

Роль Организации Черноморского Экономического Сотрудничества в стабилизации региона

Панайота Маноли

Научный сотрудник Греческого фонда европейской и внешней политики
(*ELIAMEP*)

Как может Организация Черноморского Экономического Сотрудничества способствовать стабилизации региона? Основание ЧЭС в начале 90-х ознаменовало собой новый этап в развитии региональных процессов. Впервые одиннадцать стран, простирающихся от Каспийского моря до Адриатики, вошли в состав единой институциональной структуры. Несмотря на различные мотивации, здесь наличествовал главный интерес – интеграция в европейские и мировые структуры. В ходе специального форума члены ЧЭС утвердили структуру связей с соседними новообразованными государствами, что укрепляло их международные позиции, в частности в сфере контактов с Евросоюзом.

ЧЭС базируется на трех основных принципах:

- сотрудничество предпочтительнее конфликта
- регионализм, как шаг к глобальной интеграции
- устранение новых разногласий в Европе.

Создатели ЧЭС воспринимают экономическое сотрудничество как фундамент региональной безопасности. Повестка организации ограничивалась, преимущественно экономическими проблемами и дистанцировалась от многих, пока еще неразрешимых вопросов. Как бы то ни было, из документов ЧЭС явствует, что поиск путей обеспечения безопасности и стабилизации региона были основной целью инициативы. ЧЭС основывается на принципах, которые легли в основу Заключительного Акта Хельсинкского соглашения, Парижской Хартии и ОБСЕ.

Хотя ЧЭС была создана с целью «содействия превращению Черного моря в регион мира, стабильности и процветания, дружеским и добрососедским отношениям», Декларация принятая 25 июня 1992 года не включала в себя специальных рекомендаций, или ответов на вопрос, каким образом эта цель может быть достигнута. На самом деле, основное внимание было уделено содействию именно экономическому сотрудничеству между членами организации. Босфорское Заявление обращается к собственно спорным вопросам и придает особое значение «необходимости мирного урегулирования всех споров и конфликтов в соответствии с принципами, утвержденными в документах СБСЕ». Стороны, подписавшие документ, принимали на себя обязательство противостоять агрессии, насилию, терроризму и уважать закон, с целью восстановления мира и справедливости, основывая общее взаимопонимание на «основных принципах устава ООН и документах СБСЕ».

ЧЭС рассматривает проблему безопасности всесторонне, не только с точки зрения военной составляющей, но и политической, экономической, социальной. Преследуя главную цель – достижение стабильности, Стамбульская Декларация очертила основные направления усилий ЧЭС, которые составляют поле деятельности организации: торговля и инвестиции, окружающая среда, сельское хозяйство, транспорт, коммуникации, энергетика, туризм, информация, здравоохранение, фармацевтика, наука и технологии.

Изначально ЧЭС не создавалась как организация, ориентированная на формирование многостороннего сотрудничества в области военной, обороны, миротворчества или урегулирования конфликтов. Это нашло свое отражение и в институциональном плане, скажем в организации регулярных встреч глав правительств, встреч консулов, министров иностранных дел, но не встреч министров обороны или других официальных военных лиц. Все рабочие группы имеют цели экономического профиля, как то Рабочая группа по финансам и развитию, Рабочая группа по сельскому хозяйству, Рабочая группа по транспорту и т. д. Единственным исключением является Рабочая группа по военным преступлениям, в результате деятельности которой были достигнуты соответствующие многосторонние соглашения.

ЧЭС пытается строить доверие, дружественные отношения и взаимопонимание своих членов – государств, по различным вопросам, посредством формальных и неформальных встреч между лидерами, министрами и главами государств. Основопологающим принципом ЧЭС является то, чтобы решения, или действия, принимаемые ею от имени организации, способствовали бы разрешению проблемы, либо были нейтральными, но не затрагивали интересы отдельных стран-членов организации.

В частности, после эпохи Холодной Войны, эксперты по безопасности и политические деятели краеугольным камнем концептуальных определений усилий международного сообщества по предотвращению конфликтов и их урегулированию признали различные аспекты экономики и «мягкой» безопасности. Хотя субрегиональные объединения, подобные ЧЭС, которые возникли в 90-х годах в Европе, имеют в основном экономическую направленность, тем не менее они выполняют и определенные функции в вопросах безопасности и предотвращения конфликтов, объединяя соседствующие страны вокруг общих принципов, политических приоритетов и тем самым смягчая напряженность в вопросах безопасности.

Посредством деятельности своих рабочих групп, ЧЭС определяет те спорные вопросы, по которым можно достичь доверия или предотвращен потенциальный конфликт. Вмешательство ЧЭС наблюдается всегда по невоенным вопросам. Улучшение экономических условий стран-участниц, создание общей инфраструктуры, принятие мер по защите окружающей среды - вот основные области деятельности ЧЭС.

Одной из самых значительных сфер деятельности ЧЭС являются некогда нетрадиционные, однако крайне важные аспекты безопасности, такие как терроризм, наркоторговля, организованная преступность, нелегальная миграция. Эта чрезвычайно важная сфера деятельности для стабилизации отношений стран-членов ЧЭС. В рамках данной деятельности были также обсуждены вопросы по совместным действиям в области полицейской инспекции, в частности в области отмывания денег. Последние инициативы по сотрудничеству при чрезвычайных ситуациях, управления кризисными

ситуациями, такими вопросами, как преступность, спекуляция и терроризм составляют главную сферу интересов ЧЭС, того, что касается зоны действия «мягкой» безопасности.

На Московской встрече глав правительств и государств в 1996 году члены ЧЭС постановили развивать сотрудничество между их законодательными, таможенными и миграционными службами. До сегодняшнего дня министры ЧЭС провели три встречи, на которых:

- положено начало взаимодействию между законодательными структурами в борьбе с организованной преступностью, терроризмом, торговлей наркотиками, запрещенной торговлей и нелегальной миграцией
- принято решение по созданию единого фронта действий и общих институтов по сотрудничеству в борьбе с военными преступлениями
- подписано соглашение, подтверждающее наличие такого единого фронта действий.

Каковы ограничения возможностей ЧЭС в области безопасности? Говоря о трудностях образования региональных организаций в Черноморском бассейне, доклад Европейской комиссии указывал на то, «что в стремлении ЧЭС играть позитивную роль в разрешении споров и установлении мира в регионе, попытки ЧЭС собрать представителей черноморских государств сами по себе уже большое достижение. Взаимозависимость ЧЭС по отношению к вопросам безопасности трудно проследить и эту сферу ее интересов многие наблюдатели склонны оценивать в негативном плане. Как бы то ни было, ЧЭС как и другие субрегиональные объединения в Европе, имеет свою неявную, но безусловную функцию безопасности. Поскольку географически ЧЭС охватывает регионы с межгосударственными и гражданскими конфликтами, то единственный путь его выживания как организации – это углубление безопасных отношений ‘de-securitilisation’ в рамках группы вовлеченных государств, посредством налаживания сотрудничества в сферах, на первый взгляд, не имеющих отношения к безопасности.

Препятствия к повышению роли ЧЭС следующие:

Насущные проблемы безопасности и разнообразие национальных политик безопасности. Существование территориальных и морских подведомственных споров являлось главным препятствием к формальному многостороннему сотрудничеству по безопасности. ЧЭС, как результат, испытывает недостаток регионального интереса и общего восприятия внешней угрозы.

Организация ЧЭС одновременно и слишком «мала» и слишком «велика», чтобы взять на себя тяжелое бремя безопасности. Мала в том плане, что она не включает в себя столь необходимое участие западных государств или наличие надежных гарантий безопасности, а велика в том смысле, что ее разнообразное членство препятствует эффективной координации в управлении кризисными ситуациями.

Страны ЧЭС принадлежат различным политическим организациям и организациям по безопасности, что делает довольно сложным достижение координации действий.

Низкая степень приверженности к сотрудничеству в пределах ЧЭС. Ее еще слабый политический голос является результатом того, что все страны

предпочитают другие внешнеполитические технологии и форумы для достижения своих целей.

Боязнь большинства стран ЧЭС, что более могущественные соседи (например, Россия, Турция) будут доминировать над остальными. Члены ЧЭС не настроены на создание сильной региональной структуры безопасности, в которой могли бы превалировать крупные страны из самого региона, поскольку эти страны нередко воспринимаются как часть проблемы безопасности региона.

Отсутствие в рамках ЧЭС и соответствующих органах по безопасности практических и отработанных схем и механизмов осуществления решений.

Отсутствие достаточно действенных рабочих отношений между ЧЭС и другими организациями безопасности или политическими организациями, такими как ОБСЕ, ЕС, НАТО/ПРМ. ЧЭС потерпела неудачу именно в сотрудничестве с другими организациями, активными в регионе (ЕС, НАТО), как в политических, так и экономических вопросах.

Что может сделать ЧЭС? Каковы ее перспективы и планы? Большинство авторов склонны признать политическое и безопасное измерение ЧЭС, которое проистекает из факта, что институционализация экономических отношений имеет и «политически нормативный характер». Оценивая роль ЧЭС, Ассамблея ЕС отмечала, что «несмотря на продолжающееся различие между некоторыми государствами-членами, она способствует прогрессу региональной безопасности и стабильности посредством политического диалога и совместного экономического развития».

Вовлеченность ЧЭС в «высокие» вопросы безопасности, такие как демилитаризация или ядерное разоружение региона, не может ожидаться. Субрегиональные институты, подобные ЧЭС могут иметь сравнительно реальные достижения в таких областях деятельности, как *предотвращение кризисов, вмешательство в конфликты и посткризисная реконструкция*. Главными механизмами ЧЭС по предотвращению конфликтов являются экономические и дипломатические рычаги. Это часть ее многопланового вклада в региональную систему безопасности.

Области, где деятельность ЧЭС может быть полезной, следующие: сотрудничество в чрезвычайных ситуациях, «мягкая» безопасность, а именно преступность, наркоторговля, терроризм. Однако, необходима координация действий с другими организациями, успешно занимающимися этими проблемами.

Соответственно, создается взаимопонимание того, что угроза безопасности и стабильности исходит из региона самого. Регион делает неустойчивым слабая экономика и замедленность политических действий. Обратимся кратко к проблеме *миграции*. Военные конфликты, так же как и развал экономики и природные бедствия привели к значительной миграции как в регионе, так и за его пределы. И хотя миграция в какой-либо иной структуре способствовала бы региональной интеграции, этого нельзя сказать о регионе, охватываемом ЧЭС. Об этом свидетельствует тщательный анализ ситуации. На самом деле миграция вызывает конфликтные ситуации между соседними странами, поскольку она означает вынужденное передвижение населения и касается проблем национальных меньшинств. ЧЭС могла бы в сотрудничестве с более

крупными организациями облегчить последствия миграции и сделать ее более управляемой.

Постконфликтная реабилитация конфликтных зон. Регион, образованный государствами ЧЭС, все еще характеризуется конфликтами, продолжающимися и замороженными. ЧЭС могла бы положительно воздействовать не в сфере урегулирования конфликтов (другие организации могут действовать более эффективно в этом), но в спонсировании реабилитационных программ в этих регионах на последующих этапах после урегулирования. Когда политическое урегулирование проблем будет достигнуто, возрастет необходимость в содействии реконструкции жилищ, экономических инфраструктур, восстановления нормального торгового обмена и перемещения людей.

Какое же место может занимать ЧЭС в системе региональной безопасности?

- ЧЭС не может рассматриваться как альтернатива другим крупным европейским организациям
- она обладает потенциалом, который может способствовать безопасности, соединяя *вместе разрозненные* группы государств в кооперативные структуры и разрешая специфические задачи безопасности («мягкой» безопасности или невоенные проблемы)
- в контексте расширения НАТО и ЕС она поддерживает сотрудничество между членами НАТО и ЕС и теми странами, которые стремятся к членству в НАТО и ЕС и теми, которые не вовлечены в процессы расширения.

Какие конструктивные формы взаимодействия могут быть развиты во взаимоотношениях между ЧЭС и другими крупными организациями?

- ЧЭС могла бы развивать взаимодействие с такими организациями, как ЕС, НАТО, ОБСЕ и структуры ООН, в содействии по формулированию ясных экономических целей в управлении \предотвращении конфликтов, и при выполнении соответствующих проектов
- Занять свое место в системе разделения труда между ЧЭС и ООН, ОБСЕ и ПРМ в целях выявления и контроля за конфликтами
- ЧЭС уже установила связи с СЕАП/НАТО/ПРМ по проблемам окружающей среды. Другими сферами возможного сотрудничества являются меры по ликвидации последствий природных катастроф и спасательных операций
- ЧЭС в рамках деятельности ОБСЕ могла бы содействовать демократической организации военно-гражданских отношений, которые являются главными предпосылками для социальной и экономической модернизации региона в целом и как необходимого этапа по направлению к другим формам сотрудничества по безопасности
- Налаживание платформы сотрудничества между ЧЭС и ЕС. Долгосрочной политической целью членов ЧЭС является институционализация отношений ЧЭС и ЕС. Эта общая политическая цель очень часто становится темой проводимых в рамках ЧЭС дискуссий, а иногда даже единственным общим знаменателем
- Присутствие ЕС в регионе и, в частности, развитие различных моделей практического взаимодействия ЧЭС и ЕС приобретают особую направленность и в вопросах безопасности, поскольку подобное взаимодействие имеет большое стабилизирующее значение.

Процессы сотрудничества в рамках ЧЭС, имеют три косвенных положительных следствия в плане межгосударственных отношений в регионе:

- изменение в позициях и подходах
- поддерживание открытыми каналов диалога
- исследование проблем, представляющих общий для всех интерес, таким образом - укрепление региональной общности.

Заявление

Опубликованные мнения принадлежат авторам и не являются официальной точкой зрения Министерства обороны Великобритании.