



# **МИР** **ПЕРЕМЕН**

**В НОМЕРЕ:**

- *Ж. Сатир.* Кризис XXI века
- *А. Гузенбауэр.* Социально-политические проявления кризиса
- *Н. Бухарин.* 20 лет перемен в странах Центрально-Восточной Европы
- *В. Дашичев.* Накануне Второй мировой: уроки предвоенного политического кризиса
- *Гж. Колоджо.* Вглядываясь в будущее Европы и мира
- *М. Холцель.* Размышления о новой архитектуре европейской безопасности

М. Халцель

## РАЗМЫШЛЕНИЯ О НОВОЙ АРХИТЕКТУРЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

5 июня 2008 г. в выступлении перед бундестагом президент России Д. Медведев призвал к созданию новой архитектуры европейской безопасности. Однако на данный момент российское правительство не разработало ее детально. Между тем одним из важных элементов этой проблематики становится все более актуальная потребность реформирования ОБСЕ, которой принадлежит ведущая роль в обеспечении европейской безопасности.

### Семь тезисов

В статье, опубликованной в *The Moscow Times*, В. Фролов (президент группы LEFF) пишет: «Поразительно, что целый год спустя первая крупная внешнеполитическая инициатива Медведева не была положена на бумагу в виде последовательного политического документа или хотя бы проекта договора. Все, что до сегодняшнего дня создано Кремлем, представляет собой набор туманно сформулированных принципов, на которых он хотел бы основывать новую архитектуру европейской безопасности»<sup>1</sup>.

Существует несколько организаций, обеспечивающих европейскую безопасность. Не будем (даже мимоходом) говорить о тех из них, в которых не участвуют Сосединные Штаты, в какой-то степени упомянем Организацию Североатлантического договора (НАТО). В основном же речь пойдет об ОБСЕ.

Майкл Халцель – доктор, старший научный сотрудник Центра трансатлантических отношений Школы продвинутого международного исследования при Университете Джона Хопкинса (г. Вашингтон, США).

В основе статьи – выступление на на экспертном совещании Постоянного совета ОБСЕ в Вене 8 мая 2009 г. При этом личные взгляды автора не обязательно отражают позицию правительства США.

<sup>1</sup> Frolow V. Smart Economics but Sloppy Foreign Policy // *The Moscow Times*. 2009. June 8.

Во-первых, несомненно, согласны мы с президентом Д. Медведевым или нет о необходимости создания новой архитектуры европейской безопасности (я так не думаю). Если Российская Федерация действительно не удовлетворена текущими договоренностями по этой проблематике, то ситуация складывается не слишком благоприятно. Между тем ОБСЕ служит подходящим форумом для дискуссий по любым, в том числе общим, темам. Разумеется, серьезное обсуждение действий, которые можно предпринять для совершенствования системы европейской безопасности, не обязательно означает согласие с определенными предложениями.

Призыв Президента РФ следует рассматривать как жест доброй воли, и было бы хорошо, если все страны – участницы ОБСЕ отреагировали бы в том же духе. Ответ такого же рода содержится в определенно более позитивном тоне администрации Обамы – Байдена в международных отношениях, включая отношения с Российской Федерацией.

Во-вторых, ключевые принципы территориальной целостности всех государств и уважения их суверенитета, на которых основана ОБСЕ, включая право выбора системы международных союзов, должны оставаться нерушимыми. Ни одно государство не обязано терпеть присутствие иностранных войск на своей территории вопреки его воле, но вместе с тем не имеет права считать любое другое государство или его часть собственной приватизированной сферой влияния. При отсутствии доверия (важного элемента любых прочих отношений) и основополагающего обязательства поддержания власти закона, попытки преобразования институтов и архитектуры безопасности, несомненно, окажутся несостоятельными. На самом деле, если цель общей рамочной основы ОБСЕ содействовать доверию между народами и их правительствами, а также между странами, то полная и всеобъемлющая реализация существующих обязательств служит непеременимым условием консенсуса по усовершенствованию соглашений по европейской безопасности. Говоря предельно откровенно, почему надо доверять полному соблюдению новых обязательств между всеми сторонами, включая Российскую Федерацию, если это не имело места в связи с имеющимися соглашениями?

В-третьих, не следует поддерживать ни одно предложение, которое изменило бы характер миссии НАТО или подчинило ее какому-либо иному органу. Этот пункт служит основополагающим принципом американской внешней политики и имеет жизненное значение для менее крупных стран – членов НАТО, краеугольным камнем безопасности которых служит ст. 5 Североатлантического договора. Их взаимосвязи в рамках НАТО – альянса демократий, никогда не следоваша бы наступательной стратегии, – предотвращают создание «серой зоны» нестабильности в Центрально-Восточной Европе, которая возникла в 30-е годы, породила антидемократические авторитарные и фашистские режимы от Балтики до Адриатики и стала фактором, способствующим началу Второй мировой войны. Иными словами, членство этих стран в НАТО напрямую способствует общей европейской безопасности.

*В-четвертых*, любой дискуссии об институтах должно предшествовать тщательное исследование вызовов XXI в., многие из которых относительно новые, а большинство имеют транснациональный характер. Европейскую безопасность следует рассматривать комплексно, а полемике о том, как принимать эти вызовы на институциональном уровне – вести в рамках трех взаимосвязанных измерений ОБСЕ. Возможно, потребуется расширить пределы военно-политического, а также экономического и экологического измерения, но не за счет гуманитарного. Это не игра с нулевой суммой.

*В-пятых*, задача изучения архитектуры европейской безопасности крайне сложна и требует исключительно взвешенной оценки. Как сказал Д. Медведев в речи в Хельсинкском университете 20 апреля 2009 г., «такую встречу невозможно сделать при помощи щелчка пальцами, ее нужно готовить». На самом деле, нет кратчайших путей «перескакивания с этапа на этап» или прямого переноса вопросов на министерский уровень. Совещание экспертов в Вене 8 мая 2009 г., последовавшее после встречи послов ОБСЕ в Штутгарте в конце апреля 2009 г., было удачной возможностью инициировать этот процесс. Следующим шагом будет создание экспертных комитетов для глубокого анализа отдельных составляющих европейской безопасности.

*В-шестых*, я скептически настроен по поводу внесения в обзорным будущим казис-либо изменений в структуру европейской безопасности в юридически обязывающем документе. Думаю, что более вероятен успех прагматичного подхода к изменению и развитию существующих институтов.

*В-седьмых*, несмотря на то, что организации 56 государств-участников неизбежно более эффективна для установления нормы, чем для решения отдельных проблем, тем не менее убежден, что ОБСЕ может играть и здесь активную роль с помощью 19 действующих миссий, осуществляющих самую важную и современную работу. В связи с этим позволю себе выдвинуть конкретное предложение.

Столь основополагающая цель как реформирование архитектуры европейской безопасности, – в любом случае сложная задача. Однако ее решение еще более усложнилось из-за событий последних нескольких месяцев. Война в Грузии между двумя государствами – членами ОБСЕ, неудача международных организаций в предупреждении конфликта и выводе российских войск с территории Грузии, продолжающееся неполное исполнение Россией ее договоренностей Стамбульского саммита по Грузии и Молдове, серьезная дискредитация роли наблюдателей на выборах Управления по демократическим институтам и правам человека (ODIHR), а также миссии наблюдателей ОБСЕ в Грузии, продолжают подрывать усилия, направленные на проведение реформы.

События августа 2008 г. в Грузии указывают на один из крупнейших вызовов современности: каким образом повысить эффективность реагирования международного сообщества на кризисы? Я знаю, что ранее на Женевских переговорах по Грузии было заключено Соглашение по предот-

вращению и реагированию на инциденты (IPRM). Это важный шаг, на основе которого можно создавать более широкого диапазона.

Итак, с какой отправной точки нам следует начать движение к реформам? Прежде всего, рассмотрим военно-политическое измерение ОБСЕ. Одновременно с попытками решения комплекса вопросов по Договору об ограничении и сокращении обычных вооружений в Центральной Европе, я хотел бы рассмотреть проблему Совета России – НАТО и постараться найти пути, способствующие политическому диалогу, традиционным отношениям между военными, а также продвижению в решении более важных проблем. Например, Совет мог бы расширить деятельность с целью координации мер по прекращению торговли наркотиками. Это могли бы быть совместные усилия с ОБСЕ, в особенности в Центральной Азии, в качестве фактора, содействующего Первому измерению. Повестку дня Совета Россия – НАТО можно было бы дополнить темами о методах борьбы с пиратством около мыса Горн в Африке и других точках земного шара, о сотрудничестве с Европейским союзом, Китаем, Индией и пр. Проблемным нераспределением ОМП, ядерной безопасности и мер на случай чрезвычайных ситуаций – прочие сферы, в которых он мог бы оказаться полезным.

В рамках военно-политического измерения ОБСЕ могла бы играть более активную роль при обеспечении безопасности торговых путей и контейнеров, стандартизации приграничного и таможенного контроля, в координации с прочими организациями, к примеру, Европейским союзом.

Существуют и другие аспекты *гражданской* безопасности, создающие «общественную устойчивость» к новым вызовам XXI в.: терроризма, биологического оружия, транснациональной преступности, угроз энергетической и кибербезопасности. В интересах всех государств-участников оказывать содействие «устойчивости» в странах Центральной Азии и Кавказа.

Также немало возможностей для расширения и укрепления экономического и экологического измерений. Среди первых стоит упомянуть: управление водными ресурсами; энергетику, включая использование ядерной энергии в мирных целях; противодействие загрязнению воды и воздуха. Однако уместно сделать предупреждение. В отличие от прочих международных организаций ОБСЕ имеет весьма ограниченные ресурсы. Скажем, очевидно, что, например, она не может надеяться на соперничество с ООН и прочими агентствами, да в этом и нет необходимости. Следует принять за правило принцип синергии совместных усилий. Едва ли имеет смысл говорить, что нынешний глобальный финансово-экономический кризис как никогда повышает значимость более интенсивной деятельности в экономическом и экологическом измерениях, однако затрудняет плодотворные изменения.

Углубляя и расширяя деятельность в рамках военно-политического, экономического и экологического измерений, ОБСЕ может балансировать ее, но на йоту не уменьшая значимость человеческого измерения. Следует не только сохранить прежнюю жизнеспособность каждого пункта соответствующей повестки дня, но и в некоторых аспектах, даже восстановить

се. Права человека, равенство полов, права меньшинств, выборы, демократизация, образование, свобода СМИ, противонаркозное торгово-нарко-ками, моды и оружием – во всех этих сферах ОБСЕ завоевала высокую репутацию, и эти сферы подлежат поддержке в полном объеме.

И вот бы особо отметить неадекватные жестокое нападение на граждан в нескольких государствах – участниках ОБСЕ. Эти неприемлемые преступные действия, а также столкновение на почве этноинтернизма и великих исламистов наглядно демонстрируют ключевое место челове-ческого измерения в деятельности ОБСЕ.

Последние немало лет законодательской деятельности, я понимаю, что расширение первого и второго измерений при поддержке ОБСЕ. Если стороны проведут реформы в соответствии с требованиями, им следует идти на компромисс, необходимыми для достижения консенсуса и обеспечения дополнителного финансирования.

Как уже говорилось, в крайних скептически настроен по поводу возмож-ности создания в ближайшем будущем юридического документа с после-дующей его ратификацией. Было бы самоубийственно предсказывать шансы на благоприятное отношение к нему других государств – участников ОБСЕ. Однако на основании собственного опыта могу утверждать, что большинство в 2/3 голосов в Сенате США, как предположительно конституции при ратификации договора, обеспечить крайне сложно. Более того, было бы лучшей затеей выбирать этот путь, в то время как Российская Федерация не выполняет в полном объеме все существующие юридиче-ские обязательства, в особенности договор об ограничении и сокращении обычных вооруженных сил в Европе.

Напротив, более плодотворной была бы прагматичная политика реше-ния насущных проблем. Я описал общие вызовы, некоторые из них зна-комы, нуждающуюся в решении и раскрываемую в качестве неосред-ственной задачи для ОБСЕ.

Предлагаю выделить миссию ОБСЕ в Боснии и Герцеговине общей ответственности наделить миссию ОБСЕ в Боснии и Герцеговине общей ответственности наделить миссию ОБСЕ, поскольку реальная работа в лице укреп-ления европейской безопасности.

Идея была бы рассмотреть возможность помощи этой балканской стране, но не только ОБСЕ, поскольку это предполагает участие миссии и Герцеговине. Успешное выполнение миссии и Герцеговине предполагает участие миссии и Герцеговине.