

Почему важна функция форума ОБСЕ

Елена Купач*

Аннотация

В статье рассматривается вопрос о том, как государства-участники могут использовать ОБСЕ в качестве форума. Опираясь на опыт других международных организаций и историческую эволюцию СБСЕ–ОБСЕ, в статье сформулированы рекомендации относительно того, как государства-участники могут использовать эту функцию для снижения напряженности и подготовки к будущему. Основное внимание уделяется тому, как убедить Россию в том, что она не сможет достичь своих целей применением силы, и в то же время стимулировать ее к дальнейшему участию в ОБСЕ.

Ключевые слова

международный форум, ОБСЕ, Украина, Россия, война

Для цитирования этой публикации: Купач Е. Почему важна функция форума ОБСЕ / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 7/2022 — Баден-Баден: Номос, 2023. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748936770-07>

Введение

Полномасштабное вторжение России в Украину в феврале 2022 г. ввергло ОБСЕ в экзистенциальный кризис. Проблема заключается не только в том, что у организации нет возможности наложить санкции на Россию за нарушение основных принципов ОБСЕ, но и в том, что война усугубила существующие трудности, такие как согласование бюджета организации. Эксперты и практики задаются вопросом, сможет ли организация выдержать такое огромное давление, и если да, то каким образом. Одним из часто упоминаемых вариантов является сведение ОБСЕ к функции форума, что, как надеются некоторые наблюдатели, могло бы способствовать налаживанию диалога и сотрудничества между государствами¹. Пока неясно, будет ли ОБСЕ развиваться в этом направлении и сможет ли она сохранить другие свои функции. Тем не менее одно кажется вероятным: если организация выживет, ее

* Берлинский научный центр социальных наук
jelena.cupac@wzb.eu.

роль как форума будет возрастать по мере того как государства-участники будут пытаться справиться с ситуацией в Украине.

В данной публикации рассматривается роль международных организаций (МО) как форумов и предлагаются рекомендации относительно того, как государства-участники ОБСЕ могут конструктивно использовать эту функцию. Статья начинается с рассмотрения того, как функция форума реализуется в других МО. Затем подробно анализируется эволюция СБСЕ–ОБСЕ в качестве форума, при этом прослеживается, как эта функция менялась вместе с геостратегическими сдвигами в Европе. В заключительном разделе даются рекомендации относительно того, как государства-участники могут использовать ОБСЕ, чтобы убедить Россию в том, что она не сможет достичь своих целей с помощью применения силы, и одновременно стимулировать ее к дальнейшему участию в организации. Рекомендуется использовать ОБСЕ в качестве форума для более глубокого взаимодействия со странами Западных Балкан, Южного Кавказа и Центральной Азии и обсуждения с ними вопросов будущего европейской безопасности.

Международные организации как форумы

Функция форума является самой основной функцией международных организаций. МО представляют собой площадки, на которых государства обсуждают их интересы и принимают решения по представляющим взаимный интерес вопросам². Определяющей характеристикой международных форумов является их открытость и инклюзивность. Каждое государство может артикулировать свои интересы и предпочтения по той или иной теме. Хотя правила принятия решений на форумах различаются в зависимости от сферы их деятельности, МО, занимающиеся вопросами безопасности, чаще принимают решения на основе консенсуса или единогласия³. В результате принимаемые решения часто отражают наименьший общий знаменатель. Форумы могут служить площадкой как для обсуждения сотрудничества между государствами, так и для ожесточенной конфронтации. Тем не менее это не умаляет их роли как многосторонней среды для деэскалации, социализации и укрепления доверия.

Роль форума присуща как формальным, так и неформальным международным организациям. Неформальные МО, такие как G20 и БРИКС, по сути являются просто форумами. Они не имеют штаб-квартир или постоянных бюрократических структур и не принимают обязывающие государства-участников решения. Что касается формальных международных организаций, то большинство их межправительственных органов можно назвать международными форумами. Однако поскольку некоторые из этих органов имеют ограниченный состав участников и особый порядок принятия решений, основной площадкой для реализации соответствующей ор-

ганизацией функции форума считаются пленарные заседания (такие как Генеральная Ассамблея ООН).

Государства используют форумы для достижения конкретных целей. Преследуемые ими цели могут отличаться в зависимости от предметной области, в которой осуществляет деятельность та или иная МО. Экономический форум будет иметь одну цель, а форум по вопросам здравоохранения – другую. Для организаций по безопасности, таких как ОБСЕ, главной целью, которую преследуют государства-участники, является поддержание мира. То, как государства заявляют о своих предпочтениях и интересах в рамках МО, и значение, которое они придают МО, с течением времени меняются. Чтобы понять, как государства-участники могли бы конструктивно использовать форум ОБСЕ в условиях войны против Украины, полезно обратиться к истории.

Меняющаяся миссия ОБСЕ как форума

Предшественник ОБСЕ, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), было межгосударственным форумом *par excellence*. Оно возникло в условиях «холодной войны». После Карибского кризиса 1962 г. Соединенные Штаты и СССР договорились об открытии линий связи для обеспечения мира и стабильности. В следующем десятилетии этот сдвиг открыл путь к американо-советской разрядке – общей готовности к поддержанию мира путем ослабления напряженности, в том числе посредством ограничения стратегических вооружений. В то же время Западная Германия с помощью своей «восточной политики» стремилась нормализовать отношения с Восточной Европой, в частности, с Восточной Германией. В своей совокупности эти процессы способствовали подписанию хельсинкского Заключительного акта СБСЕ⁴.

Заключительный акт был не просто результатом готовности сверхдержав к переговорам. Более важным было принятие ими того, что в тот исторический момент мир в Европе мог быть достигнут только на основе признания статус-кво, а не на основе упорного желания изменить его. Таким образом, хельсинкский Заключительный акт отразил стремление к так называемому «плюралистичному миру»: миру между государствами, признающими нормативные различия между ними и геостратегическую реальность, порожденную этими различиями⁵. Заключительный акт считался значительной победой Советского Союза, так как позволил ему осуществить свою давнюю цель: добиться признания Западом послевоенной гегемонии СССР в Восточной Европе. В свою очередь, Запад мог сослаться на Заключительный акт в своей критике нарушений прав человека в Восточном блоке. Таким образом, государства-участники согласовали *modus vivendi*, который допускал возможность изменений в будущем.

После окончания «холодной войны» СБСЕ было преобразовано в международную организацию, хотя и не имеющую правового статуса. Она была быстро институционализована, а ее функции форума перешли к межправительственным органам: Постоянному совету, Парламентской ассамблее, Совету министров и саммитам. Однако цель этих форумов существенно изменилась по сравнению с периодом «холодной войны». Государства-участники больше не использовали их для поддержания плюралистичного мира. Вместо этого они сосредоточились на построении «либерального мира»: мира, основанного на сотрудничестве государств, приверженных либерально-демократическим ценностям. В серии документов, принятых в начале 1990-х гг., они установили, что права человека могут процветать только в плюралистических демократиях⁶, что действительно мирным может быть только международный порядок, формирующийся в отношениях между демократическими государствами⁷, что нарушения прав человека являются законным предметом для озабоченности всех государств-участников⁸ и что такие нарушения представляют собой одну из основных причин конфликтов⁹. Исходя из этого, в ОБСЕ были созданы специализированные органы, учреждены миссии на местах для оказания содействия и сопровождения процессов демократизации в странах бывшего Восточного блока.

Период «либерального мира» в ОБСЕ продлился недолго. Вскоре после того как в 1994 г. НАТО объявила, что ожидает и будет приветствовать расширение¹⁰, форумы ОБСЕ стали ареной конфронтации, в ходе которой государства ссылались на согласованные в рамках организации нормы для обоснования своих интересов. Запад ссылался на них для продвижения либерального понимания мира, настаивая на том, что большинство нарушений в регионе ОБСЕ имеет место в сфере «человеческого измерения» и что государства-участники имеют суверенное право выбирать или менять способы обеспечения своей безопасности, включая право быть или не быть участником союзных договоров. Россия же настаивала на том, что расширение НАТО нарушает договоренности в военно-политическом измерении, в частности, принцип неделимости безопасности. Одновременно она критиковала деятельность институтов ОБСЕ, направленную на содействие укреплению демократии, утверждая, что эта деятельность представляет собой вмешательство во внутренние дела государств ради достижения геостратегических целей Запада. В результате на протяжении почти трех десятилетий ОБСЕ в основном оставалась конфронтационным форумом, а миссии на местах, институты содействия демократии и военно-политические инструменты зачастую не могли выполнять свои задачи.

Этот краткий исторический обзор показывает, что роль СБСЕ–ОБСЕ как форума постоянно менялась в ответ на изменения в системе европейской безопасности. Если первоначально речь шла об установлении мира между блоками государств с различными типами политических режимов, то затем цель сместилась в сторону формирования либерально-демократического мира. Сейчас же в организации нет общего понимания того, в каком из этих направлений ей следует развиваться. На

этом фоне в работе предлагаются рекомендации по использованию ОБСЕ в качестве форума для поддержания взаимодействия государств-участников, позволяющего им снижать напряженность и готовиться к будущему. Эти рекомендации заключаются в том, чтобы обозначить четкие границы для России в военно-политическом измерении и в то же время пойти на ограниченные уступки в «человеческом измерении».

Обсуждение и рекомендации

Нормативные сигналы

В краткосрочной перспективе роль ОБСЕ как форума скорее всего останется примерно такой же, что и на протяжении почти трех последних десятилетий. Государства-участники будут продолжать использовать организацию, ее принципы и обязательства для того, чтобы указывать друг другу на нарушения и оправдывать собственные действия. Другими словами, они будут продолжать использовать ОБСЕ как форум для обозначения границ того, что они считают приемлемой архитектурой безопасности в Европе. Однако в условиях войны против Украины у западных государств есть возможность придать новый смысл этой многолетней игре в поиск виноватых. Наряду с экономическими санкциями и оказанием военной помощи Украине они могли бы использовать ОБСЕ для дополнительного давления на Россию, применяя практику «нормативного сдерживания»: они могли бы четко и решительно дать России понять, что ни при каких обстоятельствах не пойдут на компромисс в отношении принципов ОБСЕ. В частности, Запад мог бы донести до России, что он не будет участвовать в переговорах о сферах влияния или обсуждать европейскую безопасность в столь же ретроградных терминах даже если России удастся надолго оккупировать часть территории Украины.

Одним словом, в этих новых обстоятельствах можно было бы использовать ОБСЕ для постоянного напоминания России о том, что принципы Декалога, включая нерушимость границ и территориальную целостность государств, не подлежат пересмотру. С этой точки зрения основная цель «нормативного сдерживания» состоит в том, чтобы убедить Россию в том, что она не сможет достичь своих целей с помощью применения силы, и не допустить признание такого поведения в качестве прецедента.

Сохранение вовлеченности России

В своей политике нормативного сдерживания западные государства должны проявлять осторожность, чтобы не маргинализировать Россию полностью. Ведь ощущение маргинализации на фоне расширения ЕС и НАТО на восток, возможно, сыграло свою роль в решении России применить силу в отношении Украины. Поэтому помимо использования ОБСЕ для усиления нормативного давления на Россию в военно-политическом измерении западные государства должны искать возможности для взаимодействия с ней в надежде на то, что такое взаимодействие позволит восстановить доверие и добиться деэскалации военных действий в ближайшие годы.

Один из способов это сделать – дать России понять, что ОБСЕ не будет проводить либеральную повестку дня с прежней настойчивостью. Российское руководство давно воспринимает эту повестку дня как угрозу, а не решение проблемы прочного мира в Европе. Оно часто представляло деятельность институтов ОБСЕ, приверженных ценностям демократии и прав человека, как часть западной стратегии вмешательства во внутренние дела государств-участников, иногда направленной на смену режимов. Поэтому акцент ОБСЕ на либеральные ценности скорее всего вызовет больше критики, чем участия со стороны администрации Путина.

Зная это, западным государствам следовало бы на время стратегически смягчить свою риторику в отношении прав человека и демократии. Это не было бы отказом от либеральных норм. Западные государства могут и дальше подчеркивать свою приверженность правам человека и демократии, тем самым сохраняя их в качестве важной части нормативного пространства ОБСЕ. Но при этом они могли бы признать, что подчеркивание важности этих норм не должно одновременно использоваться для выдвижения обвинений с целью пристыдить Россию и другие авторитарные государства-участники – практика, которая часто подпитывала их страхи по поводу смены режима.

Преимущество такого подхода заключается в том, что он не заходит настолько далеко, чтобы признать авторитарный режим России в качестве равноправного и легитимного участника европейской безопасности (статус, предоставленный Советскому Союзу в рамках Хельсинкского процесса). Он также не заходит настолько далеко, чтобы закрепить принцип нерушимости внутренних политических порядков, учитывая, что такой шаг скорее приободрит, чем обескуражит Россию на фоне войны в Украине¹¹. Тем не менее это стало бы важным шагом в предотвращении дальнейшего отчуждения России, поскольку сняло бы по крайней мере часть ее опасений по поводу того, что ОБСЕ является инструментом западной политики смены режимов. Такой подход может позволить государствам-участникам создать запас доверия и использовать его для деэскалации военных действий и налаживания сотрудничества в представляющих взаимный интерес областях.

Планирование будущего

Помимо сдерживания и взаимодействия с Россией западные государства могли бы использовать ОБСЕ как форум для обсуждения будущего европейской безопасности. Этого можно добиться путем укрепления взаимодействия с государствами-участниками, которые не являются членами ни ЕС, ни НАТО. Хотя большинство таких государств связаны с этими международными организациями различными договоренностями (такими как переговоры о вступлении, Восточное партнерство, соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве и Партнерство ради мира), ОБСЕ остается единственной площадкой по вопросам безопасности, в которой они представлены наравне с Западом. Большинство таких государств расположены на Западных Балканах, Южном Кавказе и в Центральной Азии – в регионах, традиционно подверженных российскому влиянию. Из-за энергетической и других форм зависимости некоторые из них воздержались от открытого осуждения вторжения России в Украину. Ослабление связей в сфере безопасности с данными регионами может способствовать усилению влияния России, обострению давних конфликтов или усилению авторитарных тенденций. Поэтому западные государства должны использовать форум ОБСЕ для углубления отношений в сфере безопасности с этими регионами и, осознавая все нынешние и будущие трудности, для их привлечения к совместному формированию будущей системы европейской безопасности.

Примечания

- 1 См.: Дембински М., Шпангер Х.-Й. Плюралистичный мир: перспектива для ОБСЕ? // ОБСЕ Insights 9/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748911463-09>; Boonstra J. The OSCE: Back to Square One? // Russia's War against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE. OSCE Network Perspectives. I/2022 / С. Friesendorf С., Wolff S. (eds.). OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022. – P. 14–17.
- 2 См.: Hurd I. Theorizing International Organizations: Choices and Methods in the Study of International Organizations // Journal of International Organizations Studies. - Vol. 2 (2011). - P. 7–22; Keohane R. O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. 2nd ed. - Palo Alto: Princeton University Press, 2005.
- 3 См.: Blake D. J., Payton A. L. Balancing Design Objectives: Analyzing New Data on Voting Rules in Intergovernmental Organizations // Review of International Organizations. – Vol. 10 (2015). – No. 3. – P. 377–402.
- 4 См.: Galbreath D. J. The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). - Abingdon, UK: Routledge, 2007.
- 5 Подробнее о плюралистичном мире см.: Дембински М., Шпангер Х.-Й. Указ. соч.
- 6 Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению ОБСЕ. Копенгаген, 29 июня 1990. – С. 1-2 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>.

- 7 Парижская Хартия для Новой Европы. Париж, 21 ноября 1990. – С. 5 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/39520.pdf>.
- 8 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Москва, 3 октября 1991. – С. 2 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>.
- 9 Пражское совещание Совета СБСЕ. 30-31 января 1992 года. Резюме выводов. = С. 1-2 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/40274.pdf>.
- 10 Partnership for Peace: Invitation Document. Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council. 11 Jan. 1994 // NATO. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24468.htm.
- 11 См.: Kaim M., Maull H. W., Westphal K. The Pan-European Order at the Crossroads: Three Principles for a New Beginning. SWP Comments No 18. 20 March 2015. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/new-pan-european-order>.