия парижской Хартии 1990 года ОБСЕ пережила немало бурных периодов. Фактически ОБСЕ как организация в 2020 году продемонстрировала устойчивость, и хотя принятые в ее рамках обязательства часто нарушаются, они остаются необходимым фактором, регулирующим действия властей внутри государств и в отношениях между ними. Все авторы настоящего сборника подчеркивают возможности для более устойчивой и беспристрастной деятельности ОБСЕ.

Что касается Центральной Азии, я полагаю, что деятельность ОБСЕ может принести местному населению конкретную пользу, даже если она не изменит характер власти. В статьях Бейкера и Райта дальнейшая политическая поддержка и выделение необходимых ресурсов определены как ключевые условия для улучшения соблюдения обязательств ОБСЕ (Бейкер) и способности ОБСЕ регулировать конфликты (Райт). Эверс и его соавторы формулируют практические рекомендации по налаживанию более тесных отношений между ОБСЕ и Советом Европы, в том числе путем создания пространства для неформального взаимодействия между их предста-

вителями высокого уровня. Применительно к Карабаху Ремлер и его соавторы утверждают, что Минская группа могла бы содействовать согласованию мер укрепления доверия и безопасности, переговорам по будущему статусу спорной территории и подготовке регионального соглашения о мире. Шаллер рекомендует в будущем уделять больше внимания многосторонним формам проверки и укреплению доверия (среди прочих мер) на политико-стратегическом уровне. Опираясь на теорию переговоров, Дрюэ и ее соавторы предлагают вместо сопоставления противоположных позиций проанализировать лежащие в их основе интересы. Они обращают внимание на совпадающие интересы, которые могут составить основу для достижения долгосрочного и мирного решения проблемы насилия в Донбассе.

Встреча Совета министров 2020 года продемонстрировала, что государства—участники ОБСЕ заинтересованы в сохранении ОБСЕ. Они приняли решения по вопросам, по которым сформировался относительный консенсус, таким как борьба с организованной преступностью, и даже подтвердили неизменную актуальность норм и обязательств в области прав человека, приняв решение о недопущении и искоренении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Особенно важно, что они договорились о назначениях на четыре высшие должности в Секретариате и институтах ОБСЕ. В то же время интерпретирующие заявления, сделанные прежде всего Соединенными Штатами и Россией, свидетельствуют о том, что влиятельные государства-участники придерживаются очень разных взглядов на полномочия и политические приоритеты структур и институтов ОБСЕ.

Я благодарен многим друзьям и коллегам, которые сделали возможным создание ОБСЕ Insights в сложных условиях 2020 года. Авторы потратили немало времени на подготовку текстов и их доработку, пройдя порой через несколько раундов рецензирования. Внешние рецензенты быстро откликнулись на наши предложения прокомментировать тексты и в своих критериях оценки ориентировались на ожидания наших читателей. Большое спасибо также команде ОБСЕ Insights: Кэролин Бенсон, Урсуле Фрёзе, Альоне Шестопаловой, Кэролайн Тейлор, а также нашим переводчикам и редакторам русской и немецкой версий. Эту команду поддерживали другие коллеги по Институту исследований проблем мира и политики безопасности, в особенности – Франк Эверс, Бритта Фиш, Александра Хармс, Соня Объяртель и Барбара Ренне. Ева Ланг и Мартин Райхингер из издательства «Номос» не жаловались, когда мы вносили правки в корректуру, и учитывали наше желание как можно скорее увидеть статьи в интернете. Федеральное министерство иностранных дел Германии предоставило щедрое финансирование, а также идеи и контакты. Особенно благодарим Урзель Шлихтинг, которая в конце 2020 года вышла на пенсию и покинула Институт исследований проблем мира и политики безопасности. На протяжении более чем двадцати лет она следила за тем, чтобы Ежегодник ОБСЕ оставался важным форумом для обсуждения деятельности организации. ОБСЕ Insights будет строить свою работу на этом прочном фундаменте.

