

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tomaž Zajc

Položaj OVSE v mednarodnih odnosih: dileme in predlogi reform

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tomaž Zajc

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

Položaj OVSE v mednarodnih odnosih: dileme in predlogi reform

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Zahvala

***Iskreno se zahvaljujem mentorju red.prof.dr. Antonu Beblerju za strokovno pomoč in vodenje
pri izdelavi diplomskega dela.***

Položaj OVSE v mednarodnih odnosih: dileme in predlogi reform

Po koncu hladne vojne so se mednarodne varnostne organizacije znašle v spremenjenem varnostnopolitičnem okolju. Stare oblike groženj, predvsem vojaške, v manjši meri še obstajajo, nastale pa so mnoge nove. V začetnem obdobju je OVSE zmožal dovolj inovativnosti in uvedel standarde, postopke in mehanizme, ki so dvignili nivo upravljanja z varnostnimi vprašanji v Evropi. Upravičeno si je obetal prevzeti osrednjo vlogo v varnostni arhitekturi Evrope. Optimizem je v obdobju do konca tisočletja, predvsem zaradi neuspehov pri obvladovanju kriz na Balkanu in na prostoru nekdanje SZ, popuščal. Tudi druge organizacije, zlasti NATO, EU in SE, so pospešile svoje prilagajanje novim varnostnim razmeram, vse bolj so se dejavnosti in pristojnosti med organizacijami začele prekrivati. Vse bolj je bilo jasno, da OVSE potrebuje reforme, ki bodo organizaciji dale nov zagon, zaključile prekinjeni razvoj institucij in mu dale pravno osebnost. Vsi poskusi za korenitejšo reformo so se do zdaj izjalovili. OVSE temelji na konsenzu, zato je zelo občutljiv in odvisen od politične volje svojih članic. Še posebej pomembno je stanje v odnosih med ZDA in Rusijo. OVSE je danes še vedno pomemben povezovalni dejavnik v evropski varnostni arhitekturi, malo verjetno pa je, da bi prevzel pomembnejšo vlogo.

Ključne besede: OVSE, Evropska varnostna arhitektura, OZN, NATO, Evropska unija.

The position of OSCE in International Relations: Challenges and Reform Recommendations

After the end of the Cold War, international security organizations found themselves in a changed political and security environment. Old threats, particularly military, continue to exist in reduced scope, and a number of new threats emerged. Throughout the initial period, OSCE was innovative enough to implement standards, procedures and mechanisms to raise the level of dealing with security issues in Europe and was legitimately expected to take on the central role in Europe's security architecture. The initial optimism, however, cooled down after the lack of success in dealing with the crises in the Balkans and the former Soviet Union, which emerged in the last years of the past millennium. Other institutions, particularly NATO, EU and Council of Europe, accelerated their processes of adapting to the new security environment and there was increasing overlap between the activities and jurisdictions of individual institutions. It became increasingly clear that OSCE required reforms to energize the organization, finish the interrupted development of institutions and give it legal entity. So far, all attempts at a more comprehensive reform have failed. OSCE is based on consensus and depends on the political will of its member states. Particularly important is the relationship between the USA and Russian Federation. OSCE remains an important component of integration in the European security architecture. However, it is unlikely it will take on a more important role.

Keywords: OSCE, European Security Architecture, UN, NATO, European Union

KAZALO:

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | UVOD | 6 |
| 1.1 | Spremenjene razmere in nove oblike groženj in varnostnih izzivov po koncu hladne vojne..... | 6 |
| 1.2 | Varnostna tveganja in grožnje v sodobnem svetu | 7 |
| 2 | METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR..... | 11 |
| 2.1 | Predmet preučevanja..... | 11 |
| 2.2 | Cilji | 11 |
| 2.3 | Zgradba dela..... | 12 |
| 2.4 | Hipoteze..... | 12 |
| 2.5 | Metodološki okvir..... | 12 |
| 2.6 | Temeljni pojmi..... | 13 |
| 2.6.1 | Evropska varnostna arhitektura..... | 13 |
| 2.6.2 | Mednarodni odnosi..... | 13 |
| 2.6.3 | Varnost..... | 14 |
| 3 | STATUS IN VLOGA OVSE V VARNOSTNI ARHITEKTURI EVROPE | 15 |
| 3.1 | Narava OVSE..... | 17 |
| 3.2 | Struktura OVSE | 18 |
| 3.3 | Aktivnosti – 3 razsežnosti OVSE..... | 20 |
| 3.3.1 | Vojaško-politična razsežnost OVSE | 21 |
| 3.3.2 | Gospodarsko-okoljska razsežnost OVSE | 21 |
| 3.3.3 | Humanitarna razsežnost OVSE..... | 23 |
| 4 | RAZMERJA OVSE Z DRUGIMI MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI ... | 24 |
| 4.1 | OZN (Organizacija Združenih Narodov)..... | 27 |
| 4.2 | NATO (North Atlantic Treaty Organization)..... | 33 |
| 4.3 | EU (Evropska unija)..... | 38 |
| 4.4 | SE (Svet Evrope)..... | 44 |
| 5 | DILEME IN PREDLOGI REFORM | 49 |
| 5.1 | Prvi val reform: Institucionalizacija..... | 50 |
| 5.2 | Rastoče težave in pozivi k reformam..... | 51 |
| 5.3 | Common Purpose – končno poročilo Skupine eminentnih oseb za izboljšanje učinkovitosti OVSE..... | 53 |
| 5.4 | Odzivi na predloge Skupine..... | 59 |
| 6 | SKLEPI | 62 |
| 7 | LITERATURA..... | 79 |

1 UVOD

1.1 Spremenjene razmere in nove oblike groženj in varnostnih izzivov po koncu hladne vojne

Tako kot ves svet se je tudi OVSE (takrat še KVSE) v svoji zgodovini od ustanovitve leta 1975 močno spreminjal. KVSE je bil prvotno opredeljen na treh področjih: političnih odnosih, gospodarskih odnosih in človekovih pravicah in sodelovanju na humanitarnem področju. Politične odnose so predstavljali predvsem zagotavljanje ozemeljske nedotakljivosti in nespremenljivosti meja ter graditev zaupanja na področju varnosti, ki se je nanašalo predvsem na vojaški sistem. Gospodarski del je zajemal spet bolj ali manj zagotavljanje trenutnega stanja, opredeljenega predvsem z meddržavnimi pogodbami. Tudi na humanitarnem področju je bila takrat organizacija osredotočena na državo (medčloveški stiki, ponovne združitve družin, medvladno sodelovanje pri vzpostavljanju dobrih razmer za delo novinarjev, sodelovanje v kulturi, izobraževanju in umetnosti ...). Svet se je od takrat očitno spremenil (Türk 2010).

Konec hladne vojne je prinesel na varnostno-političnem področju v Evropi številne spremembe. Razpad Sovjetske zveze, Jugoslavije in Češkoslovaške je povzročil nastanek številnih novih subjektov v mednarodnih odnosih. Popuščanje napetosti je prineslo nov odnos do oboroženih sil in praviloma zmanjšanje vojaških proračunov. Zaradi spreminjajočega in vse bolj povezanega sveta se spreminjajo ločnice med tradicionalnimi nasprotniki. Iz nekdanje razdelitve na kapitalistični zahod in komunistični vzhod postaja vse bolj dejstvo nova ločnica med bogatim severom in revnim jugom. Namesto blokovskih prihajajo v ospredje nacionalni, pogosteje pa tudi nadnacionalni interesi. Vzpostavljajo se nova razmerja, ki se kažejo predvsem v obliki gospodarskih in političnih povezav. V svetovnem merilu nastaja nova globalna polarizacija, ki, vse tako kaže, ne bo niti ideološka niti bipolarna. Nekateri avtorji poudarjajo nastanek novih politično-ekonomskih blokov okoli novih centrov moči, konkretno govorijo o Severni Ameriki, EU in Japonski, vendar ne smemo pozabiti na Kitajsko, Rusijo ali Indijo in na morda še koga. Vojna je postala vse manj verjeten način reševanja varnostnih vprašanj, povečala se je pa nevarnost zaradi notranjih virov ogrožanja. Grožnje svetovni varnosti obsegajo širok spekter

vojaških, ekonomskih, socialnih, ekoloških in drugih virov ogrožanja. Zato je bil nujen tudi proces ponovne opredelitve in preoblikovanja mednarodnih varnostno-političnih organizacij na globalni (OZN) in regionalni ravni (EU, NATO, OVSE) novim razmeram v mednarodni skupnosti kot tudi novim grožnjam in izzivom varnosti v Evropi.

1.2 Varnostna tveganja in grožnje v sodobnem svetu

Število, intenzivnost in dinamika varnostnih groženj v sodobnem svetu se spreminja ves čas. Ta značilnost je pomembna predvsem z vidika oblikovanja ustreznih nadzornih, omejevalnih in mehanizmov reševanja konfliktov. Stare oblike groženj, predvsem vojaške, v manjši meri še obstajajo, nastale so pa mnoge nove, bistveno bolj nepredvidljive, večplastne in težko rešljive s tradicionalnimi oblikami reševanja konfliktov v mednarodni skupnosti. Tako nastane tudi težava pri poskusu klasifikacije sodobnih oblik ogrožanja varnosti, zato bom v nadaljevanju podal le pregled varnostnih tveganj in groženj (Kotnik Dvojmoč 2002, 164 - 174).

- *Dezintegracija in preoblikovanje sistemov vrednot.* Kaže se v procesu uveljavljanja zahodne ekonomske in politične ideologije v državah nekdanjega socialističnega bloka. Tako se v Evropi konflikt kaže na relaciji držav, ki so sprejele zahodno ideologijo, in tistih, ki tega niso storile.
- *Populacijska neskladja.* Medtem ko je v državah razvitega severa nacionalni prirastek minimalen ali celo negativen, lahko v državah v razvoju govorimo o pravi populacijski eksploziji. To neskladje lahko privede do večjih migracij prebivalstva v smeri razvitega severa, predvsem zaradi ekonomskih in okoljskih razlogov.
- *Razlike v dostopnosti do življenjsko pomembnih naravnih virov.* Vse bolj se soočamo z nesorazmerno razporejenostjo in dostopnostjo do prehrabnih (National Security 1993, 25), energetskih in vodnih (Future Survey Annual 1993) virov na globalnem nivoju.
- *Neenakost v ekonomski razvitosti.* Vse bolj se pogloblja prepada med razvitimi industrijskimi državami in državami v razvoju.
- *Globalnost ekonomskih problemov.* Z resnimi gospodarskimi izzivi in krizami se soočajo tudi razvite države (povečujejo se brezposelnost, nacionalni dolg, inflacija ...), ki jih pogosto spremljajo resni socialni problemi. Težko je sicer pričakovati, da lahko gospodarske težave

povzročijo večjo destabilizacijo, lahko pa izdatno okrepijo druge dejavnike ob ogrožanju vitalnih interesov držav v regiji.

- *Množična migracijska gibanj.* Migracije postajajo vse večji problem v Evropi in potekajo tako z vzhoda na zahod kot tudi čedalje bolj z juga proti severu. Varnostno so najbolj problematični nenadzorovani in ilegalni migracijski tokovi političnih in predvsem ekonomskih beguncev iz držav tretjega sveta.
- *Regionalni konflikti, nasilni etnični spori in spopadi ter državljanske vojne.* Regionalni konflikti praviloma nimajo povezave z interesi velesil, zato niso neposredno nevarni svetovnemu miru, so pa zato slabše nadzorovani in svobodnejši pri stopnjevanju nasilnosti. Vzroki zanje so praviloma notranji kot posledica političnih nestabilnosti posameznih držav in območij.
- *Notranje napetosti v postsocialističnih državah.* Položaj v državah, ki so nastale iz nekdanjih komunističnih držav, ni rožnat. Pri prehodu na tržno gospodarstvo se spopadajo z izgubo nekdanjih trgov in prekinitvijo ustaljenih trgovinskih tokov, kar niža standard prebivalstva in povečuje stopnjo brezposelnosti. Notranjepolitično so razdvojene, pojavljajo se mnoge skrajne politične opcije, odpira se prostor za kriminalne dejavnosti in korupcijo, kar pripelje do nemoči in precejšnje apatije prebivalstva. Brzezinski (1995, 3) meni, da smo bili pri napovedovanju dinamike spreminjanja nekdanjih socialističnih držav naivni, preveč optimistični in da smo stvari v preteklosti preveč poenostavljali.
- *Organizirani kriminal* je postal nadnacionalni pojav. Izstopajo predvsem trgovina z ljudmi, mamili in orožjem, pranje denarja in finančne malverzacije, povezane z ilegalnimi, uporniškimi in separatističnimi gibanji. Eno najbolj zapletenih groženj predstavlja organizirani kriminal na mafijski način, ki je pogosto povezan z legalnimi predstavniki oblasti v državah, kjer delujejo. Države vzhodne Evrope predstavljajo idealno okolje za razvoj organiziranega kriminala zaradi široke dostopnosti orožja, ekonomske šibkosti, koruptivnosti oblasti in pogoste odsotnosti ustreznih sil za zagotavljanje zakonitosti.
- *Islamski fundamentalizem* (Jean 1997) je postal varnostni problem Evrope s koncem hladne vojne, ko se je nekdanja ločnica med vzhodom in zahodom v Sredozemlju spremenila v ločnico med severom in jugom, kar sovpada z delitvijo na krščanski sever in muslimanski jug. Jean tudi meni, da ima pri tem veliko zaslug Zahod, saj so med hladno vojno podpirali islamski

fundamentalizem proti sekularni državi v Severni Afriki in na Bližnjem vzhodu, saj so bili nekdanji režimi v Libiji, Siriji in v Alžiru prosovjetski.

- *Terorizem.* Grožnja varnosti v Evropi predstavljajo že tradicionalno razna nacionalistična in separatistična gibanja po Evropi. Tako Veliko Britanijo pretresajo akcije gibanja IRA na Severnem Irskem, baskovska ETA si v Španiji prizadeva za avtonomijo Baskije, obstaja pa še kar nekaj podobnih gibanj (Rdeča Armada v Kataloniji, Korziška nacionalna fronta v Franciji na Korziki, 17. november in 1. maj v Grčiji). Tudi razne skrajno levičarske in desničarske organizacije niso novost v Evropi. V zadnjem času se krepi predvsem dejavnost desničarskih terorizem, ki je nemalokrat podprt s strani države. Ob tem se vse bolj krepijo tudi oblike terorizma, ki do sedaj niso bile prisotne na evropskih tleh. Imigrantski terorizem, ki je neposredno povezan z etničnimi spori in desničarskim terorizmom, še ne predstavlja velike težave v Evropi, nekateri napadi skrajnežev na Arabce v Franciji ali Turke in begunce v Nemčiji pa lahko povzročijo tudi povračilne ukrepe. Ostrejšje zobe je pokazal muslimansko-fundamentalistični terorizem, ki se je po do sedaj največji teroristični akciji v ZDA 11. septembra 2001 preselil že tudi na evropska tla (Madrid, London). Povsem novo obliko predstavlja infoterorizem. Informacijski sistemi, od katerih smo vse bolj odvisni, postajajo vse bolj tarča mednarodnih teroristov.

- *Širjenje izrabe jedrske energije v miroljubne namene.* Grožnja predstavljajo predvsem vprašanja varnosti samih jedrskih elektrarn in nadzor nad stranskimi produkti.

- *Širjenje orožja za množično uničevanje.* Grožnja z jedrsko vojno med dvema antagonističnima blokoma je zamenjala grožnja zlorabe, kemičnega, biološkega in jedrskega orožja ter radioaktivnih materialov v državah tretjega sveta. To je predvsem posledica razmaha črnega in sivega trga po razpadu Sovjetske zveze.

- *Nenadzorovano širjenje dvonamenske (civilno-vojaške) tehnologije.* Po koncu hladne vojne so na novo nastale države opustile nadzor nad tem trgom.

- *Mednarodna trgovina z najsodobnejšim konvencionalnim orožjem.* Zaradi povečane zmožnosti najnovejšega oboroževanja so možni premiki v razmerju moči v regijah, kjer se države na novo opremljajo z oborožitvijo.

- *Zdravstveni problemi zaradi širjenja nalezljivih bolezni.* Možne epidemije lahko ogrozijo varnost.

- *Globalno onesnaženje okolja.* Večja onesnaženja lahko povzročijo katastrofe, ki presegajo meje posameznih držav ali regij. Sinergijski učinek številnih okoljskih problemov je že tako velik, da predstavlja že realno grožnjo (National Security 1993, 26).
- *Zmanjšanje biološke raznolikosti življenjskih oblik.* Zaradi izumiranja življenjskih vrst prihaja do zmanjševanja raznolikosti genetske baze.
- *Zmanjševanje kulturne raznolikosti.* Zaradi učinkov globalizacije izginja dobršen del kulturne dediščine človeštva.
- *Neizobraženost in nepismenost* postajata problem tudi v vojski, saj je oborožitvene sisteme danes nemogoče upravljati brez znanja, ki ga je mogoče pridobiti le z izobraževanjem. Nizka izobraženost pomeni tudi nazadovanje in nezmožnost uveljavljanja sprememb.

Spremembe, ki so se zgodile v obdobju razvoja OVSE, lahko opredelimo na štiri glavna področja. Prvo je pomembnost človekovih pravic in demokracije, ki je postala glavna značilnost evropskega političnega programa in so trdno uvrščene tudi v program OVSE. Drugo področje je naraščajoča pomembnost manjšin, ki so značilnost Evrope. Vprašanja manjšin potrebujejo stalno obravnavo, da se ne sprevržejo v politične spore, kaj šele v vojaške spore. OVSE je oblikoval številne organe in načine za obravnavo tega vprašanja. Najpomembnejši je nedvomno visoki komisar za narodne manjšine, ki to vprašanje rešuje tako, da skuša preprečevati nasprotja. Tretja značilnost je, da gospodarske določbe ne ustrezajo več. OVSE nima nobene pomembne vloge na področju gospodarskih odnosov in v prihodnje je ne bi smeli dojemati kot okvir kakršnega koli res pomembnega ekonomskega dogajanja. Četrta značilnost je vnovična opredelitev varnostnih načrtov na območju OVSE. Sedanje grožnje, kot smo že ugotovili, so drugačne in zahtevajo tudi drugačno, prilagojeno obravnavo.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Predmet preučevanja

Predmet preučevanja diplomskega dela je regionalna varnostna organizacija OVSE, ki je največja regionalna varnostna organizacija na svetu s 56 članicami in ki se razteza od Vancouvra v Kanadi do Vladivostoka na vzhodu Rusije. Nastala je leta 1975 in delovala kot zaporedje konferenc pod imenom KVSE (Konferenca o evropski varnosti in sodelovanju). S koncem hladne vojne se je uspešno prilagodila novim izzivom in od leta 1994 deluje pod imenom OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi). Z reformami je organizacija pridobila lastne ustanove, zmogljivosti in razvila mehanizme za sodelovanje ter reševanje mnogih z varnostjo povezanih težav na vseh treh področjih delovanja OVSE, na politično-vojaški, gospodarsko-okoljski in humanitarni. Še vedno ni pridobila osebnosti mednarodnega prava in nima pravne podlage v obliki ustanovne listine. Nima tudi formalnega članstva niti simbolov (razen loga), ustanove so precej nepovezane in središče šibko. Kljub nespornim uspehom je organizacija predvsem zaradi prej naštetih pomanjkljivosti pred novim izzivom iskanja lastne identitete in vloge v sistemu bodoče evropske varnosti. Morda je ogrožen celo njen obstoj.

2.2 Cilji

Cilj dela je prikazati status in delovanje Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) ter njeno vlogo v varnostni arhitekturi Evrope. Konkretno želim pokazati na nujnost reform organizacije in to, da v globaliziranem svetu OVSE samostojno ne more uspešno delovati brez uspešnega sodelovanja s sorodnimi in združljivimi organizacijami, s katerimi se njegovo delovanje bolj ali manj prekriva. Dokazati želim tudi, da je odnos med dvema tradicionalnima nasprotnikoma ZDA in Rusko federacijo ključen za nadaljnji razvoj OVSE.

2.3 Zgradba dela

V uvodu nameravam opisati spremenjene razmere in nove oblike groženj ter varnostnih izzivov po koncu hladne vojne, ki so privedle do sprememb v organiziranosti in vlogi mednarodnih organizacij. Opredelil bom predmet preučevanja, cilje in hipoteze ter pojasnil metodološki pristop in temeljne pojme. V nadaljevanju bom predstavil vlogo OVSE v varnostni arhitekturi Evrope, njen status in delovanje ter nakazal na pomanjkljivosti. Nadalje se bom posvetil drugim mednarodnim varnostnim organizacijam, še posebej OZN, NATU, EU in Svetu Evrope. Nato se bom posvetil predlogom za reforme in poskusil osvetliti njihovo ozadje in pomen. V zaključku se bom posvetil dokazovanju hipotez. V prvem delu bom raziskal posledice vzporednega razvoja organizacij in njihovega prekrivanja dejavnosti in pristojnosti, v drugem pa se bom posvetil odnosu med ZDA in Rusko federacijo in dokazal, da je njun odnos ključen za nadaljnjo usodo organizacije. Na koncu bom navedel še vire.

2.4 Hipoteze

Hipoteza 1: OVSE je imel na koncu »hladne vojne« več primerjalnih prednosti in si je obetal osrednjo vlogo v evropski varnostni arhitekturi. Ti obeti se niso uresničili zaradi neuspeha pri obvladovanju kriz na Balkanu in v prostoru nekdanje Sovjetske zveze ter kot posledica širitve EU in NATO, OVSE pa ostaja eden od pomembnih povezovalnih dejavnikov v Evro-atlantskem prostoru.

Hipoteza 2: Za uspešno prilagajanje OVSE spremenjenim geopolitičnim okoliščinam je ključno stanje v odnosih med ZDA in Rusko federacijo.

2.5 Metodološki okvir

Metodologija, ki jo bom pri tem uporabil:

V začetnem delu uporabljam deskriptivno metodo in metodo operacionalnega definiranja za opis osnovnih pojmov, ciljev in predmeta preučevanja naloge. V nadaljevanju bom uporabil deskriptivno analizo za opis in ugotavljanje dejstev, ki so povezana s predmetom preučevanja in

interpretacije sekundarnih virov, pregleda literature na tem področju, pregleda periodike na temo reform OVSE in pregleda spletnih virov na temo OVSE in reform OVSE.

2.6 Temeljni pojmi

2.6.1 Evropska varnostna arhitektura

Evropska varnostna arhitektura imenujemo koncert različnih organizacij, ki v svoje področje delovanje vključujejo tudi področje evropske varnosti in miru, sodelovanje med njimi in prekrivanje njihovega delovanja. Nekatere organizacije imajo korenine že v hladni vojni, to so NATO, EU, OVSE in Svet Evrope, ki se vse po vrsti soočajo s potrebo po prilagajanju novim razmeram. Nastajajo pa tudi nove, skupina G8, CSTO (Collective Security Treaty Organization), SCO (Shanghai Cooperation Organization) in razne kontaktne skupine in forumi, svetovalni odbori, sporazumi o skupni varnostni politiki kot tudi razne subregionalne organizacije, kot so Nordijski svet, Baltski svet, Konferenca o varnosti in sodelovanju v Sredozemlju in Arktični svet. Nova arhitektura bi morala vzpostaviti nova partnerstva med številnimi regionalnimi organizacijami in razviti sposobnost iskanja rešitev za konkretne težave ali krize ob izboljšanju in krepitvi mednarodnega prava ter ob podpori edine globalne varnostne organizacije – OZN.

2.6.2 Mednarodni odnosi

Mednarodni odnosi so skupnost odnosov, političnih in nepolitičnih, med državami in drugimi dejavniki v mednarodnem življenju. Obsega tako akademski nivo kot tudi nivo javnega delovanja. Je veja političnih znanosti, ki se ukvarja z zunanjo politiko držav znotraj mednarodnega sistema, ki vključuje delovanje mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij in večnacionalnih korporacij. Mednarodni odnosi vključujejo množico različnih področij, kot so politične vede, ekonomija, filozofija, sociologija, antropologija, psihologija, kulturološke študije in druge družbene vede, in se ukvarjajo s širokim spektrom vprašanj, vključno z ekološkimi gibanji, nevarnostjo jedrske energije, nacionalizmi, mednarodno pomočjo, ekonomskim razvojem in človekovimi pravicami.

Obstaja množica idejnih pristopov k teoriji mednarodnih odnosov, npr. konstruktivizem, institucionalizem, marksizem in drugi, dominantni šoli pa sta realizem in liberalizem. Realizem se osredotoča predvsem na državno varnost in njeno moč. Zgodnja realista E. H. Carr in Hans Morgenthau ugotavljata, da so države vase zagledani igralci, ki ves čas želijo pridobivati moč, ki se ves čas trudijo povečati lastno varnost in možnosti preživetja. Sodelovanje med državami pomeni način maksimiranja varnosti vsake posebej. Vsako agresivno dejanje tako temelji predvsem na lastnem interesu posamezne države. Mnogi realisti so drugo svetovno vojno videli kot dokaz pravilnosti realistične teorije. Kot odgovor na nezmožnost držav brzdati in omejiti težnje po vojnih dejanjih v mednarodnih odnosih po prvi svetovni vojni je nastala teorija liberalizma. Dva izmed prvih zagovornikov Woodrow Wilson in Norman Angell trdita, da države s sodelovanjem pridobivajo in da je vojna zaradi svoje destruktivnosti po naravi jalovo početje za vse udeležence. Po definiciji spletne enciklopedije WordIQ velja, da se države ravna bolj glede na svoje prioritete kot glede na svoje sposobnosti. Prioritete se spreminjajo glede na državo, določene so pa s kulturo, ekonomskim sistemom in načinom vladanja v državi.

2.6.3 Varnost

Temeljna vrednota človeških odnosov je varnost. Zagotavljanje varnosti je institucionalizirano v suvereni državi in s sistemom držav na globalni ravni. Varnost doživljamo na treh nivojih: posameznika, družbe oziroma države in mednarodnega sistema, vsak v odnosu do drugih subjektov mednarodnega sistema. Posameznik v odnosu do drugih posameznikov in do države; države v odnosu do drugih držav in mednarodnega sistema. Sodobno razumevanje pojava varnosti je nujno celostno in vključuje vse vidike človekovega obstoja in delovanja v družbi (ekonomsko, socialno, politično in druga) ter vse ravni njegovega povezovanja in oblike družbenega organiziranja (nacionalno, regionalno in globalno) (Grizold 1999, 1-2). Tako lahko v zvezi z Evropskim varnostnim sistemom govorimo o treh temeljnih ravneh:

- nacionalni, kjer države zagotavljajo varnost kot politično in osebno dobro z angažiranjem celotne nacionalno-varnostne strukture;
- multunacionalni, z dvostranskimi ali večstranskimi varnostnimi sporazumi;

- mednarodni, ki ga zagotavljajo v okviru mednarodnih organizacij, katerih naloga in poslanstvo je zagotavljanje miru in varnosti v Evropi in širše (OZN, NATO, EU, OVSE). Mednarodna varnost predpostavlja dve med seboj povezani ustanovi, ravnotežje moči in koncert velikih sil (Grizold 1999, 4-5).

Ob tem je pomembno omeniti še kolektivno varnost kot sredstvo za zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti. Temeljna predpostavka zasnove kolektivne varnosti sta članstvo in enotnost v prepričanju, da sta mir in varnost nedeljiva, kar pogojuje skupno akcijo proti morebitnim državam kršiteljicam. Za razliko od kolektivne obrambe je kolektivna varnost obrnjena navznoter. Za delovanje sistema je bistveno univerzalno članstvo kot je na primer članstvo v OZN in doseganje soglasja za skupno akcijo.

3 STATUS IN VLOGA OVSE V VARNOSTNI ARHITEKTURI EVROPE

OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi) je nastal 1975 kot zaporedje konferenc pod imenom KVSE (Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi). Sedanje ime je dobil decembra 1994 na Vrhunskem zasedanju predsednikov držav oziroma vlad držav OVSE v Budimpešti. Danes združuje 56 članic, katerih področje se razteza od Vancouvra v Kanadi do Vladivostoka na vzhodu Rusije. Izmed 56 držav OVSE, ki so obenem članice OZN, je 47 članic Sveta Evrope, 26 članic NATO in 25 članic EU. 11 sredozemskih in azijskih držav se je pridružilo organizaciji kot opazovalk pod imenom Partnerji za sodelovanje.

Organizacija je uvrščena na seznam regionalnih organizacij pod okriljem VIII. poglavja Ustanovne listine OZN, ki članice zavezuje delovanja v smeri miroljubnega reševanja sporov. Predstavlja se kot primarni instrument za zgodnje opozarjanje in preprečevanje konfliktov, upravljanje s krizami in pokonfliktno obnovo na področju članic. V letu 2010 sodeluje na 18 misijah v Jugovzhodni Evropi, Vzhodni Evropi, Južnem Kavkazu in v Centralni Aziji.

Vse od Helsinške sklepne listine iz leta 1975 so aktivnosti in prizadevanja OVSE razdeljena na tri vidike: politično-vojaški, gospodarsko-okoljski in humanitarni vidik. Tako naslavlja široko

paleto zadev, povezanih z varnostjo, kot so: nadzor nad oboroževanjem, ukrepe za graditev zaupanja in varnosti, človekove pravice, vprašanja povezana z nacionalnimi manjšinami, demokratizacijo, bojem proti terorizmu in vprašanji, povezanimi z okoljem in gospodarstvom.

Članice uživajo enake pravice, odločitve se sprejemajo z dogovorom, v posameznih primerih lahko deluje mehanizem "soglasje, manj ena država" ali mehanizem "soglasje, manj dve državi".

Odločitve niso pravno zavezujoče.

Proračun OVSE za leto 2010 je dobrih 150 milijonov EUR. Danes zaposluje približno 450 ljudi v svojih organih in še kakih 3.000 na svojih terenskih misijah, ki so praviloma izbrani med lokalnimi kandidati.

Pobudnica za ustanovitev vseevropske regionalne varnostne organizacije je bila ZSSR, katere namen je bil legitimirati nekatere geopolitične spremembe, kot so na primer trajna delitev Nemčije ter ločitev od Avstrije, teritorialna razširitev ZSSR, nove meje Poljske in komunistične režime v Vzhodni Evropi kot tudi z izločitvijo severnoameriških držav povzročiti razdor med članicami NATO. Članice NATO in druge zahodne države so predlog v temelju sprejele, SZ pa je odstopila od nekaterih svojih zahtev in sprejela nekatere pogoje Zahoda, kot so na primer vključitev ZDA in Kanade, povezavo KVSE z dvostranskimi pogajanjmi o omejitvi strateške jedrsko-raketne oborožitve START (med ZDA in ZSSR) ter o omejitvi konvencionalne oborožitve CFE (med NATO in VP) in vključitev skrbi za človekove pravice in demokratične svoboščine v delokrog KVSE v njenem celotnem prostoru, tudi v državah Varšavskega pakta.

Politično podlago za delovanje OVSE predstavlja Sklepna listina iz Helsinkov (1975), ki vsebuje naslednja temeljna načela:

- Suverena enakost držav.
- Vzdrževanje od uporabe in grožnje z uporabo sile.
- Nedotakljivost meja.
- Teritorialna integriteta države.
- Miroljubno reševanje sporov.
- Nevmešavanje v notranje zadeve.

- Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s svobodo mišljenja, vesti, vere in prepričanja.
- Enakost pravic in samoodločba narodov.
- Sodelovanje med državami.
- Izpolnjevanje obveznosti mednarodnega prava v dobri veri.

Vse do konca hladne vojne je bila KVSE pomemben forum za razpravljanje o varnostnih vprašanjih med vzhodom in zahodom. Po letu 1990 se je organizacija soočila s potrebo po vnovični opredelitvi svoje vloge v varnostni strukturi Evrope. Odločili so se za vzpostavitev stalnih organov in razvoj stalnih mehanizmov. V letu 1994 se je preimenovala v OVSE.¹

3.1 Narava OVSE

OVSE ni tipična mednarodna organizacija po mednarodnem pravu, saj njeni sklepi niso obvezujoči za države podpisnice. To bi lahko imenovali slabost organizacije, saj imajo odločitve le moč vplivanja. Na drugi strani nekateri prav v tem vidijo prednosti, saj lahko tako organizacija ohrani prožnost in ostane forum, kjer se lahko prosto izrazi manjšinsko stališče. Naravo OVSE je pripisati njeni sestavi, predvsem članstvu ZDA in Kanade, ki je namenjena reševanju varnostnih vprašanj v Evropi. Četudi so se članice obvezale varovanju človekovih pravic, ne more – razen v primeru večjih in ponavljajočih se kršitev – nobena od članic biti izključena. V OVSE ima tako kooperativni dialog prednost pred selektivnim članstvom. Tako ostaja odprt dialog o odprtih varnostnih vprašanjih med vzhodom in zahodom. Prav tako OVSE predstavlja prostor za dialog med Evropsko unijo in evropskimi državami v Centralni Aziji, ki niso članice Sveta Evrope (Kazahstan, Uzbekistan, Kirgizistan, Turkmenistan in Tadžikistan). Svet Evrope, ki ima drugačne cilje in strožjo pravno podlago, ne more zagotoviti take odprtosti. Medtem ko se Svet Evrope prizadeva za demokratične spremembe v državah članicah, je cilj OVSE spodbujanje razvoja širših geografskih področij brez konfliktov, ne glede na nivo razvoja demokracije v državah tega področja. Po koncu hladne vojne, ko so tradicionalne napetosti med vzhodom in

¹ Na Zasedanju na vrhu v Budimpešti 1994.

zahodom popustile, pa so nekatere države podvomile o ustreznosti OVSE, saj ji očitajo dvojne standarde pri obravnavanju varnostnih vprašanj na vzhodu in zahodu.

Resolucije in dejavnosti OVSE izhajajo iz koncepta varnosti, ki je globalen in presega vojaško-politične okvire. V Listini za Evropsko varnost, ki so jo sprejeli novembra 1999 v Istanbulu, so voditelji držav ali njihovih vlad zapisali, da bodo človeške, gospodarske, politične in vojaške vidike varnosti naslavljali celovito (Charter of European Security 1999, 1-46). Vse oblike mirnega sodelovanja med državami članicami, kot so spodbujanje in zaščita človekovih pravic, nadzor oboroževanja, kulturne izmenjave, trgovinski dogovori ali zaščita okolja, veljajo kot načini za sproščanje napetosti v regiji.

Pristop OVSE je tudi kooperativen, saj imajo vse članice enake pravice in status. Odločitve se sprejemajo s konsenzom, v posameznih primerih lahko deluje mehanizem "soglasje, manj ena država" ali mehanizem "soglasje, manj dve državi". Pravilo je bilo do sedaj uporabljeno le enkrat, in sicer v Jugoslaviji leta 1992.

Želja po posredovanju izhaja iz razmer med hladno vojno, v katerih je bila organizacija ustanovljena. Danes ta duh sodelovanja predstavlja nekaterim velik dosežek, spet drugim pa oviro. Dosežek je v smislu močne legitimacije in politične realnosti sklepov, ki jih sprejmejo. Slabost predstavlja dejstvo, da je težko doseči polno soglasje v tako pisani družini držav in da lahko že ena sama članica ovira ali celo izsiljuje sklepanje celotne skupine. Praktično je nemogoče, da bi OVSE obsodil eno od svojih članic.

3.2 Struktura OVSE

Do konca hladne vojne leta 1990 je organizacija delovala kot zaporedje konferenc brez formalne institucionalizirane organizacije. Njen namen je bil premostiti delitev med antagonističnimi nasprotniki na vzhodu in zahodu Evrope. Teoretično lahko sklenemo, da je svoj cilj uspešno dosegla. Spremembe v okolju so prinesle tudi potrebo po močnejši organizaciji in institucionalni podlagi za uspešno delovanje v novih pogojih, ki se je začel s sprejemom Pariške listine za novo Evropo 21. novembra 1990. Danes ima OVSE še vedno dokaj šibko institucionalno

organiziranost in mednarodnopravno podlago. Zaradi teh pomanjkljivosti je varnostno delovanje OVSE šibko. Na drugi strani ji njena nizka birokratizacije in politika vključenosti omogoča širino in večplastnost delovanja, univerzalnost glede udeležbe držav ter gibčnost in hitrost ukrepanja.

Najvišji posvetovalni in odločevalski organ OVSE je *Zasedanje na vrhu državnih poglavarjev in predsednikov vlad*, ki se je do sedaj sestel šestkrat, zadnjič 18. novembra 1999 v Istanbulu. Njegova naloga je določanje smeri delovanja in prioritete OVSE za delovanje. Osrednje odločevalsko telo organizacije je *Ministrski svet*, ki se srečuje enkrat na leto in deluje na nivoju zunanjih ministrov držav članic. *Visoki svet* je odgovoren za pregled, upravljanje in koordinacijo aktivnosti OVSE ter je osrednje telo za razpravljanje o tekočih političnih vprašanjih. Člani so stalni predstavniki držav članic in se sestajajo dvakrat na leto v Pragi in enkrat na leto kot Ekonomski forum. Na tedenski osnovi se na Dunaju sestajajo člani *Stalnega sveta*, ki je odgovoren za tekoče dnevno delovanje OVSE. Člani so prav tako stalni in odločajo o vseh vprašanjih OVSE. *Forum za varnostno sodelovanje* se sestaja enkrat na teden na Dunaju in predstavlja prostor za razpravljanje in odločanje v zvezi z vojaškimi vidiki varnosti na področju članic OVSE, še posebej s pogajanjem o nadzoru orožja, razoroževanju in z ukrepi za graditev zaupanja in stabilnosti v Evropi.

Na operativni ravni je glavni odgovorni za delovanje OVSE *Predsedujoči*. Funkcijo opravlja zunanji minister države, ki tisto leto predseduje OVSE. Pomaga mu tako imenovana *trojka*, ki jo sestavljajo predsedujoči, zunanji minister države, od katere je predsedujoči prevzel funkcijo, in zunanji držav države, ki bo naslednja predsedujoča. *Generalni sekretar* deluje kot predstavnik predsedujočega, voljen je za dobo treh let. Pod njegovim vodenjem deluje *Sekretariat*, ki zagotavlja organizacijsko podporo organizaciji. Njegov sedež je na Dunaju in delno v Pragi. Operativno sestavo dopolnjujejo še *Posebni predstavniki predsedujočega*, ki se ukvarjajo s posebnimi tematskimi področji, kot je na primer boj proti trgovini z ljudmi, ali s posameznimi varnostnimi izzivi, kot je na primer reševanje konfliktov na območju nekdanje Jugoslavije. Za delovanje OVSE so velikega pomena tudi še nekatere specializirane institucije. *Parlamentarno skupščino* sestavljajo predstavniki parlamentov 56 držav članic. Njena glavna naloga je spodbuditi medparlamentarno sodelovanje in dialog med članicami OVSE. Parlamentarna

skupščina je odigrala pomembno vlogo pri opazovanju demokratičnih volitev v regiji OVSE. Čeprav nima direktnega vpliva na organe OVSE, ima razvito formalizirano sodelovanje z njimi, tako s predsedujočim kot tudi z generalnim sekretarjem, razvito ima pa tudi sodelovanje z drugimi parlamentarnimi telesi, kot so Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Evropski parlament, Parlamentarna skupščina zveze NATO, Medparlamentarna Unija, Skupščina Zahodnoevropske Unije in Medparlamentarno skupščino SND. *Urad za demokratične institucije in človekove pravice* OVSE ima sedež v Varšavi. Deluje na področju opazovanja volitev, razvoja demokracije, človekovih pravic, strpnosti in nediskriminacije ter vladavine prava. *Visoki komisar za narodnostne manjšine* deluje na področju odkrivanja in zgodnjega reševanja vprašanj, povezanih z narodnostnimi manjšinami, ki bi utegnile ogroziti mir, varnost in stabilnost, kot tudi prijateljske odnose med članicami OVSE. *Predstavniki OVSE za vprašanja svobode medijev* zagotavlja zgodnje opozarjanje na kršitve svobode izražanja in zagovarja načela OVSE za zagotavljanje svobode tiska.

Posebno mesto v strukturi imajo terenske misije OVSE, ki se ustanovijo z odločitvijo Stalnega sveta in imajo svoje vodje, programe in proračune z različnimi prispevnimi stopnjami držav udeleženk.

Trenutno zaposluje OVSE približno 450 ljudi v ustanovah in še kakih 3.000 v terenskih misijah. Združeni proračun za leto 2010 znaša nekaj več kot 150 milijonov evrov.

3.3 Aktivnosti – 3 razsežnosti OVSE

Kot sem že uvodoma zapisal, je bil KVSE prvotno opredeljen na treh področjih: političnih in gospodarskih odnosih, človekovih pravicah in sodelovanju na humanitarnem področju (OVSE Slovenija 2005). Sprva se je organizacija osredotočala na mednarodno razsežnost varnosti. Učinki dejavnosti so se, čeprav je bil KVSE/OVSE po svoji naravi medvladna organizacija, prenesli tudi na posameznike in skupine v sodelujočih državah OVSE.

3.3.1 Vojaško-politična razsežnost OVSE

Kar šest od desetih temeljnih načel Sklepne listine iz Helsinkov iz leta 1975, ki sem jih navedel, se neposredno nanašajo na mednarodno varnost. Soglasje med drugače nespravljivimi nasprotniki o teh temeljnih načelih je predstavljal začetek in prvi veliki uspeh KVSE. Pariška listina za novo Evropo (OVSE 1990) je potrdila temeljna načela in jih razširila tudi na notranje demokratično vodenje držav in tako naredila velik korak od antagonističnega k vsestranskemu sodelovanju. Nove grožnje po koncu hladne vojne in izbruh spopadov na območju nekdanje Jugoslavije in Sovjetske zveze so preusmerile pozornost KVSE/OVSE z vojaškega spopada na notranje nasilje v državah članicah kot tudi na nove oblike groženj, ki niso omejene na področje posameznih držav, kot so mednarodni terorizem, nasilni ekstremizem, organizirani kriminal, trgovanje z ljudmi, prepovedanimi drogami in orožjem ter gospodarske težave. Tako je bila 2003 v Maastrichtu na ministrskem sestanku sprejeta nova strategija za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v enaindvajsetem stoletju, ki opredeljuje glavne sodobne grožnje varnosti in stabilnosti celovito ter predpostavlja interdimenzionalni pristop k reševanju.

Instrumenti, ki jih ima na voljo organizacija, so poglobljeni dialog, misije OVSE na terenu, skupine za hitro strokovno pomoč in sodelovanje, policijske dejavnosti, vzdrževanje miru in Sodišče OVSE za spravo in arbitražo.

Konkretnih aktivnosti na področju vojaško-politične dimenzije, ki jih je razvila organizacija, je cela vrsta: varnostni dialog in nadzor nad orožjem, mirno reševanje sporov, preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje, operacije na terenu, boj proti terorizmu, prizadevanja visokega komisarja za narodne manjšine, varstvo prebivalstva pred okoljskimi tveganji, upravljanje meja, policijsko delovanje in preoblikovanje oboroženih sil.

3.3.2 Gospodarsko-okoljska razsežnost OVSE

V helsinško ustanovno listino so države ustanoviteljice umestile med zadeve, ki neposredno zadevajo evropsko varnost, tudi gospodarstvo in varovanje okolja. Zavezale so se, da bodo spoštovale pravico vsake posebej do svobodne izbire gospodarskega in družbenega sistema.

Poleg tega so se dogovorile, da s sodelovanjem »na enakopravni podlagi pospešijo medsebojno razumevanje in zaupanje« ter tako dosežejo »prednosti, ki izhajajo iz povečanega medsebojnega poznavanja, iz napredka in dosežkov na gospodarskem, znanstvenem, tehnološkem, družbenem, kulturnem in humanitarnem področju« (OVSE 1975). V zvezi z gospodarskimi zadevami so sodelujoče države ugotovile, da se lahko sodelovanje ne glede na sisteme »razvija na podlagi enakosti in vzajemnega zadovoljevanja partnerjev in na podlagi vzajemnosti, ki v celoti omogoča pravično delitev koristi in obveznosti primerjalnega obsega«. Na tej osnovi so se počasi začeli graditi poslovni stiki med vzhodnimi in zahodnimi podjetji ter vladami. Sprva na vladni ravni na večjih skupnih projektih, ki so bili v interesu obeh, spodbujanju turizma, izmenjavi informacij in znanja. Spodbujanje gospodarskih stikov od zgoraj navzdol je omogočilo vzpostavljanje vezi na vseh ravneh, kar je povečalo stabilnost. Po koncu hladne vojne so ti stiki pripomogli k postavitvi temeljev za spremembe. Tako je bila zaveza zблиževanja ekonomskih politik izražena na primer v pozivu k »podpori sodelujočim državam pri sprejemanju demokracije in tržnega gospodarstva ter k solidarnosti z njimi« (OVSE 1992a). Zблиževanje gospodarskih politik in strukturna prilagoditev sta postala sestavni del zaveze OVSE o skupnem, celovitem in nedeljivem varnostnem prostoru. Na okoljskem področju se je zaveza trajnostnemu razvoju po svetu izrazila v skupnih ciljih, kot so trajnostna gospodarska rast, višji življenjski standard, izboljšana kakovost življenja, pospeševanje zaposlovanja, učinkovita uporaba gospodarskih virov in varstvo okolja. Prav tako sodelujoče države OVSE »poudarjajo pomembno vlogo dobro obveščene družbe pri omogočanju javnosti in posameznikom, da dajejo pobude za izboljšanje okolja«, in se zavezujejo k »spodbujanju javne ozaveščenosti in izobrazbe o okolju ter poročanju javnosti o vplivu okolja na politike, projekte in programe« (OVSE 1990). Aktivnosti, ki jih je razvil OVSE na gospodarsko okoljskem področju, so obravnavanje gospodarskih razlogov za spore, spodbujanje čezmejnega sodelovanja, gospodarske dejavnosti na operacijah OVSE na terenu, obravnavanje interesov narodnih in drugih manjšin, varstvo prebivalstva pred okoljskimi tveganji.

3.3.3 Humanitarna razsežnost OVSE

Helsinška listina je varnosti dodala novo razsežnost – humanitarno. S podpisom so sodelujoče države priznale človekovim pravicam enak status kot drugim temeljnim načelom miru in

varnosti. V 7. načelu helsinškega dekaloga so sodelujoče države potrdile, da bodo »spoštovale človekove pravice in temeljne svoboščine, vključujoč svobodo misli, zavesti, veroizpovedi ali prepričanja za vse, ne glede na raso, spol, jezik ali vero. Pospeševale in spodbujale bodo popolno uveljavljanje državljanskih, političnih, ekonomskih, družbenih, kulturnih in drugih pravic ter svoboščin, ki izhajajo iz človekovega dostojanstva.« Hkrati so države priznale, da je spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin »bistveni dejavnik miru, pravičnosti in blaginje, nujnih za zagotavljanje razvoja prijateljskih odnosov in sodelovanja med njimi ter med vsemi državami«. S koncem hladne vojne so helsinške zaveze razširili z novimi pomembnimi cilji, kot so demokracija, pravna država in politični pluralizem. Sodelujoče države so se zavezale, da »bodo sodelovale in podpirale druga drugo, da bi za vedno ohranile demokratične pridobitve«.

»Sodelujoče države poudarjajo, da so vprašanja človekovih pravic, temeljnih svoboščin, demokracije in pravne države mednarodna skrb, saj je spoštovanje teh pravic in svoboščin temelj mednarodne ureditve. Odločno in nepreklicno izjavljajo, da zaveze na področju človekove razsežnosti KVSE neposredno in legitimno zadevajo vse sodelujoče države in niso izključno notranja zadeva določene države. Izražajo svojo odločenost, da bodo v celoti izpolnjevale vse zaveze, povezane s človekovo razsežnostjo, in mirno posamično ali kolektivno reševale vsako zadevo v zvezi s tem na podlagi medsebojnega spoštovanja in sodelovanja« (OVSE 1991). Tako so države udeleženke sprejele kolektivno odgovornost za zaveze glede humanitarne razsežnosti. »Zaveze na področju človekove razsežnosti KVSE neposredno in legitimno zadevajo vse sodelujoče države in niso izključno notranja zadeva določene države« (OVSE 1991). Posledica je bila, da so za humanitarna vprašanja sprejeli tudi posebno pravilo glede doseganja soglasja: »Svet je odločil, da lahko Svet ali Odbor visokih uradnikov sprejme ustrezne ukrepe, če je treba, tudi brez soglasja zadevne države, kadar se nedvomno huje kršijo zaveze KVSE in ni možnosti za izboljšanje.« Ti ukrepi zajemajo politične izjave ali druge politične ukrepe, ki se izvajajo zunaj ozemlja zadevne države. Ta odločitev ne posega v obstoječe mehanizme KVSE (OVSE 1992b). OVSE je razvil na humanitarnem področju vrsto dejavnosti in mehanizmov za izpolnjevanje zavez, ki vključujejo deklaracije, opazovalne misije, pregledna srečanja, delovanje posebnih odposlancev in operacije na terenu. Lahko uporabi tudi dva mehanizma: dunajskega in moskovskega. Aktivnosti vključujejo tudi varstvo pravic pripadnikov manjšin, spodbujanje

strpnosti, razumevanja in sodelovanja, varstvo pravic migrantov, opazovanje spoštovanja človekovih pravic, opazovanje volitev, pomoč pri dobrem vodenju držav in vladavini prava, zagotavljanje svobode medijev, varstvo svobode vere ali prepričanja, spodbujanje enakosti spolov in varstvo pravic žensk ter preprečevanje nezakonite trgovine.

4 RAZMERJA OVSE Z DRUGIMI MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI

Obstaja množica večstranskih ustanov, ki po koncu hladne vojne delujejo na področju evropske varnosti. Nekatere od njih se prekrivajo z OVSE vsaj v posameznih delih, tako v članstvu kot tudi po dejavnosti in funkcijah. Odvisno od ambicij, nekatere organizacije z OVSE tekmujejo za vodilno vlogo, spet druge pa tesno sodelujejo z njim pri opravljanju nalog in usklajujejo prizadevanja za ohranitev varnosti v regiji. Idealno bi bilo, če bi se vsaka organizacija specializirala za posamezne funkcije znotraj celovitega nabora del, ki so potrebna za zagotavljanje varnosti v Evropi. S tem bi prišlo tudi do minimalnega prekrivanja med organizacijami in tekmovalnosti. Zato je zelo pomembno ugotoviti, katere naloge je najbolje opraviti v okviru OVSE in njenih terenskih misij ter katere bi bilo bolje opraviti znotraj kake druge organizacije. Pomembno je tudi vprašanje, kako bodo OVSE in druge mednarodne varnostne organizacije koordinirale svoje delo za doseg končnega skupnega cilja – evropske varnosti.

Na žalost je konec hladne vojne večino varnostnih ustanov ujel nepripravljenih. Edina preživela vseevropska organizacija, ki se ukvarja z varnostjo, je OVSE, zato uživa poseben status znotraj evropske varnostne arhitekture. Nobena nima tako velikega članstva, kjer so članice prav vse države v regiji, in nobena druga institucija ni tako tesno povezala humanitarne dimenzije varnosti z vojaško-politično. Prav tako nobena organizacija nima na regionalnem nivoju podobnega mandata za delo na področju upravljanja kriz in tudi nobena druga nima toliko ustreznih zmogljivosti kot OVSE. Vsi ti dejavniki postavljajo OVSE v sam center evropskega varnostnega okvira. Prednosti OVSE pred drugimi organizacijami:

- Najširše članstvo, 56 držav, ki se razprostirajo od Vancouvra do Vladivostoka.

- Nobena druga organizacija se ne ukvarja celovito z vsemi tremi dimenzijami varnosti kot OVSE.
- OVSE ima razvit širok spekter postopkov in mehanizmov za preprečevanje konfliktov, ki jih v različnih oblikah uporablja na trenutno 18 terenskih misijah.
- Politično obvezujoče odločitve, sprejete s konsenzom na najvišjem nivoju, dajejo OVSE veliko moralno avtoriteto.
- Narava organizacije in pravila delovanja dajejo organizaciji prilagodljivost in sposobnost učinkovitega ter hitrega odziva na številne nove izzive in grožnje evropski varnosti.
- Široko članstvo, mnoge so članice tudi drugih organizacij, omogoča organizaciji kakovostno sodelovanje z drugimi organizacijami in uporabo mehanizmov, ki niso bili razviti znotraj OVSE. Še več, norme in načela, ki jih članice delijo, so osnovna in povezovalna sila organizacije.
- Prek FSC (Forum za varnostno sodelovanje) je varnostni dialog neposredno povezan s političnim dialogom znotraj Stalnega sveta.

Koliko so te prednosti realne in uresničljive na dolgi rok, ni odvisno le od sposobnosti prilagajanja OVSE, temveč tudi od razvoja podobnih zmogljivosti v drugih mednarodnih organizacijah.

V začetku leta 2003 ob prevzemu nizozemskega predsedovanja je nizozemsko zunanje ministrstvo v pismu svojemu parlamentu izpostavilo tri temeljne premise:

- Kot posledica širitve NATA in EU OVSE ni več edinstven forum, kjer se srečujeta Vzhod in Zahod.
- Države, ki vstopajo v NATO in/ali EU, bodo najverjetneje dale prednost tem organizacijam pred OVSE.
- Pogosta srečanja med glavnimi igralci v Evropi zmanjšujejo pomen OVSE kot prostora za dialog o evropski varnosti.

Eden od zaključkov tega pisma je, da je organizacija žrtev svojega uspešnega dela. Tuzel (2003) ugovarja in pravi, da je OVSE prej žrtev lastne kratkovidne politike: »OVSE je organizacija, ki prisega na celovit pristop k varnosti in zagovarja enak pomen vseh dimenzij varnosti. Zato je nenavadno, da poudarja kot svojo prioriteto humanitarno dimenzijo.« Dodaja tudi, da ni nič

narobe z zavezami na humanitarnem področju, težavo pa vidi v tem, da daje tem zavezam preveliko težo na način, ki je za mnoge vsiljiv in kratkoviden.

Širitev NATA, EU in razvoj njenih zmogljivosti na področju zgodnjega opozarjanja in preprečevanja konfliktov v okviru ESDP kaže na dejstvo, da dobiva OVSE na področju, ki je od nekdaj veljalo za njegovo nišo, konkurenco. To dokazuje sodelovanje med EU in Rusko federacijo pri upravljanju s krizami v okviru ESDP. V okviru NATA to funkcijo opravlja NATO – Ruski svet. EU tudi spodbuja zunanje partnerje, s katerimi ima podpisan Dogovor o partnerstvu in sodelovanju, da iščejo rešitve v njegovem okviru. Enako bi lahko rekli za program Partnerstvo za mir v okviru NATA.

Prekrivanje opazimo tudi v želji EU po razvoju civilnih policijskih zmogljivosti. Tovrstne naloge je na primer v Bosni in Hercegovini od OZN prevzel EU, medtem ko je pred tem na hrvaškem te naloge opravljal OVSE. V tem smislu ima OVSE dve težavi: prvo predstavlja dejstvo, da je mnoge zmogljivosti OVSE mogoče učinkovito nadomestiti znotraj drugih organizacij, druga težava pa je posledica politike OVSE, da se izogiba podvajanju in prekrivanju z drugimi organizacijami, medtem ko druge organizacije nimajo teh zadržkov.

Znotraj sekretariata obstaja sekcija za zunanje sodelovanje, ki je zadolžena za organizacijo in upravljanje sodelovanja z zunanjimi partnerji v skladu s Platformo za kooperativno varnost, ki jo je OVSE sprejel v Istanbulu 1999. Platforma določa načela, pogoje in oblike sodelovanja z regionalnimi in globalnimi organizacijami. Dopolnjuje jo Maastrichtska strategija (OVSE 2003), ki v delu, posebej posvečenem sodelovanju z drugimi organizacijami, poziva k poglobitvi političnega in operativnega sodelovanja, še posebej z OZN, NATO, EU in SE.

Različen pogled držav članic na prihodnost OVSE je neposredno povezan z različnimi pogledi na njen pomen. Medtem ko na primer ZDA poudarjajo transformativno moč organizacije v smislu spodbujanja demokratičnih reform v državah članicah, vidi na drugi strani Rusija OVSE kot s krizami oslABLJENO organizacijo, ki ne zadovoljuje več njenih potreb. Zato se Moskva bolj ukvarja z razvojem drugih varnostnih forumov, kot sta na primer CSTO (Collective Security Treaty Organization) in SCO (Shanghai Cooperation Organization).

CSTO, ki je bila ustanovljen leta 2002, veliko bolj odgovarja ruskim pogledom na upravljanje z varnostjo. Za Rusijo je CSTO samostojen sistem kolektivne varnosti in vzvod za ohranjanje ruske hegemonije v državah, ki so nastale iz nekdanje Sovjetske zveze. Istočasno CSTO temelji na popolnem nevmešavanju v notranje zadeve članic. Organizacija se zato ne ukvarja z vprašanji »humanitarne dimenzije« po definiciji OVSE niti temeljnimi človekovih pravicami. Vse od poletja 2004 skuša Rusija povečati pomen CSTO s pritiski na NATO, naj vzpostavijo institucionalne odnose s CSTO. S tem bi posredno priznali Rusiji vodilno vlogo v postsovjetski regiji in spet razdelili interesne sfere na relaciji Vzhod – Zahod.

SCO, ustanovljen leta 1996, se ukvarja predvsem z bojem proti terorizmu in mednarodnemu kriminalu. Ob tem skušajo zaobiti ameriški vpliv v Centralni Aziji. Tudi SCO organizira svoje misije za opazovanje volitev, njihova poročila pa so veliko manj kritična do kršitev kot poročila OVSE. Tako neposredno posega na področje ODIHR.

V nadaljevanju bom podrobneje predstavil največje konkurente in obenem partnerje na področju varnosti in miru v Evropi.

4.1 OZN (Organizacija Združenih narodov)

OZN je primarni partner OVSE, saj mu ta priznava, da nosi glavno odgovornost za vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti. OVSE je od leta 1992 priznan kot regionalna organizacija v skladu z VIII. poglavjem Ustanovne listine OZN in predstavlja pomembno vez med evropsko in svetovno varnostjo. V naslednjem letu sta se sekretariata obeh organizacij dogovorila za opazovalni status OVSE. Po terorističnem napadu na ZDA 11. septembra 2001 sta sodelovanje še poglobila z vključitvijo aktivne podpore OVSE pri naporih OZN v boju z mednarodnim terorizmom. Najnovejši dogovor predstavlja Deklaracija o sodelovanju, sprejeta leta 2006 (PC.DOC 1/06), na področjih (OVSE Sekretariat 2008):

- Ratifikacije in implementacije 12 univerzalnih protiterorističnih instrumentov in drugih pobud v boju s terorizmom.
- Poravnave nesoglasij in graditve miru.
- Zgodnjega opozarjanja in preprečevanja konfliktov.

- Nadzora nad lahkim orožjem.
- Upravljanja meja.
- Okoljskih in gospodarskih vidikov varnosti.
- Preprečevanja nedovoljene trgovine.
- Demokratizacije, človekovih pravic in svobode medijev.

Organizaciji vzdržujeta sodelovanje s kompleksnimi mehanizmi pogovorov na visokem nivoju kot tudi s sodelovanjem in izmenjavo informacij na različnih nivojih:

- Tristranski sestanki na visokem nivoju na ravni predsedujočih ali generalnih sekretarjev OVSE in SE ter Generalnega direktorja urada OZN v Ženevi se odvijajo enkrat na leto od leta 1993.
- Pred vsakim od v prejšnji točki omenjenih sestankov potekajo pripravljalni sestanki na konkretne teme na nivoju nižjih uradnikov.
- Od leta 1994 potekajo redna letna srečanja visokih predstavnikov OZN in regionalnih organizacij na temo krepitev sodelovanja in spopadanja z varnostnimi izzivi.
- Redna srečanja Varnostnega sveta OZN z regionalnimi organizacijami na temo mednarodnega miru in varnosti na letni osnovi od leta 2003.

Poleg tega ima OVSE status opazovalca v Generalni skupščini OZN, predstavniki OZN pa so vabljeni na srečanja Ministrskega sveta in Zasedanj na vrhu OVSE. Predstavniki OZN so pogosto povabljeni, da nagovorijo udeležence sestankov Stalnega sveta OVSE kot tudi FSC. Vabljeni so tudi k sodelovanju na vseh glavnih dogodkih OVSE skozi leto, vključno z Ekonomskim forumom in letno konferenco o varnosti v Evropi. Sodelovanje poteka tudi na terenu. Na primer misija OVSE na Kosovu je sestavni del Misije OZN na Kosovu (UNMIK), misija OVSE v Gruziji pa podpira prizadevanja OZN za rešitev spora v Abhaziji.

Glede odnosov OVSE z OZN niso potrebni veliki popravki. Dejstvo je, da OVSE s prizadevanji v evrazijski regiji na področjih, kot sta preprečevanje konfliktov in pokonfliktne obnove, izdatno pomaga OZN pri graditvi svetovnega miru in varnosti.

Štiri od petih stalnih članic Varnostnega sveta OZN so tudi članice OVSE. Zato ne preseneča, da je OVSE uspel doseči privilegirane politične in operativne odnose z OZN ter predstavlja danes najučinkovitejšo regionalno varnostno organizacijo, ustanovljeno v skladu z VIII. poglavjem Ustanovne listine ZN. Prilagodljivost omogoča OVSE, da učinkovito sodeluje z regionalnimi mednarodnimi organizacijami in z edino univerzalno. V regiji OVSE je obravnavanje »od primera do primera« postala že splošna praksa, saj so lahko razmere pri vsakem novem primeru povsem drugačne in praviloma tudi so. Na regionalnem nivoju poteka stalno sodelovanje z EU, NATO in SE na dvostranski in večstranski osnovi v skladu s primerjalnimi prednostmi vsake posebej.

Organizacija združenih narodov je bila s koncem vojne precej prizadeta, še posebej na področju varnosti. Ena izmed glavnih novih dejavnosti OZN je preventivna diplomacija, isto področje, na katerem se želi uveljaviti tudi OVSE v evrazijski regiji. Osnovni koncept preventivne diplomacije je generalni sekretar ZN Boutros Boutros Ghali vključil leta 1992 v svojo izjavo Agenda za mir. Od tedaj je preventivna diplomacija postala glavna dejavnost generalnega sekretarja in njegovih posebnih odposlancev. Tako naloge preventivne diplomacije po navadi opravljajo visoki uradniki ZN na sedežu v New Yorku ali Ženevi, ne pa misije, ki so stalno nameščene na tem območju, kot velja na splošno za dejavnosti OVSE pri preprečevanju konfliktov. Glavni primeri uspešnega preventivnega delovanja so baltske države in Makedonija. V obeh primerih je usklajeno delovanje terenskih misij in visokega komisarja za narodne manjšine preprečilo notranjo destabilizacijo ali intervencijo od zunaj. Obakrat sta NATO in EU nudila neprestano podporo dejavnostim OVSE. Misija OVSE v Makedoniji je najstarejša misija na območju nekdanje SFRJ. Osnovana je bila septembra 1992 s ciljem, da se skuša preprečiti razširitev konflikta, ki je zajel večino držav nekdanje Jugoslavije, na območje te države. Tam sta OZN in OVSE delovala vzporedno s precej podobnima mandatoma in povsem različnimi sredstvi. UNPREDEP ima približno 1.000 vojakov, medtem ko je misija OVSE sestavljena iz morda 10 diplomatov. Sekretariata obeh organizacij sta se uspela dogovoriti za delitev dela, kjer se je OZN posvetila bolj vojaškimi incidentom na mejah in OVSE medetničnim problemom.

Maja 1993 sta predsedstvo OVSE in Sekretariat OZN zaključila Okvirni dogovor, v katerem se zavezujeta, da bosta koordinirano in komplementarno razvijali ter izvajali dejavnosti, da se bosta izogibali podvajanju in da si bosta pomagali kjer koli ali kadar koli bo treba, še posebej v preventivi in reševanju konfliktov. V Budimpešti 1994 je EU predlagal, da naj bi na pobudo članic in v imenu OVSE vsakič, ko bi se jim zdelo potrebno in od primera do primera različno, primer predstavili Varnostnemu svetu OZN. Tako odločitev bi lahko sprejeli tudi v odsotnosti vpletenih držav. Predlog v tej obliki je bil zavrnjen, predvsem zaradi strahu Armenije, da ne bi enak model (konsenz, minus ena) uporabili tudi v primeru krize v pokrajini Nagorno Karabah. Izid je bil dogovor, da je OVSE primarni instrument za zgodnje opozarjanje, preprečevanje konfliktov in upravljanje s krizami v regiji. Prav tako so se dogovorili, da lahko v izjemnih okoliščinah – na osnovi skupne odločitve – spor prepustijo v reševanje OZN. Do sedaj te možnosti še niso uporabili.

Generalni sekretar ZN pogosto ponuja svoje "dobre usluge" kot okvir za spravo med strankami v sporu. Oseba z velikim mednarodnim vplivom in ugledom, npr. generalni sekretar ali kdo izmed njegovih posebnih predstavnikov, je vedno pripravljen vstopiti na območje konflikta, pozvati stranke v sporu k iskanju rešitev ali zagotoviti prek tretjih oseb okvir, znotraj katerega se lahko začnejo pogajanja.

Meddržavno sodišče (ICJ) v Haagu prav tako ponuja okvir za sodno poravnavo sporov s pomembno pravno podlago, vendar se ukvarja le s spori med državami. ICJ tako ponuja priložnost, da države zgladijo svoje razlike skozi spravo s posredovanjem sodišča ali neposredno arbitražo, v kateri sodišče sprejme odločitev v korist ene ali druge stranke. Članice OZN pa, vključno z ZDA, zavračajo samodejno pristojnost ICJ, zato večino zadev, ki se pojavijo pred sodiščem, prijavijo države same z željo mirne rešitve spora.

Težave, s katerimi se ukvarjamo danes, so vse bolj prepletene. Zato je jasna potreba po večstranskem pristopu. Ohridski proces upravljanja meja in varnosti v jugovzhodni Evropi (Pakt Stabilnosti za jugo-vzhodno Evropo 2003) je dober primer štiristranskega sodelovanja med OVSE, EU, NATO in Paktom stabilnosti za jugovzhodno Evropo. Enako povezana z mejami je

bila skupna Tehnična ekspertna konferenca o upravljanju meja in varnosti OVSE-UNODC, ki se je odvijala na Dunaju septembra 2004 in na kateri so sodelovale vse glavne mednarodne organizacije, ki se ukvarjajo z upravljanjem meja.

Sodelovanje med OVSE in OZN ni omejeno le na krizno upravljanje, temveč zajema tudi gospodarsko, okoljsko in humanitarno dimenzijo varnosti. Tako ima OVSE razvite tesne stike z UNECE (Gospodarska komisija za Evropo pri Združenih narodih), UNDP, UNHCR (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce) in z Visokim komisarjem za človekove pravice. Na osnovi Okvirnega dogovora iz 1993 imata organizaciji letna redna srečanja za izmenjavo informacij in koordinacijo. Na srečanjih sodelujejo tudi predstavniki SE. Sprva so bila namenjena bolj humanitarnim temam, vse bolj pa se ukvarjajo s temami pokonfliktne rehabilitacije.

S sporazumom Okoljska in varnostna pobuda iz 2003 OVSE in OZN (UNEP – Okoljski program ZN in UNDP – Razvojni program ZN) skupno naslavljata probleme, kot sta na primer pomanjkanje pitne vode in odlaganje nevarnih odpadkov.

Združeni narodi in tudi OVSE imajo obsežen sistem na področjih, kot so človekove pravice, zbrane okrog Komisije ZN za človekove pravice, ki je bila nadgrajena leta 1993 s funkcijo Visoke komisarke za človekove pravice. Pred kratkim je bila ustanovljena Podkomisija za preprečevanje diskriminacije in zaščito manjšin. Oddelek za politične zadeve ZN vključuje tudi enoto za pomoč pri volitvah, ki članicam pomaga izvesti in nadzorovati demokratične volitve. Visoki komisar ZN za begunce (UNHCR) igra aktivno vlogo pri zagotavljanju osnovnih potreb beguncev, zlasti beguncev, ki bežijo iz regij, kjer je nasilje. UNHCR ima tudi aktivno vlogo pri vračanju beguncev na svoje domove in pri odpravljanju posledic naravnih nesreč ali nasilja. Tako terenske misije OVSE pogosto delujejo v neposredni bližini predstavnikom UNHCR.

Skratka, veliko funkcij, ki so nastale v OVSE, zlasti od leta 1990, se prekriva ali celo podvaja v Združenih narodih. Postavlja se vprašanje, kdaj je OZN primernejše okolje za reševanje kriz in katera so področja, kjer je OVSE s svojim posebnim pristopom primernejši. Na splošno velja, da naj napor za odpravljanje kriz izvirajo iz lokalnega okolja, preden prispejo v OZN, toda sprejemanje izvršilnih ukrepov je v pristojnosti Varnostnega sveta OZN.

Zgodilo se je, da je OVSE sprejel ukrepe za reševanje kriznih razmer brez izrecnega dovoljenja ZN. Na primer ko je kitajski veto povzročil umik enot UNPREDEP, ki so bile razvrščene v skladu z mandatom OZN v Makedoniji, je OVSE to delno kompenziral z razširitvijo lastne misije. OVSE zaprosil ZN za potrditev mandata v vseh primerih, istočasno pa je OVSE mnogokrat odigral pomembno in koristno vlogo že s tem, da je razbremenil OZN v Evropi ter ji tako omogočil, da posveti več pozornosti drugim delom sveta.

Občasno so se pojavljale napetosti na terenu, ko sta tako OVSE kot OZN prevzela odgovornost za preventivno diplomacijo in posredovanje v sporu. Konflikti se pojavljajo še redkeje, saj sta se organizaciji sporazumeli o delitvi dela. Na primer, v Gruziji je OZN prevzel nadzor nad ruskimi (formalno CIS) (Wikipedia 2010) mirovniki ob de facto meji med Gruzijo in Abhazijo in ponudil pomoč pri pogajanjih med strankama za mirno rešitev krize. Istočasno je OVSE prevzel enako odgovornost za posredovanje med Gruzijo in odcepljeno pokrajino Južno Osetijo. Organizaciji prav tako delita pisarne v kompleksu v Tbilisiju, pogosto sodelujeta in se usklajujeta.

OVSE se kot regionalna organizacija razvija v smeri razvoja ekspertiz za reševanje lokalnih kriz, pa tudi v smeri promocije modela varnosti OVSE in najboljših praks znotraj OZN ali regionalnih skupin pod okriljem OZN. Na vrhu v Budimpešti 1994 je več vlad zagovarjalo stališče »najprej OVSE«, ki pomeni naj bo OVSE prvi pristojen za posredovanje v krizah na geografskem področju svojih članic, deloma tudi zato, da razbremeni OZN. Kar nekaj večjih in pomembnejših članic pa je o predlogu skeptičnih. Obstoječe misije, v katerih OVSE prevzema omejeno vlogo v BiH, na Hrvaškem in Kosovu, dodobra obremenjujejo OVSE, še zlasti proračun in osebje. Zato bo v bodoče še potrebna delitev dela med globalnimi in regionalnimi organizacijami. Prizadevanja morajo biti usklajena medsebojno, saj so sredstva povsod omejena, osebja pa je premalo – še toliko bolj, če se podvajajo pomembni viri.

4.2 NATO (North Atlantic Treaty Organization)

Odnosi med OVSE in NATO so v preteklosti zaznamovali razvoj varnostne arhitekture v Evropi. V celotni zgodovini OVSE je NATO izdatno prispeval k razvoju modela varnosti OVSE. Pomembna vloga NATO je izražena v mnogih dokumentih OVSE, ne nazadnje v že omenjeni Maastrichtski strategiji iz leta 2003. Najbolje je povezava izražena v komunikatu istanbulskega zasedanja na vrhu OVSE, ki pravi, da si NATO in OVSE v veliki meri delita dopolnjujoče se odgovornosti in skupne interese, funkcionalno in geografsko. NATO si bo še naprej prizadeval za nadaljnji razvoj sodelovanja z OVSE na področjih, kot so preprečevanje konfliktov, krizno upravljanje in pokonfliktna obnova. Sodelovanje zadeva naslednja področja (OVSE Sekretariat 2008):

- Boj proti terorizmu.
- Upravljanje meja in varnosti.
- Razoroževanje.
- Nadzor nad lahko oborožitvijo.
- Mere za izgradnjo zaupanja in varnosti.
- Regionalne zadeve.
- Izmenjava izkušenj na področju sredozemske regije.

Odnose vzdržujejo z:

- Rednimi nagovori predsedujočega OVSE na srečanjih Severno-atlantskega sveta in Evro-atlantskega partnerskega sveta.
- Rednimi nagovori generalnega sekretarja NATO na srečanjih Stalnega sveta OVSE.
- Rednimi kontakti generalnih sekretarjev obeh organizacij.
- Delovnimi sestanki predstavnikov obeh organizacij. Štiri redna srečanja na nivoju zaposlenih, kjer razpravljajo o tekočih zadevah obeh organizacij in izmenjujejo mnenja o političnih stališčih.
- Udeležbo opazovalcev OVSE na vajah pod vodstvom NATO.

Tesno sodelovanje med organizacijama se je razvilo tudi na terenu. Misija OVSE na Kosovu tesno sodeluje z enotami pod vodstvom NATA (KFOR), ki zagotavljajo varno okolje za delovanje drugih mednarodnih organizacij. Stabilizacijske sile pod vodstvom NATA (SFOR) v Bosni in Hercegovini in misija OVSE v BiH sta tesno sodelovala pri uveljavljanju Daytonskega sporazuma. Združeni napor EU, NATA in OVSE so preprečili širjenje krize na Balkanu in privedli do stabilizacije razmer v južni Srbiji in v Makedoniji. Leta 2004 in 2005 na predsedniških in parlamentarnih volitvah v Afganistanu je NATO s svojimi silami nudil izdatno podporo opazovalcem volitev OVSE.

NATO je bila prva mednarodna organizacija, ki je vzpostavila konkretne odnose in sodelovanje z OVSE, saj je poleg OZN OVSE edina mednarodna varnostna organizacije, ki lahko prevzame mandat za operacije ohranjanja miru, v katerih bi lahko NATO sodeloval pri izvedbi. Ustanovljen je bil leta 1949, v prvih letih hladne vojne kot kolektivna obrambna organizacija, opredeljena v členu 51 Ustanovne listine ZN. Bistvo pogodbe NATO se nahaja v členu 5, ki pravi, da se napad na katerega koli člana zavezništva šteje kot napad na celotno zavezništvo, ki nato skupaj odloči o skupnih povračilnih ukrepih, vključno z uporabo sile. Z razpadom Varšavskega pakta je NATO izgubil svojega tradicionalnega sovražnika in ostal edina pomembna večstranska vojaška organizacija v Evropi. Od leta 1991 se je NATO skušal prilagoditi novim razmeram. Dodobra so spremenili svojo vojaško doktrino, ki ostaja namenoma nekoliko dvoumna. Nova doktrina poudarja bolj krizno upravljanje in ohranjanje miru in manj kot v preteklosti kolektivno obrambo. Glavne spremembe je videti na dveh področjih.

Prvič, z uvedbo programov Partnerstvo za mir in Evroatlantski partnerski svet (EAPC) je podal roko svojim nekdanjim nasprotnikom in preostalim nevtralnimi in neuvrščeni državam Evrope. Leta 1991 je najprej nastal Severnoatlantski svet za sodelovanje (NACC), katerega namen je bil odpreti prostor za pogovor med nekdanjimi nasprotniki z namenom spodbuditi države nekdanjega komunističnega bloka k reformi svojih vojaških doktrin in praks kot tudi k spoštovanju načela demokratičnega civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Leta 1997 so NACC nadomestili z učinkovitejšim EAPC (sestavlja ga 44 držav iz celotne regije), ki odpira prostor za obsežna posvetovanja med vsemi državami Evrazije o vprašanih vojaške dimenzije

varnosti. Leta 1994 začetni program Partnerstvo za mir (PfP) je omogočil vsem državam Evrazije, ki bi želele sodelovati, da se pridružijo programu združenih vojaških aktivnosti. V letu 1998 je bil prvi krog širitve zveze NATO, v katero so vstopile Madžarska, Češka in Poljska. Proces se je nadaljeval leta 2004, ko je vanj vstopilo še 5 držav, vključno s Slovenijo.

Drugič, NATO je prvič v zgodovini začel opravljati dejavnosti, vključno z mirovnimi operacijami in operacijami za ohranjanje miru, zunaj svojega področja. Pogosto sodelujejo v operacijah tudi partnerji iz programa EAPC. Ob tem NATO pospešeno usposablja svoje enote za nove izzive in razvija logistične strukture v podporo mirovnim in drugim operacijam, ki bi jih lahko izvajali »zunaj svojega področja«. Te operacije načeloma izvajajo v okviru mandata drugih bolj političnih organizacij, kot sta OZN in OVSE. Tako je NATO v sodelovanju s partnerji iz programa Partnerstvo za mir prevzel pomembno nalogo vsiljevanja miru v Bosni in Hercegovini po Daytonskem sporazumu.

Terenske misije so prava dodana vrednost OVSE, specializirane za zgodnje opozarjanje, preprečevanje konfliktov in pokonfliktno obnovo (De Witte 2004). V tem procesu je OVSE postal eden od treh stebrov mednarodne prisotnosti pod pokroviteljstvom OZN. Odnosi med njimi in načini sodelovanja določajo strukturo mednarodne skupnosti na kriznih žariščih. Ponekod, na primer na Kosovu, je ta precej kompleksna.

Sodelovanje med organizacijama je dobilo pravi zalet v letu 1996 pri upravljanju s krizami, in sicer s sprejetjem resolucije VS OZN 1031 (pripravljena v Daytonu, Ohio) in z napotitvijo misije v BiH pod vodstvom NATA. OVSE je bil zadolžen, da poskrbi za implementacijo dodatnih sporazumov, podpisanih s strani predsednikov Miloševića, Tudjmana in Izetbegovića, katerih namen je bil povečanje medsebojnega zaupanja, zmanjšanja nevarnosti konflikta in vojaške moči vpletenih ter izboljšanje političnega sodelovanja. Junija 1996 je bil podpisan dogovor o omejitvi oboroževanja. NATO je nudil podporo delu odposlanca predsedujočega OVSE, medtem ko je sekretariat NATO pomagal pri izgradnji baze podatkov za učinkovit nadzor. Jeseni 1996 je OVSE sodeloval pri organizaciji volitev, ki so jih ščitile enote IFOR pod vodstvom NATA.

Sodelovanje v regiji se je nadaljevalo na Kosovu leta 1998. Medtem ko je OVSE ustanovil misijo za preverjanje razmer na Kosovu (KVM), je NATO prevzel naloge varovanja in podpore misiji. Kmalu se je KVM moral umakniti, toda z vnovično vrnitvijo na podlagi resolucije ZN 1244 se je začelo novo obdobje v sodelovanju med organizacijama. UNMIK (Misija ZN na Kosovu) je združil pod eno streho glavne partnerske mednarodne organizacije (NATO, OVSE, EU in UNHCR). Predstavniki mednarodnih organizacij so še vedno prisotni na Kosovu. Danes je misija OVSE na Kosovu še vedno največja misija organizacije, KFOR pa je največja operacija (17.500 vojakov) pod vodstvom NATA.

Uspešno sodelovanje na terenu se odraža tudi na drugih področjih. Dolgotrajne diskusije o ureditvi sodelovanja med mednarodnimi organizacijami so privedle do sprejetja Platforme za kooperativno varnost na vrhunskem zasedanju OVSE v Istanbulu 1999, ki predstavlja osnovo za vzajemno delovanje OVSE in drugih mednarodnih organizacij, še posebej OZN, NATO, EU in Svet Evrope. Generalni sekretar NATO je na zasedanju poudaril, da sta OVSE in NATO na isti valovni dolžini, gledano s filozofske in operativne perspektive. Danes praktično vse terenske misije OVSE na Balkanu sodelujejo z NATO.

V obdobju po omenjenem zasedanju v Istanbulu so se izrazila stara nasprotja v novi preobleki (Zannier 2004). Večina evropskih in severnoameriških članic OVSE je včlanjeno tudi v NATO, mnoge do nedavnega ruske zaveznice se trudijo vstopiti v ta klub. Vse od nastopa Putinove administracije Ruska federacija kritizira OVSE in ji očita dvojna merila ter neuravnotežen razvoj treh varnostnih dimenzij. Očita mu tudi neposredno vtikanje v notranje zadeve suverenih držav in da se ukvarja le z vzhodnimi državami, medtem ko si pred kršitvami na zahodu zatiska oči. Resnici na ljubo imajo do neke mere tudi prav. Spomnimo se kritik predstavnikov EU na račun ravnanja vojske ZDA z ujetniki v oporišču Guantanamo, povečanja homofobije v srednji in vzhodni Evropi, ravnanja z muslimani v zahodni Evropi po terorističnem napadu na ZDA septembra 2001, omejevanja svobode in človekovih pravic potem.

Težava je v tem, da Rusija pri tem uporablja nasilne taktike in obenem zanemarja glavne norme in načela OVSE, ki se jim je zavezala v preteklosti. V teh kritikah jo podpirajo tudi nekatere druge države v regiji, ki jim ne ustreza, da se pojavljajo v vlogi preiskovanih držav ali držav, v

katerih ima OVSE svoje misije. Zato se v OVSE razvema debata o nadaljnem razvoju organizacije. V jedru te debate je Pogodba o konvencionalnih silah v Evropi (CFE), ki je na tem zasedanju doživela dopolnitev, odpravila bipolarno naravo in vključila tudi druge države. Adaptirana pogodba je med svoje pravno obvezujoče sklepe vključila tudi politične tako imenovane Istanbulske zaveze, ki so kmalu postale kamen spotike med NATO in Rusijo. Adaptirana pogodba sicer še ne velja, saj je še niso ratificirale vse države pogodbenice. Izziv za prihodnost je najti kreativno strategijo za rešitev »ruskega vprašanja«, ne da bi pri tem ogrozili izjemno prilagodljivost OVSE ali sklepali kakršne koli kompromise glede vrednot in načel organizacije. Več o odnosih Rusije in OVSE bom opisal v posebnem poglavju.

Kljub vsem pomembnim spremembam se NATO ni uspelo docela izogniti dediščini hladne vojne, ki mu onemogoča prevzeti dominantno vlogo v varnostnem sistemu Evrazije. Oglejmo si razloge:

- NATO je še vedno v javnosti in med politiki, zlasti na vzhodu, prepoznan kot eden od dveh vojaških zavezništev hladne vojne, to podobo pa bo težko spremenil. Kljub širitvi zavezništva in številnih aktivnosti, s katerimi lahko sodelujejo nečlani v dejavnostih NATO, zlasti nastanek NATO – Ruskega sveta v 2002, ostaja NATO pod prevladujočim vodstvom ZDA in zahodnoevropskih držav. Mnogi vidijo v organizaciji, kot je OVSE, manj vodilno organizacijo s strani ZDA kot NATO, kot primernejšo alternativo za sodelovanje pri ravnanju s krizami v regiji.
- V svojem bistvu je NATO še vedno vojaška zveza, ki je sprejela nekatere pomembne, vendar še vedno sekundarne, politične, znanstvene in gospodarske naloge. V glavnem se NATO osredotoča predvsem na vojaško varnost in ima zelo malo zmogljivosti za obravnavanje nekaterih najpomembnejših vzrokov za nasilje, ki so predvsem politične, socialne, etnične, gospodarske in tudi okoljske narave.
- V nasprotju z nekaterimi začetnimi zagotovili, predvsem Rusiji, je NATO izvedel vojaško operacijo na Kosovu brez mandata OZN ali OVSE. Rusija je zato obudila svoje stališče, da bi moral OVSE s svojim širokim članstvom prevzeti primat pri vprašanjih evropske varnosti. Hkrati zahodni voditelji bolj zaupajo NATO, predvsem zaradi njegove izkazane sposobnosti ukrepanja.

Na drugi strani lahko ugotovimo, da se glavne funkcije NATO in OVSE-ja ne prekrivajo, kot smo pred tem ugotovili za OZN. OVSE nima na razpolago sredstev prisile razen tistih, ki jih posedujejo njegove članice ali druge mednarodne organizacije, kot sta NATO in Taškentska skupina v okviru SND. Če razmere prerastejo okvire mirnih načinov reševanja krize, mora OVSE poklicati na pomoč NATO. Vojaška narava zveze NATO tudi ne vzbuja največjega zaupanja, obenem pa izključuje mnoge pomembne akterje, zato NATO ni najprimernejši za izvajanje mnogih političnih nalog upravljanja s krizami. Vsaj ne tako dobro, kot jih lahko izvaja OVSE. Iz tega lahko sklepamo, da imata OVSE in NATO skupne interese tako na funkcionalnem (izzivi, ki jih prinašajo nove grožnje, vključno z bojem proti terorizmu, nadzorom meja in zadev, povezanih z nadzorom lahkega oboroževanja) kot geografskem področju (Kavkaz in Centralna Azija, Balkan, Sredozemlje).

Kljub temu sodelovanje med NATO in OVSE v BiH predstavlja model za uspešno sodelovanje. OVSE je prevzel vodilno vlogo pri praktično vseh političnih ukrepih in ukrepih nadzora nad oboroževanjem, na drugi strani pa je NATO prevzel vodilno vlogo pri vsiljevanju miru. To je dokaz, da je mogoče varnost in mir najučinkoviteje graditi, kadar vsaka organizacija opravlja dela, za katera je specializirana, in da sodelovanje zagotavlja največjo učinkovitost brez prekrivanja in podvajanja dela.

4.3 EU (Evropska unija)

Tudi EU je eden glavnih kandidatov za osrednjo vlogo v varnostni arhitekturi Evrope. Danes članice Evropske unije predstavljajo približno polovico članstva OVSE in prispevajo približno 70 % sredstev v njen proračun. Poleg tega stališča EU podpirajo tudi njen partnerice iz vzhodne in jugovzhodne Evrope. Tako EU zavzema osrednje mesto v organizaciji in ima položaj za odločilni vpliv na njen nadaljnji razvoj. Politika Evropske unije do OVSE in njegove vloge v varnostni arhitekturi Evrope je izražena v več dokumentih, od katerih glavni je Ocena vloge EU vis-a-vis OVSE (Svet Evropske unije 2004). Iz njih lahko zaključimo, da je interes EU v razvoj OVSE izražen predvsem na treh področjih:

- *OVSE kot instrument za tranzicijo* nekdanjih komunističnih režimov v demokratične družbe na podlagi vladavine prava. Vloga OVSE je na tem področju precej oslabela. Približevanje EU ni več povezano s sodelovanjem v OVSE, sorodne organizacije, kot je na primer Svet Evrope, ponujajo alternativne inštrumente za reševanje odprtih vprašanj, kot najpomembnejši razlog pa bi izpostavil napade članic »vzhodno od Dunaja«, ki organizaciji očitajo, da se ukvarja le s problemi na vzhodu.
- *OVSE kot prostor za reševanje varnostnih vprašanj.* Platforma, ki jo je razvil OVSE na varnostnem področju, pokriva široko paleto mehanizmov in postopkov. Obenem je OVSE organizacija z najširšim članstvom med regionalnimi varnostnimi organizacijami, ki vključuje članice iz Evro-atlantskega območja, Evrazije in Balkana. Razvoj politik in ustanov EU na varnostnem področju (Skupna evropska varnostna politika, katere del je Evropska varnostna in obrambna politika), ter podoben razvoj v OZN in NATO je precej zmanjšal pomen OVSE na tem področju.
- *Preprečevanje, upravljanje in reševanje konfliktov.* OVSE je odigral pomembno vlogo pri procesu preprečevanja konfliktov v regiji. Težava je v tem, da ni bila uspešna pri reševanju kriz. Je pa še vedno glavni okvir za iskanje diplomatskih rešitev današnjih kriz, kot so Gornji Karabah, Moldavija, Gruzija in Južna Osetija. EU tudi na tem področju razvija svoje zmogljivosti in vlogo. Glede na nezmožnost OVSE narediti večji preboj pri reševanju omenjenih kriz in razvoj lastnih postopkov na podlagi Skupne evropske varnostne politike, je možno, da bo EU v bodoče iskal alternative brez OVSE.

Kaže, da je EU v položaju, da spodbudi vnovično oživitev OVSE, ki s svojo širino sodelujočih držav in prilagodljivostjo za zdaj predstavlja najprimernejši prostor za reševanje varnostnih vprašanj v regiji. Tudi zaradi velikega vpliva, ki ga ima EU prek široke zastopanosti in izdatne finančne podpore, bi pričakovali, da bo prevzel odločilno vlogo pri procesu preoblikovanja OVSE. Enake delitve, ki razdvajajo članice EU, pa ovirajo tudi skupno delovanje znotraj OVSE. Opaziti je pomanjkanje strategije s strani EU glede bodoče vloge OVSE, še posebej, ko številne države članice zahtevajo njegovo reformo. Članice bi se morale dogovoriti glede odprtih vprašanj, kot je na primer vprašanje vzhodne politike, da bi lahko izkoristile svoj močan politični

položaj in odigrale odločilno vlogo pri premoščanju antagonističnih razlik ter spodbudile nujne reforme organizacije.

Sodelovanje OVSE z EU poteka danes, med drugim, na naslednjih področjih (OVSE Sekretariat 2008):

- Reforme pravnega sistema in policije, administracije in protikorupcijskih ukrepov.
- Demokratizacije, izgradnje institucij in človekovih pravic.
- Razvoja medijev.
- Razvoja malega in srednjega podjetništva.
- Upravljanja meja in preprečevanja nedovoljene trgovine.
- Spremljanja volitev.

Odnose vzdržujejo z/s:

- Konzultacijami na ministrski ravni in tudi na ravni ambasadorjev.
- Nagovori predsedstva EU na srečanjih Stalnega sveta OVSE.
- Vabili k nagovoru generalnega sekretarja, visokih predstavnikov EU ali komisarja za zunanje zadeve na srečanjih Stalnega in Ministrskega sveta OVSE.
- Vabili predstavnikom OVSE na neformalna srečanja z ustreznimi predstavniki EU-odborov in delovnih skupin.
- Kontakti med generalnim sekretarjem OVSE in komisarke EU za zunanje zadeve ter generalnim sekretarjem in visokim predstavnikom za skupno zunanjo in varnostno politiko.
- Prispevki Evropske komisije v delu teles OVSE skozi svojo delegacijo na Dunaju.
- Letnimi sestanki med predstavniki obeh organizacij glede vprašanj, ki jih imata v agendi.

Sodelovanje je še posebej uspešno na terenu, kjer se Vodje misij OVSE redno in sproti posvetujejo in koordinirajo z ustreznimi predstavniki EU v državah gostiteljicah, kot sta na primer posebni odposlanec EU in vodje delegacij Evropske komisije. EU je danes glavni vir dodatnih proračunskih sredstev za podporo aktivnosti OVSE na terenu.

EU ima nekaj večjih pomanjkljivosti, ki ovirajo njeno sposobnost prevzeti vodilno vlogo pri zagotavljanju varnosti za Evropo v obdobju po hladni vojni.

- Članstvo EU je omejeno predvsem na države zahodne Evrope, za Združene države Amerike in Rusko federacijo je malo verjetno, da bi postali člani v bližnji prihodnosti. Skoraj nemogoče si je zamisliti, da je lahko organizacija učinkovita pri spodbujanju vseevropske varnosti brez njihove udeležbe.
- EU ostaja predvsem gospodarska organizacija. Tudi pri tem integracija še zdaleč ni zaključena. Na drugih področjih je napredek še počasnejši.
- Medtem ko je EU sprejela obsežen program gospodarske pomoči subjektom »zunaj svojega področja«, najprej v državah v razvoju, zlasti v Afriki in v zadnjem času tudi v srednji in vzhodni Evropi, je vpliv na politično-vojaškem področju zunaj njenih geografskih meja, ostal omejen.

EU je najučinkovitejši pri spodbujanju miru in varnosti v Evropi, ko se osredotoča na njeno primerjalno prednost, in sicer v gospodarstvu. Dinamika gospodarskega povezovanja služi kot privlačen magnet za vse nekdanje komunistične države srednje in vzhodne Evrope. EU in z njo povezane finančne ustanove, kot je Evropska banka za obnovo in razvoj, lahko ponudijo dragoceno pomoč za ublažitev nekaterih gospodarskih in socialnih razmer, ki lahko privedejo do izrednih razmer. Tako lahko izdatno pripomorejo k naporom OVSE, ki nima neposrednega dostopa do pomembnih gospodarskih virov za izvajanje svojih nalog v tej regiji.

Za pomoč EU lahko zaprosijo tudi države, ki se potegujejo za članstvo v organizaciji in imajo ali so imele nameščene terenske misije OVSE na svojem teritoriju. Tako je, na primer, Estonija, ki se je potegovala za članstvo v EU, imela veliko več posluha za reševanje težav z rusko manjšino, ki so jih reševali v okviru OVSE. Tudi v Makedoniji (opazovalna misija EU) so se večkrat srečali opazovalci obeh organizacij. Ker so tovrstne misije po navadi podhranjene z osebjem, je razdelitev dela med organizacijama zagotovilo za večjo učinkovitost.

Nasprotja med OVSE in EU so se in se verjetno tudi še bodo pojavljala, predvsem tam, kjer sta prisotni obe organizaciji. Ena najpomembnejših nalog, ki čakata obe organizaciji, je, da se na terenu dogovorita o razdelitvi pristojnosti, tudi kadar se pred tem njihovi nadrejeni niso mogli dogovoriti na sekretariatih.

V preteklosti je bilo opaziti, da so v okviru OVSE uspeli reševati krize le v primerih, ko so se predstavniki ZDA in Rusije uspeli dvostransko dogovoriti za rešitev. Zadnji primer predstavlja ruska blokada sprejetja proračuna organizacije leta 2005. To kaže na vse večji pomen dvostranskih dogovorov in morda celo zaton multilateralizma v mednarodnih odnosih pri varnosti, kar predstavlja problem ne le za OVSE, temveč tudi za EU. Podoben trend je namreč opaziti tudi znotraj EU, saj nekatere (predvsem večje) članice dajejo prednost dvostranskim dogovorom z Moskvo. Istočasno imajo mnoge nove članice še vedno odprte zadeve v odnosih z Rusko federacijo, ki ovirajo hitrejše prilagajanje. Tako so poskusi nadomestiti sedanje formalno partnerstvo, izraženo v Dogovoru o partnerstvu in sodelovanju med EU in Rusko federacijo, s širšo strategijo o partnerstvu, zastali, vsaj vse do takrat, ko bodo razrešena dvostranska odprta vprašanja. Tako ostaja odnos EU in OVSE talec odprtih dvostranskih vprašanj med Rusijo in drugimi članicami OVSE. V praksi to pomeni, da lahko katera koli članica EU blokira sprejemanje odločnejših in pogumnejših sprememb OVSE, zato so tudi izjave predstavnikov EU v Stalnem svetu OVSE tako medle in nekonkretne; pomeni pa tudi, da so dvostranski odnosi članic EU, predvsem z Rusko federacijo, mnogo uspešnejši od poskusov urejanja teh skozi OVSE.

Tako ima EU znova priložnost prevzeti vlogo posrednika med nasprotnima stranema, na eni strani državami z ZDA na čelu, ki ne vidijo večje potrebe v reformiranju organizacije in so zainteresirane v glavnem za razvoj dejavnosti humanitarne dimenzije, ter na drugi skupino držav okrog Ruske federacije, ki si želijo povsem drugačen OVSE. Kaže, da je to priložnost že zamudila, predvsem zaradi notranjih nesoglasij svojih članic glede vloge bodoče vloge OVSE v varnostni arhitekturi Evrope:

- Skupina predvsem novih članic EU daje prednost NATO kot platformi za urejanje varnostnih vprašanj v Evropi in si prizadeva predvsem za podporo ZDA.
- V zadnjem času tudi Velika Britanija trdno stoji za pogledi Washingtona glede OVSE kot predvsem humanitarnega instrumenta.
- V tem kontekstu so propadli poskusi približevanja stališč z Rusko federacijo glede vloge OVSE in njegovih institucij, na primer opazovalcev volitev.

- Zaradi nezmožnosti doseganja dogovora v EU in OVSE so 2003 propadli poskusi oživitve pogovorov glede bodoče vloge OVSE v operacijah ohranjanja miru.

Kakor koli že, EU je še vedno v najboljši poziciji, da spodbudi revitalizacijo OVSE. Najprej pa mora sama uskladiti mnenja in interese, še posebej glede skupne politike do Ruske federacije. Kakršen koli poskus revitalizacije bo moral nasloviti temeljna politična vprašanja, ki delijo organizacijo, kot sta na primer rastoči prepad vrednot in nastajanje novih ločnic v Evropi ter njeni soseščini.

Rastoči prepad vrednot. V začetku 90., zlati v dobi KVSE, so mnogi, še zlasti Rusi, organizaciji napovedovali še boljše čase, morda tudi prevzem nekaterih funkcij, ki sta jih do tedaj opravljala NATO in Varšavski pakt. Rusi so menili, da sta obe organizaciji preživeti, a so se zmotili. NATO je postal le še močnejši in ruski interes za razvoj OVSE v zastavljeni smeri je skopnel. V zadnjem desetletju predstavniki Ruske federacije kritizirajo OVSE kot enostransko zahodno usmerjeno organizacijo in postavljajo pod vprašaj skupne temelje zaveze in obveznosti, ki so jih sprejeli v okviru OVSE. Očitajo ji tudi, da se ukvarja le z vzhodnimi državami, medtem ko si pred kršitvami na zahodu zatiska oči. Resnici na ljubo imajo do neke mere tudi prav. Spomnimo se kritik predstavnikov EU na račun ravnanja vojske ZDA z ujetniki v oporišču Guantanamo, povečanja homofobije v srednji in vzhodni Evropi, potem ravnanja z muslimani v zahodni Evropi po terorističnem napadu na ZDA septembra 2001 in omejevanja svobode ter človekovih pravic potem.

Abstrahirati vprašanje prepada vrednot le na ločnico vzhod – zahod bi bilo preveč poenostavljeno. Pogovori o tem se lahko organizirajo le v okviru OVSE, saj preostale organizacije niso primerne zaradi ne dovolj univerzalnega članstva ali zaradi pomanjkanja učinkovitih sredstev ter postopkov za reševanje zadev s področja humanitarne dimenzije. Sedanji pogovori, osredotočeni le na izpolnjevanje zavez in ne na politična vprašanja v ozadju, lahko proces reform le podaljšajo, velike koristi pa ni pričakovati.

Nastajanje novih ločnic v Evropi. Na evrazijskem kontinentu v zadnjih petih letih opazamo dvoje delno nasprotnih si združevalnih gibanj. Na eni strani rastoče evropske in Evro-atlantske

strukture z NATO in EU na čelu, na drugi pa številne nove organizacije, nastale največkrat na pobudo Rusije na prostoru nekdanje Sovjetske zveze in njenih sosed, ki v Moskvi še vedno vidijo bližjega zaveznika od Bruslja ali Washingtona. V 90. letih je še obstajal interes, da se Rusija pridruži zahodnim integracijam, po začetnem razočaranju pa si je Rusija izgradila novo varnostno okolje.

Politične posledice tekmujočih skupin na ekonomskem področju bi bile velike. Predvsem bi lahko ogrozil projekt celovite in svobodne Evrope, kar je bil eden od temeljev sodelovanja v okviru OVSE. Posledice so lahko tudi varnostne, spodbudi lahko novo oboroževalno tekmo v Evropi in pripelje do novih težav v energetske preskrbi Evrope. Čeprav so ta vprašanja zajeta tudi v mnogih dvostranskih sporazumih, kot je na primer NATO – Ruski Svet ali v kontekstu EU-ruskih odnosov, lahko OVSE kot organizacija z najširšim članstvom ponudi prostor za razpravo o temeljnih vprašanjih, v katerem lahko sodelujejo enakopravno vsi vpleteni. V tem trenutku lahko EU razpravlja dvostransko o vprašanjih energetske varnosti tako z Rusijo kot s preostalimi tranzitnimi državami ali državami dobaviteljicami. Le OVSE je v regiji sposoben organizirati razpravo z vsemi vpletenimi naenkrat in načeti razpravo o skupnih vprašanjih varnosti. Enako lahko OVSE ponudi prostor za razpravo med NATO in CSTO, ki nimata institucionaliziranih rednih stikov.

4.4 SE (Svet Evrope)

SE je postal pomemben akter v nekaterih vidikih evropske varnostne politike, zlasti v zvezi s humanitarno dimenzijo varnosti. Dejansko nobena druga organizacija, ki deluje na področju OVSE, nima tako podobnega mandata kot prav SE, še posebej v razvoju demokratičnega upravljanja in pospeševanja človekovih ter manjšinskih pravic. Ustanovljen je bil leta 1949 in ga je sprva sestavljalo 10 držav. Leta 1950 so predstavili Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in leta 1959 ustanovili Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu. Statut SE zahteva, da člani sprejmejo načela pravne države in vsem prebivalcem priznajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prevezel je tudi vodilno vlogo pri spodbujanju evropskega sodelovanja na področjih kulture, izobraževanja, varovanja okolja, parlamentarne

demokracije in socialne politike. Tako se je skoraj v celoti osredotočil na humanitarno dimenzijo kot bistveni del varnosti. Na srečanju na vrhu Sveta Evrope voditeljev držav na Dunaju v oktobru 1993 je nalogam spodbujanja demokratičnega razvoja dodal nekaj novih odgovornosti, in sicer za boj proti rasizmu, nestrpnosti, ksenofobiji in antisemitizmu, hkrati pa spodbuja sprejetje ukrepov za vzpostavitev zaupanja za preprečitev medetničnih konfliktov, predvsem v novih državah članicah na vzhodu.

Tako OVSE kot Svet Evrope se zavzemata, vsaka v skladu s svojim mandatom, za promocijo stabilnosti in varnosti v Evropi na temelju demokracije, vladavine prava in ob spoštovanju človekovih pravic. Za razliko od OVSE so obveze, sprejete v sklopu SE, pravno zavezujoče. Področja, na katerih lahko organizaciji povečata svoje sodelovanje, so (OVSE Sekretariat 2008):

- Boj proti terorizmu.
- Preprečevanje trgovine z ljudmi.
- Strpnost in nediskriminacija.
- Vprašanja nacionalnih manjšin.

Organizaciji že sodelujeta na področju:

- Opazovanja volitev.
- Reforme pravnega sistema.
- Vprašanj Romov in Sintijev.
- Varovanja človekovih pravic.
- Demokratizacije.
- Vzpostavljanja lokalnih oblasti.

Zadnji v vrsti poskusov zajeti sinergijske učinke sodelovanja obeh organizacij je izražen v Deklaraciji o sodelovanju med OVSE in SE, ki so ga predstavili na tretjem Vrhunskem zasedanju voditeljev držav in vlad v Varšavi 16. in 17. maja 2005 (PC.DEC/670). Decembra 2004 je bila ustanovljena skupina za koordinacijo med OVSE in SE. Z namenom pospešiti proces sodelovanja so se lotili identifikacije področij, kjer je možno poglobljeno sodelovanje. Rezultati so predstavljeni vsako drugo leto izmenično na Dunaju in v Strasbourgu. Osnovna

struktura institucionalnih kontaktov med OVSE in SE je načrtovana v dokumentu Skupni katalog načinov sodelovanja (Svet Evrope 2000), ki je bil sprejet leta 2000 in ki zajema:

- Letna srečanja »2 + 2 ali 3 + 3« na visoki oziroma srednji ravni.
- Obiske generalnih sekretarjev in predsedujočih na srečanjih upravnih teles obeh organizacij, Stalnega sveta OVSE na Dunaju in Odbora ministrov SE v Strasbourgu.
- Srečanja skupine poročevalcev SE o odnosih z OVSE.

ODIHR (Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice) redno obvešča in deli informacije, ki jih pridobivajo predstavniki terenskih misij s predstavniki delegacij Sveta Evrope, ki delujejo v državah gostiteljicah. Na drugi strani strokovnjaki SE nudijo specialistično podporo aktivnostim OVSE na terenu. Kot primer lahko navedem sodelovanje ODIHR oziroma Parlamentarne skupščine OVSE s Parlamentarno skupščino Sveta Evrope v Kazahstanu.

Prav tako ODIHR tesno sodeluje s parlamentarno skupščino SE in Beneško komisijo za opazovanje volitev in pregled zakonodaje. Sodelovanje med SE in ODIHR na tem področju je nastalo pragmatično, vendar ne na formalnem nivoju. Nekako samoumevno je, da ODIHR nudi tehnično pomoč, medtem ko Skupščinsko telo SE prevzame politično oceno volitev. Na dan volitev tvorijo skupaj Mednarodno misijo za opazovanje volitev (IEOM), ki poda svoje poročilo takoj po volitvah. ODIHR svoje poročilo pripravi pozneje skupaj s priporočili za nadaljnje izboljšanje procesa volitev. Izjema oziroma poseben primer so bile volitve na Kosovu, kjer je SE na prošnjo UNMIK izvedel samostojno opazovanje volitev, medtem ko je bil OVSE naprošen, da prevzame organizacijo volitev (Furrer 2004).

Visoki komisar za vprašanja nacionalnih manjšin OVSE tesno sodeluje s SE pri analizi obstoječe zakonodaje in načrtovanja nove na področju pravic narodnih manjšin v številnih državah članicah OVSE. Sodelovanje so potrdili v praksi v primeru državljanstev in jezika v Estoniji in Latviji, v primeru statusa manjšin na Slovaškem in v Romuniji, izobraževanja in participacije manjšin v Makedoniji, v primeru vračanja beguncev na Hrvaškem in v drugih nekdanjih jugoslovanskih republikah, pa tudi v primeru priprave manjšinske zakonodaje v Jugoslaviji (Srbija in Črna gora). Visoki komisar OVSE se redno sklicuje na pravno določene norme Sveta Evrope na tem področju in je glede teh vprašanj v stalnem kontaktu s Parlamentarno skupščino SE, Odborom ministrov in Sekretariatom.

Predstavniki SE za varovanje svobode medijev tesno sodelujejo z OVSE na področju pregleda medijske zakonodaje in promocije dekriminalizacije klevet in žaljenja. Obe organizaciji sodelujeta v mnogih aktivnostih za dvig zavedanja, izmenjujeta informacije in ocene tveganj ter okolja za svobodno delovanje medijev v državah članicah. Vse to je privedlo do skupnih predstavitev zakonodajnih okvirov ali celo skupne diplomatske ali javne intervencije za zaščito svobode medije v Azerbajdžanu, Gruziji, Ukrajini, Rusiji, na Hrvaškem in v Jugoslaviji (Srbija in Črna gora). V zadnji so imeli celo zaplet z misijo OVSE v Beogradu, saj so imeli sprva težave sodelovati s SE.

Razliko v mandatih lahko opazimo tudi v zastopanosti predstavnikov na terenu. Medtem ko ima OVSE na terenu lahko tudi po več deset predstavnikov, SE pošlje le peščico strokovnjakov, podprtih z nekaj lokalnimi sodelavci. Mandat OVSE po navadi zajema mnoge aktivnosti, ki potrebujejo precej osebja, kot so treningi, opazovanja, pomoč v izgradnji institucij, svetovanje in dvigovanje zavedanja. Predstavniki SE se osredotočajo na kontakte z lokalno oblastjo, institucijami in civilno družbo v državi gostiteljici. Težave med predstavniki OVSE in SE mnogokrat nastanejo zaradi pomanjkanja osebja oziroma prevelikega obsega obveznosti, ki ne dopuščajo časa za koordinacijo.

Mnogokrat mandat terenskih misij OVSE zajema tudi opazovanje skladnosti delovanja z zavezami SE. Na področjih, kot so človekove pravice, državljanstvo in demokratizacija, organizaciji sodelujeta na terenu.

Svet Evrope deluje predvsem z vzpostavitvijo strogih meril za članstvo. Tako v nasprotju z OVSE, ki od članic zahteva potrditev namena, da živijo v skladu z zavezami, ki so zapisane v številnih dokumentih OVSE in te zaveze tudi redno spremlja, SE vnaprej predpisuje in zahteva od bodočih članic, da izpolnjujejo naslednje pogoje:

- Ustanove in pravni sistem morajo zagotoviti spoštovanje osnovnih načel demokracije, pravne države in spoštovanje človekovih pravic.
- Demokratični parlament, izbran na svobodnih in poštenih volitvah s splošno volilno pravico.
- Imeti morajo zagotovljeno svobodo izražanja, vključno s svobodo tiska.
- Imeti morajo določbe za zaščito pravic pripadnikov manjšin.
- Dokazati morajo, da spoštujejo določbe mednarodnega prava.

Države, ki ne izpolnjujejo teh obveznosti, so lahko začasno izključene iz članstva. Na primer, članstvo Rusije je bilo prekinjeno leta 1995 zaradi ravnanja ruskih oboroženih sil v Čečeniji.

Drugim nekdanjim komunističnim državam, ki še naprej ohranjajo smrtno kazen kot del svojega kazenskega zakonika, so tudi odrekli članstvo, saj menijo, da izvajanje smrtne kazni pomeni kršitev zoper človekove pravice.

Na splošno pa velja, da razen prenehanja članstva ni drugih sankcij, kar ne velja za OVSE, saj ko je enkrat država sprejeta v članstvo, ni nobenega pomembnejšega nadzora nad spoštovanjem načel. OVSE ima sicer nižje standarde za vstop v članstvo, pozneje pa ves čas spremlja in spodbuja svoje članice, da razvijajo standarde, tudi ko so postali polnopravni člani organizacije.

SE izpolnjuje svojo vlogo pri preprečevanju konfliktov in spodbujanju demokracije z uporabo metod, podobnih tistim, ki jih uporablja OVSE, vendar vedno z zaposlitvijo strokovnjakov, ki niso iz države gostiteljice. Na zahtevo pošlje SE osebje iz ustreznega oddelka v Strasbourgu, ki organizira seminarje, pomaga s strokovnimi nasveti ali organizira usposabljanja. Najpogosteje sodelujejo s člani misij OVSE, ki so tudi razporejeni na istem področju. SE tudi spremlja domnevne kršitve v državah članicah in še posebej hude kršitve prijavlja na Evropsko sodišče za človekove pravice.

Svet Evrope večino svojih naporov usmerja v sodelovanje z državami, ki so kandidatke za članstvo. V širši evropski regiji se trudi spodbuditi države zadostiti kriterijem za članstvo. Prav tako jim izdatno pomaga pri naporih za doseganje kriterijev. Z opredelitvijo svojega primarnega poslanstva, ki je spodbujanje dobrega upravljanja kot dolgoročni mehanizem za preprečevanje konfliktov, si je SE izbral vlogo, ki se v veliki meri prekriva z vlogo OVSE. Po navadi pa sledi svoji agendi in je le malo neposrednega sodelovanja med organizacijama, tudi kadar so pooblaščenici za delo na podobnih vprašanjih.

Posvetovanja o izboljšanju sodelovanja pogosto potekajo na najvišji ravni, na terenu pa je to pogosto težko uresničiti zaradi nekoliko drugačnih interpretacij svojih primarnih vlog. V nasprotju z OVSE Svet Evrope ne prevzema aktivne vloge pri preprečevanju, upravljanju in reševanju konfliktov. Na področju humanitarne dimenzije SE pogosto deluje vzporedno z OVSE,

vendar mu prepušča vodilno vlogo pri ukrepih preprečevanja, upravljanja in reševanja konfliktov. Tesno sodelovanje med misijami OVSE in Sveta Evrope je bistveno v tistih državah, kjer delujeta skupaj, vendar ne more biti dvoma, da ima OVSE še vedno več primerjalnih prednosti. Ima širši mandat na področju konflikta in bolj specifično vlogo pri preprečevanju in reševanju konfliktov. Ima širšo bazo članic, saj je članstvo definirano geografsko in ne politično. Že samo dejstvo, da so ZDA članica OVSE, predstavlja pomembno razliko med organizacijama. Prek svojih misij zagotavlja stalno dolgoročno prisotnost in izvaja terenske dejavnosti v velikem številu članic OVSE, ki še niso v celoti uveljavile demokratična načela ali so še možni konflikti. Ghebali (2004) opozarja, da je treba paziti, da ne bi odnosov med organizacijama ocenjevali preveč poenostavljeno. S tem cilja predvsem na predlog nekaterih držav članic, da naj bi organizaciji OVSE in SE na terenu povezali mandate, ne le aktivnosti kot do sedaj. Ghebali meni, da bi veliko bolj koristilo več discipline s strani Parlamentarne skupščine SE v procesu sprejemanja novih članic. Po njegovem kar nekaj članic ne dosega demokratičnih standardov, to pa posredno škodi tudi procesom demokratizacije pod okriljem OVSE.

Od vseh organizacij, ki sestavljajo mrežo evropskih varnostnih organizacij, ima po koncu hladne vojne Svet Evrope največ možnosti za prekrivanje ali podvajanje funkcij z OVSE. Zato je potrebno tesno sodelovanje med organizacijama, da ne postane nepotrebno podvajanje funkcij moteče in kontraproduktivno.

5 DILEME IN PREDLOGI REFORM

Malo obveščenih opazovalcev bi se ne strinjalo z ugotovitvijo, da je OVSE v krizi. Zaradi globokih nesoglasij organizaciji ni uspelo doseči soglasja niti o osnovni institucionalni strukturi niti na 30. obletnici ustanovitve v Helsinkih niti na zadnjih letnih srečanjih Ministrskega sveta (Kaim in Schmitz 2007).

Vse od razvoja stalnih institucionaliziranih mehanizmov leta 1990 se organizacija ukvarja s svojo vlogo in ustreznostjo. Članice OVSE se razhajajo predvsem zaradi treh temeljnih vprašanj (Pare 2005).

Konsenz. S prenehanjem blokovske razdelitve se je vpliv članic NATO povečal tudi na vzhodu. Videti je kot, da se OVSE ukvarja le z državami nekdanjega Varšavskega pakta in uveljavljanja demokracije po meri zahodnih držav. Rusija in nekatere druge naslednice SZ se počutijo ogrožene in očitajo organizaciji dvojne standarde in vmešavanje v notranje zadeve. Zato z blokiranjem sprejemanja odločitev, ki zadevajo samo delovanje OVSE, izkoriščajo konsenz za izsiljevanje odločitev na za njih pomembnejših področjih, kot je na primer spremljanje demokratičnih volitev.

Humanitarna razsežnost OVSE. V Moskovskem dokumentu, sprejetem leta 1991, so se vse članice obvezale dati prednost humanitarni dimenziji. To pomeni, da so kršitve človekovih pravic v neposredni pristojnosti mednarodne skupnosti pod okriljem OVSE, ne pa le notranja zadeva države članice OVSE. Ker so se po koncu hladne vojne notranji konflikti pojavili kot prevladujoča oblika varnostnih groženj, predvsem na območjih nekdanje Jugoslavije in Varšavskega pakta, nekatere države, še posebej Rusijo, ta dogovor preganja kot nočna mora.

Prekrivanje z drugimi mednarodnimi organizacijami. Delovanje OVSE se vse bolj prekriva z delovanjem drugih mednarodnih organizacij. Širitev Evropske unije, NATO in Sveta Evrope na vzhod odpira vprašanja relevantnosti organizacij, vključno z OVSE. Če NATO učinkoviteje rešuje vprašanja varnosti v Evropi, zakaj potem OVSE? Enako se lahko vprašamo glede EU in gospodarskega sodelovanja ter Sveta Evrope in spodbujanja demokracije. Glavna prednost OVSE ostajata njena sestava in realistična narava celovitega pristopa, ki zagotavlja odprte komunikacijske poti med državami članicami. Pristop sicer ne zagotavlja uveljavljanja demokracije, je pa nujen pogoj za vzdrževanje dialoga.

5.1 Prvi val reform: Institucionalizacija

Po optimizmu leta 1990, izraženem v Pariški listini za novo Evropo, v kateri so zapisali, da je obdobje konfrontacij in delitev v Evropi končano ter da se začneja doba demokracije, miru in enotnosti med evropskimi narodi, je v mnogih delih nekdanj komunistično orientiranega dela

Evrope izbruhnil nov val nasilja. To je dalo zagon nekdanji KVSE za pospešeno institucionalizacijo mnogih procesov in uvedbo novih mehanizmov za reševanje kriznih situacij. Uvedene so bile nove stalne institucije in telesa, kot sta Zasedanje na vrhu in letno srečanje zunanjih ministrov na zasedanju Ministrskega sveta. Vzpostavljena je bila stalna infrastruktura z ustanovitvijo sekretariata na Dunaju in Pragi. Uvedene so bile nove funkcije generalnega sekretarja, predsedujočega in visokega predstavnika za nacionalne manjšine. Posledično je KVSE postajal vse bolj organizacija, ki se je leta 1994 preimenovala v OVSE (Organizacija za Evropsko varnost in sodelovanje).

Razvoj po letu 1990 ni bil le političen, temveč je OVSE postal zelo aktiven tudi na terenu. S ciljem iskanja rešitve konflikta na Balkanu je ustanovil svojo prvo terensko misijo v regiji. Misije so kmalu postale eden najpomembnejših vidikov organizacije. OVSE izvaja aktivnosti v vseh fazah konflikta – od zgodnjega opozarjanja in preprečevanja konfliktov do njihovega reševanja in pokonfliktne obnove (Bakker in Pietersma 2005). Osnovna ideja delovanja OVSE je celovita varnost, kar pomeni, da je varnost nedeljiva in vključuje tako vojaško-politični, gospodarsko-okoljski in tudi humanitarni vidik, uveljavlja se celovito vključujoče in v sodelovanju med mednarodnimi subjekti.

Pomembna lastnost OVSE je tudi operativna prilagodljivost. V primerjavi z nekaterimi drugimi mednarodnimi organizacijami ima OVSE relativno majhno organizacijo, ki skupaj s terenskimi misijami uživajo velik delež svobode pri svojem delovanju. To ji daje možnost hitrega in učinkovitega prilagajanja.

5.2 Rastoče težave in pozivi k reformam

Po letu 1990 se je paleta varnostnih vprašanj, s katerimi se ukvarja OVSE, zelo povečala. Čeprav je organizacija precej uspešna v večini svojih aktivnosti, se je zaradi pretirane širine aktivnosti pojavil strah pred pretirano razdrobljenostjo in prekrivanjem dejavnosti. OVSE je ponekod vpleten v razprave o situacijah, za katere nima niti dovolj ljudi niti strokovnega znanja.

Naslednje težave so povezane z ozkimi grli v lastni organizaciji, ki so povezane z dolgotrajnim procesom sprejemanja odločitev s konsenzom, omejenimi pristojnostmi in vpliva Parlamentarne skupščine in relativne majhnosti sekretariata.

Dodaten problem sta omejen prostor za politični dialog in pomanjkanje preglednosti v procesu odločanja znotraj OVSE. Mnoge nekdanje sovjetske republike se počutijo izključene. Še posebej Ruska federacija se je pogosto pritoževala zaradi podrejene vloge v procesu odločanja. Svoje nestrinjanje so izrazili v skupni izjavi SND, imenovani Moskovska izjava in Poziv iz Astone. Oba dokumenta govorita poleg pomanjkanja preglednosti tudi o domnevnih dvojnih merilih in načinu vodenja terenskih misij. Po njihovem mnenju je tudi precej veliko nesorazmerje v pozornosti, ki jo OVSE posveča humanitarni dimenziji na račun preostalih. Prav tako jih moti geografska razporeditev misij, ki se izvajajo praviloma vzhodno od Dunaja.

Nujnost reform je postala očitna zlasti v zadnjem času, ko Rusija in druge vzhodne države ne le jasno izražajo svoje nestrinjanje, temveč tudi aktivno ovirajo delovanje organizacije, na primer s preprečevanjem sprejemanja proračuna ali sprejemanja zaključne izjave na zasedanjih Ministrskega sveta v zadnjih nekaj letih. Rusija ovira tudi reševanje nekaterih regionalnih konfliktov, na primer v Moldaviji in Gruziji. V primeru konflikta v Čečeniji zahodni opazovalci očitajo Rusiji neposredno kršenje načel OVSE.

Reforme so potrebne tudi zaradi zunanjih dejavnikov, zlasti širitev EU, NATA, in Sveta Evrope, ne le zaradi notranjih nesoglasij. Razvoj je poleg večjega sodelovanja med organizacijami prinesel tudi vse večje prekrivanje dejavnosti in pristojnosti. Tako je nastala potreba po vnovični opredelitvi vloge in nalog OVSE v novi varnostni arhitekturi Evrope.

V letu 2005 sta Parlamentarna skupščina in neodvisna komisija predstavili svoj predlog institucionalnih reform (Kaim in Schmitz 2007). Obe izhajata iz predpostavke, da sta v zadnjih letih ogroženi učinkovitost organizacije in njena politična podlaga. Obe poročili poudarjata potrebo po utrditvi izvršilne vloge generalnega sekretarja OVSE in politične vloge

predsedujočega organizacije na račun tistih mehanizmov, ki odražajo pluralnost članic. Namen tega predloga je zagotoviti OVSE, da bo sposobna na krize odgovoriti hitro in učinkovito.

Drugi predlog predpostavlja sprostitev konsenzualnega principa sprejemanja odločitev z namenom premostiti težave z blokiranjem sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na samo delovanje organizacije, in tako preprečiti možnosti političnega izsiljevanja organizacije s strani posameznih držav. Ta poziv se nanaša predvsem na ravnanje Rusije in njene politike vplivanja na odločitve. Rezultat tega je, da organizacija že od 2003 ni uspela sestaviti skupne zaključne izjave na letnih srečanjih Ministrskega sveta. V tem kontekstu lahko ocenimo kot uspešno zasedanje Ministrskega sveta v Ljubljani 2005 (OVSE Slovenija 2005), kjer so uspeli doseči dogovor o financiranju organizacije in o časovnici nadaljnjih reform, ki naj bi povečale učinkovitost organizacije. Preostalo je odprto ključno politično vprašanje reforme, model organiziranja OVSE – naj bo Evro-atlantska varnostna organizacija, ki ščiti interese držav članic, ali naj s podporo procesom politične in družbene preobrazbe postane organizacija, ki ščiti človekove pravice posameznika.

5.3 Common Purpose – končno poročilo in priporočila Skupine eminentnih oseb za izboljšanje učinkovitosti OVSE

Mandat Skupine eminentnih oseb je bil usmeritev pozornosti na organizacijo samo in ne na ukvarjanje z novimi varnostnimi izzivi v Evropi. Priporočila, ki so jih dali, se nanašajo na poskus revitalizacije OVSE.

Napetosti so se zaostriale na zasedanju ministrskega sveta v Sofiji 2004, kjer se niso uspeli dogovoriti o skupni zaključni izjavi v glavnem zaradi nasprotovanja Rusije predlogu deklaracije glede razmer v Ukrajini, Moldaviji in Gruziji. V odgovor so udeleženci izrazili prepričanje, da lahko OVSE izboljša svojo učinkovitost, in sklenili ustanoviti Skupino eminentnih posameznikov za izboljšanje učinkovitosti OVSE. Poročilo je bilo predstavljeno Stalnemu svetu 27. junija 2005, decembra istega leta na zasedanju Ministrskega sveta v Ljubljani pa naj bi sprejeli predlog projekta reform.

Namen skupine je bil dati nov zagon političnemu dogovarjanju in ponuditi novo vizijo organizacije v 21. stoletju, pregledati njeno učinkovitost, njenih teles in strukture ter predlagati ukrepe, ki bodo spremenili organizacijo, tako da bo kos prihodnjim izzivom (OVSE Slovenija 2005).

Poročilo sestavljajo trije deli. V prvem analizira primerjalne prednosti OVSE, v drugem opisuje odnos med tremi dimenzijami koncepta varnosti OVSE (politično-vojaški, gospodarsko-okoljski in humanitarni vidik), v tretjem pa predlaga nekatere ustrezne strukturalne spremembe. V poročilu so dobro predstavljeni problemi, s katerimi se OVSE sooča, in njene prednosti. Na drugi strani priporočila ostajajo preveč splošna, da bi lahko sklepali na njihov učinek, ali vključujejo administrativne reforme, ki so sicer pomembne, ne odražajo pa pomembnosti dejstva, da se organizacija sprašuje o lastni eksistenci. Kot glavne spremembe predlaga (Skupina eminentnih oseb 2005):

- *Utrditi odnose med OVSE in drugimi mednarodnimi organizacijam, zlasti z OZN, EU, NATO in Svetom Evrope na področjih, kjer lahko OVSE izdatno pripomore. Rezultat širjenja in spreminjanja EU, NATA in Sveta Evrope je vse večje prekrivanje članstva, zmogljivosti in tudi pristojnosti med temi organizacijami. Prav tako je vloga OVSE v različnih državah videna različno, na kar med drugim vplivajo tudi odnosi med temi različnimi organizacijami. Dobro vodenje, upoštevanje interesov vseh članic, sodelovanje in koordinacija s preostalimi igralci so zagotovilo za skupno in splošno varnost na področju OVSE.*
- *Ustvariti povezave med aktivnostmi in strukturami povezanimi z vsako od treh dimenzij varnosti. Vsestranski pristop in mandat predstavljata največjo moč organizacije. Globalizacija, vse večja medsebojna odvisnost in nove grožnje vodijo k novi zameglitvi meja med različnimi vidiki. Ozek enodimenzionalni pristop je vse manj primeren. Večdimenzionalni pristop k evropski varnosti pa je vse bolj potreben, tako na konceptualnem nivoju in pri organizaciji koordiniranih praktičnih dejavnosti. OVSE je opremljen in organiziran za tak večdimenzionalni pristop. Še več, učinkovito večstransko delovanje lahko omogoči skupne akcije, s katerimi bi se lotili mednacionalnih in drugih izzivov. Zato skupina predlaga, da je treba meddimenzionalni pristop uporabiti v vseh vidikih delovanja OVSE, vključno z Ekonomskim forumom, razpravami o proračunu in tudi v programskih osnutkih ter komunikacijskih materialih.*

- *Znova pretehtati aktivnosti na področju gospodarske in okoljske dimenzije* z namenom zagotoviti možnosti preusmerjanja finančnih sredstev iz bogatejših mednarodnih organizacij namesto organiziranja samostojnih projektov, za katere OVSE nima ustreznih sredstev. Predlagajo, da bi moral OVSE večjo pozornost posvetiti podpori in pomoči na lokalnem nivoju z mobilizacijo sredstev ter ekspertiz drugih lokalnih organizacij, kot so EU, Svetovna banka, UNDP, EBRD, NVO in drugi. Tak pristop bi povečal OVSE možnosti za sodelovanje in bi utrdil zvezo med ekonomskim razvojem, meddržavnim gospodarskim sodelovanjem, dobrim vodenjem in demokratizacijo. S povezovanjem mednarodnih igralcev s sredstvi, z gostitelji s posebnimi potrebami lahko OVSE podpira pragmatičen pristop, ne da bi pri tem moral razvijati nepotrebne lastne projekte.
- *Standardizacijo postopkov spremljanja volitev in razvoj strokovnega znanja, ki ga OVSE poseduje na tem področju.* V poročilu so zapisali, da so človekove pravice in varnost nedeljivo povezane. Spremljanje uveljavljanja standardov na področju človekovih pravic pomeni poseben izziv in je v mnogih primerih zelo občutljivo opravilo. Spremljanje mora biti standardizirano in nepristransko. Le tako lahko spodbujamo prakso enakega ravnanja in povečane preglednosti. Področje, na katerem ima OVSE/ODIHR bogate izkušnje, sta spremljanje in pomoč pri organizaciji volitev. Pomemben je nadaljnji razvoj mehanizmov OVSE na tem področju, le tako bo sposoben se odzvati na prošnjo za pomoč svojih članic pri izvršitvi že sprejetih obvez in tudi novih, ki jih prinaša nezadržen razvoj, kot je na primer uporaba novih tehnologij. Glede na dosedanje izkušnje je treba nameniti posebno pozornost standardom za spremljanje volitev. Potreben je nadaljnji razvoj kriterijev in metodologij, ki zagotavljajo objektivnost, preglednost in profesionalizem. Obenem je potreben pristop, ki zagotavlja enakopravno obravnavo vseh držav članic. Obstoječi pravilnik o spremljanju volitev in drugih volilnih mehanizmih ter praksah je treba periodično nadgrajevati z aktivnejšo udeležbo izvajalcev volitev iz različnih teles, ki spremljajo volitve.
- *Pridobitev pravnega statusa, ki bo OVSE omogočil postati polnopravna mednarodna organizacija.* Skupina meni, da je treba dvigniti nivo zavedanja glede organizacije v državah članicah. Treba je zaključiti proces spreminjanja organizacije iz konference v polnokrvno organizacijo, končno je treba spremeniti države »udeleženske« v države »članice«. Ugled OVSE kot mednarodne organizacije je načet zaradi pomanjkanja pravne podlage osebnosti organizacije.

Nejasen pravni status učinkuje tudi na osebje OVSE, kadar so nameščeni na krizna območja brez diplomatske zaščite. Zato Skupina predlaga, da bi države članice morale razviti jasen statut ali ustanovno listino OVSE, ki bi opredeljevala osnovne cilje, principe in obveze, pa tudi strukture glavnih upravljavskih teles organizacije. Tako bo OVSE postal polnokrvna regionalna organizacija.

- *Razviti jasne dolgoročne prioritete in tako utrditi pojavnost in odgovornosti generalnega sekretarja* v operativni podpori, še posebej v terenskih operacijah. Izhajajoč iz zaključnega poročila za sofijski sestanek Ministrskega sveta glede vloge generalnega sekretarja, Skupina predlaga, naj bo vloga generalnega sekretarja nadgrajena tako, da bo omogočala predstavljati javni obraz organizacije, dajati vtis trdne dolgoročno orientirane identitete OVSE in njenih operacij ter igrati pomembnejšo vlogo pri odkrivanju potencialnih groženj regionalni varnosti, po posvetu s predsedujočim pa opozoriti članice. Predlaga tudi aktivnejšo vlogo pri razvoju operativnega dela prioritete OVSE in v operativnem vodenju terenskih misij. Generalni sekretar naj bi, kot narekuje razvoj dogodkov, poročal Stalnemu svetu glede aktivnosti, povezanih s terenskimi operacijami. Predlaga tudi, da prevzame v kriznih situacijah vodenje operativnih akcij OVSE, s predlaganjem ciljev za obdobje več let pa bi prevzel pomembnejšo vlogo tudi v načrtovanju (vključno z napovedjo proračuna). Ne nazadnje je cilj postati osrednji kontakt za druge mednarodne in nevladne organizacije za katera koli vprašanja, ki presegajo pristojnosti posameznih OVSE struktur in institucij.

Za izboljšanje načrtovanja in stalnosti in zmanjšanje verjetnosti, da se bodo prioritete spreminjale letno, je potrebno dolgoročno načrtovanje, temelječe na že uveljavljenih strategijah. S povečanjem vloge generalnega sekretarja v zagotavljanju konsistentnosti in stalnosti lahko to še povečamo.

- *Ohraniti pravilo konsenza.* Konsenz mora ostati način sprejemanja odločitev. Da bi preprečili dolgotrajne debate glede imenovanj na pomembne funkcije v organizaciji, članice predlagateljice ne bi smele izkoriščati pravila konsenza za izsiljevanje. Države, ki ga blokirajo, je treba javno imenovati.
- *Znova pretehtati vlogo Ministrskega sveta* glede političnih izjav in opredeljevanja v zvezi s poročili analiz trenutnih problemov, za katere lahko poskrbi Stalni svet. Sestanki Ministrskega sveta so bili vrsto let še posebej težavni. Kazalo je, da so (vključno s pripravami) prepolni

poročil in odločitev, ki bi jih lahko opravil Stalni svet. Skupina predlaga pregledati priprave na sestanke Ministrskega sveta in znova premisliti obliko odločanja v Ministrskem svetu. Objava uradnih rezultatov v dogovorjenem političnem komunikeju lahko pomaga spet pridobiti pozornost javnosti za ta osrednji letni dogodek OVSE. Vodilno vlogo pri določanju političnih prioritet in načrtovanju aktivnosti Organizacije bi moral imeti Stalni svet v soglasju z odločitvami Ministrskega sveta in v skladu z načrtovanimi sredstvi.

- *Povečati učinkovitost terenskih operacij*, še posebej v povezavi z jasnostjo mandatov, dogovorjenih z državami gostiteljicami, odgovornostjo in transparentnostjo pri izbiri vodij misij. Skupina za izboljšanje terenskih misij med drugim predlaga naslednje ukrepe:

- a) Mandat mora zagotavljati, da so vsi cilji misije jasni in dogovorjeni med OVSE ter državo gostiteljico.
- b) Mandat naj običajno ne bi bil podeljen za obdobje, daljše od enega leta, z možnostjo podaljšanja, ki je odvisno od posameznih nalog in dogovora z državo gostiteljico.
- c) Za izboljšanje vodenja in lažje sprotno ocenjevanje dela terenskih misij je treba izdelati stvaren model vrednotenja za merjenje napredka in trajanja veljavnosti mandata.
- d) Z namenom povečati odgovornost in politični nadzor bi morali vodje misij osebno predstaviti poročilo Stalnemu svetu vsaj dvakrat na leto. Dodatno bi morali, kjer obstajajo, imeti redne sestanke z neformalnimi skupinami.
- e) Generalni sekretar bi moral prevzeti vodilno vlogo pri operativnem vodenju terenskih misij.
- f) Vodje misij bi morali pripravljati redna in spot poročila generalnemu sekretarju, kopijo sporočila pa poslati tudi predsedujočemu.
- g) Terenske misije potrebujejo več strokovne pomoči; še posebej v vseh fazah operacij izgradnje zmogljivosti je potrebna učinkovitejša raba kratkih obiskov osebja institucij OVSE.
- h) Posebno pozornost je treba posvetiti zaposlovanju lokalnih sodelavcev, z namenom zgraditi nacionalne zmogljivosti, sposobne sodelovati v terenskih aktivnostih pod okriljem OVSE. Pozoren je treba biti tudi na razlike v plačah in spodbujati rotacijo zaposlenih.
- i) Skupina posebej poudarja pomembnost, da je proces izbire vodij misij pregleden in tekmovalen, kot je le mogoče. Imenovati bi ga moralo predsedstvo v soglasju z generalnim sekretarjem in državo gostiteljico. Za izboljšanje trenutne situacije Skupina predlaga, da so sekretariat, institucije, osebni in posebni predstavniki plačani iz osnovnega proračuna OVSE. To

bi lahko povzročilo večji profesionalizem na teh položajih in jih približalo širšemu krogu kandidatov.

Glede na položaj, vlogo in pristop OVSE Skupina eminentnih oseb med drugim priporoča, naj se organizacija posveča predvsem področjem, na katerih ima najbolj razvito dejavnost in znanje ter s tem primerjalno prednost pred drugimi mednarodnimi organizacijami (Bakker in Pietersma 2005). Menijo, da bi moral OVSE največ pozornosti posvečati razvoju na področju političnega dialoga, zgodnjega opozarjanja in preprečevanja konfliktov, pokonfliktni obnovi, nadzoru oboroževanja in ukrepom za graditev zaupanja in varnosti. Preostale prednostne naloge vključujejo tudi boj proti terorizmu, upravljanje meja, spodbujanje regionalnega gospodarskega sodelovanja, pomoč pri izgradnji demokratičnih institucij in spodbujanje dobrega vodenja. Prav tako omenjajo boj proti trgovini z ljudmi, mamili in orožjem, spodbujanje strpnosti in nediskriminacije, zaščiti svobode medijev in opazovanju volitev. Poudarjajo tudi, da je treba za izboljšanje celovite, skupne in kooperativne varnosti združiti napore v vseh treh dimenzijah delovanja OVSE. V zvezi s humanitarno dimenzijo ne glede na občutljivost zaključnih poročil poudarjajo neločljivost človekovih pravic in varnosti.

V delu, ki govori o strukturnih spremembah, jezik ni več tako diplomatski in splošno sprejemljiv. Dotaknejo se nekaterih konkretnih vprašanj, kot so na primer identiteta OVSE, proces sprejemanja odločitev in priporočil, vloga predsedujočega in generalnega sekretarja, terenske operacije in operativne zmogljivosti. Glede identitete je zanimivo priporočilo, naj Stalni svet prevzame vodilno vlogo pri določanju političnih prioritet in načrtovanja aktivnosti v skladu z odločitvami Ministrskega sveta. Istočasno predlaga tudi večjo vlogo generalnega sekretarja pri zagotavljanju doslednosti in neprekinjenosti dela OVSE.

Naslednji pomemben predlog je oblikovanje statuta organizacije, ki bi izražal osnovne cilje, načela in obveze OVSE kot tudi določil strukturo glavnih teles. Ta priporočila kažejo na željo trdno določiti postopke delovanja organizacije – ideja, ki je bliže kritikom iz Moskve kot zahodnim prestolnicam. Prav tako predlagajo jasnejši vlogi predsedujočega in generalnega sekretarja. V osnovi naj bi bila vloga predsedujočega vodenje političnih aktivnosti OVSE,

generalni sekretar pa naj bi se z okrepljenim sekretariatom posvečal predvsem operativnemu vodenju.

5.4 Odzivi na predloge Skupine

Pričakovanja med konferenco Ministrskega sveta v Ljubljani so bila zelo velika. Mnoge države so želele vključiti nekatera priporočila v zaključno izjavo, vendar soglasja ni bilo. Kot alternativo je Ministrski svet sprejel »Roadmap« - načrt nadaljnjih aktivnosti, ki je prenesel odločanje o večini ključnih zadev na poznejši datum.

Predstavitve poročila Skupine eminentnih posameznikov ni povzročilo takojšnje reakcije članic organizacije. Na prvem naslednjem sestanku v zvezi s tem dokumentom na Dunaju, 12. septembra 2005, je predsedujoči, slovenski zunanji minister Dimitrij Rupel, predstavil povzetek poročila kot osnovo za nadaljnje razprave. Svoje mnenje o poročilu je podal tudi ameriški predstavnik Kurt Volker, ki je dejal, da lahko reforme okrepijo OVSE v tem, kjer je najboljši, vendar meni, da organizacija ne potrebuje večjih posegov. Jasno je poudaril tudi ameriško stališče, da močno podpirajo ohranitev prilagodljivosti OVSE in njegovo relativno nebirokratiziranost svojih struktur ter nasprotovanje kakršnem koli ustanovnem dokumentu, ki bi OVSE oblikoval kot mednarodno organizacijo s statusom osebe po mednarodnem pravu. ZDA prav tako nasprotujejo preoblikovanju vlog treh osebnih predstavnikov predsedujočega za vprašanja tolerance in nediskriminacije. Prav tako nasprotujejo spremembam, ki bi vodile k zmanjšanju prožnosti ali političnega vodenja predsedujočega. Na koncu je Volker poudaril pragmatični pristop in zaključil: »OVSE, kot je sedaj organiziran, dela dobro!«

Naslednji dan je ameriška ambasadorka Julie Finley postregla z dodatnimi podrobnostmi. Posebno skrb je izrazila v zvezi z dejavnostmi na področju humanitarne dimenzije, vključno z opazovanjem volitev, preprečevanjem trgovine z ljudmi, spodbujanjem strpnosti in podporo svobode in neodvisnosti medijev. Izrazila je tudi podporo povečani dejavnosti na področju politično-vojaške in gospodarsko-okoljske dimenzije, vendar ne na račun aktivnosti na področju humanitarne dimenzije. Prav tako je poudarila, da ZDA ne morejo podpreti predlogov, kot je na primer vnovično razpravljanje o preteklih dokumentih in zavezah, ali onemogočiti takojšnjih objav zaključnih poročil opazovalcev volitev v javnosti.

Tudi Nizozemci so načeloma podprli prizadevanja Skupine in njihovo poročilo in ga ocenili kot pomemben katalizator razprav o reformah OVSE, podprt s paleto konkretnih priporočil. Glede teh je nizozemsko stališče podobno ameriškemu. Menijo, da so spremembe potrebne, vendar ne na račun humanitarne dimenzije. Poudarjajo, da na tem področju OVSE naredi veliko dobrega, vendar bi lahko dejavnost okrepili na področju ostalih dimenzij.

Vzporedno s skupino eminentnih posameznikov je parlamentarna skupščina OVSE skupaj s Swiss institute of World Affairs organizirala kolokvij v Washingtonu in opravila svojo lastno analizo ter poskus mapiranja prihodnosti OVSE. Poročilo skupine eminentnih posameznikov omenja Parlamentarno skupščino v svojem poročilo le enkrat in ji namenja le skromno vlogo dvigovanja zavedanja o aktivnostih OVSE v nacionalnih skupščinah članic. Poročilo Parlamentarne skupščine o tem je drugačno, vendar v zvezi z vsemi drugimi vprašanji pristopa k reševanju podobno, vključno z večjo vlogo generalnega sekretarja.

Glavna značilnost poročila je vztrajanje na izgubi politične pomembnosti OVSE v očeh držav udeleženk. To dokazujejo z znižanjem pretiranega ukvarjanja s humanitarnimi dejavnostmi na račun vojaško-političnih in gospodarsko-okoljskih nivoja političnih predstavnikov v Ministrskem svetu. Poročilo zavrača očitke in predlaga povečanje aktivnosti na zadnjih dveh področjih, če le ni na škodo humanitarne dimenzije. V poročilu predlagajo: glede vprašanj proračuna, osebja in administracije bi morali spremeniti pravilo konsenza, večjo vlogo PA na posameznih področjih, vključno s sprejemanjem proračuna, in da mora osebje vključeno s tistimi v terenskih operacijah pokazati višji nivo profesionalnosti.

Zgodnejše reakcije so prišle s strani nevladnih organizacij. V začetku septembra so Mednarodna Helsinška zveza, nacionalni Helsinški odbor in Helsinški monitor organizirali seminar o prihodnosti OVSE. Predsedujoči Ari Bloed je v zaključnem govoru izrazil precejšnje odobravanje priporočil Skupine. Udeleženci seminarja so v razpravi poudarili tudi simboliko imena poročila Skupni namen (Skupina eminentnih oseb 2005). Drugačne kritike so se pojavile znotraj organizacije. Predsednik Parlamentarne skupščine OVSE Alcee L. Hastings je podprl idejo o reformah in poudaril upanje, da bo Ministrski svet na decembrskem zasedanju sprejel

ukrepe in dal nov zagon organizaciji. Bil pa je zelo kritičen glede dejstva, da Parlamentarna skupščina v Skupini ni bila zastopana. Prav tako je očital Stalnemu svetu, da se niso odzvali na poročilo Parlamentarne skupščine. Izrazil je zaskrbljenost, da pomanjkanje komunikacije med različnimi akterji znotraj organizacije onemogoča učinkovitost reform.

Po Cismas (2007) je glavna točka nesoglasja vprašanje, ali naj se OVSE ukvarja le z mehko obliko varnosti na humanitarnem področju ali naj se razvije v organizacijo z razvito ekonomsko in vojaško obliko delovanja. Četudi bi organizacija s tem pridobila učinkovitost, je težko pričakovati, da bodo članice dosegle konsenz za tako pomembne temeljne spremembe. Težave je pričakovati že pri sedanjem predlogu Skupine glede enakomernega in povezanega razvoja vseh treh stebrov, saj se že predlagatelji niso uspeli zediniti, ali naj bi predlagani Varnostni odbor nadomestil FSC ali le prevzel nevojaški del njegove dejavnosti (Skupina eminentnih oseb 2005). Iona Cismas dodaja: "Na Ministrskem svetu v Bruslju 2006 so dobili še genialnejšo zamisel, Ekonomski in Okoljski odbor ter Odbor humanitarne dimenzije naj bi postala neformalni podrejeni telesi Stalnega sveta. Namreč, vlogi zgoraj omenjenih teles sta zgolj omogočiti razpravo o različnih vprašanjih."

Zadnja leta je moč videti nekatere spremembe, ki so nakazane že v poročilu Skupine eminentnih oseb. Ne preseneča, da je bilo zelo malo storjenega za doseganje pravne osebnosti OVSE. V letu 2005 je slovensko predsedstvo pod sloganom "revitalizacija, reforma in rebalans" (OVSE Predsedujoči 2005) neuspešno skušalo zbrati vodje držav. To potrjuje tudi odločitev, št. 16/06, z zgovornim naslovom Razlagalna izjava Ruske federacije, ki predvideva ustanovitev neformalne delovne skupine ekspertov pod pokroviteljstvo Stalnega sveta in ki naj bi končala predlog konvencije o pravni osebnosti OVSE, pravnem položaju in privilegijev ter drugih posebnih pravic OVSE (OVSE 2006). V svojem komentarju ruski predstavnik dodaja, da po njegovem mnenju omenjena konvencija ne more zaživeti brez ustanovne listine ali statuta OVSE, ki bi mu dala status polnokrvne mednarodne varnostne organizacije.

Daleč najbolj kritičen je bil poznavalec OVSE Vladimir Socor. V članku za Eurasia daily monitor se je osredotočil na zaznane pomanjkljivosti poročila. Najbolj ga moti odsotnost reševanja najtrših problemov organizacije: neuspeh OVSE kot varnostnega posrednika v vzhodni

Evropi in rusko politično ter proračunsko izsiljevanje, ki je usmerjeno na vlogo OVSE pri promociji demokratičnih načel. Nadaljuje: »Poročilo popolnoma spregleda neuspeh OVSE v misijah v Moldaviji in Gruziji, kar je neposredni vzrok za diskreditacijo organizacije kot mirovne organizacije v državah gostiteljicah in tudi širše.« Socor na splošno opozarja na pomanjkanje kritike na račun Rusije. Verjame, da poročilo preprosto ignorira ta temeljna vprašanja, in namiguje na prizanesljivost in popustljivost do Rusije s strani držav nekdanjih članic Sovjetske zveze.

V odgovor na kritike Socorja in še nekaterih komentatorjev lahko ocenimo, da je povsem logično, da se je Skupina spretno ognila težavam z nestrinjanjem Rusije in drugih enako mislečih držav. Vedeti moramo, da naloga Skupine ni bila izdelava vseobsegajoče analize trenutnega stanja, temveč temeljni dokument za začetek strukturnih reform OVSE. Izhodišče je bilo tako iskanje skupnih točk in ne tistega, kar članice razdvaja. Tako je Skupina predstavila zamisli, o katerih so intenzivno razpravljali na različnih nivojih in ki niso nujno nove ter originalne. Zadevajo predvsem tista področja, glede katerih bi se članice lahko zedinile.

6 SKLEPI

Takoj po koncu hladne vojne, ko je Evropa potrebovala rešitve za preprečevanje etničnih spopadov, pomoč pri vzdrževanju stabilnosti in demokratičnem razvoju na novo nastalih držav, je OVSE zmožal dovolj inovativnosti, da je ustanovil institucije, kot sta na primer Visoki komisar za narodne manjšine ali ODIHR, in uvedel standarde, postopke in mehanizme, ki so dvignili nivo upravljanja z varnostnimi vprašanji v Evropi. V zgodnjih 90. letih je bil KVSE inkubator novih idej, ki je ustvaril množico novih institucij, mehanizmov in standardov:

- Dunajski dokument iz leta 1990, ki prinaša edinstven nivo vojaške transparentnosti.
- CFE – Pogodba o konvencionalnih silah v Evropi (CFE) je bila podpisana leta 1990 z namenom omejiti pet glavnih sistemov konvencionalne oborožitve.
- Kopenhagenski dokument iz leta 1990 je temeljni dokument na področju varovanja človekovih pravic, ki je ne nazadnje navdihnil tudi Svet Evrope pri izdelavi Okvirnega dogovora za zaščito nacionalnih manjšin.

- Moskovski dokument iz leta 1991, ki v besedilu Zaveze, sprejete na področju humanitarne dimenzije zadevajo vsako in vse države udeleženke ter niso notranja zadeva posameznih držav, legitimira vtikanje v notranje zadeve držav članic na humanitarnem področju, je revolucionarni dogovor in postavlja precedens za nadaljnje razprave o pravici do zaščite v okviru OZN.
- Ustanovitev funkcije visokega komisarja za nacionalne manjšine je edinstvena rešitev na področju preprečevanja medetničnih spopadov. Še vedno ostaja ena redkih večstranskih organizacij na področju preprečevanja konfliktov.
- Metode in standardi na področju opazovanja volitev so svetovno znani in predstavljajo znak kakovosti vladam postkomunističnih držav za legitimizacijo modela vladanja.
- Terenske misije OVSE so bile novost v sistemu preprečevanja konfliktov in graditve miru. Pokazale so potencial, ki ga imajo regionalne mednarodne organizacije za spopad z grožnjami, še preden se razvijejo v konflikt, in tudi za pomoč pri učinkoviti obnovi družbe po končanem konfliktu.
- OVSE je bil tudi pionir v boju proti trgovini z ljudmi in razvoju pomoči na področju policije. Ti standardi so nastali iz potrebe, ker niso obstajali. Evropa je potrebovala rešitve za na novo nastale izzive in grožnje. Pobude so prihajale od znotraj, od članic na zasedanjih in seminarjih.

V prvem obdobju po koncu hladne vojne leta 1990 je bila Rusija šibka, njena zunanja politika pa precej odvisna (De Witte 2004). V tem obdobju je močno podpirala KVSE, v kateri je imela enakopraven položaj z drugimi velikimi silami, zlasti ZDA, in si prizadevala, da bi postala Konferenca osrednje mesto za politično usklajevanje in odločanje glede varnosti v Evropi. Tudi NATO vidi v OVSE organizacijo, ki bi bila lahko sposobna združiti varnostna prizadevanja v regiji. V Londonski deklaraciji iz leta 1990 so zapisali: »Z zblizanjem držav Evrope in Severne Amerike bi OVSE moral prevzeti pomembnejšo vlogo v Evropi,« in predlagali, da naj bi na Sestanku na vrhu OVSE v Parizu novembra 1990 določili, kako naj bo organizacija institucionalno organizirana, da bi postala forum za politični dialog v združeni Evropi.

Kmalu po razpadu SZ je NATO začel razvijati svoje nevojaške dejavnosti. Ustanovil je NACC (Severnoatlantski svet za sodelovanje), v katerega se je poleg 16 članic NATA včlanilo še 9 držav iz srednje in vzhodne Evrope. Leta 1994 ga je nadgradil s programom Partnerstvo za mir. Glavna naloga tega programa je bila pomagati državam, ki se potegujejo za članstvo v NATO,

zadostiti kriterijem za članstvo in prilagoditi zmogljivosti ter postopke. V prvih letih 90. je KVSE ostal najpomembnejši okvir za reševanje varnostnih vprašanj, še toliko bolj po letu 1992, ko je postal skladen s poglavjem VIII Ustanovne listine OZN. Tako je pridobil sposobnost za razvoj dejavnosti pri ohranjanju miru. Postavilo se je vprašanje, ali naj organizacija razvije svoje zmogljivosti za posredovanje v konfliktih, vendar je naposled obveljalo stališče, da je cenovno najučinkovitejše, če OVSE povabi od primera do primera k sodelovanju sile NATO, ki so najbolj usposobljene za naloge vojaškega posredovanja, izvajanja sankcij ali vsiljevanja miru.

Na konferenci v Budimpešti 1994 so se prvič pokazala različna stališča glede nadaljnjega razvoja OVSE. Istega leta je NATO ustanovil Skupne združene enote za posredovanje (CJTF), ki so postale ključni vidik nove funkcije upravljanja s krizami. Zmožnost zagotoviti mednarodne sile »voljnih in sposobnih« za posredovanje zunaj področja NATO je močno povečalo politično prilagodljivost organizacije v kriznih situacijah. NATO je odigral pomembno vlogo pri uveljavljanju Daytonskega sporazuma v Bosni in Hercegovini 1995, prvenstveno z zagotavljanjem vojaške zaščite predstavnikom OVSE, ki so imeli nalogo obnoviti državo, poskrbeti za demokratizacijo in organizacijo volitev. Na Kosovu in v Jugoslaviji 1999 je NATO, pod vodstvom ZDA, prvič uporabil vojaško silo in prevzel vodenje enot KFOR pod mandatom OZN ter tako dokazal, da je edina mednarodna varnostna organizacija, ki je sposobna učinkovito delovati na področju ohranjanja miru tudi z vojaškimi sredstvi. Na nevojaškem področju je NATO leta 1997 povečal svoj vpliv z uvedbo Evro-atlantskega partnerskega sveta (EAPC), ki je nadomestil NACC in vključil program Partnerstvo za mir v celovit okvir za politične in varnostne konzultacije. Istega leta so voditelji NATO in ruski predsednik Jelcin podpisali Osnovno listino o medsebojnih odnosih, sodelovanju in varnosti. Dokument je predvidel ustanovitev Stalnega skupnega sveta NATO – Rusija (PJC), ki pa ni prinesel pričakovanih rezultatov in so ga nadgradili 2002 s Partnerskim svetom NATO – Rusija.

V nasprotju s širitvijo NATO, ki je v glavnem povezana z vojaškimi zadevami, širitev EU in nadaljnji razvoj Skupne zunanje in varnostne politike predstavljata pomemben političen izziv za OVSE (Zellner 2005).

EU je začel razvoj lastnih zmogljivosti in institucij prav na področjih, kjer je OVSE najmočnejši – na področjih civilnega preprečevanja in upravljanja s krizami. To na eni strani pomeni, da OVSE izgublja monopol na svojem področju, na drugi pa predstavlja nove možnosti za sodelovanje. EU je večkrat poudaril, da je učinkoviti multilateralizem na vrhu njihovih prioritet. Zaključki Evropskega sveta na temo Sodelovanja EU in OVSE pri preprečevanju konfliktov, upravljanju kriz in pokonfliktne rehabilitacije, sprejeti novembra 2003, opredeljujejo, da naj bi izboljšano sodelovanje vsebovalo: izmenjavo informacij in analiz, sodelovanje na misijah ugotavljanja dejstev, koordinacijo diplomatskih aktivnosti in izjav, vključno s posvetovanji posebnih odposlancev, usposabljanje in koordinacijo na terenu. Pobude lahko med drugim vsebujejo: prispevek EU-ja OVSE-jevim operativnim prizadevanjem pri upravljanju s krizami, skupne ali usklajene programe po-konfliktne preнове, operacije upravljanja kriz s strani EU pod mandatom in na povabilo OVSE.² Predstavniki EU pa so tudi večkrat izjavili, da se bodo odločali samostojno od primera do primera, ali naj rešujejo situacijo z večstranskimi instrumenti, kot sta OZN in OVSE, ali samostojno.

Povečana Unija s 27 članicami predstavlja posebno moč znotraj OVSE, ki prispeva približno tri četrtine finančnih sredstev organizacije in osebja. S pravilom konsenza pri odločanju je to nadomeščeno le delno. EU ima svojo varnostno agendo; s stališča Unije je povsem jasno, da je EU globalni igralec s pomembno mednarodno odgovornostjo.³ Tako stališče Uniji daje večjo moč, samozavest in aktivnejšo vlogo v razpravah z drugima dvema pomembnima igralcema znotraj OVSE: ZDA in Rusko federacijo. Povečana Unija je spremenila (kot kaže, se proces nadaljuje) tudi politično geografijo Evrope, ki zmanjšuje manevrski prostor OVSE in ima za posledico spremembe na področju terenskih operacij organizacije. V luči EU kot globalne organizacije OVSE ni enakopraven partner EU, a vendar EU še vedno priznava pomembno vlogo OVSE pri zagotavljanju miru in celovite varnosti v Evropi.

Posledice paralelnega razvoja. Širitev NATO in EU je izdatno povečala prekrivanje dejavnosti in članstva mednarodnih varnostnih organizacij (Peters 2003). S povečanjem članstva se organizaciji vse bolj soočata s težavo, ki je dobro znana OVSE – vse težje je doseči konsenz

² Na 2540-tem sestanku Sveta za splošne zadeve v Bruslju 2003. EU-OSCE cooperation in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation – zaključki Sveta, str. II.,

³ Ibidem.

glede varnostnih vprašanj, kar pomeni vse manjšo sposobnost sprejemanja odločitev in ukrepanja, ki sta ključni za upravljanje s krizami. Politični odgovor na te težave je bil, da so pristopili k pripravi programa institucionalnih reform, usmerjenih v izdelavo prilagodljivejših mehanizmov odločanja. OVSE je že v zgodnjih 90. letih sprejel določilo o uporabi pravila »konsenz, minus ena« v izjemnih primerih. NATO, EAPC in EU so šli še nekoliko dlje, NATO s konceptom CJTF (Skupne združene enote za posredovanje), EAPC z ekstremno prilagodljivimi metodami pogajanj, sprejemanja odločitev in EU v okviru CFSP/ESDP z različnimi pravili sprejemanja odločitev na področju Skupnih strategij, akcij in instrumentov za lažje sodelovanje. NATO in EU sta močno razširila svoje kompetence na mnogih področjih varnosti. Odgovornosti NATO na področju vojaškega upravljanja s krizami (operacije zunaj območja) in nalog s področja kooperativne varnosti so se od časa tradicionalne vloge kolektivne obrambe močno okrepile. V skladu z resolucijo, sprejeto v Koelnu 1999, je EU ustanovil svojo vojaško enoto namenjeno upravljanju s krizami. Tudi že uveljavljena praksa civilnega upravljanja s krizami z zagotavljanjem gospodarske pomoči se je močno okrepila in dobila formalno podlago, ki pokriva preventivno upravljanje kriz in pokonfliktno rehabilitacijo.

V primeru OVSE se je obdobje rasti članstva, sprejemanja učinkovitejšega sistema upravljanja, prevzemanje novih odgovornosti in izgradnja institucij, postopkov in mehanizmov zaključilo do sredine 90. let prejšnjega stoletja. Na drugi strani sta NATO in EU poglavitni del preobrazbe opravila od takrat. Medtem je OVSE, kar se tiče institucionalne izgradnje, bolj ali manj stagniral in se omejil na utrditev pridobljenega. Ni naključje, da je besedilo Istanbulskega dokumenta iz 1999, ki opisuje glavno združevalno vlogo OVSE pri organizaciji sodelovanja mednarodnih varnostnih organizacij, tako medlo in nekonkretno.⁴ Vsaj do sedaj se vodilni položaj OVSE v medsebojno povezani mreži mednarodnih varnostnih organizacij še ni izrazil v politični realnosti. V nasprotju z odločitvijo OVSE, da ne bo gradil hierarhije organizacij ali jasne in formalne delitve dela med njimi,⁵ se je delitev ustvarila v praksi sama. NATO ima v tej hierarhiji *de facto* dominantni položaj, čeprav formalno ostaja le »prvi med enakimi«. Poreklo te prevlade

⁴ OVSE. 1999. "S priznanjem ključne združevalne vloge, ki jo lahko igra, nudimo OVSE-ju, kadar je primerno, kot fleksibilnemu usklajevalnemu okviru da razvija sodelovanje skozi katerega se lahko različne organizacije krepijo v skladu s svojimi primerjalnimi prednostmi." Charter for European Security. stran 429. člen 12. del 2.

⁵ Ibid. "Znotraj OVSE nobena država, skupina držav ali organizacija ne more imeti nobene prevladujoče vloge ali odgovornosti za vzdrževanje miru in stabilnosti v regiji OVSE ali smatrati kateri koli del regije OVSE za svoje področje vpliva." stran 428. odstavek 8.

je v glavnem iskati na področju vojaške varnostne politike, na čelu z ZDA in njenimi vojaškimi zmogljivostmi. Tako se pravica veta, ki je bila na helsinškem vrhu rezervirana za NATO in EU v OVSE, širi tudi na druge varnostne organizacije v Evropi. Članice NATO imajo s prepletenim članstvom v drugih organizacijah manjšino, ki lahko blokira njihovo odločanje in tako v veliki meri odloča, katera organizacija bo na katerih področjih kolektivne varnosti prevzela odgovornost, pa tudi kdaj in kako bo dejavnost izvedla. Širitev kompetenc, struktur in instrumentov NATO in EU ter povečana prilagodljivost procesa sprejemanja odločitev zmanjšujejo težave, povezane z izvajanjem kolektivne varnosti s povečanjem političnih možnosti. Tako je zmanjšan vpliv držav, ki se ne strinjajo z odločitvami in jim je skoraj onemogočeno blokiranje odločitev. Reforme enako povečujejo zunanjo prilagodljivost, saj nove zmogljivosti omogočajo NATO in EU delovati, na primer poslati policijske enote na krizno območje, tako enostransko kot tudi v okviru širšega multilateralnega okvira, kot sta OVSE in OZN (Olejarnik in Landry 2001).

Na operativnem nivoju evropske varnostne politike sta hierarhizacija in fleksibilizacija očitno izražena v konkretni delitvi dela med organizacijami. Prevlada NATO in EU je pri tem očitna, medtem ko se OVSE še vedno trudi z množico nevhvaležnih nalog, ki jih praviloma javnost komaj opazi. Tako je širitev pristojnosti NATO in EU na različnih področjih varnosti, vključno s kooperativno varnostjo, ki je bila do sredine 90. let tradicionalno niša OVSE, povzročila zmanjšano vlogo OVSE tudi na tem področju. Kot dokaz lahko navedem nove civilne zmogljivosti za upravljanje s krizami znotraj organizacije NATO in EU, ali s primerjavo agend ali programov dela EAPC in OVSE. Tako članice NATO in ZDA dajejo prednost EAPC pred OVSE v primeru operacij ohranjanja miru, saj te predpostavljajo uporabo sile oziroma vojaških zmogljivosti in to ne glede na to, da je NATO v Helsinškem dokumentu iz 1992 to funkcijo eksplicitno zaupal OVSE.

V nasprotju s pričakovanji nekaterih držav in vlad z začetka 90. let OVSE ni postal centralna organizacija evropske varnostne arhitekture. Namesto tega je bil odrinjen v nišo operativne specializacije, osredotočen na promocijo demokratičnih načel, človekovih in manjšinskih pravic ter urejanja konfliktov z izjemo vojaškega posredovanja. V veliki meri, od primera do primera različno, je pri tem odvisen od odločitev NATO in EU. OVSE dopustijo prevzeti naloge le, ko NATO in EU oziroma boljše povedano njune članice tako želijo. Kakor koli že, proces reform v

OVSE, ki je bil sprožen v zadnjem desetletju in je usmerjen v dokončanje institucionalizacije OVSE, bi lahko prinesel organizaciji nov veter v jadra.

Z zgoraj omenjenimi spremembami sta NATO in EU stopila na pot generalizacije oziroma despecializacije; lahko bi rekli tudi, da postajata vse bolj podobna OVSE. EU z razvojem vojaške vloge upravljanja kriz in ustanovitvijo ustreznih organov in instrumentov (z izjemo komponente kolektivne obrambe) postaja tudi vse bolj podoben NATU. Da bi preprečili nova prekrivanja dejavnosti, je potrebna nova harmonizacija NATO in EU. Tudi dogovor iz decembra 2002 o vprašanjih uporabe zmogljivosti NATO s strani EU predpostavlja tesno institucionalno sodelovanje in dodatno koordinacijo dejavnosti na *ad hoc* osnovi v vsaki večji krizi. Potreba po uskladitvi aktivnosti je še posebej velika pri civilnem upravljanju s krizami, kjer sta se NATO in EU še posebej približala OVSE, kar je povzročilo pomembno prekrivanje funkcij in instrumentov vseh treh organizacij.

Gledano skozi perspektivo dinamičnega razvoja NATO in EU je OVSE nazadoval. Glede na to, da se je institucionalni razvoj OVSE v sedanji obliki končal že v sredini 90. let in je od tedaj stagniral, lahko rečemo tudi, da je OVSE »pozabljena evropska varnostna organizacija«. Čeprav absolutno gledano še vedno opravlja vitalno delo pri kooperativni varnosti, lahko ugotovimo, da je bila organizacija v veliki meri marginalizirana v primerjavi z drugimi varnostnimi organizacijami v Evropi. Institucije z nujnimi zmogljivostmi, kot sta NATO in EU, so v praksi prevladujoče pred tistimi, ki svoje naloge opravljajo na osnovi mandatov in ki so s stališča mednarodnega prava formalno dominantne (OVSE in OZN). Politični pomen organizacije ni odvisen od njene stopnje institucionalnega razvoja ali formalnih kompetenc, temveč od pripravljenosti njenih članic ali udeleženk za uporabo njenih zmogljivosti v posameznem primeru. Na primer različni mehanizmi OVSE in razdelani postopki za posredovanje v sporih so na papirju osupljivi. Glede na to, da niso bili velikokrat uporabljeni, pa so ostali politično nepomembni. Na sindrom neskladnosti med formalno in praktično veljavo kljub relativno prevladujoči vlogi ni imun niti NATO. To se je pokazalo ob razpravi znotraj organizacije o pravi strategiji boja s terorizmom. Enostranske poteze ZDA in pozivi k podpori njihovih prizadevanj so povzročili do sedaj verjetno največjo krizo zveze (Van Ham 2002). Istočasno je NATO začel izgubljati osrednjo vlogo v reševanju akutnih kriznih situacij na račun bolj neformalnih institucij,

kot so kontaktne skupine, kvinte in kvadi itd., ki delujejo kot neformalni evropski varnostni svet na *ad hoc* osnovi.

Neformalni prevladujoči položaj NATO in EU ter osrednja vloga, ki jo prevzemajo neformalne strukture v mreži medsebojno povezanih evropskih varnostnih organizacij, lahko v najboljšem primeru v reševanju medorganizacijskega sodelovanja pripeljejo do rešitve, ki temelji na moči. Rešitev je odvisna od primera do primera: tako lahko pričakujemo, da bo, kadar je potrebna pomoč brez vojaških enot, dobila priložnost tudi organizacija, ki ima na tem področju največ primerjalnih prednosti in katere člani oziroma države udeleženke so pripravljeni prevzeti naloge.

Razvoj odnosov med osrednjimi varnostnimi organizacijami v Evropi po koncu hladne vojne lahko glede na povedano opazujemo skozi tri obdobja. Obdobje do leta 1995 je bilo za OVSE obdobje rasti članstva, sprejemanja učinkovitejšega sistema upravljanja, prevzemanje novih odgovornosti in izgradnje institucij, postopkov in mehanizmov. Optimizem je v obdobju do konca tisočletja popuščal, tudi druge organizacije so pospešile svoje prilagajanje novim varnostnim razmeram v Evropi in svetu. Neuspehi pri reševanju konfliktov, notranje težave OVSE, prekinjen institucionalni razvoj organizacije in pospešen razvoj EU in NATO, ne nazadnje tudi nastanek novih organizacij in neformalnih *ad hoc* skupin so razlogi, ki so do konca stoletja precej zmanjšali pomen OVSE v varnostni arhitekturi Evrope. Skozi obdobje po letu 2000 se trend nadaljuje, obenem pa se pojavljajo poskusi dati organizaciji nov zagon. V teoriji oziroma na papirju je OVSE še vedno impresivna organizacija in ima še vedno največji potencial odigrati osrednjo vlogo v varnostni arhitekturi Evropi. OVSE je verjeten kandidat iz več razlogov (Hopmann 2003):

- Z vsemi državami v regiji ima najširše članstvo.
- S tesno povezavo med politično-vojaškimi elementi varnosti in humano dimenzijo ima najširša pooblastila.
- Z ustanovitvijo Centra za preprečevanje konfliktov (vključno s terenskimi misijami) in urada Visokega komisarja za nacionalne manjšine je takoj razvil strokovno znanje na področju preprečevanja konfliktov.

Očitno je, da v široki paleti mednarodnih organizacij ni nastala ena dominantna, temveč nastaja vse očitnejša delitev dela med posameznimi organizacijami, v kateri vsaka skuša razvijati področja, na katerih ima svoje prednosti, medtem ko skupaj predstavljajo celovit sistem ukrepov za ohranitev miru v Evropi.

S povezavo preventivne diplomacije, posredovanja v konfliktih in pokonfliktne obnove si je OVSE namenil eno od najpomembnejših funkcij v sistemu evropske varnosti. Teh nalog ne opravlja zadovoljivo nobena druga regionalna organizacija, na tem področju presegajo zmogljivosti OVSE celo edino globalno organizacijo OZN.

Te funkcije dajejo OVSE edinstveno sposobnost, da zagotovi osrednji prispevek k skupni evropski varnostni arhitekturi. Hkrati OVSE tega ne more zagotoviti sam brez podpore in sodelovanja drugih mednarodnih institucij ter nevladnih organizacij. OVSE pa ima na teh področjih ključno vlogo in nobena druga organizacija ni sposobna naloge opraviti učinkoviteje. Na koncu dneva je koristnost OVSE odvisna od tega, kaj lahko organizacija ponudi, in tudi od tega, zakaj jo potrebujejo države članice in želijo uporabiti. Ocenimo lahko, da ima OVSE veliko za ponuditi, od politične volje držav članic pa bo odvisno, ali bodo našle prostor organizaciji v novi varnostni arhitekturi Evrope.

Glede na povedano lahko ocenim, da je prva hipoteza, ki pravi: »OVSE je imel na koncu hladne vojne več primerjalnih prednosti in si je obetal osrednjo vlogo v evropski varnostni arhitekturi. Ti obeti se niso uresničili zaradi neuspeha pri obvladovanju kriz na Balkanu in v prostoru nekdanje Sovjetske zveze ter kot posledica širitve EU in NATO, OVSE pa ostaja eden od pomembnih povezovalnih dejavnikov v Evro-atlantskem prostoru«, potrjena. Dejstvo je, da je imel OVSE v 90. letih več primerjalnih prednosti, katerih pomen se je z nastankom novih alternativ, razvojem podobnih ali enakih instrumentov ter dejavnosti v drugih organizacijah precej zmanjšal. Potencial sicer obstaja, glede na povedano pa je malo verjetno, da bo OVSE v bodočnosti zares tudi prevzel osrednji položaj.

Odnos med ZDA in Rusijo je bil že od same ustanovitve v samem jedru delovanja organizacije. Pobudnica za ustanovitev vseevropske regionalne varnostne organizacije KVSE je bila Sovjetska zveza, katere namen je bil legitimirati nekatere geopolitične spremembe, z izločitvijo severnoameriških držav pa povzročiti razdor med članicami NATO. Članice NATO in druge

zahodne države so predlog v temelju sprejele, SZ pa je odstopila od nekaterih svojih zahtev ter sprejela nekatere pogoje Zahoda, kot so na primer vključitev ZDA in Kanade, povezava KVSE z dvostranskimi pogajanjmi o omejitvi strateške jedrsko-raketne oborožitve START (med ZDA in ZSSR), omejitev konvencionalne oborožitve CFE (med NATO in VP) in vključitev skrbi za človekove pravice ter demokratične svoboščine v delokrog KVSE v njenem celotnem prostoru, tudi v državah Varšavskega pakta.

V prvem obdobju po koncu hladne vojne leta 1990 je bila Rusija šibka, njena zunanja politika pa precej odvisna (Dunay 2006). V tem obdobju je močno podpirala KVSE, v kateri je imela enakopraven položaj z drugimi velikimi silami, zlasti ZDA, in si prizadevala, da bi postala Konferenca osrednje mesto za politično usklajevanje in odločanje o varnosti v Evropi. Večina drugih sodelujočih držav je bila med članicami ali si je to prizadevala postati tudi v drugih mednarodnih organizacijah. Pobuda Rusije ni naletela na plodna tla. Glede na načrte širitve organizacije NATO na vzhod so v Moskvi menili, da je razvoj vseevropskega varnostnega sistema na osnovi načel KVSE edino sredstvo, da se nekoliko ublaži zvečan politični vpliv NATO in ZDA v Evropi. Na konferenci OVSE v Budimpešti 1994 so se prvič pokazala različna stališča glede nadaljnjega razvoja OVSE. Ruska federacija se je zavzemala za popolno preobrazbo Konference v polnokrvno mednarodno organizacijo s pravno zavezujočo ustanovno listino in centralno vlogo v varnostni arhitekturi Evrope, kar bi ji omogočilo vlogo koordinatorja vseh preostalih organizacij. Članice NATO pa so se zavzele za minimalističen pristop, ki predvideva le nekaj kozmetičnih popravkov organizacije. Prevladal je slednji z nekaj dodatki, kot je na primer preimenovanje iz Konference v Organizacijo, obljuba, da se bodo nadaljevali pogovori o modelu varnosti v Evropi, in potrditev osrednje vloge OVSE. Tako se je prekinil proces institucionalizacije OVSE, ki ga neuspešno skuša nadaljevati vse do danes.

V drugem obdobju, tj. v času predsednikovanja Jelcina in zunanjega ministra Primakova, je Rusija vzpostavila mnoge dvostranske dogovore in ustanovila več novih regionalnih organizacij, ki lahko v posameznih primerih nadomestijo delovanje OVSE ali dajejo vzporedna državi gostiteljici bolj naklonjena poročila. Organizacija se je vse bolj razvijala v smeri večdimenzionalne organizacije s poudarkom na varovanju človekovih pravic in uveljavljanja demokratičnih načel. Ker so se procesi spreminjanja držav odvijali na vzhodu, v na novo nastalih

državah po razpadu Sovjetske zveze, se je Rusija kmalu počutila nekoliko ogroženo in odrinjeno od reševanja vprašanj, ki se tičejo varnosti v njeni neposredni sosesčini in ki lahko vplivajo tudi na njeno lastno varnost. Drug problem, ki povzroča oddaljevanje Rusije od OVSE, je splošna slabitev organizacije. "OVSE se spreminja v prostor za zadovoljevanje interesov drugih organizacij, ki pogosto ne čutijo potrebe po obveščanju OVSE ali posvetovanju z njim."⁶ Po koncu hladne vojne so vse tedanje mednarodne organizacije pospešeno iskale način, da se prilagodijo na novo nastalim razmeram in najdejo svoj prostor v nastajajoči novi varnostni arhitekturi v Evropi. V procesu širitve NATO in EU je Rusija izgubila dobršen del svojih nekdanjih zaveznikov in razmerje moči v Evropi se je močno spremenilo. Rusija je bila prisiljena znova zgraditi svoje varnostno okolje. Z obstoječimi organizacijami in glavnimi igralci je uredila odnose z dvostranskimi dogovori in rednimi srečanji, ustanovila ali pomagala je ustanoviti tudi nekaj novih organizacij, od katerih sta najbolj znani CSTO (Collective Security Treaty Organization) in SCO (Shanghai Cooperation Organization). Istočasno se je v okviru OVSE zavezala prilagoditi določila pogodbe CFE novim razmeram po koncu hladne vojne. Na rednih sestankih se sestaja z NATO v okviru NATO-Ruskega Sveta, z EU ima dve redni srečanji na leto, sodeluje pa tudi s posameznimi državami direktno. Še vedno je videti, kot da se težave znotraj OVSE rešujejo le, kadar se predhodno dvostransko dogovorita ZDA in Ruska federacija. Rusija je tako spet uveljavila svoj mednarodni položaj in kaže, da OVSE kot glavnega kanala za večstransko politično delovanje ne potrebuje več.

V drugi polovici 90. let je potekala razprava o modelu za skupno varnostno politiko v 21. stoletju, ki je 1999 privedla do Listine za evropsko varnost. Ruska federacija se je zavzemala za pravno zavezujočo listino, ki bi odpravila možnost nastanka novih delitev in zagotovila varnost tudi državam, ki niso včlanjene v vojaško-politične zveze, kot je NATO. Tako bi ustvarili mrežo mednarodnih varnostnih organizacij, ki jo koordinira OVSE. Zavzeli so se tudi za ustanovitev lastnih sil za posredovanje oziroma ustanovitev prostovoljnega sklada za podporo operacij ohranjanja miru v izvedbi držav SND (Skupnosti neodvisnih držav). Ruske predloge, predvsem zaradi njihove protinatovske naravnosti, so zavrnili. Niso upoštevali tudi ruske zahteve po obsodbi intervencije NATO v Jugoslaviji, kar je rusko delegacijo močno razjezilo. Kljub vsemu so se dogovorili za podpis Listine. Rusi so se obvezali, da bodo umaknili svoje enote iz

⁶ Izjava namestnika zunanjega ministra Rusije na sestanku Stalnega sveta OVSE Oktobra 2001.

Moldavije in Gruzije⁷ v zameno za neobsodbo ruske intervencije v Čečeniji in podpis adaptirane CFE s strani ZDA in drugih članic NATO.

Pogodba o konvencionalnih silah v Evropi (CFE) je bila podpisana leta 1990 z namenom omejiti pet glavnih sistemov konvencionalne oborožitve. Politično varnostna dimenzija zajema tako instrumente za krepitev varnosti in zaupanja ter instrumente, ki omejujejo ali prepovedujejo določene sisteme oborožitve in njihovo uporabo. V ta okvir spadajo tudi mednarodni sporazumi in politično zavezujoči dokumenti. Izvrševanje sprejetih zavez tvori zaokroženo celoto, čeprav je formalno ločeno. Pogodbenice sporazuma so nekdanje članice Varšavskega pakta in članice NATO. V nadaljevanju 90. let so se začela pogajanja o Adaptirani pogodbi o konvencionalnih silah v Evropi, ki je odpravila bipolarno naravo, vključila tudi druge države in se zaključila z njenim podpisom 19. 11. 1999 na ministrskem sestanku v Istanbulu. Adaptirana pogodba je med svoje pravno obvezujoče sklepe vključila tudi politične zaveze, tako imenovane Istanbulske zaveze, ki so kmalu postale kamen spotike med OVSE in Rusijo. Adaptirana pogodba sicer še ne velja, saj je še niso ratificirale vse države pogodbenice.

Glavne ovire, ki motijo proces CFE (Cameron in drugi 2009):

- Ruska vojaška prisotnost v Gruziji in Moldaviji. Umik vojske iz omenjenih držav je del Istanbulske zaveze. Rusija je na podlagi dvostranskega dogovora povlekla svoje sile iz Gruzije do leta 2007 z izjemo sporne vojaške baze Gudata v separatistični Abhaziji. Na drugi strani so ruske sile še vedno v Transdnesterski regiji v Moldaviji.
- Neizpolnjevanje Rusije dogovora o zmanjševanju sil v »bočnih« državam, tako imenovani Flank agreement iz leta 1996.
- Neevidentirana oprema, ki je je ostalo veliko v separatističnih regijah, kot so Nagorno-Karabah v Azerbajdžanu, Abhaziji in Južni Osetiji v Gruziji ter v Trans-Dnestru v Moldaviji.
- Počasna ratifikacija adaptiranega sporazuma. Do sedaj so pogodbo ratificirale samo štiri države: Rusija, Ukrajina, Kazahstan in Belorusija. NATO nasprotuje, da bi Pogodba začela veljati, dokler Rusija ne začne izpolnjevati Istanbulske zaveze.
- Širitev NATO. Po zadnji širitvi so Rusi glasno protestirali, češ da skupna količina težke oborožitve v držav NATO izdatno presega dogovorjene kvote z režimom CFE.

⁷ Tako imenovane Istanbulske zaveze.

Iz zgoraj naštetega lahko vidimo močan interes Rusije, da adaptirana pogodba čim prej zaživi brez povezav z Istanbulskimi zavezami, od katerih preostale članice ne želijo odstopiti. Leta 2006 je prvič zagrozila, naslednje leto pa tudi izpolnila grožnje in odstopila od Pogodbe z enostranskim moratorijem, veljavnim od 12. decembra 2007. Kot pogoj za nadaljevanje pogovorov o pogodbi in sorodnih dokumentih je Rusija zahtevala konkretne korake v smeri deblokade uveljavljanja adaptirane pogodbe. Če režima CFE ne bo mogoče uveljaviti, so nakazali možnost iskanja novega sistema nadzora nad oboroževanjem v Evropi. V naslednjem letu je bilo več poskusov premakniti pogovore z mrtve točke, vendar ostajajo nesoglasja prevelika. Preostale podpisnice CFE so po enostranski odpovedi Rusije nadaljevale z izpolnjevanjem določil pogodbe. Vpliv ruske odpovedi in nadaljnje slabljenje zavez pogodbe pa se pozna tudi širše. Ukrajina in kavkaške države so že začele vnovičen razmislek o varnostni situaciji in vojaških potrebah, ki jih imajo. Lahko pričakujemo povečevanje trenda, v večanju in izboljševanju arzenala.

Pogodba CFE je postala talec v širšem nerazumevanju med Rusijo in veliko večino preostalih udeleženk OVSE. Tako je prerivanje okrog CFE prej odraz širšega spektra strateških, političnih, vojaških in drugih dilem, ki razdvajajo države članice OVSE, kot spora okrog ene pogodbe. Dokler ne bo političnega dogovora, si težko predstavljamo nadaljevanje procesa CFE. Članice NATO so Rusiji predlagale nadaljevanje ratifikacije v zameno za rusko izpolnitev zavez iz Istanbula. Rusija pa meni, da je izpolnila svoje zaveze v okviru CFE. Če pristane na predlog NATO, s tem prizna, da ni izpolnila zavez, to pa je v neskladju s prejšnjimi trditvami. Tako so se zavrteli v začaranem krogu, iz katerega izhod je le političen. Zdajšnji zastoj nudi novo priložnost znova premisliti, ali režim CFE še vedno ustreza realnosti v varnosti v Evropi. Resnici na ljubo pa je poudariti, da Rusija ne izkorišča položaja in ne povečuje vojaških sredstev, prav tako pa deluje pregledno v skladu s CSBM in Pogodbo o odprtem nebu.

Med odprtimi vprašanji med ZDA in NATO na eni strani ter Rusko federacijo na drugi pa niso le težave s CFE, temveč tudi na primer nadaljnje širjenje članstva NATO in EU, postavljanje ameriških vojaških baz in načrtovanje raketnega ščita v srednji in vzhodni Evropi, priznanje neodvisnosti Kosova 1998, prošnja Ukrajine in Gruzije za članstvo v NATO in odstranitev ruske

črnomorske flote iz Sevastopola do leta 2017. Ruska administracija pod vodstvom predsednika Putina je sklenila, da spravljiva politika ne bo prinesla uspeha, zato je sprožila val kritik OVSE in ZDA. Glavne očitke bi lahko strnili v štiri skupine:

- *Dvojna merila.* Rusija je najbrž edina večja svetovna sila, v kateri bi lahko OVSE v bodoče organiziral svojo misijo. Ker je osrednji igralec v regiji, se malo stvari na območju nekdanje SZ zgodi brez vedenja Rusije, pogosto pa je v dogodke aktivno vpletena. Glede odnosa do OVSE je položaj mnogih na novo nastalih držav iz regije precej podoben ruskemu. Tudi njih moti "pretirano" ukvarjanje OVSE z razvojem demokratičnih norm v na novo nastalih državah, zato podpirajo prizadevanja Rusije za reforme organizacije.

Rusko federacijo skrbi, po njihovem mnenju, pretirano ukvarjanje OVSE le z državami na vzhodu, ki so nastale po razpadu Sovjetske zveze: "Belorusijo bi lahko dali za primer države, na katero OVSE pritiska s silo in pristranskostjo ki je še nismo videli."⁸

ODIHR je ustanova OVSE s sedežem v Varšavi in je zadolžena za spremljanje volitev, razvoj demokracije, človekove pravice, strpnost in nediskriminacijo ter vladavino prava. Kritična poročila ODIHR so vplivala na politično preoblikovanje v Gruziji, Kirgizistanu in Ukrajini. Rusija in nekatere druge naslednice nekdanje Sovjetske zveze so naslovile več pozivov organizaciji, naj posveti manj pozornosti volitvam in varovanju človekovih pravic posameznikov. Očitajo ji dvojna merila na geografski osnovi, češ da je OVSE preokupiran z delovanjem v srednji in vzhodni Evropi, medtem ko se s težavami na zahodu ne ukvarja. Predlagajo, naj se namesto, da se vmešava v notranje zadeve članic, raje ukvarja z novimi izzivi varnosti, prav tako naj se vrne h koreninam in se zavzema za varnostno politiko v tradicionalnem smislu (nadzor nad oboroževanjem, ukrepi za krepitev varnosti in zaupanja). Predlagali so, naj bi v bodoče poročila ODIHR predstavili najprej Stalnemu svetu v potrditev. To bi seveda pomenilo, da marsikatero poročilo ne bo ugledalo luči sveta, saj je težko pričakovati konsenz vseh 56 članic glede kritičnih poročil, kakršna so po navadi. Tako bi misije opazovalcev volitev OVSE izgubile vso svojo moč. Zahodnoevropske in severnoameriške članice so uspele predlog za zdaj zavrniti, vendar se s tem rešitev le prelaga na poznejši datum.

⁸ Izjava Ruskega zunanjega ministra Igorja S. Ivanova na 8. sestanku Ministrskega sveta OVSE na Dunaju Novembra 2000.

- *Neuravnotežen razvoj treh dimenzij.* Kazalo je, da se zahodne članice ukvarjajo vse manj s politično vojaško dimenzijo varnosti in vse bolj s humanitarno – zaščito človekovih pravic in uveljavljanjem demokratičnih vrednot ter vladavine prava. Tako je Rusija začela postopoma oblikovati svoje zadržke glede orientacije OVSE: »Zaskrbljeni smo, ker opažamo, da nastaja trend znotraj OVSE, da se organizacija v glavnem ukvarja le še z vprašanji človekovih pravic in to ekskluzivno na vzhodnem delu Evro-atlantske regije.«
- *Politična samomarginalizacija.* Putinova administracija je očitala OVSE, da se ne ukvarja več z resničnimi težavami varnosti, temveč le z obrobniimi in manj pomembnimi. Še bolj jih moti, da pri tem dajejo prednost drugim organizacijam, še posebej NATO in EU vse do točke, ki jo ilustrira stanje ob krizi v Makedoniji 2001, ko kaže, da so le še njihovi služabniki: »Zahodnoevropski partnerji, osredotočeni na širitev NATO in EU, so podlegli skušnjavi in označujejo OVSE kot podrejeno orodje tistim procesom, ki usmerjajo proces demokratizacije in socialno-ekonomske preureditve v smeri, ki ustreza njihovim standardom.«⁹
- *Pomanjkanje jasno postavljenih pravil igre.* Moskva očita OVSE preveč pragmatičen pristop k aktivnostim, brez pravega političnega nadzora s strani organov odločanja in učinkovitega administrativnega nadzora s strani sicer šibkega Sekretariata. Očita mu tudi, da omogoča zaradi nejasnih pravil igre zahodnim državam, da vsiljujejo OVSE svojo politično agendo. Zato ugotavljajo, da je nujen institucionalni pregled organizacije, ki bi privedel do izboljšanja pravne osebnosti OVSE in opredelil zmogljivosti ter funkcije vseh struktur organizacije, začeni z ODIHR in terenskimi misijami. S tem bi, po mnenju ruskih predstavnikov, dosegli učinkovito preglednost pri odločanju in finančnem upravljanju.

Predmet nesoglasja med ZDA in Rusko federacijo je tudi eno od temeljnih načel organizacije, in sicer sistem odločanja s konsenzom. Pristop OVSE je kooperativen, vsak glas enako šteje, pristop k reševanju pa je sodelovanje. Odločitve se sprejemajo skupno in s konsenzom, v posameznih primerih lahko deluje mehanizem "soglasje, manj ena država" ali mehanizem "soglasje, manj dve državi". Pravilo je bilo do sedaj uporabljeno le enkrat, in sicer v Jugoslaviji

⁹ Izjava Ambasadorja Vladimira A. Čizova, namestnika ruskega zunanjega ministra na Konferenci »30 let po Helsinškem procesu: Prispevek OVSE v spreminjajočem se svetu«. 2005. PC.DEW775/05.

leta 1992. Odločitve s konsenzov so po naravi dolgotrajne, zato pa jim daje najširša podpora veliko težo in veljavo, čeprav niso pravno obvezujoče.

Zaradi ravnanja Rusije, ki je izkoristila sistem konsenzualnega principa sprejemanja odločitev in blokirala sprejemanje odločitev, ki so povezane s samim delovanjem organizacije, vključno z njenim financiranjem, se je tudi načelo konsenza znašlo v agendi reform. Tovrstno obliko političnega izsiljevanja so obsodili tudi v poročilu Skupine eminentnih oseb, ki v svojih priporočilih svetuje (Skupina eminentnih oseb 2005):

- a) Konsenz mora ostati način sprejemanja odločitev.
- b) Da bi preprečili dolgotrajne debate glede imenovanj na pomembne funkcije v organizaciji, članice predlagateljice ne bi smele izkoriščati pravila konsenza za izsiljevanje.

S tem so ZDA in preostale zahodne države dale jasno sporočilo, da je način konsenzualnega sprejemanja odločitev še vedno pomemben del identitete OVSE. Med konkurenčnimi mednarodnimi organizacijami je edinstven, kar mu daje še večjo politično težo. Za vprašanja tekočega poslovanja organizacije je nastala pobuda, da bi sprejeli drugačno obliko odločanja in tako preprečili možnosti političnega izsiljevanja organizacije s strani posameznih držav. Za zdaj konsenza o tem vprašanju še ni.

V zadnjem času Rusija kaže interes premakniti proces spreminjanja in urejanja varnosti v Evropi z mrtve točke. V letu 2007 je z enostranskim moratorijem odstopila od dogovora v zvezi z adaptirano pogodbo o konvencionalnih silah v Evropi (CFE), ki ni zaživela vse od predstavitve na Istanbulski ministrski konferenci leta 1999. Naslednje leto je ruski predsednik Dmitri Medvedev predlagal ustanovitev nove vseevropske varnostne arhitekture, v kateri OVSE nima svoje vloge. Pogodba, ki jo predlaga, naj bi bila pravno zavezujoča, ima pa dva cilja. Prvi je predstaviti svetu, zlasti EU in ZDA, svoje varnostne pomisleke in prioritete, drugi pa oslabiti vpliv zahodnih varnostnih organizacij, zlasti NATO. Van Herpen (2003) navaja šest ciljev, ki jih je moč prepoznati iz besedila. Prvi je pritegniti Kitajsko v procese in tako delno zmanjšati vpliv EU in ZDA, drugi povečati ugled CSTO, tretji razdeliti pripadnike NATO in četrti vezati NATO, peti je uvesti rusko verzijo Monroejeve doktrine za njeno soseščino in kot zadnji cilj je zmanjšati pomen obstoječih evropskih varnostnih dogovorov, vključno z OVSE in CFE. Kakšen bo izid

predloga, ni težko predvideti, saj je preveč izključujoč, da bi ga na nasprotni strani lahko upoštevali, se pa razvoj nadaljuje in videli bomo, kakšen bo izid. Kakršen koli že bo, smo lahko prepričani, da bodo rusko-ameriški odnosi igrali pomembno vlogo.

Lahko bi rekli, da ni vprašanja, ki razdvaja članice OVSE, a da ni vpletena Ruska federacija. To je verjetno res, ne pomeni pa, da zato Rusija nosi vse breme nezmožnosti doseganja kompromisa za zvečanje učinkovitosti organizacije. Zahodne države z ZDA na čelu vidijo največjo pridobitev OVSE v zavezah in delovanju organizacije v podporo demokratizaciji regije ter v varovanju človekovih pravic tako posameznikov kot tudi posebnih skupin oziroma manjšin. Rusija daje prednost načelom nedotakljivosti meja in nevmešavanja v notranje zadeve ter predlaga, naj se OVSE raje ukvarja z vojaško-politično dimenzijo oziroma kolektivno varnostno komponento organizacije.

Zmotno bi bilo trditi, da OVSE kot organizacija ni bila v preteklosti uspešna. Morda je bila celo preveč. Kljub svojim pomanjkljivostim se lahko pohvali z zavidljivimi uspehi na vseh področjih svojega delovanja. Težave, s katerimi se trenutno spopada, so v glavnem politične, rešitev pa odvisna od volje in interesov članic, zlasti velikih sil. V tem trenutku kaže, da se OVSE nagiba bolj k vlogi tehničnega servisa, medtem ko si še vedno želi delovati pri upravljanju sprememb na osnovi skupnosti vrednot. Na nekatere dejavnike, kot so na primer vodenje organizacije, učinkovitost terenskih misij, kakovost osebja, ima organizacija vpliv, na druge, kot so na primer reforma OZN, povečanje EU ali odnosi NATO – Rusija pa ne. **Zato lahko sklenem z ugotovitvijo, da je druga hipoteza, ki pravi, da je za uspešno prilagajanje OVSE spremenjenim geopolitičnim okoliščinam ključno stanje v odnosih med ZDA in Rusko federacijo, potrjena.** Kaj države udeleženke od OVSE sploh pričakujejo in koliko časa, energije in sredstev so pripravljene vložiti v organizacijo, je ključno vprašanje, ki v sebi vsebuje vsa druga vprašanja, saj so pričakovanja članic in njihova volja za sodelovanje predvsem odvisna od političnih ciljev vsake posamezno. OVSE kot organizacija brez pravne osebnosti z majhno birokracijo in decentraliziranim sistemom odločanj, ki temelji na konsenzu, je zelo občutljiva in odvisna od volje svojih članic, zato potrebuje za učinkovito delovanje neprestano pozornost in sodelovanje svojih članic.

7 LITERATURA

Bakker, Edwin in Hinke Pietersma. 2005. *OSCE in search of a meaningful REFORM agenda*. Dostopno prek:

http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051200_cscp_cdsp_art_bakker_pietersma.pdf. (2. september 2010).

Brzezinsky, Zbigniew. 1995. *Fifty years after Yalta: Old dilemmas, New perspectives*. Speech on the Invitation of the Netherlands Atlantic Commission.

Cameron, Fraser, Dov Lynch, Mark Entin, Andrei Zagorski, Vladimir D Shkolnikov, Pál Dunay, Andrei Fedarau, Vlad Lupan, Olena Prystayko in Olexandr Sushko. 2009. *Russia, the OSCE and European Security. The EU-Russia Review*. EU-Russia Centre (EU-RC). Dostopno prek: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&v33=106531&id=109750>. (2. september 2010).

Cismas, Ioana. 2007. *OSCE – Acknowledging its social construction and the consequences thereof*. Ženeva: Graduate institute of International studies. Dostopno prek: <http://archive.sgir.eu/uploads/Cismas-Ioana%20Cismas%20ECPR%20paper.pdf>. (2. september 2010).

De Witte, Pol. 2004. The past, present and future of OSCE-NATO relations. *PSIO occasional paper 1*.

Dunay, Pal. 2006. The OSCE in crisis. *Chaillot Paper 88*. EU: Institute for security studies.

EU. *Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP)*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/skupna_zunanja_in_varnostna_politika_szvp/. (2. september 2010).

Furrer, Hans-Peter. 2004. OSCE-Council of Europe Relations: Past, Present and Future. *PSIO Occasional paper 1*.

Future Survey Annual. 1993. *A guide to the recent literature of Trends, Forecasts, and Policy Proposals*. Bethesda, Maryland: World Future Society.

Gaube, Aleš. 2005. Tepeni OVSE. *Dnevnik*, 7. december. Dostopno prek: <http://www.osce.si/clanki-intervjuji-2005-12-07-dnevnik-gaube-tepeni-ovse.htm>. (2. september 2010).

Ghebali, Victor Yves. 2004. *The OSCE interface with other organizations: Interinstitutional cooperation for conflict management*. Ženeva: Graduate institute of international studies.

Grgič, Borut. 2005. V obrambo OVSE. *Večer, 10. december*. Dostopno prek: <http://www.osce.si/clanki-intervjuji-2005-12-10-vecer-grgic-v-obrambo-ovse.htm>. (2. september 2010).

Grizold, Anton. 1999. *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2001. Nekaj izzivov izgradnji varnostne arhitekture v Evropi danes. Ljubljana: *Teorija in praksa* 38. 786-797.

Hopmann, Terence P. 2003. Managing Conflict in Post-Cold War Eurasia: The Role of the OSCE in Europe's Security »Architecture«. *International Politics* 40. 75–100. Palgrave Macmillan Ltd. Dostopno prek: www.palgrave-journals.com. (2. september 2010).

Jean, Carl. 1997. *Gostujoče predavanje, Ljubljana, 6. maj*. Katedra za obramboslovje, FDV.

Kaim, Markus in Andrea Schmitz. 2007. *Can OSCE be saved?* Kaim & Schmitz. IP Global spring. German Institute for International and Security Affairs (SWP). Dostopno prek: <http://www.ip-global.org/archiv/volumes/2007/spring2007/can-the-osce-be-saved-.html>. (2. september 2010).

Kemp, Walter. 2006. The vision thing: Stimulating the OSCE. *PSIO Occasional Paper 4*.

Kotnik Dvojmoč, Igor. 2002. *Preoblikovanje oboroženih sil sodobnih evropskih držav*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.

Lynch, Dov. 2008. OSCE future operations and leadership 2008: Trends within and challenges to the OSCE. *CIG Occasional Paper 2*. Geneva: The Graduate Institute.

Milanova, Nadia. 2006. *OSCE Future from HR perspective - The Future of the OSCE from Human Rights Perspective*. Bruselj: Human Rights Without Frontiers Int..

National Security. 1993. Trends and alternatives, European Security – European Instabilities. *National Defense Academy Series*. Dunaj: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie.

Olejarnik, Michal in Bonnie Landry. The EU and the OSCE – working together to pre-vent crisis and conflict. Javier Solana delivers key address to Permanent Council in OSCE. *Newsletter* 2/2001. 1–2.

OVSE. 1975. *Helsinška sklepna listina; Helsinki Final Act*. Dostopno prek: [http://www.mednarodni-odnosi.si/mo/Helsinki%20Final%20Act%20\(Helsinska%20sklepna%20listina\).doc](http://www.mednarodni-odnosi.si/mo/Helsinki%20Final%20Act%20(Helsinska%20sklepna%20listina).doc). (2. september 2010).

--- 1990. *Pariška listina za novo Evropo Charter of Paris for a New Europe*. Dostopno prek: <http://www.mednarodni-odnosi.si/mo/Pariska%20listina%20za%20novo%20Evropo.doc>. (2. september 2010).

--- 1991. *Dokument z moskovske konference KVSE o človekovi razsežnosti*. Moskva. Dostopno prek: http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf. (8. september 2010).

--- 1992a. *Dokument o nadaljnjem razvoju institucij in struktur KVSE*. Svet ministrov v Pragi. Dostopno prek: http://www.osce.org/documents/mcs/1992/01/4142_en.pdf. (8. september 2010).

--- 1992b. *Helsinški dokument: Izzivi sprememb*. Dostopno prek: http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4048_en.pdf. (2. september 2010).

--- 1999. *Charter of European Security*. člen. 9. Istanbul summit declaration. 1-46. Dostopno prek: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf. (8. september 2010).

--- 2003. *Maastrichstska strategija za ravnanje z grožnjami miru in stabilnosti v 21. stoletju*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/item/15871.html>. (8. september 2010).

--- 2006. *Legal Status and Privileges and Immunities of the OSCE*. Odločitev Ministrskega sveta št.16/06. Bruselj.

OVSE Parlamentarna skupščina in Swiss Institute for World Affairs. 2005. *Report: Colloquium on "The Future of the OSCE"*. Washington. Dostopno prek: <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/05/1PV%20REPORT.pdf>. (2. september 2010).

OVSE Predsedujoči. 2005. *Sporočilo za javnost 13. januar*. Dunaj. Dostopno prek: <http://www.osce.si/sporocila-za-javnost-2005-01-13-dunaj.htm>. (8. september 2010).

OVSE Sekretariat. 2008. *Cooperation with other international and regional organizations*. Dunaj: Conflict prevention center.

OVSE Slovenija. 2005. *OVSE 30 let - Kultura dialoga*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.osce.si/docs/osce_30_let.pdf. (2. september 2010).

Pakt Stabilnosti za jugo-vzhodno Evropo. 2003. *Ohridski proces za upravljanje in nadzor meja*. Dostopno prek: <http://www.stabilitypact.org/specials/030522-ohrid/index.asp>. (2. september 2010).

Pare, Jean-Rodrigue. 2005. *OVSE in 2006*. Canada: Library of Parliament. Dostopno prek: <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0522-e.htm>. (2. september 2010).

Peters, Ingo. 2003. *The OSCE, NATO and the EU within the "Network of Interlocking European Security Institutions": Hierarchization, Flexibilization, Marginalization*. Dostopno prek: <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/03/Peters.pdf>. (2. september 2010).

Richter, Wolfgang. 2009. *Security situation in Europe from the OSCE to the end of the A-CFE negotiations in Istanbul 1999 (ppt)*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs. Dostopno prek: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/KonvRueKontrolle/10BerlinerSeminar/Richter.ppt>. (2. september 2010).

Skupina eminentnih oseb. 2005. *COMMON PURPOSE - Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE*. OSCE. Dostopno prek: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf. (2. september 2010).

Svet Evrope. 2000. *Skupni katalog načinov sodelovanja*. Dostopno prek: <http://www.ena.lu/common-catalogue-co-operation-modalities-council-europe-osce-12-april-2000-030004611.html>. (2. september 2010).

Svet Evropske unije. 2004. *Assessment Report on the EU's Role Vis-a-vis the OSCE*. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st15/st15387-re01.en04.pdf>. (8. september 2010).

Türk, Danilo. 2009. *Razvojna vloga OVSE: od Helsinkov do Astane*. Predavanje na Akademiji za javno upravo v Astani. Astana. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/6AB3B924224604F2C1257679004DE5E9?OpenDocument>. (2. september 2010).

Tuzel, Omer Burhan. 2003. *The OSCE: Quo vadis?*. PERCEPTIONS Marec.

Van Ham, Peter. 2002. Security and Culture, or, Why NATO Won't Last, in: *Security Dialogue*. *NATO Review* 2. 393–406.

Van Herpen, Marcel H. 2003. Medvedev's proposal for an european security pact. *Cicero Working Paper WP 08 – 03*. Cicero Foundation. Dostopno prek: http://www.iccn.org.ge/text/bulletin/2008/bul_november.pdf. (2. september 2010).

Wikipedia. 2010. *Commonwealth of independent states*. Dostopno prek: http://en.wikipedia.org/wiki/Commonwealth_of_Independent_States. (2. september 2010).

Zannier, Lamberto. 2004. *Enhancing cooperation between the OSCE and other international organizations*. Ljubljana: OSCE-EAC.

Zellner, Wolfgang. 2005. The future Development of OSCE Field Missions. *PSIO occasional paper 2*.