

В поисках нового: ОБСЕ нуждается в стратегии

*Уолтер Кемп**

Аннотация

В статье рассматриваются прошлые попытки разработать стратегию в рамках ОБСЕ, их ограниченный успех и влияние на организацию. В ней также рассматривается, как война в Украине и напряженность в отношениях между Россией и Западом привели к переосмыслению стратегии обеспечения европейской безопасности и какие последствия это может иметь для организации. В статье делается вывод о том, что хотя ОБСЕ столкнулась с проблемами в попытке целенаправленной разработки стратегии, возможно, ей придется разработать стратегию в силу необходимости – как для собственного спасения, так и для восстановления мира и безопасности в Европе.

Ключевые слова

ОБСЕ, стратегия, группа обеспечения стратегической политики, Украина, безопасность, основанная на сотрудничестве

Для цитирования этой публикации: Кемп У. В поисках нового: ОБСЕ нуждается в стратегии / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 2/2022 – Баден-Баден: Номос, 2023. URL: <http://doi.org/10.5771/9783748936770-02>

Введение

Стратегия предполагает «преодоление разницы между менее оптимальным текущим ... и более оптимальным будущим положением дел»¹. С момента своего учреждения в 1975 г. смысл ОБСЕ–СБСЕ заключался в том, чтобы привести Европу от неоптимального положения дел к состоянию безопасности, в большей степени основанному на сотрудничестве. В стратегии определяются желаемые цели, а также пути, средства и возможности, необходимые для достижения желаемого результата. Стратегия также должна учитывать затраты и риски, связанные с ее реализацией. В ОБСЕ по существу не было стратегии, которая направляла бы деятельность организации к достижению цели обеспечения безопасности на основе сотрудничества.

* Директор по вопросам стратегии борьбы с транснациональной организованной преступностью, Глобальная инициатива. Советник по стратегической политике, Женевский центр политики безопасности.

Когда в начале 1970-х гг. было создано Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), перед ним стояла четкая цель. Как было заявлено в хельсинском Заключительном акте, государства—участники СБСЕ ставили перед собой цель содействовать улучшению отношений между ними и обеспечению условий, в которых их народы могли бы жить в условиях мира². Для коммунистического блока СБСЕ было способом закрепить статус-кво. Для Запада и хельсинских комитетов (особенно в Восточной Европе), вдохновленных правозащитными аспектами Заключительного акта, СБСЕ было способом способствовать большей открытости за «железным занавесом» и даже приподнять его. Поэтому обе стороны, а также занимавшие промежуточное положение между ними нейтральные и неприсоединившиеся государства были стратегически заинтересованы в поддержании процесса СБСЕ. Цель заключалась в укреплении безопасности через сотрудничество.

Это сработало. СБСЕ внесло свой вклад в регулирование отношений между Востоком и Западом во время «холодной войны». Можно сказать, что к 1989–1990 гг. СБСЕ достигло своей цели. В то время заговорили о том, что СБСЕ может стать основой нового общеевропейского дома. Хотя эта идея не получила той поддержки, на которую рассчитывал президент Горбачев, в парижской Хартии для новой Европы, подписанной 21 ноября 1990 г., были сформулированы видение объединенной Европы и руководящие принципы формирования сообщества свободных и демократических государств от Ванкувера до Владивостока. Было также общее понимание того, что достижение высоких целей Хартии «потребует нового качества политического диалога и сотрудничества» и, следовательно, формирования структур СБСЕ³. Встречи стали более регулярными. Были созданы институты, включая секретариат, Центр по предотвращению конфликтов, Бюро по свободным выборам и Парламентскую ассамблею. Иными словами, был план, и СБСЕ получило средства (ресурсы и возможности) для достижения желаемых целей.

Но надежда на новую эру мира была быстро омрачена конфликтами в некоторых частях бывшего Советского Союза, в том числе в Грузии и Молдове, а также между Арменией и Азербайджаном. Для решения порожденных переменами проблем требовалась новая стратегия, а СБСЕ нуждалось в новых инструментах. Они были креативно и быстро созданы путем учреждения поста Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, развертывания полевых миссий, создания постоянно действующих директивных органов, учреждения должности действующего Председателя, а также укрепления потенциала раннего предупреждения, предотвращения конфликтов и регулирования кризисов. Преобразование Совещания в Организацию нашло отражение в решении будапештского саммита 1994 г. о переименовании СБСЕ в ОБСЕ.

Однако ко времени проведения будапештского саммита стало очевидно, что для ряда стран приоритетом стало расширение НАТО и ЕС, а не превращение ОБСЕ в главный форум для решения вопросов европейской безопасности. Это привело к росту напряженности в отношениях между Россией и Западом, что осложнило

сотрудничество. Ухудшение отношений между ними сделало еще более важной задачей разработку путей укрепления общей безопасности, но еще более трудным – согласование общей стратегии.

В статье рассматриваются попытки разработки стратегии в рамках ОБСЕ, в частности, на примере группы обеспечения стратегической политики. В статье также анализируются причины, по которым ОБСЕ, в отличие от других международных организаций, не смогла разработать долгосрочную стратегию. В заключении сформулированы рекомендации по разработке совместной повестки дня в области безопасности, которая позволила бы возродить ОБСЕ и способствовала бы реконструкции архитектуры европейской безопасности.

Диалог в отсутствие стратегии

Одна из многих цитат, приписываемых американскому бейсболисту Йоги Берра, гласит: «Если вы не знаете, куда идете, то придете куда-то не туда». Это высказывание в полной мере относится к ОБСЕ.

С середины 1990-х гг. были достигнуты определенные успехи в разработке стратегий по реагированию на новые глобальные вызовы, включая меняющийся характер угроз для безопасности: терроризм, организованную преступность, насильственный экстремизм, преступления на почве ненависти и внутригосударственные конфликты. На стамбульском саммите 1999 г. были предприняты усилия по улучшению ситуации в области безопасности. Была принята Хартия европейской безопасности, подписано Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. На встрече Совета министров в Маастрихте в декабре 2003 г. государства-участники приняли Стратегию ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI в. и Документ-стратегию ОБСЕ в области экономического и экологического измерения. Тем не менее, в последующие годы не было предпринято никаких попыток рассмотреть, как цели, мандаты и возможности ОБСЕ могут быть систематически применены для решения очерченных в принятых стратегиях проблем.

Если в отношении стратегического контекста удалось достичь консенсуса, то по вопросу о том, как реагировать на быстро развивавшиеся события, найти общий язык становилось все труднее. «Цветные революции» в Грузии и Украине, война в Ираке, расширение НАТО и усиление все более напористой России при президенте Путине еще больше обострили отношения между Россией и Западом. В своей речи на Мюнхенской конференции по безопасности в 2007 г. Путин раскритиковал политику двойных стандартов, попрание норм международного права, «экспансию» НАТО и опасность однополярного мира. Он также предупредил, что «ОБСЕ пытаются превратить в вульгарный инструмент обеспечения внешнеполитических интересов одной или группы стран в отношении других стран»⁴.

После войны в Грузии в 2008 г. были предприняты усилия по укреплению безопасности и сотрудничества, включая «процесс Корфу», призванный восстановить доверие между государствами и придать импульс диалогу по вопросам евроатлантической и евразийской безопасности⁵. На саммите ОБСЕ в Астане в декабре 2010 г. была принята декларация «На пути к сообществу безопасности», в которой была подтверждена приверженность идее «свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности»⁶. К сожалению, план действий, который должен был установить конкретные цели для реализации этой идеи, не был принят из-за отсутствия консенсуса и разногласий по поводу продолжающихся в регионе ОБСЕ конфликтов.

Для придания большей целенаправленности обсуждению путей реализации сформулированной в Астанинской декларации цели «на основе скоординированного стратегического подхода» во время председательства Ирландии в ОБСЕ в 2012 г. было принято решение инициировать т.н. процесс «Хельсинки плюс 40»⁷. Обсуждения в рамках этого процесса сосредоточились скорее на внутренних аспектах реформирования ОБСЕ, а не на улучшении отношений между Россией и Западом. В итоге процесс был сорван аннексией Крыма и боевыми действиями в Луганске и Донецке в 2014 г.

В 2016 г. во время председательства Германии в ОБСЕ на встрече Совета министров в Гамбурге было принято решение о начале «структурированного диалога о нынешних и будущих вызовах и угрозах безопасности в регионе ОБСЕ с целью добиться более глубокого понимания этих вопросов, которое может послужить прочной общей основой для дальнейшего продвижения»⁸. Это решение позволило начать «структурированный диалог». Однако за ним не стояла стратегия развития данного процесса. Его председатель менялся почти каждый год, а со стороны ключевых государств не было достаточной политической воли. В результате пять лет обсуждений принесли мало результатов.

Необходимость более стратегического подхода

Ставший Генеральным секретарем организации в 2017 г. Томас Гремингер видел необходимость более стратегического подхода. Благодаря опыту работы на посту представителя Швейцарии в ОБСЕ во время председательства этой страны в 2014 г. он был прекрасно осведомлен о тупиковой ситуации, сложившейся в официальных диалоговых форматах в ОБСЕ, и понимал необходимость свежего подхода. У него вызывало беспокойство отсутствие интереса стран к председательству в Организации. Поэтому он хотел укрепить в секретариате потенциал стратегического планирования и поддержки Председателя⁹. С этой целью он решил создать группу стратегического планирования политики, что соответствовало мандату Генерального секретаря, в который входит оказание поддержки Председателю «во всех меропри-

ятях, направленных на достижение целей ОБСЕ, в частности, путем, оказания экспертной, консультационной, материально-технической и иной помощи, которая может включать предоставление справочной информации, проведение анализа, консультации, подготовку проектов решений и проектов заявлений, составления кратких отчетов и архивную поддержку»¹⁰.

В связи с бюджетными ограничениями и предчувствуя, что эта идея с самого начала может не найти поддержки со стороны всех государств-участников, Генеральный секретарь создал такое подразделение на внебюджетной основе. Его состав был укомплектован прикомандированными экспертами из Российской Федерации, США, Финляндии, а затем и Швейцарии¹¹.

Группа, вскоре переименованная в группу обеспечения стратегической политики, оказывала поддержку Председателям (действующему и будущему), готовила стратегические рекомендации для Генерального секретаря, помогала координировать подготовку проектов планов программной деятельности в рамках бюджетного процесса и работала с соответствующими подразделениями секретариата над разработкой более стратегических подходов к программной деятельности организации (например, в Центральной Азии) и со средиземноморскими партнерами. Большая часть консультаций проводилась группой в устном формате и носила неофициальный характер. Одним из основных результатов деятельности группы было стимулирование более стратегического мышления в рамках секретариата и председательства. Группа также способствовала развитию площадок для неформального диалога, таких как программа «Перспективы 20–30» (с упором на молодежь), «дни безопасности», серия выступлений «Тезисы для обсуждения» и Инициатива по безопасности, основанной на сотрудничестве. Помимо этого она проводила исследования, включая подготовку (неопубликованного) доклада «Лидерство, преемственность и креативность: более привлекательная модель председательства», который обсуждался с участием представителей предшествующих и будущих председательств, а также внутренний документ о Китае и ОБСЕ.

В условиях ограниченных ресурсов и низкого доверия к международным организациям группа старалась работать с исполнительными структурами ОБСЕ, с тем чтобы сосредоточить их деятельность на тех областях, в которых ОБСЕ могла бы добиться успехов, подчеркнуть свою добавленную стоимость и усилить влияние. На совещаниях по планированию часто задавался вопрос: «что государства могут сделать вместе в ОБСЕ и не могут сделать самостоятельно или в рамках какой-либо другой организации». Другой вопрос — «как делать меньше, но лучше» (вместо обычной мантры «делать больше с меньшими затратами» в условиях нулевого номинального увеличения бюджета).

С самого начала группа воспринималась скептически некоторыми подразделениями секретариата и рядом делегаций в ОБСЕ. Высказывалась озабоченность по поводу того, как оны создавалась. Некоторые государства-участники считали, что следовало лучше обосновать для них эту идею и что она должна была быть согла-

сована на основе консенсуса. Задавался вопрос: должен ли Генеральный секретарь играть какую-то роль в разработке стратегии организации и почему. Утверждалось, что это – прерогатива государств-участников. Другие считали, что ОБСЕ вообще не нуждается в стратегии, особенно в условиях ежедневно меняющейся обстановки в зоне кризиса в Украине. Но, как отмечает Лоуренс Фридман, «стратегия необходима там, где существует реальный или потенциальный конфликт, когда сталкиваются интересы и требуются механизмы их урегулирования»¹². Стратегия нужна именно во время кризиса.

Эту необходимость понимал председательствовавший в ОБСЕ в 2019 г. министр иностранных дел Словакии Мирослав Лайчак. Он попытался наладить диалог между послами в Вене и пригласил министров иностранных дел стран ОБСЕ на неформальную встречу в Высоких Татрах. Он стремился найти точки соприкосновения для консенсуса и сотрудничества. Хотя встреча министров прошла конструктивно, этот настрой не сказался на работе Постоянного совета и решениях встречи министров в Братиславе в декабре 2019 г. С явным разочарованием Лайчак завершил председательство Словакии необычным шагом: он сделал заявление, в котором публично констатировал отсутствие консенсуса и заключил: «Для меня единственный способ использовать потенциал Организации [...] — это политическое участие и видение политической перспективы»¹³.

Томас Гремингер использовал аналогичный подход и призвал разработать «общую объединяющую повестку дня». Его критиковали за то, что он якобы пытался искать точки соприкосновения в ущерб общим принципам, и поговаривали, что он слишком близок к Москве, не в последнюю очередь потому, что выражение «объединяющая повестка дня» до него использовали российские дипломаты. Не удалось даже согласовать с государствами-участниками планы программной деятельности на несколько лет (или хотя бы на два–три года), что позволило бы на долгосрочной основе привести политические приоритеты в соответствие с имеющимися ресурсами. В результате критики и циники одержали верх: организация была парализована из-за продвижения различными участниками конкурирующих, раскольнических, зачастую мелочных и даже личных повесток дня вместо общей, объединяющей.

В ситуации, когда государства-участники не хотели или не могли рассматривать долгосрочную перспективу, Генеральный секретарь, консультируясь с Тройкой председателей, поддержал запуск Инициативы по безопасности, основанной на сотрудничестве. Этот проект, осуществляемый в сотрудничестве с Фондом им. Фридриха Эберта и GLOBSEC, объединил восемнадцать экспертов из региона ОБСЕ. Он должен был стимулировать обсуждение вопроса о том, почему и как государства должны сотрудничать в интересах обеспечения безопасности и противостояния современным угрозам и вызовам. В рамках проекта были подготовлены доклад «Восстановление европейской безопасности» и ряд онлайн-продуктов, призванных генерировать новые идеи о возможностях налаживания «сотрудничества, основанного на принципах»¹⁴. Эксперты предупреждали: «нельзя допустить, чтобы для восста-

новления или построения новой системы европейской безопасности потребовалась большая война»¹⁵. Была надежда, что данная инициатива, реализовывавшаяся в рамках «второго трека», поможет сформулировать повестку дня для сотрудничества и что государства-участники воспользуются ею. Это не произошло, в частности, из-за пандемии коронавируса, а также потому, что государства-участники не испытывали большого желания искать пути снижения напряженности или определять возможные области сотрудничества на будущее.

У каждого своя стратегия

Складывается впечатление, что в сообществе ОБСЕ существует неприятие стратегического мышления. Однако почти в каждом правительстве, компании, региональной или международной организации есть подразделение стратегической политики или политического планирования. Это стандартная практика. Почти каждая межправительственная организация разрабатывает свои стратегии. У ЕС есть ряд стратегических планов, а в начале 2022 г. он начал обсуждение «Стратегического компаса». В 2022 г. НАТО на мадридском саммите приняла новую стратегическую концепцию, чтобы «реагировать на текущие угрозы и вызовы безопасности и направлять свое дальнейшее политическое и военное развитие»¹⁶. Региональные организации в других частях мира формируют свои долгосрочные планы. Так, Африканский союз разработал Повестку дня 2063 – рассчитанный на 50-лет план, принятый в 2013 г. Организация Объединенных Наций, в которой в три раза больше членов, чем в ОБСЕ, разрабатывает свои стратегии и общие цели. Почему ОБСЕ не может это делать?

Возможно, это – недостаток воображения. Или до недавнего времени в этом не было необходимости. Может быть, отсутствие стратегии – это благо: зачем тратить время на переговоры и составление красивых речей, которые ничего не меняют? Сторонники этой точки зрения сказали бы, что лучше строить мир на земле, чем замки в небе. В любом случае, достижение консенсуса по стратегии европейской безопасности практически невозможно при таком количестве государств, придерживающихся столь разных взглядов и которых, похоже, больше не объединяет общее понимание проблем и целей. Кроме того, не следует ставить знак равенства между ОБСЕ как совокупностью государств и ее исполнительными структурами. Хотя ОБСЕ была преобразована из совещания в организацию с исполнительными структурами, решающая роль в ней по-прежнему принадлежит государствам-участникам. Дискуссия вокруг группы обеспечения стратегической политики и роли Генерального секретаря в разработке стратегии продемонстрировали нежелание ряда ключевых стран уступить контроль над важными политическими вопросами. При этом очевидно, что найти точки соприкосновения между 57 стратегиями националь-

ной безопасности крайне трудно, особенно если некоторые страны рассматривают друг друга как самую большую угрозу.

Как бы то ни было, в результате ОБСЕ все время сосредоточена на своих внутренних делах, процедурных вопросах и бюджете. Редко находится место для обсуждения более важных вопросов, несмотря на то, что их очень много. Трудно воплотить общие приоритеты в политике, когда никто не занимается определением стратегических приоритетов. В итоге ОБСЕ оказалась в плену инерционного подхода – именно в тот момент, когда срочно требуются творческое мышление и новые подходы. Как отмечает Фридман, «наличие стратегии предполагает способность отвлечься от краткосрочных и тривиальных проблем и сосредоточиться на долгосрочных и существенных вопросах, устранять причины, а не симптомы, видеть лес, а не деревья»¹⁷. В настоящее время ОБСЕ, похоже, заблудилась в деревьях.

Рекомендации: итеративная программа безопасности, основанной на сотрудничестве

Из-за войны в Украине государствам-участникам будет трудно достичь консенсуса в Постоянном совете или на встрече Совета министров. Трудно представить себе саммит ОБСЕ с участием президента Путина. Поэтому краткосрочной стратегией ОБСЕ будет выживание. Но пассивное ожидание лучших времен – не лучший способ планирования или формирования будущего. Надежда – это не стратегия. Настало время строить планы относительно того, какой может быть Европа после войны, и ОБСЕ – естественная площадка для обсуждения этого вопроса. Она должна быть проводником перемен, а не их продуктом. Но как это сделать в нынешних условиях?

Обсуждение «дорожной карты» по стабилизации ситуации в регионе ОБСЕ само по себе может стать объединяющей повесткой дня для государств-участников, придать целенаправленность ее работе и сформулировать цели на будущее. Хотя современные условия отличаются от тех, которые существовали в 1972 г., поскольку сегодня нет консенсуса относительно необходимости разрядки напряженности, Хельсинкский процесс 1972–1975 гг. может послужить примером взаимодействия государств-участников в интересах восстановления безопасности и сотрудничества в Европе в ходе итеративного процесса консультаций.

Для запуска такого процесса не потребуется основанное на консенсусе решение. Он может развиваться на основе существующих структур и процедур. Тот факт, что большинство встреч в настоящее время носит неформальный характер, позволяет вести открытый диалог о тех элементах, которые могли бы составить основу для европейского порядка безопасности, в большей мере основанного на сотрудничестве.

Тем не менее этот процесс необходимо направлять. Для этого «тройка» председателей ОБСЕ могла бы разработать «дорожную карту» основных ориентиров на пе-

риод до возможной встречи высокого уровня в 2025 г., которая была бы приурочена к 50-й годовщине хельсинкского Заключительного акта. Если планировать стратегически, «тройка» могла бы провести краткий анализ текущих вызовов и ситуации и сформулировать желаемые цели работы над совместной повесткой дня в области безопасности, основанной на сотрудничестве. Это позволило бы определить общую повестку дня на ближайшие три года и облегчило бы работу будущих председателей, которым не пришлось бы разрабатывать собственные приоритеты на каждый год.

Центральное место в «дорожной карте» по безопасности, основанной на сотрудничестве, должны занять военно-политические вопросы – контроль над вооружениями, включая дезэскалацию, разоружение и меры по укреплению доверия и безопасности. Установить мир в Украине будет непросто. Даже после прекращения боевых действий между Россией и Украиной трудно будет восстановить доверие как между Украиной и Россией, так и между Россией и Западом. Тем не менее ОБСЕ, опираясь на ее опыт в сфере контроля над вооружениями, в полной мере подходит для решения этих задач. Имеет смысл согласовать повестку дня Форума по сотрудничеству в области безопасности и «структурированного диалога», чтобы обеспечить общее понимание того, какие вопросы нуждаются в обсуждении. Это могло бы стать частью общей стратегии программы безопасности, основанной на сотрудничестве.

В дальнейшей модернизации нуждается Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности. В частности, необходимо пересмотреть пороговые значения для уведомления о военных учениях и проведения инспекций, ограничить развертывание сил и военной техники вблизи границ и минимизировать риски, связанные с проведением внезапных проверок боевой готовности. Следует согласовать меры по предотвращению инцидентов на море и в воздухе. Необходимо создать возможности для поддержания контактов между военными, в частности, для обсуждения военных доктрин, размещения военных сил, восприятия угроз и влияния новых технологий и систем вооружений.

Как и в 1980-е гг., ОБСЕ могла бы стать площадкой для переговоров по соглашениям о контроле над вооружениями. Она могла бы также стать форумом для обсуждения гарантий безопасности, в частности, для стран, расположенных «между Россией и Западом» (особенно для тех стран, на территории которых все еще размещены российские войска), а также для России в отношениях с НАТО.

Повестка дня в области безопасности, основанной на сотрудничестве, могла бы также включать обсуждение интерпретации основополагающих принципов поддержания мира и безопасности в Европе в современных условиях. Как предложил действующий Председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Польши Рау, государствам—участникам ОБСЕ следует обсудить современное понимание этих принципов и меры по более эффективному претворению в жизнь принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств¹⁸.

Другие вопросы, которые могут быть рассмотрены в рамках диалога по европейской безопасности, включают принятие юридически обязывающего Устава ОБСЕ, пересмотр порядка ежегодной смены председателей, укрепление механизмов мирного урегулирования споров, реформирование процесса рассмотрения выполнения обязательств в области «человеческого измерения», влияние современных технологий на обеспечение прав человека и СМИ, а также пересмотр правил процедуры для того, чтобы не допускать возникновения тупиковых ситуаций из-за отсутствия консенсуса. Государства-участники должны также определить вопросы, требующие сотрудничества, но не предусмотренные учредительными документами ОБСЕ, такие как трансграничная организованная преступность, терроризм, влияние климатических изменений на безопасность, безопасность в киберпространстве и миграция. Как минимум, стратегия должна заключаться в сохранении как можно большей части нормативной базы ОБСЕ.

К сожалению, группа обеспечения стратегической политики была свернута, и вместо нее не было создано подобное подразделение. «Тройка» сосредоточена на повседневных делах и поддержании ОБСЕ на плаву, тогда как большинство государств-участников не желают обсуждать вопросы будущего сотрудничества, а Россия продолжает боевые действия в Украине. Так откуда же возьмется стратегия?

В краткосрочной перспективе представляется целесообразным неофициальное обсуждение идей в формате «трека 1,5» с участием внешних экспертов и заинтересованной группы «государств—друзей ОБСЕ». Это даст государствам-участникам (и «тройке») возможность в какой-то мере отстраниться от обсуждения вопросов, по которым консенсус невозможен, и от обсуждений с участием не всех 57 государств. Но в конечном итоге решения должны будут принимать все государства-участники. Поэтому при поддержке секретариата им следует по крайней мере использовать неофициальные платформы для диалога, чтобы обдумывать и планировать будущее.

Очевидно, что стратегия, какой бы она ни была, будет зависеть от исхода войны. Даже те, кто считают, что говорить о будущем европейской безопасности еще рано, должны признать, что было бы полезно иметь в столе какие-то идеи на тот момент, когда придет время выстраивать новую архитектуру безопасности. Стоит напомнить, что планирование новой международной организации, которая впоследствии стала Организацией Объединенных Наций, началось в мрачные дни Второй мировой войны, еще в 1943 г.¹⁹

Одним словом, сейчас пришло время для стратегического мышления. СБСЕ было создано для укрепления безопасности и сотрудничества. Во времена «холодной войны» не было необходимости в сотрудничестве для того, чтобы начать обсуждать, как повысить безопасность. ОБСЕ не может ждать, пока стабильность вернется в Европу, она должна работать над этим. Не имея стратегии, ОБСЕ оказалась еще дальше от реализации концепции сообщества безопасности, о которой шла речь на саммите в Астане. Пришло время для разработки плана.

Примечания

- 1 A National Security Strategy Primer / S. Heffington, A. Oler, D. Tretler (eds.). – Washington, DC: National Defense University Press, 2019. P. 1. URL: https://nwc.ndu.edu/Portals/71/Documents/Publications/NWC-Primer-FINAL_for%20Web.pdf?ver=HON30gam-KOdUOM2RFoHRA%3D%3D.
- 2 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. – Хельсинки, 1975. С. 3. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf.
- 3 Парижская Хартия для Новой Европы. – Париж, 1990. С. 18. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/39520.pdf>.
- 4 Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. Мюнхен, 10 февраля 2007 // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- 5 Восстановление доверия: процесс Корфу // Официальный сайт ОБСЕ. 1 декабря 2010. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/87587>.
- 6 ОБСЕ. Астанинская юбилейная декларация. SUM.DOC/1/10/Corr.1* Астана, 3 декабря 2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/74990.pdf>.
- 7 Решение № 3/12. Процесс «Хельсинки плюс 40» в ОБСЕ. Девятнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ. Дублин, 7 декабря 2012 г. Документ MC.DEC/3/12 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/2/98313.pdf>.
- 8 От Лиссабона до Гамбурга: декларация о 20-й годовщине принятия Концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями. Двадцать третья встреча Совета министров ОБСЕ. Гамбург, 9 декабря 2016 г. Документ MC.DOC/4/16/Corr.1. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/290656.pdf>.
- 9 Greminger T. Strengthening Cooperative Security in Difficult Times: Three Years as Secretary General of the OSCE (2017–2020) – a Critical Appraisal // *Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE* / S.J.A. Mason, L. Watanabe (eds.). – Zürich: Center for Security Studies [CSS], ETH Zürich, 2021. P. 22–84; Гремингер Т. Повышение эффективности ОБСЕ: практические рекомендации бывшего Генерального секретаря // *ОБСЕ Insights* 1/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. – URL: <https://doi.org/10.5771/9783748911463-01>.
- 10 Решение № 15/04. Роль Генерального секретаря ОБСЕ // ОБСЕ. Двенадцатая встреча Совета министров, 6–7 декабря 2004 года. С. 60. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/41817.pdf>.
- 11 Группу возглавлял автор настоящей статьи, Уолтер Кемп (Канада).
- 12 Freedman L. *Strategy: A History*. – Oxford: Oxford University Press, 2013. P. xi.
- 13 Statement by Miroslav Lajčák, OSCE Chairperson-in-Office and Minister for Foreign and European Affairs of Slovakia. Bratislava, 20 December 2019 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/442771>.
- 14 *Restoring European Security: From Managing Relations to Principled Cooperation* / W. Kemp, R. Krumm (eds.). – [Vienna], Friedrich-Ebert-Stiftung in cooperation with GLOBSEC, 2021. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/17733.pdf>.
- 15 Ibid. P. 8.
- 16 Стратегические концепции // Официальный сайт НАТО. 19 июля 2022. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm?selectedLocale=ru.
- 17 Freedman L. *Op. cit.* P. ix.
- 18 Minister Zbigniew Rau inaugurates Renewed OSCE European Security Dialogue in Vienna // Government of Poland. 8 February 2022. URL: <https://www.gov.pl/web/osce/minister-zbigniew-rau-inaugurates-renewed-osce-european-security-dialogue-in-vienna>.

- 19 Schlesinger S.C. Act of Creation: The Founding of the United Nations. – Cambridge, MA: Westview Press, 2003.