ОБСЕ балансирует на грани смерти

Евгений Прейгерман

Опубликовано на Caliber.az

Резюме

Очередное заседание Совета министров иностранных дел ОБСЕ позволило продлить жизнь организации еще, как минимум, на год. Однако оно вновь продемонстрировало, что противоречия между многими государствами-членами остаются настолько непреодолимыми, что 50-летний юбилей Хельсинского заключительного акта вполне может сыграть для ОБСЕ последний аккорд.

Содержание

1 Тотальный кризис безопасности, основанной на сотрудничестве
2 Сохранить нельзя уничтожить
3 Реальная политическая воля и исторические дилеммы

5-6 декабря в столице Мальты, Валлетте, прошел 31-й СМИД ОБСЕ. Так в жаргоне Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе называется ее главное ежегодное мероприятие – заседание Совета министров иностранных дел. Традиционно в конце каждого года главы внешнеполитических ведомств из 57 государств-членов ОБСЕ встречаются на территории председательствующей в текущем году страны, чтобы подвести итоги годовой работы, наметить планы на будущее и принять соответствующие решения. В принципе, это единственная традиция, которая все еще неизменно соблюдается в рамках ОБСЕ, самой крупной в мире региональной организации по вопросам безопасности, которая объединяет страны из Европы, Центральной Азии и Северной Америки с суммарным населением более 1 миллиарда человек.

Тотальный кризис безопасности, основанной на сотрудничестве

В последние несколько лет ОБСЕ находится в тотальном и, как иногда кажется, беспросветном кризисе. Эта организация стала наследницей легендарного Хельсинского процесса и возникшего на его платформе Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). С окончанием Холодной войны Парижская хартия для новой Европы провозгласила в ноябре 1990 года «новую эру демократии, мира и единства». Подписавшие ее главы государств и правительств заявили, что «эра конфронтации и разделения Европы закончилась» и что впредь их «отношения будут основаны на уважении и сотрудничестве». Это стало документальным отражением новой концепции безопасности, основанной не на взаимном сдерживании, а на сотрудничестве.

Расцвет дипломатии начала 1990-х годов сделал возможным и трансформацию СБСЕ в ОБСЕ. То есть на базе многосоставного дипломатического процесса возникла международная организация, призванная обустроить европейскую безопасность на принципиально новых принципах и подходах. К слову, именно Парижская хартия дала старт и ежегодному заседанию Совета министров иностранных дел по вопросам континентальной безопасности.

> Четверть века после фанфар вокруг Парижской хартии и пять десятилетий после подписания исторического Хельсинского заключительного акта 1975 года от оптимизма по поводу основанной на сотрудничестве европейской безопасности не осталось практически никаких следов.

ОБСЕ не просто в тотальном кризисе, но и, как кажется, в каком-то историческом тупике. Последние лет 10 каждый новый СМИД констатирует все более углубляющийся разлад как всей системы европейской безопасности, так и ОБСЕ как главного институционального выражения этой системы. Организация все больше напоминает ходячего мертвеца, особенно после начала российско-украинской войны. Показательно, что в последние годы на СМИД не удается принять никаких субстантивных документов. Также показательно, что с сентября этого года ОБСЕ функционировало без полноценного руководства Секретариата и специализированных органов.

Уже более пяти лет перед каждым очередным заседанием СМИД на волоске держится и в целом будущее организации. Для ее базового функционирования, как минимум, необходимо найти консенсус среди всех 57 участвующих стран по нескольким организационным вопросам.

Во-первых, об утверждении государства-председателя на последующий год (а желательно на два года вперед, так как традиционно планомерное развитие организации обеспечивалось через так называемую «тройку», включающую прошлое, действующее и будущее государства-председателей). *Во-вторых*, о назначении ключевого должностного лица – Генерального секретаря. *В-третьих*, о выборе глав тематических институтов: руководителя бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), верховного комиссара по делам национальных меньшинств и представителя по вопросам свободы СМИ. *В-четвертых*, об утверждении единого бюджета организации.

Так как решения в рамках ОБСЕ принимаются консенсусом, то достаточно одному государству отказаться ставить подпись под какой-то договоренностью – и она не может быть одобрена. Как подчеркнул в своем выступлении в Валлетте министр иностранных дел России Сергей Лавров, *«ОБСЕ существует, пока существует консенсус, пока у каждого государства есть гарантии учета его интересов. Сейчас ни консенсуса, ни гарантий не осталось»*.

Сохранить нельзя уничтожить

В том же выступлении глава российской дипломатии назвал ОБСЕ в имеющемся виде «бессмысленной»: *«Не осталось ни одной сферы, где ОБСЕ могла бы сыграть хоть какую-то мало-мальски полезную роль в поиске ответов на прямые вопросы в рамках своего круга ведения»*. Министры из других стран-членов были менее категоричны в своих высказываниях, однако в содержательном смысле большинство их тезисов на пленарном заседании сводились к той же мысли.

Вместе с тем примечательно, что одновременно из уст практически всех руководителей национальных делегаций и представителей Секретариата ОБСЕ на СМИД в Мальте звучал и противоположный тезис о необходимости сохранить организацию. Тот же Лавров на отдельной пресс-конференции сказал, что пока Москва не знает, как быть с участием в организации.

> А сам факт, что Россия пока формально не выходит из нее также свидетельствует о том, что российская дипломатия понимает все еще сохраняющуюся ценность ОБСЕ.

Мысль об уникальной ценности организации как единственного механизма для инклюзивного диалога по всему спектру вопросов европейской безопасности кочевала из выступления в выступление в Валлетте. Очень многие выступающие говорили о критической важности продолжать такой диалог даже в самые сложные периоды. Можно, конечно, сказать, что, к сожалению, на практике и в реальных делах стремление сохранить ОБСЕ со стороны правительств участвующих государств не обнаруживается. Однако все же СМИД в Мальте в итоге смог найти консенсус по поводу назначения ключевых должностных лиц. И это уже само собой в имеющихся условиях является достижением и отражением хотя бы минимального общего желания сохранить организацию.

Новым генеральным секретарем ОБСЕ становится экс-глава МИД Турции Феридун Синирлиоглу. Учитывая заметно возросшие в последнее время возможности и устремления турецкой дипломатии, это назначение не удивительно. Более того, оно дает небольшую дополнительную надежду, что конструктивная внешнеполитическая энергия Анкары сможет сыграть позитивную роль и для ОБСЕ.

Также удалось заполнить вакансии руководителей тематических институтов. Так, на должность директора бюро по демократическим институтам и правам человека утверждена Мария Телалян из Греции. Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств стал Кристоф Камп из Нидерландов, а представителем организации по вопросам свободы СМИ – Ян Браату из Норвегии.

Действующим председателем ОБСЕ будет министр иностранных дел Финляндии. Это в какой-то степени случайное стечение обстоятельств, так как соответствующее решение было принято еще на СМИД в декабре 2021 года, когда Финляндия являлась нейтральным государством и более позитивно воспринималась Россией. Задумка заключалась в том, что в год 50-летия подписания Хельсинского заключительного акта финское председательство сможет дополнительно подчеркнуть важность возврата к концепции безопасности, основанной на сотрудничестве. С конца 2021 года в европейской безопасности утекло слишком много воды. Однако то решение осталось в силе и подарило ОБСЕ, как минимум, еще один год более-менее полноценной жизни, с точки зрения работы ее основных институтов.

Реальная политическая воля и исторические дилеммы

Как ОБСЕ будет жить в юбилейный для нее год Хельсинских договоренностей и есть ли у нее будущее за пределами 2025 года, покажет время. А вернее – реальная воля государств-членов на практике продемонстрировать стратегическую зрелость и политическую волю превратить декларации о важности инклюзивной безопасности в дипломатическую реальность.

При этом, честно говоря, перспективы выживания ОБСЕ вызывают пока не самые оптимистичные ожидания. Ее случай представляется более сложным, чем даже ООН. Как мы предлагали недавно, ООН, чтобы самосохраниться и остаться ключевым элементом мировой безопасности в период повышенной турбулентности в мировых делах, необходимо вернуться к «заводским настройкам».

> В случае же ОБСЕ это сделать невозможно, так как системная проблема в ее работе была заложена уже в самих «заводских настройках».

Например, уже в самом «Хельсинском декалоге», принятом в 1975 году, заложена непреодолимая дилемма: он одновременно провозглашает принцип территориальной целостности государств и право народов на самоопределение. В последние десятилетия так же остро встала другая дилемма, которая фактически является первопричиной войны между Россией и Украиной. Она сводится к непреодолимому противоречию между принципом неделимой безопасности и правом государств самим выбирать альянсы и способы обеспечивать собственную безопасность. В этом смысле совершенно не прав высокопоставленный представитель ЕС, который в своем заключительном слове на СМИД заявил, что *«кризис, с которым мы столкнулись, не свидетельствует ни о недостатках правил или принципов европейской системы безопасности, ни о провале ОБСЕ»*.

Сохранить ОБСЕ можно будет лишь в том случае, если дипломаты и эксперты выработают какие-то прорывные и инновационные подходы, чтобы избавиться от бремени названных дилемм. Если это в принципе будет возможно, то ОБСЕ не просто сохранится, но и переродится в новый символ и опору европейской безопасности. А авторы таких новых подходов и принципов должны будут получить все Нобелевские премии мира.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»