

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Blaž Grilj

Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi v primeru krize v Ukrajini

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Blaž Grilj

Mentor:izr. prof. dr. Iztok Prezelj

Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi v primeru krize v Ukrajini

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

Zahvala

Hvala mentorju dr. Iztoku Prezlju za nasvete, vodenje in pomoč pri pisanju diplomske naloge. Velika zahvala vsem intervjuvancem, ki so mi omogočili poglobljeno analiziranje kompleksne tematike. Posebna zahvala Stalnemu predstavništvu Republike Slovenije pri OZN, OVSE in drugih mednarodnih organizacijah na Dunaju za njihovo pomoč pri kontaktiranju sogovorcev za intervjuje.

Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi v primeru krize v Ukrajini

Če je bila relevantnost OVSE od konca hladne vojne v konstantnem upadu in je organizacija igrala bolj postransko vlogo v evropski varnostni skupnosti, je kriza v Ukrajini obudila pomen OVSE ter organizacijo ponovno postavila v središče evropske varnosti. OVSE zaradi svojega zgodovinsko edinstvenega položaja, ki je preko celostnega in inkluzivnega obravnavanja varnostne problematike združeval nasprotujoča si politična bloka tekom hladne vojne, danes ponovno igra pomembno vlogo v reševanju kompleksnega konflikta v regiji vzhodne Evrope. OVSE je v primeru krize v Ukrajini uporabil širok spekter instrumentov in mehanizmov, ki obsegajo vse tri dimenzije delovanja organizacije. Osrednja mehanizma z vidika regionalne varnosti sta Dunajski dokument in Posebna opazovalna misija v Ukrajini. Delovanje OVSE v Ukrajini lahko označimo kot delno uspešno, saj je uspelo vsaj delno omejiti konflikt in vzpostaviti prostor za politični dialog, hkrati pa mehanizmi in instrumenti OVSE niso uspeli preprečiti oboroženega konflikta in najresnejše varnostne krize v Evropi po koncu hladne vojne.

Ključni pojmi: OVSE, Kriza v Ukrajini, Dunajski dokument, Posebna opazovalna misija v Ukrajini, mednarodna varnost

The role of Organization for Security and Cooperation in Europe in case of crisis in Ukraine

While the relevance of the OSCE was in constant decline since the end of the Cold War and the organization has played an increasingly marginal role in European security community, the crisis in Ukraine revived the importance of the organization and the repositioned it at the center of the European security infrastructure. Due to its historically unique position as well as comprehensive and inclusive understanding of security, OSCE was able to bringing together opposing political blocs during the Cold War and today again plays an important role in addressing the complex conflict in the region of Eastern Europe and broader tensions between East and West. In addressing the crisis in Ukraine, OSCE used a wide array of instruments and mechanisms, covering all three OSCE dimensions. The central mechanisms of the OSCE efforts in Ukraine are Vienna Document and Special Monitoring Mission to Ukraine, which aim to deescalate the conflict and enable stabilization of the region. Overall engagement of the OSCE in Ukraine can be evaluated as partially successful. The used instruments and mechanisms managed at least partially limit the conflict and create space for political dialogue. Nevertheless, mechanisms and instruments of the OSCE failed to prevent armed conflict and the most serious security crisis in Europe after the end of the Cold War.

Key words: OSCE, Ukraine crisis, Vienna Document, Special Monitoring Mission in Ukraine, international security

Kazalo

1 UVOD	7
1.1 METODOLOŠKI OKVIR	8
1.1.1 Predmet in cilji raziskovanja	8
1.1.2 Hipoteza	9
1.1.3 Uporabljena metodologija	9
2 ORGANIZACIJA ZA VARNOST IN SODELOVANJE V EVROPI	11
2.1 HELSINŠKA SKLEPNA LISTINA	14
2.2 PREGLED INSTITUCIJ IN MEHANIZMOV ORGANIZACIJE ZA VARNOST IN SODELOVANJE V EVROPI	15
2.2.1 Politično-vojaška dimenzija	15
2.2.2 Ekonomsko-okoljska dimenzija	20
2.2.3 Človekova dimenzija	20
3 UKRAJINSKI KONFLIKT	23
3.1 STALIŠČA VODILNIH SIL	28
3.1.1 Stališče ZDA	28
3.1.2. Stališče Ruske federacije	29
3.1.3. Stališče EU	31
4 OVSE V UKRAJINI	33
4.1 ODZIV NA IZBRUH KRIZE	37
4.1.1 Mehanizmi in instrumenti po Dunajskem dokumentu	39
4.1.2 Posebna opazovalna misija v Ukrajini	46
4.1.3 Ostale aktivnosti OVSE	50
5 SKLEP	54
LITERATURA	60

SEZNAM KRATIC

CPC – Center za preprečevanje konfliktov (Conflict Prevention Center)

CSBM – Ukrepi za gradnjo zaupanja in varnosti (Confidence and Security Building Measures)

EU – Evropska unija

KVSE – Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi

NATO – Organizacija severno atlantske pogodbe (North Atlantic Treaty Organization)

ODIHR – Pisarna za demokratične institucije in človekove pravice (Office for Democratic Institutions and Human Rights)

OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi

OZN – Organizacija Združenih narodov

PC – Stalni svet (Permanent Council)

UAV – Brezpilotna letala (Unmanned aerial vehicles)

VS – Varnostni svet

ZN – Združeni Narodi

1 UVOD

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je bila ustanovljena s ciljem premostitve vse globljega prepada med zahodom in vzhodom na vrhuncu hladne vojne. Posebna pozicija, v katero je bila organizacija postavljena od samega začetka, je služila njenemu osrednjemu cilju – spodbujanju dialoga med nasprotujočima si blokoma s skupnim ciljem zagotavljanja varnosti v širši evropski regiji (Zannier 2014).

Danes, štirideset let po sprejemu Helsinške sklepne listine, na kateri je utemeljen nastanek OVSE, je globalna varnostna in politična slika drugačna kot v času hladne vojne. Kljub pomembnim spremembam v svetovnem varnostnem in političnem okolju se prav danes, ob zaostreni varnostni situaciji v Ukrajini, ponovno izraža potreba po dialogu med zahodom in vzhodom. Pomembne politične spremembe, ki so pretresle evropsko varnostno skupnost v začetku leta 2014, so v marsikaterem pogledu v globalni varnostni diskurz vrnile »hladnovojno« dinamiko.

Širok krog držav, ki sodelujejo v OVSE, celostni pristop k varnostnim vprašanjem in obojestransko dojetanje organizacije kot nevtralnega akterja v mednarodnih odnosih je od samega začetka ukrajinske krize OVSE postavljalo v središče mednarodnih mirovnih prizadevanj v Ukrajini. OVSE v primerjavi z NATOM ni obremenjena in zaznamovana z dediščino hladne vojne, saj od samega začetka deluje kot povezovalni most med vzhodom in zahodom (Hopmann 2005). Na dialogu temelječa organizacija svoje odločitve sprejema s konsenzom vseh držav, kar je vsem v konflikt vpletenim stranem vlivalo zaupanje, da organizacija ne bo zasledovala ozkih političnih interesov, ki bi lahko resneje ogrozili njihove cilje, temveč bo delovala vključevalno (Burkhalter 2014). K ugodnim pogojem za centralizacijo mednarodnih prizadevanj za reševanje krize v Ukrajini prav v OVSE vsekakor lahko prištejemo tudi poseben mednarodni status Švice, ki je prav v času nastanka krize prevzela predsedovanje organizacije.

Osrednja vloga v reševanju krize v Ukrajini je OVSE vrnila v središče svetovne varnostne skupnosti. Če so se po koncu hladne vojne pojavljala namigovanja, da je OVSE postala postranska varnostna organizacija, ki počasi izgublja na svojem pomenu, je prav kriza v Ukrajini obudila temeljne naloge in cilje organizacije ter jo vrnila v center evropskega in globalnega varnostnega in političnega prizorišča. Kljub idealističnim pogledom na kooperativno varnost in preventivno varnostno sodelovanje, pa realni varnostni in politični dogodki pogosto utrjujejo

skeptični pogled nekaterih avtorjev na vrednost in pomen omenjenih institucij in opozarjajo na pomembne pomanjkljivosti mednarodnega varnostnega sodelovanja. Pomen, ki ga ima kriza v Ukrajini za širšo evropsko varnostno okolje in samo organizacijo OVSE, je torej v marsikaterem pogledu ključen za nadaljnji razvoj evropske varnostne in politične infrastrukture in samo preživetje organizacije kot relativnega varnostnega akterja.

1.1 METODOLOŠKI OKVIR

1.1.1 Predmet in cilji raziskovanja

Predmet raziskovanja je delovanje Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi v primeru krize v Ukrajini. Z diplomsko nalogo želim raziskati in predstaviti vpliv in uspešnost delovanja OVSE in uporabljenih mehanizmov ter instrumentov v krizi v Ukrajini. Cilj diplomske naloge je proučiti rezultate uporabe različnih mehanizmov in instrumentov OVSE s posebnim poudarkom na implementaciji ukrepov po Dunajskem dokumentu ter posebno opazovalno misijo OVSE v Ukrajini. Namen celostne primerjave različnih ukrepov in institucij OVSE je raziskanje učinkovitosti, odzivnosti in uspešnosti posameznih ukrepov, ki so bili izvedeni, ter celovitega naslavljanja krize znotraj institucionalnih okvirov OVSE. Na podlagi izvedene analize posameznih ukrepov in mehanizmov ter povezave med njimi bom raziskoval sposobnost OVSE za hitro odzivanje na sodobne, nepredvidljive grožnje varnosti, ki jih predstavlja primer krize v Ukrajini.

S svojim raziskovanjem želim preveriti, kako se je organizacija prilagodila na novo varnostno okolje, kako učinkoviti so njeni mehanizmi in kako so posamezne institucije OVSE odreagirale na specifično kompleksnem primeru krize v Ukrajini. Analiza posameznih mehanizmov in instrumentov mi bo omogočila prikaz trenutne pozicije OVSE v evropski in širši mednarodni varnostni skupnosti. Na podlagi celotne analize primera delovanja organizacije v primeru krize v Ukrajini bom poskusil kritično vrednotiti institucionalno sposobnost organizacije in predvideti nadaljnji razvoj, zmožnosti in relevantnost OVSE v zagotavljanju varnosti in sodelovanja v Evropi.

1.1.2 Hipoteza

H1: Uporabljeni instrumenti, mehanizmi in institucije OVSE so zaradi rigidnosti, zastarelosti in na konsenzu temelječega odločanja v OVSE ter zadržkov posameznih članic pogosto izpeljani pozno in v preveč omejenem obsegu, kar omejuje usklajeno, celostno in učinkovito reševanje krize. Hkrati prav omejen doseg ukrepov OVSE služi kot temelj za potrebno široko politično podporo delovanju organizacije ob krizi v Ukrajini.

1.1.3 Uporabljena metodologija

- **Metoda zbiranja primarnih in sekundarnih virov** – kot primarni viri bodo uporabljene relevantne resolucije, odločitve in poročila predvsem Stalnega sveta OVSE, foruma za varnostno sodelovanje in posebne opazovalne misije v Ukrajini; temeljni viri mednarodnega prava, predvsem obstoječe mednarodne pogodbe, dokumenti in sporazumi; izjave organov OVSE in stalnih predstavništev sodelujočih držav. Kot sekundarne vire bom uporabljal relevantno strokovno in znanstveno literaturo ter izvedene intervjuje z osebjem OVSE.
- **Deskriptivna metoda** – metodo bom uporabil za razlago temeljnih pojmov, postopkov, mehanizmov in instrumentov OVSE.
- **Analiza primarnih virov** – primarni viri bodo služili kot temeljni vir informacij, na katerih bo temeljila diplomska naloga.
- **Analiza sekundarnih virov** – sekundarni viri bodo smiselno dopolnjevali podatke, pridobljene iz primarnih virov. Uporabljeni bodo predvsem v analitičnem delu raziskovalne naloge, kjer se bom oprl na nekatere že opravljene analize, ter tako dopolnjeval in razširil lastno raziskovanje.
- **Družboslovni intervju** – metodo intervjuja bom uporabljal za pridobivanje podrobnejših informacij o delovanju OVSE in pripadajočih instrumentov na primeru krize v Ukrajini. Cilj intervjujev bo preverjanje teoretičnih izhodišč in dopolnjevanje s praktičnimi izkušnjami terenske aplikacije instrumentov in mehanizmov. Zaradi politične občutljivosti tematike sem ob analizi nekaterih intervjujev primoran izpustiti imena posameznih

intervjuvancev, saj bi to lahko izpostavilo njihov položaj znotraj institucije ali kako drugače vplivalo na njihovo delovanje. V primeru izpuščanja direktne navedbe imena intervjuvanca je navedena institucija, ki jo posameznik predstavlja. Odgovore, pridobljene tekom intervjujev, bom vključil v besedilo analize in z njimi smiselno dopolnjeval raziskovalne ugotovitve.

- **Zgodovinska metoda** – metoda bo uporabljena v uvodnem delu, kjer bom s ciljem boljšega razumevanja organizacije in varnostne situacije v Ukrajini predstavil krajši zgodovinski pregled dogodkov. Metoda omogoča časovni pregled varnostne situacije v Ukrajini in primerjavo implementacije posameznih mehanizmov in instrumentov OVSE.

2 ORGANIZACIJA ZA VARNOST IN SODELOVANJE V EVROPI

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je s 57 sodelujočimi državami najobširnejša regionalna varnostna organizacija na svetu. Kot regionalna varnostna organizacija deluje v skladu z 8. poglavjem Ustanovne listine Združenih narodov, ki v 52. členu kot akterje reševanja sporov navaja regionalne dogovore, če so ti dogovori, organizacije in dejavnosti skladni s cilji in načeli Organizacije združenih narodov in spodbuja mirno reševanje sporov znotraj regije (Ustanovna listina Združenih narodov). Izjava VS ZN iz avgusta 2013 vlogo regionalnih organizacij v preprečevanju konfliktov, mirnem reševanju sporov in po konfliktni spravi še dodatno prepozna in opozarja na potrebo po revitalizaciji vloge regionalnih varnostnih organizacij v okvirih 8. poglavja Ustanovne listine (OSCE Security Days 2014). Geografsko gledano pokriva OVSE celotno področje Evrope ter področja evrazijske in širše evroatlantske regije, oziroma ozemlje od Vancouvra do Vladivostoka (OSCE 2014).

OVSE je bil ustanovljen na vrhuncu hladne vojne in je v svoji 40-letni zgodovini preživel številna geopolitična trenja in politične spremembe, ki pa so preko vzpona drugih regionalnih varnostnih akterjev privedle do postopnega upadanja vloge OVSE v evropski varnostni skupnosti. Organizacija je predstavljala enega osrednjih varnostnih akterjev v prizadevanjih za stabilnost v Evropi neposredno po padcu Sovjetske zveze¹ (Gowan 2014). V pohladnovojnem evropskem varnostnem okolju so mednarodne institucije postavljene pred izziv prilagajanja na nove varnostne izzive in iskanje novega *raison d'être*. Ortiz obdobje po hladni vojni opisuje kot prehod od enoproblemskega obravnavanja varnosti skozi dimenzijo vzhod-zahod v kompleksno multipolarno varnostno okolje, ki ga tvorijo nove varnostne grožnje (Ortiz 2008). Osrednje varnostne naloge s koncem hladne vojne prevzemajo organizacije kot sta EU in NATO, hkrati pa je s prekinitvijo ostre blokvske delitve in otoplitvijo odnosov ter dialoga med vzhodom in zahodom OVSE izgubil del ekskluzivnosti, ki jo je v preteklosti imel kot ena redkih diplomatskih platform med velesilama (Dunay 2014).

Po drugi strani se je OVSE od svoje prvotne vloge postopoma razvijal v organizacijo, ki v dobršni meri zastopa ideale zahodnega tipa demokracije in pojmovanja človekovih pravic. Vse od

¹ Posledica osredotočenja organizacije na območje novih držav, ki so izšle iz nekdanje Sovjetske zveze, se kaže tudi ob pregledu nekdanjih in obstoječih terenskih misij OVSE, ki se pretežno osredotočajo predvsem na postsovjetsko vzhodno Evropo. Glavne misije OVSE se tako nahajajo v državah kot so Gruzija, Moldavija, Armenija, Azerbajdžan itd.

Pariške listine (*Charter of Paris*) iz leta 1990 se je temelj delovanja OVSE izrazito usmeril na področja človekovih in manjšinskih pravic, demokratizacije, vladavine prava in tržne ekonomije, ki so med vzhodnim delom sodelujočih držav pogosto naletela na odpor in zadržanost (Zellner 2002). Razkorak v percepciji vloge in pomena OVSE med zahodnimi in postsovjetskimi državami se tako z razvojem organizacije pogloblja (Gawrich 2014). Kljub vrednotnemu in normativnemu razvoju organizacije, ki ni v popolnem sozvočju z interesi vseh sodelujočih držav, se organizacija ohranja zaradi svoje kompleksnosti, celovitosti in skupne percepcije držav o potrebi po poglobljenem varnostnem sodelovanju.

OVSE je, kot regionalni varnostni organizaciji, zaupana naloga in odgovornost nadzorovanja in ustvarjanja varnostnih politik in definiranja sprejemljivega vedenja sodelujočih držav. Kljub temu je potrebno poudariti, da osrednjo vlogo v oblikovanju politik in smernic organizacije ne glede na visoko stopnjo formalizacije odnosov, ohranjajo nacionalne države. Mednarodne medvladne organizacije tako kljub lastni subjektiviteti, v veliki meri zgolj odražajo skupno voljo in interes sodelujočih držav ter razmerij med njimi (Kropatcheva 2015). Mednarodni režimi in institucije tako služijo nacionalnim interesom sodelujočih držav, ki jih znotraj njih zasledujejo preko kooperacije (Prezelj in Harangozo 2014). Čeprav sodelovanje v mednarodni organizaciji temelji na kooperaciji in zasledovanju skupnih ciljev, države torej skozi to kooperacijo primarno zasledujejo svoje ožje parcialne interese. Ta trditev je še posebno relevantna za OVSE, ki kot tak nima pravnega statusa mednarodne organizacije. Od moči in strukture organizacije je odvisno, kako visoko stopnjo vpliva posameznih držav bo dopuščala, na primeru OVSE pa lahko opazimo, da si kljub celostnemu pristopu h kooperativni varnosti, močne države lahko privoščijo, da omejijo delovanje OVSE, ko je to v njihovem nacionalnem interesu (Zellner 2002). Po drugi strani ne smemo zanemarjati normativne vloge mednarodnih organizacij, kot je OVSE, ki preko skupno sprejetih norm in načel, vplivajo na ravnanje sodelujočih držav. Lahko torej govorimo, da mednarodne organizacije v marsikaterem pogledu postavljajo omejitve na absolutno suverenost držav preko možnosti za intervencijo v primeru kršitev sprejetih norm, četudi je ta možnost intervencije pogosto zelo omejena. Države torej prostovoljno predajajo del suverenosti mednarodnim institucijam in jim priznavajo pravico omejenega vmešavanja v njihove notranje interese s ciljem zagotavljanja višje vrednote miru in varnosti (Hopmann 2013).

V povezavi s statusom organizacije je potrebno poudariti, da OVSE kot tak nima pravnega statusa organizacije, saj nima ustanovne listine. Iz tega izhaja cela vrsta pravnih ovir in omejitev, ki okvirjajo delo organizacije. Čeprav je v letu 2007 že bil pripravljen osnutek konvencije, ki bi uredila pravni status OVSE ter pripadajoče pravice in imunitete za njegove organe in osebe, do danes tak ali podoben dokument še ni bil sprejet, vprašanje pravne subjektivitete OVSE pa tako ostaja odprto vprašanje.

Institucionalno se OVSE razvija od Helsinške sklepne listine iz leta 1975, preko Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE) in Pariške listine za novo Evropo iz leta 1990, do preoblikovanja v današnjo Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi leta 1994 z obširnim naborom mehanizmov in institucij, ki delujejo v sklopu današnjega OVSE. V primerjavi z regionalnimi varnostnimi »rivali« ima OVSE nedvomno prednost v svoji inkluzivni naravi delovanja ter širokemu razumevanju varnosti. Inkluzivnost in celostni pristop OVSE lahko gledamo skozi vsaj dva vidika. Kot prvo skozi dimenzijsko in povezujoče razumevanje varnosti. Kot drugo pa skozi, vsaj v principu, enake pravice sodelujočih držav in posledično na konsenzu utemeljeno odločanje Stalnega sveta OVSE (Zellner 2002). Hopmann dodaja, da je pomemben element inkluzivnosti OVSE tudi sodelovanje organizacije z vsemi nivoji družbe. OVSE sodeluje tako z nacionalnimi vladami, regionalnimi akterji, lokalnimi akterji, civilno družbo, nevladnimi organizacijami in akademsko sfero (Hopmann 2013). Širok spekter partnerjev, s katerimi sodeluje OVSE, omogoča organizaciji celovit pristop in delovanje na različnih družbenih nivojih.

Po drugi strani je OVSE v relativnem zaostanku glede na druge regionalne organizacije v smislu realne vojaške moči in infrastrukture, ki jo poseduje NATO ter finančne in gospodarske moči, ki jo ima EU (Gowan 2014). To se izkazuje na operativnih sposobnostih OVSE za krizno upravljanje in posredovanje v primeru resnih varnostnih groženj, kjer OVSE nima izoblikovanega sistema, strategije ali politike odzivanja (Kobieracki 2014), niti nima na voljo stalnega in robustnega (vojaškega) sistema. Z vidika funkcij konfliktnega managementa lahko OVSE v spektru evropskih varnostnih organizacij torej umestimo med normativno usmerjenim Svetom Evrope in realno vojaško močjo zveze NATO ter ekonomsko močjo EU (Hopmann 1999).

2.1 HELSINŠKA SKLEPNA LISTINA

Helsinška sklepna listina, ki jo danes prepoznavamo kot temeljni dokument OVSE, je plod dolgoročnih diplomatskih prizadevanj, ki so potekala od junija 1973 do avgusta 1975 (Šabič, Bolka in Koražija 2005). Kot navaja avtor David J. Galbreath, je glavni cilj vseh udeležencev konference iskanje kompromisne rešitve za stabilizacijo varnostnih razmer v Evropi ter umirjanje napetih odnosov med vzhodom in zahodom. Čeprav dinamiko pogajanj odločilno zaznamuje dinamika odnosov med ZDA in Sovjetsko zvezo, lahko po mnenju Galbreatha, 35 sodelujočih držav na konferenci oblikujemo v vsaj 5 ožjih interesnih skupin:

- Sovjetska zveza in osrednje države Varšavskega pakta;
- države Varšavskega pakta, katerih nacionalni interesi se pomembno razlikujejo od vodilne pozicije Sovjetske zveze²;
- nevtralne države;
- države Evropske skupnosti;
- države članice NATO na čelu z ZDA (Galbreath 2007).

Direktna posledica širokega spektra interesov in vizij sodelujočih držav se odraža v dejstvu, da si praktično vse strani tekom pogajanj prizadevajo za moralno oziroma politično zavezujoč dokument, ne pa tudi pravno zavezujočega. Samo dejstvo, da je končni produkt pogajanj, torej Helsinška sklepna listina, zgolj politično in ne pravno zavezujoč dokument, ter izrazito poudarjanje na konsenzu temelječega odločanja, se neposredno odražata v današnji ureditvi in dinamiki odnosov v OVSE.

Poseben pomen za raziskovanje ravnanja akterjev v primeru krize v Ukrajini lahko pripišemo predvsem deklaraciji desetih načel Helsinške sklepne listine oziroma helsinškemu dekalogu, ki urejajo temelje odnosov med državami v evropskem varnostnem prostoru. Načela Helsinške sklepne listine:

- suverena enakost, spoštovanje za pravice utemeljene v suverenosti;
- vzdrževanje od uporabe sile;
- nedotakljivost državnih meja;
- ozemeljska celovitost držav;

² Npr.: Madžarska, Romunija in Češkoslovaška.

- mirno reševanje sporov;
- nevmešavanje v notranje zadeve držav;
- spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin vključno s svobodo mišljenja, vesti, veroizpovedi in prepričanja;
- enake pravice in samoodločba narodov;
- sodelovanje med državami;
- izpolnitev v dobri veri obveznosti po mednarodnem pravu (Helsinška sklepna listina 1975).

2.2 PREGLED INSTITUCIJ IN MEHANIZMOV ORGANIZACIJE ZA VARNOST IN SODELOVANJE V EVROPI

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi razume varnost kot celostno in večdimenzionalno, iz česar sledi tudi večdimenzionalni pristop k reševanju varnostnih vprašanj. Celostno pojmovanje varnosti se kaže že v samem dimenzijskem pojmovanju, ki zajema politično-vojaške, ekonomsko-okoljske in človeške pristope k varnosti. Hkrati se posamezne dimenzije, čeprav ločene, tesno prepletajo in dopolnjujejo, kar se še posebej izkaže prav na primeru krize v Ukrajini (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project 2015). Celostni pristop v svojem bistvu predpostavlja logični kontinuum med notranjo in mednarodno politiko držav, ki se med seboj tesno prepletata (Ortiz 2008). Celostna varnost (*Comprehensive security*) zajema širok spekter varnostnih, političnih in družbenih vprašanj, ki neposredno ali posredno vplivajo na varnostno okolje. Celostni pristop k varnosti lahko zaznamo že v Helsinški sklepni listini, ki v principih, ki jih postavlja z dekalogom, eksplicitno navaja, da so posamezni principi med seboj enakovredni (Helsinška sklepna listina 1975). To neposredno predstavlja celostni pristop, ki zajema med seboj povezane vidike varnosti in jih ne obravnava zgolj kot posamezne in specifične varnostne fenomene (Ortiz 2008). Sodobne konflikte je torej praktično nemogoče obravnavati zgolj skozi perspektivo ene varnostne dimenzije, zato bo tudi analiza instrumentov, mehanizmov in aktivnosti OVSE v Ukrajini narejena preko večdimenzionalnega pristopa.

2.2.1 Politično-vojaška dimenzija

Politično-vojaška dimenzija se osredotoča predvsem na ukrepe za grajenje zaupanja in varnosti (*Confidence and Security Building Measures – CSBM*) (Galbreath 2007). Dimenziji, razsežnosti

oz. košari daje temelj drugi del Helsinške sklepne listine, ki se nanaša na dejavnosti za krepitev zaupanja, zmanjševanja možnosti oboroženega spopada kot posledice napačno razumljenih vojaških aktivnosti ter zmanjševanje napetosti (Vončina 2005). Kot glavna vira za delovanje Politično-vojaške dimenzije ter instrumentov za zagotavljanje zaupanja in varnosti vsekakor štejeemo Dunajski dokument o ukrepih za krepitev zaupanja in varnosti (*Vienna Document on confidence- and security-building measures*) in Pogodbo o odprtem nebu (*Open Skies Treaty*). V paket ključnih dokumentov štejeemo tudi Pogodbo o konvencionalnih oboroženih silah v Evropi (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe – CFE*), ki pa jo zaradi premajhnega števila ratifikacij in suspenza pogodbe s strani Ruske federacije leta 2007, številni avtorji obravnavajo kot relikv hladne vojne (Gawrich 2014), posledično pa nima večje relevantnosti za konflikt v Ukrajini. Pomemben je tudi kodeks ravnanja v politično-vojaških aspektih varnosti (*Code Of Conduct On Politico-Military Aspects Of Security*), ki politično zavezuje sodelujoče države k spoštovanju temeljnih skupnih načel delovanja oboroženih sil, mednarodnega sodelovanja in dobrih odnosov, spoštovanja državnih suverenosti in demokratičnega nadzora nad zagotavljanjem varnosti v skladu z mednarodnimi določili (Kodeks ravnanja v politično-vojaških vidikih varnosti 1994). Osrednja vloga instrumentov in mehanizmov, ki jih zajemajo zgoraj navedene pogodbe, je spodbujanje transparentnosti in izmenjave vojaških informacij, ki prispevajo k višanju meddržavnega zaupanja in posledično nižanju vojaških napetosti in ohranjanju miru. Medtem ko so mnjenja o učinkovitosti in iskrenosti držav pri podajanju informacij preko omenjenih mehanizmov deljena, pa že sam obstoj mehanizmov predstavlja svojevrsten dosežek v doseganju vsaj temeljnih oblik transparentnosti in medsebojnega zaupanja med državami (Rowberry 2014).

Dunajski dokument

Dunajski dokument predstavlja najbolj celostni, čeprav še vedno parcialni, politični dogovor na področju vojaškega sodelovanja in grajenja varnostnega zaupanja ter zajema vse države OVSE. Kot politični dokument ni pravno zavezujoč, temveč zgolj politično. Iz tega izhaja, da Dunajski dokument nima na voljo realnih ukrepov za kaznovanje potencialnih kršiteljev, temveč zgolj politične ukrepe, ki zajemajo predvsem tako imenovano »sramotenje in obtoževanje« (*shaming and blaming*) (Geertsen 2015). Medtem ko osnove za Dunajski dokument najdemo v zaključnih pogajanjih o Helsinški sklepni listini, je bil sam dokument sprejet 17. novembra 1990. Dokument predstavlja ključni gradnik CSBM mehanizmov v Evropskem varnostnem prostoru, skupaj s Pogodbo o odprtem nebu in Pogodbo o konvencionalnih oboroženih silah v Evropi pa tvori tako

imenovani »evropski CSBM trojček« (Geertsen 2015). Dunajski dokument je bil naknadno dopolnjen in spremenjen v letih 1992, 1994, 1999 in 2011 (Rowberry 2014). Jedro dokumenta zajema ukrepe za grajenje varnosti in zaupanja (CSBM). Dokument postavlja realne omejitve vojaških aktivnosti in vzpostavlja sistem poročanja o obrambnih politikah, načrtovanju, vojaških strukturah in oborožitvi, ki so preverljive preko verifikacijskih postopkov (Prezelj in Harangozo 2014).

Tekom razvoja Dunajskega dokumenta se spreminja tudi geografski obseg določb, ki jih zajema dokument. Prvotni dokument, ki se je nanašal zgolj na Evropo do zahodne meje nekdanje Sovjetske zveze se tako razširi in zajema celotno Evropo vključno s Sovjetskimi ozemlji do Urala. Z razpadom Sovjetske zveze pa režim razširi svoj obseg še na novonastale države, ki so nastale na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze (Vončina 2005).

CSBM ukrepi, ki jih predpisuje Dunajski dokument:

- redna letna izmenjava vojaških informacij;
- obrambno načrtovanje;
- omejevanje varnostnih groženj;
- medvojaški kontakti;
- predhodno obveščanje o posebnih vojaških aktivnostih;
- opazovanje posebnih vojaških aktivnosti;
- redni vsakoletni koledarji aktivnosti;
- omejitvene določbe;
- verifikacijske aktivnosti;
- regionalni ukrepi (Dunajski dokument 2011 o ukrepih za grajenje zaupanja in varnosti).

Sama struktura dokumenta in poglavja nakazujejo na različne ravni političnih zavez o sodelovanju in transparentnosti, h katerim so se zavezale sodelujoče države. Dokument se tako začneja z najmilejšo stopnjo redne letne izmenjave vojaških informacij ter se preko obrambnega sodelovanja stopnjuje do medsebojnih omejitev in verifikacijskih aktivnosti (Geertsen 2015).

Pogodba o odprtem nebu

Pogodba o odprtem nebu ne zajema vseh OVSE držav, temveč zgolj 34 podpisnic pogodbe. Razlog za manjši obseg pogodbenic je, da so bila pogajanja za podpis pogodbe prvotno ločena od KVSE ter so potekala zgolj med državami članicami NATO in Varšavskim paktom, vendar pa je pogodba odprta za pristop tudi ostalim zainteresiranim državam (Vončina 2005). Kljub temu je eden ključnih instrumentov v sklopu CSBM in skupaj z Dunajskim dokumentom predstavlja jedro varnostnih mehanizmov OVSE. Pogodba je bila podpisana 24. marca 1992 v Helsinkih, v veljavo pa je vstopila 1. januarja 2002. Na podlagi pogodbe o odprtem nebu je državam pogodbenicam preko vzpostavljenega režima omogočeno izvajanje vnaprej najavljenih opazovalnih preletov s ciljem opazovanja, preverjanja vojaških zmogljivosti in nadzora vojaških aktivnosti ter gradnje medsebojnega zaupanja.

Center za preprečevanje konfliktov (*Conflict Prevention Center*)

Center za preprečevanje konfliktov je sestavni del sekretariata OVSE s centrom na Dunaju. Ustanovljen je bil leta 1990 s Pariško listino (*Charter of Paris*). Naloge centra so osredotočene na celoten konfliktni cikel in zajemajo zgodnje opozarjanje (*early warning*), preprečevanje konfliktov (*conflict prevention*), krizno upravljanje (*crisis management*) in pokonfliktno rehabilitacijo (*postconflict rehabilitation*) (OSCE 2013).

Dejavnosti CPC se osredotočajo predvsem na podporo političnega dialoga, implementacijo mehanizmov CSBM, podporo terenskih operacij, svetovanje in analiziranje v primerih, ki se nanašajo na konfliktni cikel in podporo pogajanjem, mediaciji in dialogu s ciljem preprečevanja in reševanja kriz in konfliktov (prav tam).

Zmogljivosti centra omogočajo neprestano in podrobno spremljanje celotne regije in posameznih specifičnih kriznih točk. CPC je v tem pogledu eden izmed poglobitvenih virov informacij OVSE, ki se nanašajo na konflikte in krize v regiji. Je podporni element sekretariata, ki s svojimi analizami in direktno terensko podporo podpira sekretariat in predsedstvo OVSE. Posebno pomembna vloga CPC na primeru krize v Ukrajini se kaže z več vidikov. Kot prvo je CPC v osnovi glavni informacijski, raziskovalni in operativno-pripravljalni center na področju politično-vojaške dimenzije v OVSE. Iz tega sledi, da je CPC od samega začetka krize v Ukrajini center, v katerem se kopičijo informacije iz kriznega centra, raziskovalnih oddelkov in terenskih

prisotnosti OVSE. CPC je nadalje zadolžen za pripravo in operativno vodenje terenskih prisotnosti OVSE. Je torej glavna vez med terenskimi misijami, sekretariatom in predsedstvom ter tako ključni komunikacijski, informacijski in upravni element.

Za delo CPC ima pomemben pomen tudi odločitev ministrskega sveta o elementih konfliktnega cikla, ki se nanašajo na izboljševanje OVSE zmogljivosti na področju zgodnjega opozarjanja, zgodnjega reagiranja, spodbujanja dialoga in podpore mediaciji ter pokonfliktne rehabilitaciji, sprejeti 2011 v Vilnusu (Ackermann 2012, Odločitev Ministrskega sveta št. 3/11 o elementih konfliktnega cikla, navezujoč se na izboljševanje OVSE zmogljivosti zgodnjega opozarjanja, zgodnje reakcije, spodbujanja dialoga in podpore dialogu, in po konfliktne rehabilitacije 2011). Odločitev omogoča razvoj sistematičnih mehanizmov zgodnjega opozarjanja in daje mandat generalnemu sekretarju za nadaljnji razvoj kapacitet za podporo mediaciji. Hkrati odpira vrata za nadaljnji celostni razvoj OVSE instrumentov in mehanizmov za odzivanje na vseh stopnjah konfliktnega cikla, ki bi omogočali celostno in bolj fleksibilno uresničevanje načel in ciljev OVSE (Ackermann 2012).

Odločitev nadalje prepoznava potrebo po celostnem in večdimenzionalnem odzivanju na raznolike in kompleksne varnostne grožnje. To zahteva tudi sodelovanje in koordinacijo med sodelujočimi državami in strukturami OVSE ter mednarodnimi in regionalnimi organizacijami. Odločitev prav tako poudarja potrebo po izvrševanju vseh relevantnih mehanizmov iz vseh treh dimenzij v vseh fazah konfliktnega cikla. Poudarja torej potrebo po pozornosti na vse vidike vseh faz konflikta, kar je posebej pomembno z vidika zgodnjega opozarjanja in pokonfliktne obnove. CPC je v skladu z odločitvijo osrednja kontaktna točka organizacije za sistematsko zbiranje, primerjanje, analizo in presojanje relevantnih signalov zgodnjega opozarjanja iz raznolikih virov in preko tesne kooperacije z ostalimi strukturami OVSE in parlamentarno skupščino. Z vidika krize v Ukrajini je potrebno izpostaviti tudi poziv za večje črpanje znanja iz preteklih organizacijskih izkušenj ter koriščenje organizacijskih virov in baz znanja in osebja (prav tam). Črpanje iz preteklega znanja in izkušenj je posebej pomembno v primeru ukrajinske krize, saj gre za primer krize, ki se je v podobni pojavnih oblikah v preteklosti že pojavljala, in kjer je prav OVSE igral eno ključnih vlog za razreševanje konflikta. Po drugi strani črpanje iz preteklih izkušenj pomeni prenos in aplikacijo znanja iz ene situacije oziroma konflikta na drugo situacijo, kar

pomembno prispeva k optimizaciji postopkov priprave strategij in odločanja ter omogoča kakovostnejše in učinkovitejše odločanje in ravnanje v realnih situacijah.

2.2.2 Ekonomsko-okoljska dimenzija

Ekonomsko-okoljska dimenzija je najmanj razvita med dimenzijami OVSE. Prizadeva si za sodelovanje držav na področju trgovine, industrije, znanosti in tehnologije, okolja in drugih oblik gospodarskih aktivnosti. Vlogo sodelovanja na področju krepitve medsebojne trgovine z dobrinami in storitvami ter zagotavljanje primernih pogojev za tak razvoj sodelujoče države razumejo kot sestavni del širših prizadevanj za varnost in sodelovanje v Evropi (Podlogar 2005). Vlogo ekonomskega sodelovanja v sodobnem varnostnem okolju lahko razlagamo tudi na podlagi klasične liberalistične teorije o povezavi med ekonomskimi vezmi držav in varnostjo. Teorija predpostavlja, da ekonomsko sodelovanje povečuje vrednost sodelovanja nasproti potencialnim pridobitvam vojne. Z visoko medsebojno soodvisnostjo torej povečujemo »ceno« vojne, kar po liberalni teoriji varnosti niža verjetnost oboroženega spopada (Copeland 1996). Okoljska varnost po drugi strani se neposredno in posredno navezuje na varnost v širšem pomenu besede, posebno pa je izpostavljen okoljski varnostni vidik v sodobnem pojmovanju človeške varnosti.

Čeprav so ekonomska vprašanja in ekonomski razvoj Ukrajine v jedru same krize, ter vsekakor ne smemo zanemariti pomembne vloge ekonomskega razvoja države v širšem obravnavanju problematike, pa ekonomsko-okoljska dimenzija vsaj v sklopu prizadevanj OVSE ne igra ključne vloge v reševanju oboroženega konflikta in politične nestabilnosti v Ukrajini, zato v nadaljevanju omenjeni dimenziji ne bom posvečal posebne pozornosti. Elemente ekonomsko-okoljske dimenzije kljub temu lahko zasledimo v celostnem obravnavanju varnostnih vprašanj v Ukrajini, in sicer preko vključevanja ekonomsko-okoljskih vprašanj v uporabljene instrumente in mehanizme v Ukrajini.

2.2.3 Človekova dimenzija

Sedmo načelo helsinškega dekaloga določa, da bodo sodelujoče države spoštovale človekove pravice in temeljne svoboščine. Razvoj človekove dimenzije, ki se tesno nanaša prav na razvoj skupnih norm in razumevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, poteka tako že vse od leta 1975, ko so države KVSE splošna načela glede človekovih pravic zapisale v Helsinško sklepno listino. Današnje pojmovanje človekove dimenzije zajema širok nabor vprašanj, ki

zajemajo svobodne in demokratične volitve, demokratizacijo, vladavino prava, migracije, narodne manjšine, romsko problematiko, enakopravnost spolov, vprašanja mladih, svobodo medijev, itd (Jermol 2005). Delovanje na naštetih področjih človekovih pravic in svoboščin odraža značilno široko in celostno pojmovanje varnosti OVSE. Zaveza sodelujočih držav k spoštovanju človekovih pravic in vključitev človekove dimenzije kot posebnega področja obravnavanja varnosti kaže na visoko stopnjo politične zaveze članic. Čeprav obravnavani instrumenti, zaveze in mehanizmi v okvirih OVSE ne predstavljajo pravno obvezujočih zahtev za države, politične zaveze pomenijo velik napredek v obravnavanju skupnih političnih ciljev držav na področju demokracije, človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Office for Democratic Institutions and Human Rights 2011).

Uveljavljanje in implementacija skupnih zavez na področju človekove dimenzije se izvaja preko:

- rednih letnih vrhunskih srečanj, zasedanj, sestankov in konferenc;
- mehanizmov človekove dimenzije;
- institucij OVSE:
 - Pisarne za demokratične institucije in človekove pravice;
 - visokega komisarja za nacionalne manjšine;
 - predstavnika za svobodo medijev.

Pisarna za demokratične institucije in človekove pravice

Pisarna OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) je samostojna institucija v sklopu OVSE s sedežem v Varšavi. S Pariško listino je bil leta 1990 ustanovljen Urad za svobodne volitve, predhodnik ODIHR, ki je bil zadolžen za spodbujanje sodelovanja in izmenjavo informacij o volitvah v sodelujočih državah (Šabič, Bolka in Koražija 2005). Osrednja in najbolj prepoznavna vloga ODIHR je tako od same ustanovitve opazovanje in poročanje o poteku volitev. Sčasoma se je nabor nalog in mandat pisarne razširil na obravnavanje človekovih pravic, demokratičnega razvoja in vladavino prava. Pisarna je aktivna tudi na področju manjšinskih pravic in politične participacije.

Glavne aktivnosti ODIHR zajemajo:

- opazovanje volitev;
- krepitev vladavine prava;
- spodbujanje in opazovanje demokratičnih postopkov in demokratičnega vladanja;
- promocija in nadzorovanje spoštovanja človekovih pravic.

Kljub razširjenemu spektru nalog, ki jih opravlja ODIHR, lahko kot najbolj opazen prispevek institucije prepoznamo naloge opazovanja in poročanja o izvedbi volitev. Funkcija opazovanja volitev je ključna tudi v navezavi z vlogo OVSE v Ukrajini, kjer je bil ODIHR najbolj vidno prisoten v vlogi dveh obsežnih volilnih opazovalnih misij.

Dunajski mehanizem

Dunajski mehanizem je bil sprejet 1989 na Dunajskem nadaljevalnem sestanku (*Vienna follow up meeting*). Mehanizem omogoča izmenjavo informacij med sodelujočimi državami, ki se nanašajo na človeško dimenzijo (OSCE Secretariat's Conflict Prevention Centre 2008). Mehanizem omogoča sodelujočim državam, da zahtevajo bilateralno srečanje z drugimi sodelujočimi državami glede zaskrbljujočih vprašanj, ki se nanašajo na človeško dimenzijo (Dunajski mehanizem 1989). Kljub svoji realni omejenosti predstavlja mehanizem v času sprejetja velik premik na področju človekove dimenzije, ki je primarno predvsem stvar notranjih zadev držav. Izmenjava informacij med državami predstavlja element mednarodne odgovornosti držav za politike na področju človeške dimenzije, kar ni zanemarljiv vzvod v sistemu mednarodne diplomacije.

Moskovski mehanizem

Moskovski mehanizem je bil sprejet na tretjem sestanku človeške dimenzije (*3rd Human Dimension Meeting*) leta 1991 v Moskvi. Mehanizem predstavlja nadaljevanje in razširitev Dunajskega mehanizma. Poleg v Dunajskem mehanizmu vsebovane izmenjave podatkov in bilateralnih sestankov Moskovski mehanizem omogoča ustanovitev *ad hoc* misij neodvisnih strokovnjakov glede vprašanj, ki se nanašajo na človeško dimenzijo (OSCE Secretariat's Conflict Prevention Centre 2008).

Mehanizem za ustanovitev neodvisne misije je lahko implementiran na enega izmed naslednjih načinov:

- prostovoljno povabilo države;
- kot posledica poziva za predstavitev informacij in bilateralna srečanja v skladu z Dunajskim mehanizmom lahko katerakoli sodelujoča država pozove drugo državo, da povabi misijo;
- v primeru da se obravnavana država v roku desetih dni po pozivu ne odzove oziroma ne povabi misije, lahko sodelujoča država ob podpori še vsaj petih držav ustanovi poročevalno misijo brez soglasja obravnavane države;
- če sodelujoča država meni, da gre za hude grožnje ciljem človekove dimenzije, lahko ustanovi poročevalno misijo ob podpori vsaj devetih sodelujočih držav;
- na poziv sodelujoče države lahko o oblikovanju poročevalne misije odloča Stalni svet (Moskovski mehanizem 1991).

Zadnji primer aktivacije Moskovskega mehanizma je bil 6. aprila 2011. V povezavi s protesti v Belorusiji je 14 sodelujočih držav vzpostavilo misijo za ugotovitev dejstev (*fact-finding mission*). Misija zaradi zavrnitve Belorusije ni bila zmožna vstopiti v državo, zato je svoje delo opravljala pretežno preko posvetovanj in bilateralnih ter multilateralnih sestankov z vpletenimi stranmi (OSCE Secretariat's Conflict Prevention Centre 2008). Mehanizem kljub potencialni uporabni vrednosti v času protestov in nemirov v Kijevu od decembra 2013 do februarja 2014 ni bil uporabljen.

3 UKRAJINSKI KONFLIKT

Ukrajinska kriza je posledica dolgoletnih konfrontacij, napetosti in menjave oblasti nad ozemljem, ki ga obsega današnja država. Zgodovinske razloge za aktualno razmerje sil, interese ter etnične in nacionalne delitve prebivalstva na tem delu Evrope bi lahko zasledovali vsaj do vladanja Otomanskega imperija, vzpona Rusije in graditve Ruskega imperija, turbulentnih varnostnih in političnih odnosov 19. in 20. stoletja, vključujoč Krimsko vojno ter prvo in drugo svetovno vojno ter obdobje Sovjetske zveze in njenega razpada (Bebler 2015). Medtem ko nikakor ne zapostavljam pomembnih zgodovinskih dejstev, ki so privedla do konflikta, pa se jedro diplomske naloge osredotoča predvsem na aktualno razmerje sil, ključne akterje in dogodke, ki so privedli do eskalacije konflikta, zato bom obsežnejšo zgodovinsko razpravo v svoji raziskavi izpustil, ključne poudarke pa vključil na primernih mestih.

Krim je postal del ozemlja Ukrajine leta 1954 kot darilo takratnega predsednika Sovjetske zveze Nikite Hruščova. Struktura prebivalstva Krima je tako večinsko ruska³ z velikim delom ukrajinskega prebivalstva in pomembnim deležem krimskih Tatarov. Zgodovinsko gledano na območju Krima obstajata dve vrsti konflikta. Kot prvo obstaja konflikt med večinskim deležem ruskega prebivalstva in centralno oblastjo v Kijevu in kot drugo konflikt med slovanskim večinskim deležem in tatarsko manjšino (Zartman 2001).

Trenja v trikotniku Ukrajina, Krim, Ruska federacija nikakor niso nova, težko bi rekli tudi, da niso pričakovana. Težnjam in političnim prizadevanjem rusko govoreče večine za spremembo statusa Krima lahko sledimo že pred razpadom Sovjetske zveze, predvsem pa od ustanovitve samostojne države Ukrajine, ki pomeni ključno točko v intenzifikaciji teh prizadevanj. Separatistična gibanja se oblikujejo okoli treh ključnih idej: ustanovitev samostojne države Krim, priključitev Ruski federaciji kot avtonomna regija ali izrazit status avtonomnosti v sklopu Ukrajine. Prva izrazita eskalacija odnosov med Kijevom in Krimom nastopi maja 1992, ko Krim razglasi samostojnost in neodvisnost od Ukrajine. Pogajanja med centralnimi oblastmi v Kijevu in Krimom so privedla do preklica neodvisnosti in posebnega statusa Krima, ki v tem obdobju uživa visoko stopnjo avtonomnosti znotraj Ukrajine. Kriza se z zaostrovanji in otoplitvami odnosov med Kijevom in Krimom nadaljuje vse do leta 1998. Kot obdobje najbolj zaostrenih odnosov lahko štejemo leta med 1992 in 1995, vseskozi pa je bil pomemben element na tehtnici vloga Ruske federacije in ruski nacionalni ter zunanjepolitični interesi (Hopmann 2001).

Ključni faktorji, ki zaznamujejo Krimsko krizo od samega začetka so: ruska manjšina, ki na območju Krima predstavlja večinsko prebivalstvo in se je z razpadom velesile Sovjetske zveze primorana soočiti s statusom »drugorazrednih državljanov« znotraj nove države Ukrajine; izjemen ruski strateški interes zaradi zgodovinske lokacije črnomske flote, ki je locirana v geostrateško pomembnem krimskem mestu Sevastopol; status zgodovinsko pomembne tatarske manjšine, ki s svojim vračanjem na območje Krima zahteva svoje pravice, ki pa jih zaradi zgodovinskega negativnega in zaostrenega odnosa z ruskim prebivalstvom lahko uresničuje zgolj v okvirih Ukrajine.

Aktualna politična kriza, ki je eskalirala v destabilizacijo države in posledično oboroženi konflikt, ima zapleteno ozadje, vidni znaki zaostrovanja pa se začnejo kazati ob naznanitvi

³ Delež ruskega prebivalstva na Krimu je približno 60%.

nekdanjega ukrajinskega predsednika Viktorja Janukoviča 21. novembra 2013, da se Ukrajina odpoveduje trgovinskemu sporazumu z Evropsko unijo in posledičnemu približevanju EU (Mihali 2014). Odpoved trgovinskega sporazuma je med ukrajinskim prebivalstvom izzvala nezadovoljstvo, ki se izrazi v začetku množičnih protestov na Trgu neodvisnosti v Kijevu (Lazar 2014). Ukrajinska policija 30. novembra 2013 nasilno razpusti proteste nekaj sto študentov, le to pa dodatno razburi množico protestnikov (International Crisis Group 2014). Na kijevskih ulicah se kot posledica opustitve sporazuma in nasilnega posredovanja policije zbere več kot 100.000 protestnikov (The Telegraph 2013)⁴.

Podpis trgovinskega sporazuma je za ukrajinske množice bolj kot ekonomski napredek predstavljal ideološki in politični odmik od dolgoletnega ruskega vpliva nad notranjo politiko Ukrajine. Odpoved pogodbe se tako odraža predvsem kot ponovno popuščanje ruskim pritiskom in odmikanje od začrtane prihodnosti kot del zahodnoevropskih institucij (International Crisis Group 2014). Po drugi strani je potrebno prepoznati tudi pogled pretežno ruskega prebivalstva, ki v relativno enostranskem približevanju zahodnim strukturam vidi radikalni preskok od dolgoletnih tesnih vezi z Rusko federacijo, kar ponovno podžge večletna ter bolj ali manj izražena separatistična trenja v nekaterih, pretežno rusko govorečih delih Ukrajine. Ukrajina kot država je tako v številnih pogledih razdeljena v dva ideološko in politično nasprotujoča si pola, kar zaznamuje sam potek krize vse od njenega začetka (Geertsen 2015).

Sprva mirni protesti, ki jih v začetni fazi tvorijo predvsem študentje, zahodno usmerjeni izobraženci, nevladne organizacije, vidni predstavniki civilne družbe in opozicijske stranke, se sčasoma začenjajo radikalizirati, vse večje napetosti in vključevanje radikalnih aktivistov pa privede do stopnjevanja nasilja. Protesti so s pojavom nasilja izgubili prvotni evropski cilj in se usmerili v notranjepolitični boj proti ustaljeni politični eliti Viktorja Janukoviča, ki je simbolizirala endemično problematiko korupcije in ruskega vpliva (Yuhas 2014). Eden ključnih prelomov v dinamiki protestov na Majdanu je silovita eskalacija policijskega nasilja, ki v streljanju na protestnike 20. februarja privede do skupaj več kot 100 smrtnih žrtev (The telegraph

⁴ Proteste lahko v marsikaterem aspektu primerjamo s protesti ob oranžni revoluciji leta 2004. Ključna razlika med oranžno revolucijo in »Majdanom« je element nasilja, ki je prisoten zgolj v slednjem. Razloge za to lahko iščemo v spektru okoliščin. Oranžna revolucija je imela en osrednji cilj – razveljavitev ponarejenih volitev, medtem ko protesti leta 2014, kljub prvotni proevropski ideji, osrednjo idejo kmalu izgubijo in se prelevijo v splošno sproščanje javnih frustracij nad endemično korupcijo, pomanjkanjem pravne države in rusko usmerjenimi političnimi elitami ter goli odpor policijskemu nasilju nad protestniki. Pomembne okoliščine vključujejo tudi pomanjkanje institucionalnih vzvodov za vplivanje na odločitve in nepopustljivost predsednika Janukoviča (Popova 2014).

2015a, Blair 2014). Množične žrtve na strani protestnikov ter delno tudi na strani policije zaznamujejo zadnjo fazo protestov v Kijevu, ki kulminira v pobegu predsednika Viktorja Janukoviča, ki 21. februarja zapusti prestolnico in v prihodnjih dneh s pomočjo ruskih posebnih enot najde zatočišče v Rusiji⁵ (International crisis Group 2014).

Neposredno po prebegu Viktorja Janukoviča v Rusko federacijo se politična situacija v Ukrajini dodatno destabilizira. Razloge za to lahko najdemo v sproženi ustavni krizi, zahtevah protestnikov v Kijevu in razpustitvi centralnih oblasti. Kaotične notranjepolitične razmere v Ukrajini so ustrezale zunanjepolitičnim interesom Ruske federacije po ponovni priključitvi polotoka Krim (Bebler 2015). Po sedaj znanih in s strani uradnih ruskih institucij potrjenih informacij se je postopek destabilizacije in aneksije Krima začel neposredno po prebegu ukrajinskega predsednika Janukoviča. Ukaz za začetek postopkov priključitve Krima je bil s strani ruskega predsednika Vladimirja Putina izdan na kriznem sestanku vodij obveščevalnih in varnostnih služb v noči iz 22. na 23. februar 2014 (Eleftheriou-Smith 2015). Načrti za ponovno priključitev Krima Rusiji naj bi po mnenju nekaterih strokovnjakov obstajali že vse od razpada Sovjetske zveze in formiranja samostojne Ukrajine⁶ (Bebler 2015). Krim zasedejo vojaki in milice v neoznačenih uniformah, ki neposredno ne predstavljajo Rusije, po oborožitvi, jeziku in danes znanih informacijah pa je šlo za pripadnike ruskih oboroženih sil. Sočasno z destabilizacijo Krima in pojavom neoznačenih oboroženih enot začne Rusija na meji z Ukrajino izvajati obsežne in nenapovedane vojaške vaje. Na 16. marca izvedenem referendumu je na Krimu pod strogim nadzorom oboroženih milic sprejeta odločitev o priključitvi Ruski federaciji (The Guardian 2015). Krim je bil uradno priključen Ruski federaciji 21. marca 2014 (Englund 2014).

Priključitev Krima Rusiji je ključni dejavnik za nadaljnji razvoj ukrajinske krize. Poteze Ruske federacije opogumijo rusko govoreče separatiste v pokrajinah vzhodnoukrajinske regije Donbass⁷, ki v pričakovanju podobnega odziva Rusije začnejo z množičnimi protesti proti

⁵ Pomoč in vlogo Rusije in ruskih posebnih enot v pobegu Viktorja Janukoviča javno prizna Vladimir Putin v televizijskem intervjuju za rusko televizijo Rossiya-1 TV (The Telegraph 2015b).

⁶ Junija 1993 ruska дума sprejme resolucijo, s katero prepozna Sevastopol kot »rusko zemljo«. Ruski geostrateg Sergej Karaganov leta 1996 piše o možnem razkolu Ukrajine in aneksiji priključitve posameznih delov k Rusiji. Ukrajinske oblasti že dalj časa, posebej pa od vojne v Gruziji, poudarjajo ruske interese po destabilizaciji in priključitvi določenih ozemelj, predvsem Krima (Bebler 2015).

⁷ Center separatizma je koncentriran predvsem v mestih Donetsk in Lugansk (International Crisis Group 2014).

centralni vladi⁸ (Bebler 2015). Sprva mirni protesti se z obojestransko eskalacijo razvijejo v konflikt med ukrajinskimi vladnimi silami in novo formiranimi separatističnimi milicami, ki z razglasitvijo kvazidržave »nove Rusije«, obvladujejo večji del obmejne regije Donbass (International Crisis Group 2014). Ukrajinske oblasti proti oboroženim milicam začnejo izvajati obsežne oborožene akcije, ki jih uradno imenujejo protiteroristične operacije. Po poročanju zahodnih obveščevalnih služb in delne potrditve tudi s strani posebne opazovalne misije v Ukrajini so uporniške enote izdatno podprte in dopolnjene s tako imenovanimi ruskimi prostovoljci, ki pa so po številnih informacijah v veliko primerih redni pripadniki ruskih oboroženih sil.

Tabela 3.1: Pregled ključnih dogodkov, ki vodijo do ukrajinske krize

Dogodek	Datum
Ukrajinski predsednik odpove podpis asociacijskega sporazuma z Evropsko unijo. Odpoved podpisa sproži ogorčenje in nasprotovanje javnosti. Začnejo se proevropski protesti v prestolnici Kijev.	21. november 2013
Poskus nasilne prekinitve protestov na Trgu neodvisnosti. Policijsko nasilje spodbudi odpor in razširitev protestov. Občasni spopadi med protestniki in policijskimi enotami Berkut.	30. november 2013
Zaostrovanje nasilja s strani vladnih sil. Streljanje ostrostrelcev na protestnike, ki vodi v več kot 100 smrtnih žrtev med protestniki in 17 smrtnih žrtev med policisti.	18.–21. februar 2014
Predsednik Janukovič zapusti prestolnico Kijev. Zatočišče in pomoč pri pobegu mu nudijo ruske posebne enote.	21. februar 2014
Pojav neoznačenih uniformiranih enot na območju Krima in njihova zasedba ključnih vladnih, vojaških in komunikacijskih točk na polotoku.	27. februar 2014
Referendum o priključitvi Krima Ruski federaciji. Na mednarodno nepriznanem referendumu se v spornih okoliščinah večinsko rusko prebivalstvo odloči za priključitev Krima Ruski federaciji.	16. marec 2014

⁸ Ključne razloge za separatistične težnje rusko govorečega dela regije lahko zaznamo v visoki stopnji centraliziranosti države, diskriminatorni jezikovni politiki in težnjah po tesnejšem povezovanju in sodelovanju z Rusko federacijo (Bebler 2015).

Ruska federacija uradno aneksira Krim.	21. marec 2014
Stopnjevanje protivladnih protestov in nemirov v vzhodnoukrajinski regiji Donbass. Pojav protivladnih milic, stopnjevanje nasilja. Vladni ukrepi za zajezitev separatističnih gibanj, ki vodijo do oboroženega konflikta med uporniki in oboroženimi silami Ukrajine.	6. april 2014

3.1 STALIŠČA VODILNIH SIL

Če je pozicija držav v OVSE, vsaj kar se tiče formalnega odločevalskega procesa znotraj Stalnega sveta, enakovredna, pa OVSE nikakor ni imun na vplive politike moči in prevladujoče vloge svetovnih velesil (Zellner 2002). Vloga velesil je pomembna z vsaj dveh vidikov. Kot prvo je potrebno upoštevati dejstvo, da reševanje krize ni omejeno zgolj na okvire organizacije. Odločitve in samostojne akcije posameznih držav pomembno vplivajo na odvijanje političnih in vojaških prizadevanj za reševanje konflikta. Kot drugo pa vodilne sile na podlagi svojega statusa lahko uveljavljajo posebno diplomatsko in politično moč v pogajanjih in procesih znotraj organizacije. Ukrajinsko krizo je prav zaradi geopolitične pomembnosti nemogoče analizirati v kateremkoli vidiku brez vsaj posrednega upoštevanja vloge in pozicije osrednjih akterjev. Zaradi ključnega elementa velikih sil znotraj OVSE bom v nadaljevanju povzel ključne vidike glavnih akterjev analiziranega konflikta: ZDA, Ruske federacije in EU.

3.1.1 Stališče ZDA

Pozicija ZDA je od samega začetka krize izrazito nasprotujoča in obsojajoča do ruskih politik glede Ukrajine, ruske aneksije Krimskega polotoka in do širših konfliktov v vzhodni Ukrajini. Okupacijo in aneksijo zavračajo in jo označujejo kot ilegalno dejanje, ki krši temeljne določbe mednarodnega prava in temeljnih dokumentov OVSE (United States mission to the Organization for Security and Cooperation in Europe 2015). Pozicija ZDA do prvotnih demonstracij in nemirov v Kijevu se izraža skozi podporo protestnikom, ki jo izražajo preko zagovarjanja načel demokracije in svobode izražanja (United States mission to the Organization for Security and Cooperation in Europe 2014). Izrazito je ostro nasprotovanje nasilnemu zatiranju konfliktov in zakonodajnemu omejevanju miroljubnih protestov, svobode govora in medijskega poročanja, ki ga pripisujejo nedemokratičnim praksam predsednika Janukoviča (Robbins 2014, Baer 2014a). Jasen izkaz podpore ukrajinskim protestnikom na Trgu neodvisnosti predstavlja dejanje pomočnice državnega sekretarja Victorie Nuland in ameriškega ambasadorja v Ukrajini,

Geoffreya Pyatta, ki sta obiskala protestnike in izrazila podporo v protestu proti oblasti Viktorja Janukoviča (CBS News 2013).

ZDA v svojih govorih zagovarjajo ukrajinsko suverenost, teritorialno integriteto, politično neodvisnost in celovitost (Baer 2014b). Od samega pojava oboroženih milic na Krimu, ZDA odkrito opozarjajo na prisotnost pripadnikov ruskih oboroženih sil v Ukrajini. Bilateralna podpora in sodelovanje ZDA z Ukrajino je bilo zaznamovano s konfliktom v vzhodni Ukrajini. ZDA so Ukrajini zagotavljale humanitarno, finančno in materialno pomoč v prizadevanjih za stabilizacijo in odziv na konflikt⁹. Posebej je potrebno izpostaviti element podpore, ki se osredotoča na podporo varnostnega sektorja, kjer ZDA Ukrajini pomagajo z nebojno opremo ter sodelujejo pri izobraževanju in urjenju ukrajinskih sil (United States Department of State 2014). Na podlagi pozicije, retorike in strategije ZDA v Ukrajini lahko ugotovimo, da gre za izrazito geopolitično motivirano pozicijo, ki se odraža skozi diplomatsko konfrontacijo z Rusko federacijo za vpliv nad širšo vzhodnoevropsko regijo, kar se znotraj OVSE odraža preko govorov in politik, ki jih ZDA zagovarjajo znotraj Stalnega sveta in drugih institucij OVSE.

Odnosi med ZDA in Rusijo se od začetka krize zaostrijo na celotnem političnem spektru. Če je do krize v Ukrajini moč govoriti o tako imenovani »Reset« politiki, ki jo Obamova administracija uvede s ciljem izboljšanja sodelovanja z Rusijo, pa ruska vloga v Ukrajini sodelovanje neposredno prekine. ZDA začnejo glasno razpravljati o ponovni povečani prisotnosti ameriških oboroženih sil v Evropi, kar Obama oznani 3. junija 2014 med svojim obiskom v Varšavi (Nunlist 2014). ZDA se tako politično primarno usmerijo na delovanje skozi NATO in politiko zagotavljanja varnosti baltskim državam ter pritisk na Rusko federacijo. OVSE ima v ameriški zunanji politiki manjšo vlogo, kljub temu pa ZDA učinkovito koristijo vse instrumente in kanale pritiska na Rusijo, ki vključujejo močno vlogo znotraj OVSE.

3.1.2. Stališče Ruske federacije

Ruska federacija vse od samega začetka krize v Ukrajini vidi kot poglobitve faktorje za začetek nemirov v prestolnici Kijev ter razširitev napetosti, ki so kulminirale v odkrit oborožen konflikt med rusko usmerjenimi uporniki in vladnimi silami, v iz zahoda spodbujenimi nasilnimi protesti (Kelin 2014). Rusija je v tem pogledu kritična do pristopa zahodnih delegacij, ki v začetnih fazah

⁹ V skladu s poročilom Zunanjega ministrstva ZDA je pomoč v letu 2014 znašala 340 milijonov dolarjev, izključujoč bančna posojila in garancije (United States Department of State 2014).

nemirov zavračajo tesnejše gospodarsko povezovanje med Rusijo in Ukrajino v sklopu prostotrgovinskega sporazuma Commonwealtha neodvisnih držav (Free Trade Agreement of the Commonwealth of Interdependent States). Rusija v prizadevanjih EU za tesnejše sodelovanje z Ukrajino preko pridružitvenega sporazuma in splošno delovanje EU v sklopu vzhodnega partnerstva (*Eastern partnership*) vidi agresivno poseganje v njene ekonomske interese in ga označuje kot grožnjo splošnemu evropskemu sodelovanju. Nadalje vidi ključne grožnje varnosti in stabilnosti v evropskem prostoru v širitvi zveze NATO na vzhod in postavitvi raketne obrambe ZDA v Evropi (Lavrov 2014).

Ob naslavljanju protestnih gibanj, ki so se oblikovale okoli gibanja Majdan, Ruska federacija pogosto uporablja oznake »neonacistična gibanja«, »antisemitska gibanja« in »ekstremisti«, hkrati pa strmoglavljenje ukrajinskega predsednika pojmujejo kot oborožen državni udar (Kelin 2014). Ključni očitki se v tem pogledu nanašajo tudi na uradne predstavnike zahodnih držav, predvsem na ZDA in EU, ki so s stališča Rusije preko odkrite podpore protestnim gibanjem na Majdanu pomembno prispevale k destabilizaciji države in posledično državljanski vojni v Ukrajini (Lavrov 2014). Ruska delegacija v OVSE zavrača obtožbe o uporabi prekomernega nasilja s strani vladnih sil, v svojih govorih pa navaja tudi primere uporabe prekomerne sile s strani zahodnih držav, predvsem ZDA, Nemčije, Grčije, Španije in Velike Britanije. Na podlagi izpostavljenih primerov ruski veleposlanik ocenjuje, da so ukrajinske oblasti legitimno uporabile silo za zaščito vitalnih vladnih institucij (Kelin 2013).

Vloga Rusije in ruski odnos do oblasti v Kijevu je v osrčju razvoja celotne krize vse od odpovedi sporazuma med EU in Ukrajino ter posledičnih protestov v Kijevu, predvsem pa od začetka nestabilnosti na polotoku Krim. Ob obsežni količini dokazov, ki jih navajajo tako obveščevalne službe sodelujočih držav kot uradne izjave predstavnikov Ruske federacije, je težko zanikati osrednjo vlogo Rusije in njenih interesov na razvoj dogodkov v Ukrajini. Ruska uradna politika situacijo na vzhodu Ukrajine od samega začetka predstavlja kot napad na manjšinske pravice (ruskega) prebivalstva, njihovega jezika, religije in običajev (Lavrov 2014). Čeprav uradno stališče Ruske federacije zanika kakršnokoli prisotnost ruskih oboroženih sil na teritoriju Ukrajine ali logistično podporo v obliki oborožitve in streliva, pa so se takšne obtožbe v številnih primerih izkazale za zelo verjetne. Kot enega takih primerov lahko omenimo zgolj poročilo posebne opazovalne misije OVSE, ki med drugim navaja, da so opazovalci misije opravili

razgovor z ujetima borcema, ki sta potrdila, da sta pripadnika ruskih oboroženih sil na izvidniški nalogi v Ukrajini (OSCE 2015b)

Ruski odnos do OVSE je kompleksen in spreminjajoč glede na razvoj aktualnih mednarodnopolitičnih dogodkov. V devetdesetih letih, neposredno po razpadu Sovjetske zveze, ko je bila Ruska federacija politično in gospodarsko oslABLJENA, si je prizadevala za močno vlogo OVSE kot osrednjega varnostnega akterja v Evropi. Razlog za izrazito podporo OVSE s strani Rusije v tem obdobju je predvsem v tem, da vidijo OVSE kot možno platformo za enakovredno zastopanje lastnih interesov nasproti zahodu, predvsem ZDA, in posledično ponovni vstop na mednarodnopolitično prizorišče. Z institucionalnim razvojem OVSE, ki tekom let vedno bolj prevzema demokratične ideale pretežno zahodnoevropskih držav¹⁰, se Ruska federacija postopno oddaljuje od močne podpore OVSE. Novo poudarjene državljanske pravice in demokratizacija so v Moskvi pogosto videne kot grožnja osrednji oblasti ter celovitosti Ruske federacije, zato se v teh vidikih Rusija pogosto želi distancirati od prizadevanj OVSE (Gowan 2014). Rusija si v svojih varnostnih politikah prizadeva za redefinicijo evropske varnostne skupnosti, ki bi neposredno pomenila vzpostavitev novih razmerij in pravil, ki bi (po mnenju ruske politike) naslavljal realne varnostne in politične spremembe v Evropi.

3.1.3. Stališče EU

Kriza v Ukrajini predstavlja izjemen izziv za skupno zunanjo in varnostno politiko Evropske unije. Če so predhodne intervencije in mirovne misije EU delovale kot relativno pozitiven korak nasproti močnejši in zunanjepolitično enotni Evropi tako v pogledu mehke moči (*soft power*) kakor tudi trde moči (*hard power*), kriza v Ukrajini predstavlja realni preizkus institucionalne in politične pripravljenosti evropskih institucij in posameznih držav za enotno in usklajeno odzivanje na resno varnostno grožnjo na evropski celini. Na nek način bi krizo v Ukrajini lahko nekoliko cinično poimenovali kot popravni izpit EU v kriznem odzivanju in upravljanju po številnih neuspehih v odzivanju na konflikte na zahodnem Balkanu pred dvajsetimi leti.

Če lahko reakcije EU kot institucije označimo za relativno zadržane, pozne in pogosto neusklajene med državami članicami, so sodelujoče države EU znotraj OVSE večinoma delovale

¹⁰ Kot so človekove pravice, demokratično vladanje, varstvo manjšin, svoboda medijev itd.

enoglasno, kar je v diplomatskih pogajanjih znotraj PC predstavljalo pomemben delež sodelujočih držav. V začetnih fazah protestov v Kijevu je vloga EU v podpori »proevropskim« protestnikom, zato v svojih izjavah ostro obsoja nasilje ukrajinskih oblasti v času predsedovanja Viktorja Janukoviča. Kljub izraženi zaskrbljenosti lahko tako izjave EU kakor tudi aktivnost visoke predstavnice Catherine Ashton v začetnih fazah krize označimo kot bolj zadržane od pozicije ZDA (Evropska Unija 2013, Evropska Unija 2014a). EU v svojih izjavah izraža izrazito podporo delovanju OVSE v Ukrajini in pobudam predsedstva. Retorika izjav se zaostri z ruskim posegom na Krim, kjer se diskurz EU zelo približa ZDA. V tem pogledu bi lahko rekli, da EU in ZDA v večini vprašanj glede Ukrajine znotraj OVSE, vsaj od začetkov incidentov na Krimskem polotoku in sledeče aneksije, delujejo kot relativno enoten zahodni blok nasproti Ruski federaciji (Evropska Unija 2014b, Evropska Unija 2014c). V širši skupni zunanji politiki EU še vedno deluje bolj zadržano kot ZDA in si prizadeva za na dialogu temelječo rešitev, hkrati pa z ekonomskimi in gospodarskimi sankcijami vrši pritisk na Rusko federacijo, v čemer delno sledi nekoliko bolj agresivni ameriški zunanji politiki.

Če se stališče Evropske unije resda usklajuje na skupnih sestankih, je znotraj Unije potrebno izpostaviti nekaj držav, ki so tekom poteka krize odigrale posebej vidno in pomembno vlogo. Kot najbolj vidna se v krizi izpostavi Nemčija, ki znotraj Evropske unije prevzame vodenje odzivanja na krizo v Ukrajini. Nemčija se je od samega začetka prizadevala za politično rešitev in je bila v svojih politikah v primerjavi z ZDA veliko bolj zadržana ter pozivala k dialogu. Angela Merkel tako od samega začetka krize ohranja kontakt tako z ruskim predsednikom Putinom kakor tudi s Kijevom. Prav tako je Nemčija od nastopa krize eden izmed vidnejših zagovornikov močne vloge OVSE v prizadevanjih za končanje krize (Nunlist 2014). Nemčija je skupaj s Francijo ključni akter Normandijske skupine, ki ima v drugi fazi konflikta osrednjo vlogo mediacije med ukrajinskimi oblastmi in separatisti ter Rusko federacijo. Prav diplomacija na najvišjem državniškem nivoju med Nemčijo, Francijo, Rusko federacijo in Ukrajino je omogočila sprejetje sporazuma Minsk II, ki je nasledil propadli sporazum iz Minska in neposredno vplival ne prekinitve sovražnosti na vzhodu Ukrajine. Med evropskimi državami so posebej izpostavljene tudi vsakokratne predsedujoče države Sveta EU, ki v imenu vseh držav članic EU v Stalnem svetu podajajo izjave glede krize v Ukrajini. Med državami EU lahko nadalje izpostavimo Nizozemsko, ki postane posebej vidna po tragični sestrelitvi malezijskega letala MH17, na katerem so bili večinsko nizozemski državljani. Posledično Nizozemska prevzame vodilno vlogo

v preiskavi nesreče, kjer tesno sodeluje s posebno opazovalno misijo v Ukrajini, ki preiskovalcem nesreče nudi logistično in informacijsko podporo delovanja ter tako omogoča praktično preiskavo enega najhujših incidentov konflikta. Kot članica EU se v svojih politikah nekoliko bolj približa ZDA predvsem Velika Britanija, ki v zahodno Ukrajino kot prva pošlje svoje oborožene sile z nalogo urjenja in izobraževanja ukrajinskih enot.

4 OVSE V UKRAJINI

OVSE¹¹ je v Ukrajini prisoten vse od leta 1994, vključujoč Krim do leta 1999. Prvotna prisotnost v državi je bila v obliki OVSE misije v Ukrajini med letoma 1994 in 1999, ki se je osredotočala na zaostrene razmere na Krimu, preko vloge visokega komisarja KVSE za nacionalne manjšine pa že od konca leta 1993 (Hopmann 2001, 136). OVSE in predvsem visoki komisar Max van der Stoel sta v času krize med centralnimi ukrajinskimi oblastmi in Krimom odigral pomembno vlogo mediatorja med sprtima stranema. Ambasador van der Stoel je tekom pogajanj zagovarjal stališče visoke stopnje avtonomnosti Krima v sklopu ozemeljsko celovite in enotne Ukrajine, ki je preko cikla pogajanj in konferenc v kombinaciji s terensko prisotnostjo OVSE, pripomoglo k normalizaciji razmer iz začasnem reševanju problematike.

Misija OVSE v Ukrajini 1994–1999

Misija OVSE v Ukrajini je bila ustanovljena kot odgovor na pojav separatističnih gibanj na Krimskem polotoku in posledične krize med centralnimi in regionalnimi oblastmi v Ukrajini. Pomembno je poudariti, da je bila misija OVSE z regionalnim centrom prisotna v krimskem mestu Sevastopol, kar je opazovalcem kljub relativno omejenemu mandatu omogočalo terenski dostop do konfliktnih območij. Po obsegu lahko misijo uvrščamo med male misije, saj je bil največji obseg članov misije na terenu šest pripadnikov (Gheballi 2005). Mandat misije je bil potrjen na 27. seji CSO 15. junija 1994 in misiji podaja naslednje naloge in pooblastila (Conflict Prevention Centre 2003, 78):

- vzpostavljanje kontaktov z vsemi vpletenimi stranmi, relevantnimi institucijami, predstavniki skupnosti in nevladnimi organizacijami s ciljem zbiranja informacij, preprečevanja napetosti in izboljšanja medsebojnega razumevanja;

¹¹ V tem obdobju imenovan še KVSE.

- redno objektivno poročanje o vseh aspektih situacije v Avtonomni republiki Krim (Ukrajina) oziroma o faktorjih, ki vplivajo na stanje, in prizadevanja za reševanje problemov;
- analiziranje trenutne situacije v Avtonomni republiki Krim (Ukrajina) in predstavitev predlogov oblastem za reševanje obstoječih problemov;
- nudenje podpore ekspertom za ustavne in ekonomske zadeve, poslanih v Ukrajino s strani CSO za spodbujanje dialoga med vladnimi in krimskimi oblastmi glede avtonomnega statusa republike Krim znotraj Ukrajine /.../;
- sodelovanje z visokim komisarjem KVSE za nacionalne manjšine;
- priprava poročil o situaciji človekovih pravic in pravic manjšin na območju Avtonomne Republike Krim (Ukrajina);
- oblikovanje predlogov za prispevek k razvoju ekonomskih programov vključujoč Avtonomno republiko Krim (Ukrajina) na podlagi priporočil ekspertov KVSE;
- opazovanje in promocija svobodnih medijskih načel.

Vloga OVSE v krimski krizi 1994–1999 je bila dvojna. Najprej je visoki komisar Max van der Stoel s pravočasnim odzivom pred eskalacijo nasilja sprtima stranema omogočil nevtralni kanal komunikacije in hkrati z lastnimi priporočili pripomogel k stabilizaciji in iskanju trajnostnih rešitev problematike. Po drugi strani je dolgoročna misija OVSE nudila transparentno poročanje o dogajanju na terenu (Hopmann 2001, 143). Delovanje OVSE se je usmerjalo predvsem na ustavne spremembe, ki urejajo status Krima, kar je bilo jedro napetosti med centralnimi oblastmi in separatisti. Iz tega stališča sta bili pomembni tako poročevalska kot tudi mediatorska vloga prisotnosti OVSE v Ukrajini, kar je omogočilo napredek v pogajanjih med oblastmi in separatisti. Vloga OVSE se kaže tudi v podrobnem obravnavanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih kritično naslavlja tako na strani centralnih oblasti kot tudi separatistov na Krimu (Oberschmidt 2002). Če je bil prispevek OVSE pomemben za normalizacijo situacije na Krimu, pa je misija s svojim nevtralnimi poročanjem o kršitvah za oblasti na obeh straneh konflikta pogosto predstavljala nezaželen oziroma moteč faktor, ki je omejeval enostranske interese posameznih akterjev (Gheballi 2005).

Misijo lahko ocenjujemo kot uspešno z vidikov:

- pravočasnega odzivanja na konflikt pred zaostrovanjem krize, ki bi se lahko stopnjevala do oboroženega konflikta;
- OVSE je v najbolj kritičnem obdobju, ki je mejilo na izbruh oboroženega nasilja, omogočal komunikacijo med centralnimi ukrajinskimi oblastmi in oblastmi na Krimu;
- misija je imela stalno regionalno predstavništvo na Krimu, kar je omogočalo terensko prisotnost;
- kot neposredna posledica delovanja OVSE v Ukrajini med letoma 1994 in 1999 je bila sprejeta spremenjena ustava, ki je uredila status Krima znotraj Ukrajine;
- dolgoročnost misije je omogočila implementacijo in izvrševanje sprejetih odločitev (Oberschmidt 2002).

Prisotnost OVSE v Ukrajini po letu 1999

Leta 1999, ko so se napetosti med centralnimi oblastmi in Krimom stabilizirale in so se rusko-ukrajinski odnosi normalizirali, se je dolgoročna misija OVSE v Ukrajini zaključila (Ghebali 2005). Zaprtje misije v Ukrajini predstavlja prvi primer zaprtja misije po uspešno dokončanem in v celoti izpolnjenem mandatu misije. Prisotnost OVSE v Ukrajini ostane zgolj v obliki projektne pisarne v Kijevu. Projektna pisarna, ki je prisotna v Ukrajini vse od leta 1999, ima zgolj omejene pristojnosti, kar je tudi poglobitveni razlog, zakaj OVSE vse do napotitve vojaških opazovalcev in vzpostavitve posebne opazovalne misije v letu 2014 ni imel podrobnih poročil o vse bolj zaostreni politični situaciji v državi (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project 2015). Upadanje nivoja prisotnosti OVSE v Ukrajini lahko poleg stabilizacije razmer v državi po krimski krizi pripisujemo tudi »politični stigmati«, ki jo predstavlja prisotnost misije OVSE v državi. Prizadevanja za nižanje stopnje misije in njen postopen umik so splošno prisoten pojav v državah relativne postkonfliktne stabilnosti, posebej pa je prisotna v državah z izrazitimi aspiracijami po vključitvi v zahodnoevropske strukture (Zellner 2002).

Ob analizi prisotnosti OVSE v državi je potrebno poudariti tudi, da je prav Ukrajina v letu 2013 predsedovala OVSE. Če po eni strani predsedovanje OVSE predstavlja pomemben politični signal, da je država dosegla določeno politično zrelost, pa samo dejstvo predsedovanja hkrati ne pomeni, da so bile informacije o vedno globlji politični krizi v državi učinkovito komunicirane z organizacijo in preostalimi sodelujočimi državami. Še več, v številnih pogledih lahko trdimo, da je prav ukrajinsko predsedovanje OVSE v letu 2013 lahko eden izmed razlogov za odvrčanje

večje pozornosti od resnosti političnih težav v državi. To lahko pojasnujemo z dejstvom, da si suverene države prizadevajo urediti notranjepolitična trenja in omejitve znotraj svoje države, vpletanje mednarodnih organizacij pa je v tem pogledu videno kot »poraz države« in znak šibkosti.

Kriza v Ukrajini za OVSE predstavlja izziv. Organizacija je bila vse do pojava krize v stanju relativne stabilnosti, a hkrati tudi v upadu relevantnosti. Greminger tako ugotavlja, da je kriza v Ukrajini za organizacijo hkrati predstavljal izziv in »prekletstvo« (Greminger 2014). Soočena s konfliktom v vzhodni Evropi in politično z omejitvami ukrepanja preostalih osrednjih varnostnih institucij v Evropi (EU, NATO pa tudi UN), je bila OVSE primorana v hitro odzivanje in ukrepanje. Kriza, zaznamovana z dramatičnim upadom zaupanja in nazadovanjem odnosov med zahodnimi državami in Rusko federacijo, v več pogledih predstavlja temeljni izziv za OVSE. OVSE je edina regionalna organizacija po 8. poglavju Ustanovne listine ZN, ki je politično primerna in sposobna igrati vodilno vlogo v konfliktu. Kot organizaciji, katere osnovni namen in cilj sta utemeljena prav v urejanju odnosov med vzhodom in zahodom, je OVSE dodeljena osrednja vloga v odzivanju na dogodke v Ukrajini (Gawrich 2014, 60).

OVSE je tekom svojega obstoja izoblikoval širok spekter mehanizmov in instrumentov za zgodnje opozarjanje in pokonfliktno spravo. Hkrati je s svojo prisotnostjo v mednarodnih konfliktih (tudi v Ukrajini) pridobil obsežne institucionalne izkušnje. Po drugi strani OVSE nima visoko institucionaliziranega in standardiziranega sistema kriznega odzivanja in upravljanja, samo formiranje terenskih prisotnosti oziroma drugih oblik odzivanja na krizne situacije pa je tako v veliki meri plod vsakokratnih diplomatskih pogajanj, interesov sodelujočih držav in finančno-logističnih zmogljivosti organizacije. Gawrich meni, da prav relativno nizka stopnja institucionalizacije OVSE omogoča hitro prilagoditev na konflikt, saj je uspešnost in odzivnost organizacije v veliki meri pogojena zgolj z dinamiko diplomatskih prizadevanj in vpliva predsedujoče države (prav tam, 68). Hkrati pa je potrebno opozoriti, da prav na konsenzu temelječe odločanje pogosto predstavlja ključno oviro v oblikovanju odzivanja OVSE, predvsem iz stališča časovno primerne odzivanja na krizo in preprečevanja njene eskalacije.

V nadaljevanju poglavja bom podrobneje analiziral odziv organizacije in uporabljene mehanizme. Analiza bo zajemala celostni pristop organizacije k varnosti, posebej podrobno pa se

bo osredotočala na analizo ukrepov in mehanizmov za doseganje vojaških vidikov varnosti v Ukrajini.

4.1 ODZIV NA IZBRUH KRIZE

OVSE je bil v Ukrajini preko projektne pisarne prisoten že pred samim začetkom oboroženega konflikta. Kljub temu je bila kriza za celotno evropsko varnostno skupnost presenečenje, stanje v OVSE pa od začetka krize ni več *bussines as usual* (Zannier 2014b, Jamnišek 2015). Po drugi strani je vprašanje separatizma med ruskim delom prebivalstva v vzhodnem delu Ukrajine, predvsem na Krimu, OVSE poznano in ima primerne institucionalne izkušnje njegovega reševanja iz OVSE misije med letoma 1994 in 1999.

Kot prvi odziv OVSE na začetke krize v Ukrajini (v tistem času še omejene na proteste v prestolnici) lahko označimo odziv predstavnice za svobodo medijev Dunje Mijatović, ki obsodi nasilje, predvsem pa napade na novinarje, ki poročajo o protestih na kijevskem trgu Majdan. Kot prvo širše obravnavanje problematike v Ukrajini znotraj struktur OVSE lahko po javno dostopnih podatkih označimo razprave na decembrski seji Stalnega sveta (Evropska Unija 2013) in zimski seji parlamentarne skupščine OVSE leta 2014, ki je na posebni seji obravnavala stanje v Ukrajini in opozarjala na možno zaostrovanje odnosov med zahodom in Rusijo ter grožnjo obujanja hladnovojne dinamike v evropski varnostni politiki (OSCE Parliamentary Assembly 2014). Sčasoma so bile v krizo v Ukrajini vpletene vse poglobitve strukture in institucije OVSE. To po eni strani predstavlja širok institucionalni okvir reševanja ukrajinske krize, po drugi strani pa za delovanje OVSE kot širše organizacije predstavlja breme in logistično ter finančno omejuje celostno izvajanje nalog na preostalih programskih področjih organizacije (Zannier 2014).

Spodnja tabela časovno in vsebinsko umesti posamezne instrumente oziroma mehanizme, ki so bili implementirani v povezavi z krizo v Ukrajini. Posamezni ukrepi so obravnavani v nadaljevanju besedila.

Tabela 4.1: Pregled aktivnosti OVSE na območju Ukrajine

Instrument/mehanizem	Trajanje¹²	Območje delovanja	Institucija OVSE	Temeljni dokument
Vojaške inšpekcije in evaluacije v skladu z 9. in 10. poglavjem Dunajskega dokumenta	13	Ukrajina, Ruska federacija	Zainteresirane države	Dunajski dokument
Posebni odposlanec za Ukrajino	24. 2. 2014	Celotna Ukrajina	Predsedstvo	Pobuda predsedstva OVSE
Mednarodni vojaški opazovalci po 3. poglavju Dunajskega dokumenta	5. 3.–20. 3. 2014	Vzhodna Ukrajina	Zainteresirane države na povabilo Ukrajine	Dunajski dokument
Misija za oceno stanja človekovih pravic v Ukrajini	6. 3.–1. 4. 2014	Celoten teritorij Ukrajine, vključujoč Krim	ODIHR in HCNM	Odločitev ODIHR na poziv ukrajinske vlade
Opazovalna misija volitev v Ukrajini	20. 3.–30. 6. in 19. 8.–19. 12. 2014	Volišča na celotnem teritoriju Ukrajine	ODIHR	Odločitev ODIHR na poziv ukrajinske vlade
Projekt nacionalnega dialoga	20. 3. 2014	Celoten teritorij Ukrajine	Pisarna OVSE projektnega koordinatorja v Ukrajini	Projektna pisarna OVSE
Posebna opazovalna misija	21. 3. 2014	Teritorij Ukrajine	CPC	Mandat Stalnega sveta
Mehanizem za	7. 4. 2014	Ruska federacija	Zainteresirane	Dunajski

¹² Če je v stolpcu »trajanje« vpisan zgolj začetni datum, pomeni, da instrument/mehanizem še vedno poteka.

¹³ Vojaške inšpekcije in evaluacije so trajnostni mehanizem z rednimi letnimi inšpekcijami, zato je določanje trajanja mehanizma nemogoče.

konzultacijo in sodelovanje ob nenavadnih vojaških aktivnostih		– obmejno območje z Ukrajino	države/Forum za varnostno sodelovanje	dokument
Trilateralna kontaktna skupina	8. 7. 2014	Celotna Ukrajina	Predsedstvo	Pobuda predsedstva OVSE
Opazovalna misija na mejnih prehodih Gukovo in Doneck	24. 7. 2014	Mejna prehoda Gukovo in Doneck	CPC	Berlinska deklaracija/Mandat Stalnega sveta

4.1.1 Mehanizmi in instrumenti po Dunajskem dokumentu

Uporaba mehanizmov in instrumentov Dunajskega dokumenta predstavlja eno ključnih oblik aktivnosti OVSE v ukrajinski krizi. V nadaljevanju sledi pregled implementiranih instrumentov in mehanizmov v vrstnem redu, ki sledi poglavjem v Dunajskem dokumentu.

Mehanizem za konzultacijo in sodelovanje ob nenavadnih vojaških aktivnostih

V skladu s 3. poglavjem Dunajskega dokumenta so sodelujoče države zavezane k sodelovanju in konzultaciji v primeru nenavadnih oziroma nevsakdanjih vojaških aktivnostih držav. Nenavadne vojaške aktivnosti se v tem pogledu nanašajo na aktivnosti oziroma operacije, ki niso predhodno načrtovane, potekajo izven običajnih mirnodobnih območij oboroženih sil te države, imajo prepoznan vojaški pomen, so v območju aplikativnosti ukrepov CSBM in zoper katere je bil izražen varnostni pomislek ene ali več sodelujočih držav. Sodelujoče države, ki se zaradi take nenavadne vojaške aktivnosti čutijo ogrožene, lahko v skladu s členom 16.1 zahtevajo pojasnilo o aktivnostih, ki jim mora biti posredovano v roku 48 ur od zahteve. Nadalje, kot predvideva člen 16.2, lahko države po prejemu pisnega odgovora zahtevajo sestanek z obravnavano državo, na katerega lahko vsaka stran povabi tudi preostale sodelujoče države. Predsedovanje sestanku, ki lahko na pobudo ene izmed strani vključuje vse sodelujoče države, je v pristojnosti predsedstva OVSE in je sklicano v okviru skupnega sestanka Stalnega sveta in Foruma za varnostno sodelovanje v roku 48 ur od zahtevka za tak sestanek (Dunajski dokument 2011).

V povezavi z ukrajinsko krizo je bilo podanih skupno 19 zahtevkov za konzultacijo in sodelovanje ob nenavadnih vojaških aktivnostih v skladu s 16. odstavkom 3. poglavja

Dunajskega dokumenta (OSCE 2014). Zahtevke za pojasnitev nenavadnih vojaških aktivnosti so Ruski Federaciji podale Kanada, Estonija, Ukrajina in ZDA. Prav tako je zahtevke Ukrajini podala tudi Ruska federacija. Neposredna posledica podanih zahtevkov so bili trije izredni skupni sestanki Foruma za varnost in sodelovanje in Stalnega sveta 7. aprila, 17. aprila in 30. aprila 2014 (OSCE 2015a, FSC Chairmanship 2014b, FSC Chairmanship 2014c, FSC Chairmanship 2014d). Sodelujoče države so pojasnila, ki jih je na omenjene zahtevne podala Rusija, označile kot neprepričljive.

Izredne skupne sestanke FSC in PC je zaznamovala tudi odsotnost delegacije Ruske federacije, ki je bila odsotna na sestanku 7. aprila (Evropska Unija 2014d), delno odsotna na sestanku 17. aprila in odsotna na sestanku 30. aprila.

Prezelj in Harangozo ugotavljata, da je ob implementaciji Dunajskega dokumenta na primeru krize v Ukrajini potrebno zaznati vsaj dva temeljna problema. Kot prvo lahko opazimo temeljno nesoglasje med EU, Ukrajino in ZDA na eni in Rusko federacijo na drugi strani glede aplikativnosti predhodnega obveščanja o specifičnih vojaških vajah v skladu s 40. odstavkom. Po drugi strani pa lahko opazimo nasprotno razlaganje okoliščin, ki omogočajo izvajanje mehanizmov po 3. poglavju Dunajskega dokumenta. Medtem ko Ukrajina zastopa pozicijo, da si vsaka sodelujoča stran sama razlaga, kaj predstavlja pomembno vojaško aktivnost, neodvisno od specifičnih mej, zapisanih v dokumentu, pa Ruska federacija zagovarja striktno upoštevanje predvidenih minimalnih mej, ki predpisujejo obvezno predhodno obveščanje sodelujočih držav (Prezelj in Harangozo 2014).

Striktno upoštevanje zapisanih mej v tem pogledu omogoča Ruski federacije, da preko strateško planiranega pozicioniranja sil in vojaških aktivnosti ter z uporabo iregularnih sil *de facto* ne krši določil Dunajskega dokumenta. Po drugi strani se 3. poglavje Dunajskega dokumenta eksplicitno ne sklicuje na določene meje za potrebno notifikacijo, torej argument Ruske federacije, na podlagi katerega zavračajo potrebo po pojasnjevanju nenavadnih aktivnosti v skladu z določili 3. poglavja, ne drži (Geertsen 2015). Stopnje oziroma meje, katerih doseganje je potrebno za zahtevano predhodno obveščanje o vojaških aktivnostih, se ne navezujejo na 3. poglavje Dunajskega dokumenta. Na podlagi branja besedila dokumenta lahko ugotovimo, da je sama nenavadna aktivnost, na podlagi katere ena ali več sodelujočih držav zahteva pojasnila, vezana na percepcijo varnosti posameznih držav in ne na predpisana merila velikosti aktivnosti.

Kljub omejeni učinkovitosti posvetov v sklopu mehanizma in ruski odsotnosti z večine sestankov FSC v povezavi z omenjenim mehanizmom lahko mehanizem vrednotimo kot delno uspešen. To utemeljujem na podlagi dejstva, da obe nasprotujoči si strani kljub načelno konfliktnim razlagam elementov mehanizma uporabljata mehanizem in mu tako priznavata vrednost (čeprav Ruska federacija celostno ne izpolnjuje določil mehanizma). Hkrati je potrebno prepoznati ovire dvojnega razlaganja načel mehanizma, kar sproža vprašljivost njegove uporabnosti. Mehanizem kljub omejenemu dosegu sproži izredno posvetovanje v FSC, ki prinese določene odgovore o vprašljivih vojaških aktivnostih, kar nadaljnje potrjuje trditev o delni učinkovitosti mehanizma.

Mednarodni vojaški opazovalci po 3. poglavju Dunajskega dokumenta

Na 53. skupni seji Stalnega sveta in Foruma za varnost in sodelovanje 4. marca 2014 (FSC Chairmanship 2014a) je bila posebno med zahodnimi državami na čelu z ZDA in EU prisotna izrazita podpora večji neposredni vlogi OVSE v reševanju konflikta. Tako ZDA kot tudi EU se v svojih nagovorih izrecno obračata na 3. poglavje Dunajskega dokumenta v povezavi s povečano rusko prisotnostjo na vzhodni meji Ukrajine ter (nenotificiranimi) vojaškimi vajami v neposredni bližini Krima (Baer2014b, Evropska Unija 2014c). Delegacije opozarjajo, da so bila ruska pojasnila v skladu z instrumentom direktnega dialoga med Ukrajino in Rusko federacijo, ki je bil v skladu s 3. poglavjem Dunajskega dokumenta implementiran 27. februarja, nezadostna. Tako EU kot tudi ZDA hkrati pozivata Ukrajino k povabilu sodelujočim državam za napotitev vojaških opazovalcev na območje vzhodne Ukrajine v skladu z določilom 3. poglavja (prav tam).

Na poziv Ukrajine se je 30 držav odločilo, da 5. marca 2014 v Ukrajino napoti svoje vojaške opazovalce. Skupno je bilo tekom izvajanja instrumenta v Ukrajini prisotnih 56 mednarodnih vojaških opazovalcev (OSCE 2014b). Ukrep napotitve vojaških opazovalcev na povabilo države gostiteljice je bil izveden v skladu s 3. poglavjem Dunajske listine (18. člen), ki predvideva prostovoljne obiske tujih vojaških opazovalcev s ciljem odpravljanja zaskrbljenosti ob posebnih vojaških aktivnostih (Dunajska listina 2011). To je tudi zgodovinsko gledano prva uporaba omenjenega člena Dunajskega dokumenta (Prezelj in Harangozo 2014).

Mednarodnim vojaškim opazovalcem, ki so bili napoteni na območje Ukrajine, sta bila s strani oboroženih milic v štirih poskusih onemogočena prehod na Krimski polotok in izvajanje opazovanja v skladu s 3. poglavjem, kar lahko označimo kot neuspešno izvajanje instrumenta in

omejeno odpravljanje zaskrbljenosti ob posebnih vojaških aktivnostih. Ukrajina je že 11. marca 2014 podala prošnjo za nadaljevanje prisotnosti mednarodnih vojaških opazovalcev do 20. marca 2014. V prošnji je Ukrajina podala zahtevo za razširitev opazovanja na južni in vzhodni del države. Tudi v tem času se nadaljuje blokada, ki jo izvajajo oborožene milice, ki ne dopuščajo vstopa opazovalcev na področje Krima.

V skladu z 18.2 členom Dunajskega dokumenta so države gostiteljice dolžne zagotoviti maksimalno stopnjo odprtosti in transparentnosti mednarodnim vojaškim opazovalcem, hkrati pa je tudi dolžnost gostiteljske države, da mednarodnim opazovalcem zagotovi varnost tekom njihovega obiska. Prav element varnosti je ključen za neuspeh vstopa na območja Krima, saj ukrajinske sile v času obiska *de facto* ne izvajajo več nadzora nad območjem (Geertsen 2015). Kot navaja 18. člen, so države mednarodnim opazovalcem dolžne omogočiti ogled območij, kjer je zaznana zaskrbljenost zaradi nenavadnih vojaških aktivnostih (Dunajski dokument 2011). Tudi če prepoznamo rusko aneksijo Krima kot mednarodno pravno legalno, pa je bilo ozemlje Krima vsaj do referendumu o odcepitvi od Ukrajine, ki je bil izveden 16. marca 2014, v vseh pogledih še del teritorija Ukrajine. Omejevanje gibanja mednarodnih opazovalcev tako predstavlja kršitev zgoraj omenjenih členov dokumenta in pod vprašaj postavlja dejansko učinkovitost izvedenega mehanizma. Po drugi strani za razliko od Ukrajine Rusija ni sprejela pozivov k povabilu mednarodnim opazovalcem v skladu s 3. poglavjem, saj zavrača trditve o nenavadnih vojaških aktivnostih (Arx 2014). To nadalje postavlja pod vprašaj efektivnost instrumenta, ki je odvisen predvsem od politične volje posamezne države. Geertsen kot eno izmed možnih rešitev za vprašanja o vzpostavitvi aktivnosti OVSE v skladu z Dunajskim dokumentom navaja možnost predhodnega konsenza držav, ki bi predsedujočemu OVSE neodvisno od sodelujočih držav omogočil hitro in efektivno vzpostavitev aktivnosti v primeru krize (Geertsen 2015). Kljub operativni uporabnosti takšne spremembe je realni politični konsenz za podelitev pooblastil predsedujočemu do te mere in v sedanjih političnih razmerah malo verjeten.

Predhodno obveščanje o določenih vojaških aktivnostih

Dunajski dokument določa, da morajo sodelujoče države predhodno obvestiti ostale države o določenih vojaških aktivnostih večjega obsega, ki jih predpisuje dokument. Člen 40.1.1 kot aktivnosti, ki zahtevajo predhodno notifikacijo predpisuje aktivnosti, ki:

- zajemajo vsaj 9.000 vojakov, vključujoč podporne enote, ali
- zajemajo vsaj 250 bojnih tankov ali
- zajemajo vsaj 500 amfibijskih bojnih vozil ali
- zajemajo vsaj 250 artilerijskih sistemov, minometov in večcevni raketometov (kalibra več kot 100 mm), (Dunajski dokument).

Za zgoraj naštete kategorije in nekatere nadaljnje specifične vojaške aktivnosti morajo države 42 dni pred njihovim izvajanjem obvestiti ostale države. Enaka merila veljajo tudi za posebno koncentracijo sil, predpostavljeno, da dosegajo zgoraj napisana merila. Izjema za prej omenjeni minimalni rok obveščanja je, ko sile niso predhodno obveščene o izvajanju vojaških aktivnosti. V tem primeru velja določilo člena 41.1, ki predpisuje, da mora biti obvestilo o takšnih aktivnostih podano v trenutku začetka aktivnosti. Obvestilo o aktivnostih mora zajemati splošne informacije o cilju, namenu, obsegu in sodelujočih državah v vojaških aktivnostih; specifične informacije o različnih tipih vojaških aktivnosti, vključenih silah in tipih orožja; geografske in časovne okvire delovanja ter ostale relevantne informacije in popravke v povezavi z morebitnimi spremembami informacij (Dunajski dokument 2011).

Ob stopnjevanju napetosti v Ukrajini je Ruska federacija začela kopičiti oborožene sile v neposredni bližini rusko-ukrajinske meje. Obsežnih vojaških vaj predhodno v večini primerov ni notificirala ostalim sodelujočim državam, kot zahteva Dunajski dokument, kar je opravičevala z nedoseganjem kriterijev vojaških aktivnosti velikega pomena. Mehanizem v tem pogledu ni zagotavljal doseganja transparentnosti in pomiritve med Ukrajino in Rusko federacijo, saj je po eni strani ruska stran s spretnim prikrivanjem in razporeditvijo sil zagovarjala stališče, da ne dosega relativno visoke minimalne meje za notifikacijo, po drugi strani pa se pojavi problem, saj dokument ne obsega iregularnih enot, ki pa so v primeru obsežnih ruskih manevrov tvorile jedro ruskih sil (Gawrich 2014). Rusija je nedoseganje meja za notifikacijo dosegala z dvema poglavitnima taktikama:

- delitev večjih vaj na posamezne manjše vaje, ki so bile predstavljene kot ločene in posamično niso dosegale meja za notifikacijo;
- sklicevanje na organizacijo »vaj presenečenja« oziroma vaj, o katerih oborožene sile predhodno niso bile obveščene in za katere veljajo drugačna pravila glede predhodnega obveščanja.

Uporaba navedenih taktik in metod ter vključevanje tajnih in specialnih enot, ki niso zajete v Dunajskem dokumentu, tako Rusiji omogočata, da se izogne notifikacijskemu pragu, predpisanem v Dunajskem dokumentu, ne da bi nesporno kršila obstoječa določila, saj so slednja na že omenjenih področjih pomanjkljiva. Argument Rusije, da z vajami ne dosega meja za zahtevano predhodno notifikacijo, je torej teoretično resničen, vendar praktična realnost nakazuje na kršitve načel Dunajskega dokumenta (Geertsen 2015).

V povezavi s predhodno notifikacijo tako lahko ugotovimo, da mehanizem ni omogočal transparentnosti in gradnje zaupanja med državami. Glavne razloge za to lahko vidimo v zastarelem sistemu kvot, ki ne odraža realnih struktur in razporeditev sil v Evropi. Trend sodobnih oboroženih sil je namreč v krčenju sil, specializaciji in hibridnem delovanju. Realnost se tako odmika od predvidenih trendov, ki so veljali ob sprejemanju dokumenta, sam dokument pa tako izgublja realno učinkovitost. Po drugi strani Rusija s spretnim razvrščanjem sil, »vajami presenečenja« in delitvijo vojaških aktivnosti na manjše sklope prepreči, da bi dosegala kvote, ki zahtevajo predhodno obveščanje.

Vojaške inšpekcije in evaluacije v skladu z 9. in 10. poglavjem Dunajskega dokumenta

V skladu z 9. poglavjem Dunajskega dokumenta sodelujoče države lahko izvajajo inšpekcije in evaluacije, ki spadajo v širše področje vojaške verifikacije. Verifikacije služijo grajenju medsebojnega zaupanja in transparentnosti med sodelujočimi državami ter v naboru instrumentov in mehanizmov Dunajskega dokumenta predstavljajo najvišjo stopnjo sodelovanja in izmenjave informacij med državami (Geertsen 2015). Znotraj 9. poglavja verifikacije delimo na inšpekcije in evaluacije. Inšpekcije zajemajo pregled izbranega območja sodelujočih držav, kjer inšpekcijske države ugotavljajo sovpadanje stanja na terenu s poročili države. Vsaka sodelujoča država je dolžna sprejeti do 3 inšpekcije v enem koledarskem letu, lahko pa jih prostovoljno sprejme tudi več (Dunajski dokument 2011). Za razliko od inšpekcijskih obiskov, ki potekajo na celotnem območju interesa, se evaluacije izvajajo zgolj v izbrani enoti. Cilj evaluacij je predvsem preverjanje oborožitve in strukture točno določene enote. Kvota evaluacij, ki jih mora posamezna država sprejeti, se razlikuje od inšpekcij in je odvisna od velikosti oboroženih sil posamezne države. V vsakem primeru mora vsaka država sprejeti vsaj en evaluacijski obisk in največ 15 v enem koledarskem letu, odvisno od velikosti in številčnosti oboroženih sil države.

Od začetka leta 2014 oz. začetka krize v Ukrajini do konca leta 2014 je bilo v Ukrajini izvedenih skupno 25 verifikacijskih obiskov, v katerih je sodelovalo skupno 26 držav¹⁴, na teritoriju Ruske federacije pa je bilo izvedenih 11 verifikacijskih obiskov, v katerih je sodelovalo 14 držav¹⁵ (OSCE 2015a).

Eden izmed resnih problemov verifikacijskih aktivnosti v povezavi z ruskim kopičenjem oboroženih sil v neposredni bližini ukrajinske meje je dejstvo, da so sodelujoče države že do marca 2014 izpolnile celotno kvoto inšpekcijskih obiskov na teritoriju Ruske federacije (Kuhn 2015). Relativno nizka omejitev inšpekcijskih obiskov sicer predstavlja zadovoljivo kvoto za mirnodobno obdobje, vendar pa se v primeru krize postavlja vprašanje o zadostnosti takšnega koncepta. Med delegacijami v Forumu za varnostno sodelovanje se tako pojavljajo pozivi k reformi Dunajskega dokumenta, ki bi zajemala tako imenovane »izjemne verifikacije«, ki se nanašajo na potencialna krizna obdobja.

V povezavi z verifikacijami po 9. in 10. poglavju Dunajskega dokumenta se pojavlja pomembno vprašanje o izvajanju aktivnosti na ozemlju Krima, ki je z aneksijo *de facto* postal del Ruske federacije. Hkrati gre za mednarodno nepriznano premikanje državnih meja, zaradi česar večji del mednarodne skupnosti Krim prepoznava kot del Ukrajine, čeprav že od samega začetka napetosti Ukrajina nad ozemljem ne izvaja več nadzora. Izvajanje verifikacijskih aktivnosti na ozemlju Krima je tako politično blokirano in posledično je na tem delu ozemlja v celoti blokirano tudi izvajanje celotnega Dunajskega dokumenta. Ruska federacija sicer poziva mednarodno skupnost k nadaljevanju verifikacijskih aktivnosti na območju Krima, vendar preko Rusije, kar je politično nesprejemljivo, saj bi takšno izvajanje verifikacijskih aktivnosti predstavljalo politično potrditev ruske aneksije Krima.

Med težave, na katere so naletele inšpekcijske skupine, moramo vsekakor šteti tudi varnostne izzive izvajanja verifikacijskih nalog v kriznih časih. Primer varnostnih izzivov je ugrabitev inšpekcijske skupine pod vodstvom Nemčije v Ukrajini. Separatistični uporniki so opazovalce zadrževali kot talce od 25. aprila do 3. maja 2015. Varnostne omejitve in grožnje opazovalcem

¹⁴ Avstrija, Belorusija, Belgija, Kanada, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Gruzija, Nemčija, Madžarska, Latvija, Litva, Luksemburg, Moldavija, Črna Gora, Nizozemska, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija in ZDA.

¹⁵ Belgija, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Latvija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Švedska, Švica, Turčija, Ukrajina in ZDA.

predstavljajo nadaljnji zadržek v povezavi z aplikativnostjo Dunajskega dokumenta v kriznih situacijah. Po drugi strani Geertsen meni, da je pri analizi učinkovitosti verifikacijskih aktivnosti potrebno upoštevati še vsaj dva elementa. Kot prvo so bile verifikacijske aktivnosti v večjem delu vzhodne Ukrajine in Krima omejene zaradi nezmožnosti Ukrajine za zagotavljanje varnosti mednarodnega osebja, kot to predpisuje Dunajski dokument. Po drugi strani pa, kot meni Geertsen, že sam varnostni incident, kot je ugrabitev mednarodnih opazovalcev, predstavlja močno politično izjavo, ki sproži nadaljnje pogovore, iskanje kompromisa in ponudi potencialne rešitve (Geertsen 2015).

Vsekakor je potrebno upoštevati tudi realne omejitve Dunajskega dokumenta in njegovih instrumentov v obstoječi obliki. Številne države namreč opozarjajo, da je Dunajski dokument primerno sredstvo pred nastopom sovražnosti in po njem, nikakor pa ni instrument kriznega upravljanja med samim konfliktom (Prezelj in Harangozo 2014). Dunajski instrument in vsebovani mehanizmi so namreč namenjeni zagotavljanju medsebojnega zaupanja in izmenjave podatkov, o katerih težko govorimo med oboroženim konfliktom.

4.1.2 Posebna opazovalna misija v Ukrajini

Vzporedno z uporabo instrumenta prostovoljnih obiskov tujih vojaških opazovalcev, ki so jih zainteresirane države opravljale na povabilo Ukrajine, se na njen predlog oblikuje poziv k ustanovitvi ločene posebne opazovalne misije v Ukrajini, ki zajema veliko širši obseg nalog in predvideva dolgoročno prisotnost večjega števila mednarodnih opazovalcev OVSE na njenem celotnem ozemlju.

OVSE nima izoblikovanega enotnega formata, postopkov in procesov za oblikovanje svojih misij. Misije OVSE so oblikovane glede na specifične probleme in potrebe obravnavane situacije. V tem pogledu OVSE lahko štejemo kot relativno fleksibilno in prilagodljivo organizacijo (Kobieracki 2014). Odsotnost predpisane strukture, postopkov in procesov po eni strani res predstavlja relativno visoko stopnjo fleksibilnosti glede na specifične posamezne situacije, hkrati pa odsotnost splošnega formata misij in pripadajočih instrumentov lahko podaljšuje odzivni čas in čas, potreben za operativno formiranje in izvajanje nalog na terenu.

Iz govora ameriškega veleposlanika na 987. plenarnem zasedanju Stalnega sveta tako razberemo, da je bil osnutek mandata misije predstavljen stalnim predstavništvom držav že 6. marca 2014

(Baer 2014d). Podporo za oblikovanje opazovalne misije je na seji v imenu držav EU izrazilo tudi grško predsedstvo EU (Evropska Unija 2014e), na podlagi česar lahko sklepamo na zgodnjo močno diplomatsko podporo misiji s strani velikega kroga zahodnih držav, seveda pa je za ustanovitev misije potreben konsenz vseh sodelujočih držav. Tako temeljni cilji in naloge organizacije kot tudi realna politična situacija na terenu zahtevajo zagotovitev absolutne politične nevtralnosti in nepristranskosti opazovalcev na terenu, saj to omogoča potrebno široko diplomatsko podporo za ustanovitev misije.¹⁶ Pomemben premik v pogledu doseganja konsenza za oblikovanje posebne opazovalne misije v Ukrajini je bila izjava ruskega ambasadorja Andreja Kelina na 989. plenarnem zasedanju Stalnega sveta, ki je kljub ostremu obsojanju vloge zahodnih držav v krizi v Ukrajini napovedal, da je Rusija pripravljena na dogovor za ustanovitev posebne opazovalne misije v Ukrajini (Kelin 2014). Uspeh oblikovanja konsenza za ustanovitev posebne opazovalne misije lahko vsaj delno pripišemo tudi visoki stopnji političnega pritiska na Rusko federacijo. Opazovalna misija je v tem pogledu kompromis, ki vsem stranem omogoča politično zagovarjanje transparentnosti. Utemeljena je torej na političnih pogajanjih in skupnem občutku potrebe po umirjanju in deeskalaciji konflikta (Geertsen 2015). Kobieracki dodaja, da je bil CPC za napotitev misije pripravljen že prej, vendar kot sestavni del sekretariata ne mora sprejemati samostojnih odločitev, temveč je neposredno odvisen od konsenza znotraj PC (Kobieracki 2014). Priprava posebne opazovalne misije tako traja približno mesec dni, kar je za odzivanje na krizo v Ukrajini prepočasno, vendar pa v primerjavi z delovanjem OVSE relativno hitro (Jamnišek 2015).

Mandat posebne opazovalne misije v Ukrajini je bil sprejet 21. marca 2015 na 991. rednem zasedanju Stalnega sveta. Odločitev 1117 posebni opazovalni misiji predaja naslednja pooblastila:

- zbiranje informacij in poročanje o varnostni situaciji na območju delovanja;
- zajemanje in poročanje dejstev o specifičnih incidentih, vključujoč incidente, ki se nanašajo na sume kršitev temeljnih načel in zavez OVSE;
- opazovanje in poročanje o spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključujoč pravice manjšin;

¹⁶ Iz govora ambasadorja Baera na 988. posebnem zasedanju Stalnega sveta (PC.DEL/250/14, PC.JOUR/988) je mogoče razbrati, da je bila na strani Ruske federacije v začetnih fazah pogajanj prisotna določena mera nezaupanja in zadržanosti do ustanovitve posebne opazovalne misije OVSE prav zaradi vprašanja politične nevtralnosti misije.

- vzpostavljanje kontaktov z lokalnimi, regionalnim in državnimi oblastmi, civilno družbo, etničnimi in verskimi skupinami ter člani lokalne skupnosti s ciljem izvrševanja nalog misije;
- spodbujanje dialoga s ciljem umirjanja napetosti in promocije normalizacije situacije;
- poročanje o kakršnihkoli omejitvah gibanja misije oziroma kakšnih drugih poskusih oteževanja dela misije;
- koordinacija in podpora delovanja vodstvenih struktur OVSE, vključujoč visokega predstavnika za nacionalne manjšine, predstavnika ODIHR in OVSE za svobodo medijev v celotnem spektru njihovih mandatov;
- sodelovanje z Združenimi narodi, Svetom Evrope in ostalimi akterji ter mednarodno skupnostjo (Odločitev Stalnega sveta št. 1117 Napotitev posebne OVSE opazovalne misije v Ukrajino).

Mandat misije zajema področje Ukrajine, torej celotno ozemlje države, vključujoč ozemlje Krimskega polotoka. Čeprav je Ruska federacija unilateralno razglasila priključitev Krima, je to mednarodno nepriznana ozemeljska priključitev in pravno nelegalna, zato lahko formalno gledano misija OVSE v skladu z mandatom deluje tudi na Krimu. Teoretično celotno pojmovanje Ukrajine v praksi zaradi politično-varnostnih razmer ni realizirano. Misija je v nekaj primerih sicer zaprosila za dostop do Krima, vendar ji dostop v nobenem primeru ni bil omogočen (Uslužbenka ministrstva za zunanje zadeve RS 2015). Podobno omejitvev lahko opazujemo tudi na območju ožjega pasu ob meji z Rusijo, ki je pod operativnim nadzorom upornikov, kjer je bilo gibanje in delovanje opazovalcev močno omejeno, čeprav je tu za razliko od Krima OVSE terensko prisoten. Misija je bila torej na ključnih območjih spopadov zaradi svojega civilnega in opazovalnega statusa močno omejena v delovanju¹⁷.

Misija je bila po svoji politični potrditvi vzpostavljena relativno hitro. Ekipe prvega odziva so bile po sprejetju odločitve, 21. marca, v Ukrajino napotene v roku 24 ur (Zannier 2014b). Kobieracki hitro odzivnost razlaga predvsem z naslednjimi razlogi: celostna mobilizacija

¹⁷ Kot navaja Kobieracki, je vprašanje teritorija kompromisna rešitev za napotitev misije (Kobieracki 2014), hkrati pa besedilo mandata, ki kot območje misije navaja teritorij Ukrajine, v Stalnem svetu sproži politično razpravo o statusu Krima, v kateri ruska stran predstavlja stališče, temelječe na podlagi odcepitve Krima in priključitve Ruski federaciji, Združene države Amerike in Evropska unija pa zagovarjajo stališče celostne, nedeljive in suverene Ukrajine v svojem celotnem obsegu, vključujoč Krim.

sekretariata, predhodna prisotnost na terenu v Ukrajini v obliki projektne pisarne v Kijevu, visok politični interes in zadostna finančna sredstva za implementacijo (Kobieracki 2014).

Delovanje misije je primarno osredotočeno na opazovanje in poročanje. Mandat torej hkrati omogoča zelo široko razumevanje nalog opazovanja in poročanja, po drugi strani pa misijo omejuje na zgolj opazovalni vidik. Sama misija v Ukrajini prehodno ni bila celostno dovolj podrobno preiščljena, kar je vodilo do strukturnih problemov in skoraj polletnega formiranja centralnega vodstva in regionalnih predstavništev do doseganja polne operativnosti (Uslužbenka ministrstva za zunanje zadeve RS 2015). Logistične omejitve misije in omejeno število osebja je v številnih primerih omejilo njen fokus na zgolj omejeno število nalog, ki jih je bila sposobna sočasno izvajati. Še posebej sta nepripravljenost in pomanjkljiva strukturiranost misije prišli do izraza ob izrednih dogodkih, ko je bila misija zaradi omejenih kapacitet prisiljena večji del sil osredotočiti na odzivanje na te izjemne dogodke. Primeri takih »šok dogodkov« za misijo med drugim vključujejo:

- ugrabitev opazovalcev misije;
- sestrelitev letala MH 17, 17. julija 2014;
- implementacijo sporazuma iz Minska.

Misija je bila v zgoraj naštetih primerih primorana opustiti celostno izvajanje svojih primarnih opazovalnih nalog in zajeten del osebja in resursov posvetiti reševanju omenjenih situacij (Uslužbenka ministrstva za zunanje zadeve RS 2015).

Ob sami napotitvi opazovalne misije se kot težava pojavi že izpostavljen pomanjkanje pravnega statusa OVSE. V praksi to pomeni, da opazovalci v Ukrajini vse do sklenitve memoranduma o razumevanju (*Memorandum of Understanding*) za svoje delo niso uživali praktično nikakršne pravne zaščite oziroma imunitete, ki bi omogočala nemoteno izvajanje nalog. Vidik varnosti opazovalne misije je posebej izpostavljen po sprejetju sporazuma iz Minska septembra 2014. Sporazum iz Minska posebni opazovalni misiji nalaga nalogo nadzorovanja premirja in ukrajinske meje z Rusijo. To *de facto* pomeni prevzemanje nalog, ki jih navadno izvajajo oborožene sile v okviru *peacekeeping* misij ali v okviru misij Združenih narodov ali drugih mednarodnih organizacij (Zannier 2014b). Delegiranje odgovornosti za nadzorovanje premirja v sovražnem okolju neoboroženim civilnim ekspertom, ki za takšne naloge niso primerno

opremljeni ali usposobljeni, predstavlja visoko stopnjo varnostnega tveganja. Po drugi strani napotitev oboroženih sil ni bila politično sprejemljiva rešitev. Hkrati je, upoštevajoč dejstvo, da je bil SMM že prisotna na terenu, to predstavljalo tudi najbolj ekonomično in preprosto rešitev.

Delovanje posebne opazovalne misije po drugi strani predstavlja doprinos k oblikovanju novih praks delovanja organizacije. Primer takšnega doprinosa je uporaba brezpilotnih letal (UAV) za opazovanje in nadzor terena, ki so bila v sklopu OVSE terenskih misij uporabljena prvič. Prav tako so za specifične cilje preverjanja uporabljene tudi satelitske slike, kar v kombinaciji s terenskim delom opazovalcem SMM zagotavlja celosten vpogled v krizna območja ter posledično kar se da objektivno poročanje o varnostni situaciji. Tehnična sredstva so se tako izkazala kot pomemben element z multiplikativnim učinkom na delo opazovalne misije (Uslužbenka ministrstva za zunanje zadeve RS 2015).¹⁸

Največji doprinos misije lahko vidimo v poročanju o spoštovanju dogovorov iz Minska. Čeprav gre za nalogo, ki je bila misiji naložena naknadno s samim sporazumom, pa imajo prav poročila o implementaciji premirja največji realni politični in varnostni učinek na terenu. Hkrati je misija tudi v povezavi z dogovorom iz Minska omejena zgolj na poročanje. OVSE torej nima moči za vsiljevanje ali uveljavljanje dogovora. Vsa moč za uveljavljanje premirja je v rokah sprtih strani, OVSE pa igra vlogo nevtralnega poročevalca.

4.1.3 Ostale aktivnosti OVSE

Aktivnosti in vloga švicarskega predsedstva OVSE 2014

Predsedstvo ima pomembno vlogo v sistemu kriznega odzivanja OVSE. Vloga močnega in zanesljivega predsedstva se kaže predvsem v sposobnosti učinkovitega vodenja Stalnega sveta, mednarodnem ugledu in efektivnosti nacionalne diplomatske mreže, samostojnih pobudah in akcijah predsedstva. OVSE je v številnih pogledih odvisen od vsakokratnih ciljev, moči in iznajdljivosti aktualnega predsedstva. Vsako predsedstvo mora s prevzemom predsedovanja predstaviti tudi svoje prioritete in cilje. V primeru švicarskega predsedstva v letu 2014 je bila večina prioritet zaradi obsežne vpletenosti organizacije v krizo v Ukrajini zapostavljena, saj so se vse sile in energija usmerile v reševanje krize (Greminger 2014).

¹⁸ Posebno vlogo tehničnemu zajemu podatkov SMM daje tudi geografska razdrobljenost misije in velikost področja izvajanja nalog. Opazovalci bi tako brez omenjenih tehničnih sredstev in v omejeni sestavi težko učinkovito izvajali nadzorstvene in opazovalne naloge v Ukrajini.

Specifičen primer krize v Ukrajini je bil politično visoko občutljiv in težko si je predstavljati uspešno vzpostavljanje mirovnih pogajanj v primeru, da bi bila predsedujoča OVSE katera izmed izrazito izpostavljenih članic NATA ali v nasprotnem primeru postsovjetska država, ki spada pod Rusko območje vpliva. Za uspeh pogajanj je torej izrednega pomena neparcialna drža in videz predsedujočega (Gawrich 2014, 68). V tem pogledu je pomembno prepoznati ključno vlogo švicarskega predsedstva OVSE v letu 2014, ki je bilo na podlagi zgodovinsko utemeljene pozicije nevtralne države in visoko usposobljenega, izkušenega in priznanega diplomatskega zbora zmožno doseči pomembne dosežke kriznega odzivanja. Kot ugotavlja Panel uglednih oseb, je bila prav vloga Švice eden izmed ključnih povezovalnih elementov v kriznem odzivanju organizacije (Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project 2015).

Trilateralne kontaktna skupina

Trilateralna kontaktna skupina deluje na operativnem nivoju. Je torej terensko orientirana skupina z nalogo konkretne deeskalacije konflikta. Sestavljena je iz predstavnikov Ukrajine, Ruske federacije in OVSE. Trilateralna kontaktna skupina je posebno pomembna z vidika komunikacije z uporniki, saj je kot taka edini uradni kanal komunikacije.

Ključni dosežek trilateralne kontaktne skupine je mirovni sporazum iz Minska med vladnimi silami Ukrajine in uporniškimi milicami na vzhodu Ukrajine, ki kljub dejstvu, da je bil prvotni sporazum prekršen in se je naknadno vzpostavil nov sporazum, predstavlja enega ključnih diplomatskih in političnih uspehov za zagotovitev premirja in stabilizacije v Ukrajini. Sporazum iz Minska oziroma »Minsk protokol« je bil podpisan 5. septembra 2014 (Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk, 5 September 2014). Sprejetje mirovnega sporazuma neposredno vpliva na ostale oblike prisotnosti OVSE v Ukrajini, predvsem pa na posebno opazovalno misijo v Ukrajini, ki večinski del svojih resursov usmeri v nadzorovanje izvajanja določb iz sporazuma.

Normandy Group

Normandijska skupina je oblika kontaktne skupine, ki jo sestavljajo Francija, Nemčija, Ukrajina in Rusija. Deluje na visokem političnem nivoju s ciljem oblikovanja političnih smernic za reševanje krize na najvišjem političnem nivoju (Greminger 2015). Oblikuje se po propadu prvotnega sporazuma iz Minska in obnovi sovražnosti med nasprotujočima stranema. Skupina je

zaslužna za pogajanja v sklopu mirovnega sporazuma Minsk II., ki uspe vsaj delno stabilizirati varnostno situacijo v vhodni Ukrajini in predvideva postopen umik težkega orožja, izmenjavo ujetnikov in ustavitev sovražnosti. Sporazum Minsk II. je bil sprejet 11. februarja 2015 v Minsku.

Posebni predstavnik za Ukrajino

Vloga posebnega predstavnika za Ukrajino pride najbolj do izraza preko njegove vloge v pogajanjih za podpis in implementacijo sporazuma iz Minska iz septembra 2014. Ambasadorica Heidi Tagliavini je odigrala pomembno vlogo v prizadevanjih za pomiritev napetosti in sovražnosti med sprtima stranema ter s spodbujanjem diplomatskih prizadevanj za mirno reševanje spora (OSCE 2015). Posebni predstavnik je predstavnik OVSE v trilateralni kontaktni skupini in ima tako pomembno diplomatsko funkcijo predstavljanja organizacije in predsedstva v mirovnih pogajanjih.

Vloga predsedujočega

V povezavi z vlogo predsedujočega Didiera Burkhalterja je potrebno izpostaviti njegovo na podlagi švicarskega političnega sistema specifično politično funkcijo. Če je običajno, da OVSE predsedujejo zunanji ministri sodelujočih držav, je Burkhalter zaradi že omenjene specifikke političnega sistema hkrati predstavljal švicarskega zunanjega ministra in predsednika Švice. To mu je omogočilo dostop do različnih političnih nivojev, posebej pomembno pa se je izkazalo za možnost direktnega dialoga z ruskim predsednikom Vladimirjem Putinom (Greminger 2015). Osebna vloga predsedujočega se tako izkaže kot pomemben vezni člen in element mediacije med sprtima stranema, ki med drugim omogoča kanal komunikacije, pogajanj in pomiritve.

Med aktivnostmi in pobudami predsedstva je pomembna tudi ustanovitev Panela uglednih oseb (*Panel of Eminent Persons*), ki je zadolžen za pripravo priporočil o možnostih za ponovno vzpostavitev zaupanja in sodelovanja ter rekonstrukcijo evropske varnosti. Panel se osredotoča na delovanje OVSE v primeru krize v Ukrajini in preko kritičnega premisleka služi kot instrument spodbujanja sprememb in institucionalnega napredka ter učenja iz izkušenj OVSE v Ukrajini (Burkhalter 2014c).

Opazovalna misija OVSE na mejnih prehodih Gukovo in Doneck

Opazovalna misija je bila ustanovljena kot posledica dogovora med zunanjimi ministri Nemčije, Francije, Rusije in Ukrajine (*Normandy Group*) v Berlinski deklaraciji iz 2. julija 2014 in potrjena s strani Stalnega sveta 24. julija 2014. Opazovalno misijo sestavlja 22 opazovalcev, nastanjenih v mestu Kamensk-Shakhtinsky v regiji Rostov (OSCE 2015a).

Misija je samostojna in neodvisna od posebne opazovalne misije v Ukrajini in je omejena zgolj na mejna prehoda Gukovo in Doneck med Ukrajino in Rusijo. Sama opazovalna misija kljub cilju poročanja o prehodu civilnih in vojaških elementov čez omenjena mejna prehoda realno nima večje teže. Omejenost na zgolj dva mejna prehoda in nezmožnost celovitega nadzora prehoda preko ukrajinsko-ruske meje sta glavna razloga za relativno nepomembnost misije za širša mirovna prizadevanja v Ukrajini. Pomisleki o učinkovitosti in pomenu opazovalne misije temeljijo na predpostavki, da opazovalna misija ne dosega svojega namena, torej nadzora nad prehodom osebja in orožja iz Rusije na ukrajinsko ozemlje pod nadzorom upornikov, temveč zaradi omejenosti na zgolj dva prehoda služi kot politična maska celovitemu problemu nadzora meja na konfliktnem območju in problematike prehoda orožja preko rusko-ukrajinske meje (Gawrich 2014). Politično gledano sam obstoj misije najbolj koristi Ruski federaciji, ki preko obstoja misije opravičuje svoja prizadevanja za transparentnost nadzora meje med Rusijo in Ukrajino, ki pa je misija v trenutni sestavi in s trenutnimi pooblastili ne omogoča.

Opazovalna misija volitev ODIHR v Ukrajini

ODIHR je v odzivu na povabilo Ukrajine organiziral in napotil dve opazovalni misiji volitev. Prva opazovalna misija, ki je opazovala predčasne predsedniške volitve, je bila napotena v Ukrajino 20. marca 2014 in je s svojim delom zaključila 26. maja 2014 (OSCE 2015a). Predčasne predsedniške volitve so bile sklicane kot posledica prenehanja opravljanja predsedniških dolžnosti Viktorja Janukoviča, ki je po nasilnih protestih na Majdanu zapustil državo in prebegnil v Rusijo. ODIHR poroča, da so volitve kljub varnostnim oviram na vzhodu Ukrajine potekale v skladu z demokratičnimi standardi. V poročilu opozori, da volitve niso bile izvedene na Krimu, saj centralna oblast ne izvaja več nadzora nad tem delom teritorija. Izvedba volitev je bila iz varnostnih razlogov ovirana tudi v vzhodnih regijah Ukrajine, predvsem v oblasteh Doneck in Luhansk, kjer volitve zaradi nasilja, groženj in oboroženega oviranja niso bile izvedene (Office for Democratic Institutions and Human Rights 2014a).

Druga volilna opazovalna misija, ki je opazovala ukrajinske predčasne parlamentarne volitve, je bila v Ukrajino napotena 19. septembra 2014 in je s svojim delom zaključila 26. oktobra (OSCE 2015a). Pomembno je izpostaviti, da zaključno poročilo ugotavlja, da so bile volitve izvedene v oteženem političnem, ekonomskem in varnostnem okolju. Kot poroča ODIHR, je bil kontekst volitev v tem pogledu globoko zaznamovan z ilegalno aneksijo Krima s strani Ruske federacije, nadaljevanjem sovražnosti na vzhodu Ukrajine in *de facto* nadzorom nad delom teritorija Ukrajine s strani ilegalnih oboroženih skupin. Nadalje poročilo navaja, da so se sovražnosti kljub septembrskemu sporazumu iz Minska nadaljevale, kar je omejilo izvedbo volitev v delih oblasti Doneck, Luhansk in Krim (Office for Democratic Institutions and Human Rights 2014b).

Misija za oceno stanja človekovih pravic ODIHR v Ukrajini

Misija je bila napotena v Ukrajino 6. marca na poziv ukrajinske vlade z mandatom ocene stanja človekovih pravic na celotnem ozemlju Ukrajine (OSCE 2014). Misija opozarja na nasilne napade, zastrahovanje in umore »promajdanskega« oziroma proukrajinskega dela prebivalstva in Tatarov s strani pripadnikov separatistov na področju Krima in širše vzhodne Ukrajine. Poročilo prav tako poroča o organiziranem prihodu povečanega števila organiziranih skupin s teritorija Ruske federacije, ki delujejo predvsem na področju oblasti Donets in Luhansk. Nadalje navaja, da so bili pripadniki organiziranih skupin izdatno logistično in finančno podprti, kar jim je omogočalo učinkovito delovanje proti podpornikom centralne ukrajinske oblasti. Polarizacija ukrajinskega naroda, ki se je s stopnjevanjem nasilja povečevala, je vodila do resnih kršitev človekovih pravic in množičnih migracij pretežno ukrajinsko govorečega prebivalstva iz vzhodnih delov Ukrajine. Kot navaja poročilo, je bilo kot neposredna posledica zatiranja človekovih pravic po ilegalni aneksiji Krima s strani Ruske federacije zaznано posebej povečano preseljevanje ukrajinskih in tatarskih pripadnikov s področja Krima (Office for Democratic Institutions and Human Rights 2014c).

5 SKLEP

Hipotezo, da so uporabljene instrumenti, mehanizmi in institucije OVSE zaradi rigidnosti, zastarelosti in na konsenzu temelječega odločanj ter zadržkov posameznih članic pogosto izpeljani pozno in v preveč omejenem obsegu ter da to omejuje usklajeno, celostno in učinkovito

reševanje krize, lahko potrdim. Nadalje lahko potrdim tudi, da prav omejen doseg ukrepov OVSE služi kot temelj za potrebno široko politično podporo delovanju organizacije ob krizi v Ukrajini.

Analiza vloge in delovanja OVSE na primeru krize v Ukrajini izpostavi nekatere pomembne ugotovitve glede učinkovitosti posameznih instrumentov in mehanizmov organizacije. Kot prvo je potrebno izpostaviti, da je bil OVSE praktično od samega začetka krize preko širokega spektra instrumentov in mehanizmov prisoten na področju Ukrajine. Še več, OVSE je bil kot edina organizacija iz spektra evropskih varnostnih organizacij primeren in sprejemljiv za vse strani konflikta v Ukrajini.

Večdimenzionalni pristop k varnosti je OVSE omogočil, da na krizo opozori v zgodnji fazi, ko ta še ni prerasla v nasilje. OVSE v prvotnih fazah, ko je delovanje skoncentrirano predvsem na prestolnico in proteste, ki se prevešajo v nasilni spopad med policijskimi enotami in protestniki, ne odreagira v večjem obsegu. Prvotna reakcija OVSE je v veliki meri omejena na javno opozarjanje o kršitvah človekovih pravic in svobode medijev. Temelječ na predhodni vpletenosti in izkušnjah OVSE s krizo na področju Ukrajine v letih 1994–1999, lahko reakcijo organizacije označimo kot omejeno. OVSE kljub zgodnjemu opozarjanju na krizo in terenski prisotnosti na polotoku Krim odreagira šele ob pojavu oboroženih milic in prvih znakih nasilja.

Instrumenti in mehanizmi Dunajskega dokumenta, ki so uporabljeni v povezavi s krizo na vzhodu Ukrajine, se izkažejo kot omejeno učinkoviti. V tem pogledu lahko izpostavimo problematiko omejitve dostopa do teritorija Krima, ogrožanje varnosti in ugrabitve mednarodnih opazovalcev ter splošno omejevanje objektivnega poročanja opazovalcev. Krim vse od začetka konflikta tako *de facto* ni predmet uporabe instrumentov Dunajskega dokumenta in drugih instrumentov, ki so bili s strani OVSE uporabljeni v krizi, saj sodelujoča država Ukrajina, ni sposobna izvajati nadzora nad tem delom ozemlja. Dunajski dokument hkrati pomanjkljivo naslavlja obdobje poteka krize in je zato omejeno aplikativen ob pojavu oboroženega nasilja, ki onemogoča celostno in neomejeno izvajanje določil iz dokumenta. Razloge za le delno učinkovitost lahko iščemo tako v zastarelosti nekaterih vidikov Dunajskega dokumenta kot predvsem v politični volji za celostno in učinkovito izvajanje mehanizmov. Dunajski dokument lahko tako kritično obravnavamo kot učinkovit instrument CSBM v primernih političnih razmerah in manj učinkovit instrument v varnostno zaostrenih razmerah. V tem pogledu je eden ključnih vidikov vsekakor politična narava dokumenta, ki ne vsebuje instrumentov za kaznovanje kršiteljev določb

dokumenta. Sramotenje in obtoževanje (*shaming and blaming*) se na primeru krize v Ukrajini izkažeta za neučinkovita.

Na drugi strani posebna opazovalna misija predstavlja dolgoročno prisotnost organizacije na terenu, katere delovanje ureja *ad hoc* dogovorjen mandat misije. SMM je zaradi dolgotrajnega političnega postopka v diplomatskih pogajanjih znotraj Stalnega sveta zamudil morda ključni oziroma prelomni del ukrajinske krize, ki zajema obdobje neposredno ob začetku napetosti na Krimskem polotoku in širši vzhodni Ukrajini. Težko je predvidevati, kakšne učinke bi imela zgodaj napotena misija. Kljub dejstvu, da v obstoječem omejenem mandatu najverjetneje ne bi mogla preprečiti stopnjevanja napetosti, ki je bilo vodeno in podprto s strani Ruske federacije, na podlagi izkušenj delovanja OVSE med letoma 1994 in 1999 ugotovimo, da bi zgodnejše in odločno reagiranje lahko vsaj delno zadržalo procese v vzhodni Ukrajini, kar bi ob političnem interesu glavnih akterjev omogočilo ugodnejši razplet dogodkov. Po drugi strani seveda ne smemo pozabiti, da je vloga misije zgolj opazovalne narave, medtem ko je za razplet krize politični interes vodilnih držav ključnega pomena. Če krizo ponovno primerjamo s krizo iz leta 1994, lahko opazimo izrazito spremembo v poziciji in vpletenosti Ruske federacije. Če je bila Ruska federacija leta 1994 zadržana do odkrite in vidnejše podpore separatističnim gibanjem na Krimu in širši vzhodni Ukrajini¹⁹, je v letu 2014 ta podpora jasna in izrazita (čeprav v javnih političnih razpravah s strani Rusije zanikana). Vloga Ruske federacije tako na eni strani odločno vpliva na realnost na terenu in hkrati na postopke sprejemanja odločitev in odločanja znotraj OVSE. To še enkrat potrjuje dejstvo, da so mednarodne organizacije, predvsem pa OVSE, zgolj eden izmed instrumentov v rokah držav za doseganje širših nacionalnih interesov.

Na konsenzu temelječa organizacija kot je OVSE, je v tem pogledu pogosto kompromitirana in omejena na ozek spekter akcij, ki jih lahko izpelje zaradi nacionalnih interesov sodelujočih držav. Mehanizmi in instrumenti za zagotavljanje transparentnosti in medsebojnega zaupanja tako naletijo na svojevrsten paradoks, saj so najbolj učinkoviti v času miru (ko so najmanj potrebni) in najmanj učinkoviti v času konflikta (ko so najbolj potrebni), (Zellner 2014). Omenjeni paradoks izhaja iz dejstva, da državam v času konflikta ni v interesu izdajati obsežnih informacij o statusu in oborožitvi sil, ki bi lahko kompromitirale strateške in taktične zmogljivosti. Po drugi strani velika učinkovitost mehanizmov in instrumentov v času miru lahko podaja lažen videz varnosti in

¹⁹ Na spremenjeno vlogo Ruske federacije vplivajo tako spremembe v političnem vodstvu, gospodarske in ekonomske spremembe kot tudi ponovni vzpon Rusije kot pomembne svetovne sile.

sodelovanja, ki lahko zamegli realno potrebo po prilagajanju in posodobitvi mehanizmov novi politični in varnostni realnosti.

Na podlagi izkušenj iz krize v Ukrajini je potrebno pospešeno iskanje političnega konsenza za temeljitejše spremembe Dunajskega dokumenta, ki bi smiselno naslovile spremenjeno regionalno varnostno situacijo. V tem pogledu izstopajo predvsem naslednji elementi, potrebni posodobitve:

- sistem kvot verifikacijskih obiskov in minimalne meje, ki določajo standarde za vojaške aktivnosti, ki potrebujejo predhodno notifikacijo (Baer 2014e);
- premislek o naslovitvi sodobnih oblik bojevanja, ki pretežno obsegajo iregularne in paravojaške sile in enote, katere so izvzete iz obstoječih sistemov CSBM. Hibridno bojevanje, ki smo mu priča v Ukrajini predstavlja nove izzive za relativno zastareli režim, ki ga vzpostavlja Dunajski dokument (Zellner 2014). Potrebna evalvacija novih doktrin oboroženih sil, ki spreminjajo realno stanje v evropskem in globalnem varnostnem sistemu;
- razjasnitev nekaterih temeljnih razumevanj Dunajskega dokumenta, kot je razumevanje pojma »nenavadne vojaške aktivnosti«, ter posledičnih možnosti uporabe dokumenta;
- prilagoditev kvot verifikacijskih obiskov oziroma iskanje kompromisa za oblikovanje potencialnih »kriznih kvot«, ki bi omogočale izredne obiske s ciljem preprečevanja konflikta ali eskalacije že obstoječega konflikta.

Omenjene spremembe so del dolgotrajnega procesa posodobitve in prevetritve obstoječe evropske varnostne skupnosti, imenovane tudi proces Helsinki +40, in iskanja novega evropskega varnostnega sporazuma. Gre za skupno prepoznavanje sodelujočih držav OVSE, da se evropski varnostni prostor sooča z novimi grožnjami in izzivi, ki potrebujejo ustrezne instrumente in mehanizme za njihovo naslavljanje (Geertsen 2015).

Kriza v Ukrajini močno vpliva na celostno delovanje OVSE. Zaradi obsega krize je OVSE prisiljen v prerazporeditev finančnih in logističnih sredstev ter osebja, kar negativno vpliva na širok spekter preostalih aktivnosti OVSE. Po drugi strani se fiksni del letnega proračuna OVSE iz leta v leto konstantno krči, kar omejuje realne zmožnosti kriznega odzivanja in izvajanja vsakodnevnih nalog OVSE (Zannier 2014b). Če obstaja realni interes med državami po ponovni

krepitevi vloge OVSE, kot je prisoten v primeru Ukrajinske krize, se bo le ta interes moral odražati tudi na finančni plati delovanja organizacije.

Švicarsko predsedstvo v letu 2014 je na podlagi diplomatskih izkušenj in statusa nevtralnosti omogočilo iskanje kompromisov, dialoga in kriznega odzivanja na zaostrene varnostne situacije v Ukrajini. Srbsko predsedstvo v letu 2015 kljub nadaljevanju pogajanja in prizadevanj predstavlja nekakšen moratorij brez večjih in vidnejših akcij OVSE v Ukrajini. Za celostno razreševanje krize v Ukrajini bo tako ključno predsedovanje Nemčije, ki na podlagi statusa vodilne države EU in hkratnih dobrih odnosov tako z Rusijo kot tudi z ZDA ponuja priložnost za oblikovanje konsenza in skupne rešitve odprtih vprašanj v Ukrajini.

Nadaljnje reševanje krize v Ukrajini bo prav tako zahtevalo nadaljevanje izvajanja kompleksnega nabora mehanizmov in instrumentov, obsežna diplomatska prizadevanja, predvsem pa politično voljo ključnih akterjev. Na področju CSBM je s prenehanjem sovražnosti na vzhodu Ukrajine smiselno vzpostaviti podroben regionalni sistem CSBM v skladu z 10. poglavjem Dunajskega dokumenta (Zellner 2014). Slednji bi ob primerni politični podpori omogočal učinkovitejša regionalna prizadevanja za ponovno vzpostavitev zaupanja in stabilnosti. Primer učinkovitega regionalnega CSBM sistema je bil vzpostavljen na območju zahodnega Balkana po koncu jugoslovanskih vojn. Vzpostavitev takšnega sistema hkrati lahko vključuje tudi nedržavne akterje, kot so uporniki, ki jih sam Dunajski dokument ne zajema (Geertsen 2015). Prav to predstavlja enega od ključnih elementov za celostno naslavljanje aktualne varnostne situacije. Hkrati je potrebno opozoriti, da je za vzpostavitev takšnega regionalnega sistema predhodno potrebna vzpostavitev trajnega premirja in statusa quo, ki omogoča politična pogajanja sprtih strani.

Kot pomembna šibka točka za naslavljanje napetosti med Ukrajino in Rusijo je nezmožnost aplikacije CFE na področju Rusije zaradi ruske prekinitve sodelovanja v režimu. Pomanjkanje učinkovitega CFE sistema se na primeru krize v Ukrajini kaže skozi pomanjkanje aktualnih informacij o stanju ruskih oboroženih sil, kar prispeva k višji stopnji dvoma in nezaupanja na strani Ukrajine in zahodnih držav (Arx 2014). Pogodba o odprtem nebu je bila uporabljena v primeru krize v Ukrajini v 27 primerih tako nad ozemljem Ukrajine kot tudi Rusije in je prispevala k zajemu omejenega števila informacij o premikih sil na terenu (prav tam). Ugotovimo

lahko torej, da je bil izmed »trojčka« režimov CSBM na primeru krize uporabljen predvsem Dunajski dokument z omejeno uporabo pogodbe o odprtem nebu.

Širok spekter instrumentov in mehanizmov, ki so bili uporabljeni na primeru krize v Ukrajini po drugi strani odpira vprašanje organizacijske koordinacije in informiranja. Vprašanje je posebej relevantno v povezavi z informiranostjo lokalnih oblasti in akterjev, saj zgolj prav razumljeni in učinkovito komunicirani ukrepi lahko privedejo do pozitivnih rešitev. Posamezne pojavne oblike prisotnosti OVSE imajo specifične cilje, naloge, instrumente in mandate delovanja. Velika raznolikost po eni strani zasleduje celostni pristop k pojmovanju varnosti in naslavljanje širokega spektra problematik, po drugi strani pa vodi visoko institucionalno zmedo (Kobieracki 2014). Institucionalno zmedo lahko zaznamo na dveh nivojih, in sicer notranjo in zunanjo. Notranja institucionalna zmeda predstavlja nejasnosti o delovanju posameznih institucij in misij znotraj organizacije. Pojavlja se predvsem kot posledica pomanjkljive komunikacije in koordinacije med posameznimi oddelki, institucijami in instrumenti. Zunanja institucionalna zmeda predstavlja nejasnost delovanja organizacije med splošno javnostjo ter je najbolj očitna v primeru posebne opazovalne misije OVSE in volilne opazovalne misije ODIHR. Opazovalni misiji sta vsaka s svojim popolnoma ločenim mandatom in ciljem v določenem obdobju delovali na enakem področju. Zunanji videz opazovalcev, ki je bil izražen predvsem preko njihovih prepoznavnih uniform, organizacija, ki jo predstavljajo in okolje, v katerem delujejo, so splošni javnosti dajali konfuzen občutek, da gre za enotno misijo (Uslužbenka ministrstva za zunanje zadeve RS 2015). Razloge za zunanjo institucionalno zmedo lahko iščemo v pomanjkljivi zunanji komunikaciji, predvsem v medijskem komuniciranju, nezadostnem in nejasnem razločevanju posameznih misij in slabemu javnemu poznavanju konceptov dela OVSE. Ugotovimo lahko, da krizno komuniciranje in koordinacija na primeru krize v Ukrajini ni vedno optimalna, kar v določenem obsegu omejuje maksimalno učinkovitost posameznih uporabljenih instrumentov.

LITERATURA

1. Ackermann, Alice. 2012. Strengthening the OSCE's capacities in conflict prevention, crisis management and conflict resolution. *Security & Human Rights* 23 (1): 11-18.
2. Baer Daniel B. 2014a. *United States Mission to the OSCE Statement on Events in Ukraine*. Dunaj, 6. februar. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/111170> (15. julij 2015).
3. --- 2014b. *United States Mission to the OSCE Remarks on Ukraine*. Dunaj, 4. marec 2014. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/116177> (29. april 2015).
4. --- 2014c. *United States Mission to the OSCE Statement on Ukraine*. Dunaj, 10. marec. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/116265?download=true> (29. april 2015).
5. --- 2014d. *United States Mission to the OSCE Statement on Ukraine*. Dunaj, 6. marec. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/116221?download=true> (29. april 2015).
6. --- 2014e. *United States Mission to the OSCE on Russian Military Activities near Ukraine's Border*. Dunaj 2. maj 2014. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/118598?download=true> (15. julij 2015).
7. Bebler, Anton. 2015. Crimea and the Russian-Ukrainian Conflict. *Romanian journal of European affairs* 15 (1): 35-54.
8. Blair, David. 2014. *Ukraine crisis: Deadly snipers extinguish lives of Kiev's protesters*. Dostopno prek: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10652821/Ukraine-crisis-Deadly-snipers-extinguish-lives-of-Kievs-protesters.html> (6. julij 2015).
9. Burkhalter, Didier. 2014a. *Speech by the President of the Swiss Confederation, Mr Didier Burkhalter - Ambassador Conference in Tallinn*. Dostopno prek: <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/didier-burkhalter/presidential-year-2014/speeches-by%20the-president-of-the-swiss-confederation.html/content/eda/en/meta/speeches/2014/8/25/54184> (2. april 2015).

10. --- 2014b. *Speech by Mr Didier Burkhalter Chairperson-in-Office of the OSCE – Briefing to the UN Security Council.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/115837?download=true> (14. april 2015).
11. --- 2014c. *Adress by H.E. Didier Burkhalter, Chairperson-in-Office.* Bassel, 4. december. MC.GAL/7/14. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/129691?download=true> (21. julij 2015).
12. CBS News. 2013. *Top US. Officials Visits protesters in Kiev as Obamaadmin ups preassure on Ukraine president Yanukovich.* Dostopno prek: <http://www.cbsnews.com/news/us-victoria-nuland-wades-into-ukraine-turmoil-over-yanukovich/> (14. julij 2015).
13. Conflict Prevention Centre. 2003. *Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/secretariat/29608?download=true> (18. julij 2015).
14. Copeland, Dale C. 1996. Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations. *International Security* 20 (4): 5-41.
15. Delegation of Ukraine. 2014. *Statement by The Delegation Of Ukraine At The 766th Meeting Of The Osce Forum For Security Co-Operation.* FSC.DEL/172/14. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/125662?download=true> (15. julij 2015).
16. *Dunajski dokument 2011 o ukrepih za grajenje zaupanja in varnosti – Vienna Document 2011 On Confidence- And Security-Building Measures.* 2011. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/86597?download=true> (14. april 2015).
17. *Dunajski mehanizem – Vienna Mechanism.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/20064?download=true> (10. julij 2015).
18. Dunay, Pal. 2014. The OSCE in the East: The Lesser Evil. V *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, ur. Christian Nunlist in David Svarin, 7-8. Zurich: Center for Security Studies.

19. Eleftheriou-Smith, Loulla-Ma. 2015. *Putin reveals the moment he ordered the plot to take control of Crimea*. Dostopno prek: <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/putin-reveals-the-moment-he-ordered-the-plot-to-take-control-of-crimea-10096351.html> (6. julij 2015).
20. Englund, Will. 2014. *Kremlin says Crimea is now officially part of Russia after treaty signing, Putin speech*. Dostopno prek: http://www.washingtonpost.com/world/russias-putin-prepares-to-annex-crimea/2014/03/18/933183b2-654e-45ce-920e-4d18c0ffec73_story.html (6. julij 2015).
21. Evropska Unija. 2013. *EU statement on Ukraine*. Dunaj, 13. december. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/109614?download=true> (19. julij 2015).
22. --- 2014a. *EU Statement on Ukraine*. Dunaj, 23. januar. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/110608?download=true> (19. julij 2015).
23. --- 2014b. *EU Statement on the Situation in Ukraine*. Dunaj, 3. marec. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/116031?download=true> (19. julij 2015).
24. --- 2014c. *EU Statement on the Situation in Ukraine*. Dunaj, 4. marec. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/116179> (29. april 2015).
25. --- 2014d. *EU Statement on the Unusual Military Activities of the Russian Federation and the Situation in Ukraine*. Dunaj, 8. april. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/117346?download=true> (15. julij 2015).
26. --- 2014e. *EU Statement on the Situation in Ukraine*. Dunaj 6. marec. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/116224?download=true> (29. april 2015).
27. FSC Chairmanship. 2014a. *Journal of the 53rd Joint Meeting of the Forum for Security Cooperation and the Permanent Council*. FSC-PC.JOUR/40. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/117149?download=true> (29. april 2015).
28. --- 2014b. *Journal of the 54th Joint Meeting of the Forum for Security Cooperation and the Permanent Council*. FSC-PC.JOUR/41. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/117339?download=true> (15. julij 2015).

29. --- 2014c. *Journal of the 55th Joint Meeting of the Forum for Security Cooperation and the Permanent Council*. FSC-PC.JOUR/42. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/118262?download=true> (15. julij 2015).
30. --- 2014d. *Journal of the 56th Joint Meeting of the Forum for Security Cooperation and the Permanent Council*. FSC-PC.JOUR/43. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/118595?download=true> (15. julij 2015).
31. Gawrich, Andrea. 2014. Emerging from the Shadows - The Ukrainian-Russian Crisis and the OSCE's Contribution to the European Security Architecture. *Die Friedens-Warte* 89 (1-2): 59-80.
32. Geertsen, Mathew. 2015. *Intervju z avtorjem*. Dunaj, 13. avgust 2015.
33. Ghebali, Victor-Yves. 2005. Ocena izkušenj Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi z dolgoročnimi misijami v obdobju 1992 – 2004. V *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič, 13-52. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. Gowan, Richard. 2014. *Can the OSCE Defuse Ukrainian Tensions?* Dostopno prek: <http://www.cfr.org/ukraine/can-osce-defuse-ukrainian-tensions/p32564> (20. junij 2015).
35. *Helsinška sklepna listina – Helsinki final act*. 1975. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (3. april 2015).
36. Hopmann, Terrence P. 1999. *Building Security in Post-Cold War Eurasia: The OSCE and U.S. Foreign Policy*. Dostopno prek: <http://www.usip.org/sites/default/files/pwks31.pdf> (17. julij 2015).
37. --- 2005. Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi v evropski varnostni strukturi. V *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič, 13-52. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
38. --- 2013. *OSCE Security Days Panel Presentation*, 16 September 2013. Dostopno prek: <http://www.osce.org/sg/107056?download=true> (19. julij 2015).

39. International Crisis Group. 2014. *Ukraine: Running out of time*. Dostopno prek: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/ukraine/231-ukraine-running-out-of-time.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/ukraine/231-ukraine-running-out-of-time.pdf) (6. julij 2015).
40. Jamnišek, Blanka . 2015. *Pogovor z avtorjem*. Dunaj, 21. maj 2015.
41. Jermol, Barbara. 2005. Človekova razsežnost. V *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič, 13-52. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. Kelin, Andrey. 2013. *Statement by Mr. Andrey Kelin, permanent representative of the Russian Federation, at the 977th meeting of the OSCE Permanent Council*. Dunaj, 13. december. PC.DEL/1045/13. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/109615?download=true> (20. Julij 2015).
43. --- 2014. *Statement by Mr. Andrey Kelin, Permanent Representative of The Russian Federation, At The 989th Meeting Of The OSCE Permanent Council*. Dunaj, 14. marec. PC.DEL/293/14. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/116771?download=true> (29. april 2015).
44. Khum, Ulrich. 2015. *Three Crises Threatening the European Security Architecture*. Dostopno prek: http://www.europeanleadershipnetwork.org/three-crises-threatening-the-european-security-architecture_2466.html (7. avgust 2015).
45. Knigge, Michael. 2015. *OSCE should focus on conflict prevention, says study probing its role in Ukraine*. Dostopno prek: <http://www.dw.de/osce-should-focus-on-conflict-prevention-says-study-probing-its-role-in-ukraine/a-18520519> (20. junij 2015).
46. Kobieracki, Adam. 2014. *Prispevek na panelu: Panel Discussion: Ukraine/Crimea: Crisis as usual or new European divide?* Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/116863> (7. julij 2015).
47. *Kodeks ravnanja v politično-vojaških vidikih varnosti – Code Of Conduct On Politico-Military Aspects Of Security*. 1994. Dostopno prek: <http://www.osce.org/fsc/41355?download=true> (15. julij 2015).

48. Kropatcheva, Elena. 2015. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis. *Journal of Contemporary European Studies* 23 (1): 6-24.
49. Lavrov, Sergey. 2014. *Statement by H.E. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs*. Basel, 4. december. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/129561?download=true> (21. julij 2015).
50. Lazar, Sabina Maria. 2014. The Ukrainian Crisis Seen From A Regional Perspective: Isolated Conflict Or Driving Agent For Regional Security Dynamics? *Europolity* 8 (2): 37-61.
51. Mihali, Alexandra. 2014. The Ukrainian Revolution: Overview And Causes. *Conflict Studies Quarterly* 7 (1): 3-13.
52. *Moskovski mehanizem – Moscow Mechanism*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/20066?download=true> (10. julij 2015).
53. Oberschmidt, Randolf. 2002. *Improving the Effectiveness of OSCE Missions: The Case of Ukraine*. Dostopno prek: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20020801_cru_paper_oberschmidt.pdf (20. julij 2015).
54. Odločitev Ministrskega sveta št. 3/11 o elementih konfliktnega cikla, navezujoč se na izboljševanje OVSE zmogljivosti zgodnjega opozarjanja, zgodnje reakcije, spodbujanja dialoga in podpore dialogu, in po konfliktni rehabilitacije – *Ministerial Council Decision No. 3/11 Elements Of The Conflict Cycle, Related To Enhancing The Osce's Capabilities In Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation And Mediation Support, And Post-Conflict Rehabilitation*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/86621?download=true> (7. julij 2015).
55. Odločitev Stalnega sveta št. 1117 Napotitev posebne OVSE opazovalne misije v Ukrajino – *Decision No. 1117 Deployment of an Osce Special Monitoring Mission to Ukraine*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/116747?download=true> (20. junij 2015).

56. Office for Democratic Institutions and Human Rights. 2011. *OSCE Human Dimension Commitments – volume 1*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/76894?download=true> (14. julij 2015).
57. --- 2014a. *Early Presidential Election 25 May 2014 Osce/Odihr Election Observation Mission Final Report*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true> (15. julij 2015).
58. --- 2014b. *Early Parliamentary Elections 26 October 2014 Osce/Odihr Election Observation Mission Final Report*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true> (15. julij 2015).
59. --- 2014c. *Human Rights Assessment Mission In Ukraine*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/118476?download=true> (15. julij 2015).
60. --- 2014d. *Human Rights Assessment Mission In Ukraine*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/118476?download=true> (15. julij 2015).
61. Ortiz, Antonio. 2008. Neither fox nor hedgehog: NATO's Comprehensive Approach and the OSCE's concept of security. *Security & Human Rights* 19 (4): 284-297.
62. OSCE Parliamentary Assembly. 2014. *2014 Winter Meeting*. Dostopno prek: <http://www.oscepa.org/meetings/winter-meetings/2014> (14. april 2015).
63. OSCE Secretariat's Conflict Prevention Centre. 2008. *OSCE Mechanisms and Procedures*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cpc/34427?download=true> (10. julij 2015).
64. OSCE Security Days. 2014. *The OSCE and Chapter VIII of the United Nations Charter: Confronting Emerging Security Challenges In the Euro-Atlantic and Eurasian Space*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/secretariat/120607?download=true> (5. julij 2015).
65. OSCE. 2013. *Factsheet of the OSCE Conflict Prevention Centre*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cpc/13717> (10. julij 2015).

66. --- 2014a. *What is the OSCE?* Dostopno prek: <http://www.osce.org/secretariat/35775?download=true> (3. april 2015).
67. --- 2014b. *OSCE to send military and civilian personnel to Ukraine.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/sg/116093> (14. april 2015).
68. --- 2015a. *OSCE response to the crisis in and around Ukraine.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/home/125575?download=true> (14. april 2015).
69. --- 2015b. *Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine based on information received as of 19:30 (Kyiv time), 20 May 2015.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/ukraine-smm/159296> (19. julij 2015).
70. --- 2015c. *OSCE Chairperson-in-Office Dačić appoints new Special Representative in Ukraine.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/165696> (18. avgust 2015).
71. Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. 2015. *Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/networks/164561?download=true> (20. junij 2015).
72. Podlogar, Saša. 2005. Ekonomska in okoljska razsežnost OVSE. V *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič, 85-95. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
73. *Pogodba o odprtem nebu – Open Sky Treaty.* 1992. Dostopno prek: <http://www.osce.org/library/14127?download=true> (14. april 2015).
74. Popova, Maria. 2014. Why the Orange Revolution Was Short and Peaceful and Euromaidan Long and Violent. *Problems of Post-Communism* 61 (6): 64-70.
75. Prezelj, Iztok in Daniel Harangozo. 2014. *Effectiveness of Vienna Document CSBM Regime.* Ljubljana: University of Ljubljana.
76. *Protokol na podlagi rezultatov konzultaci trilateralne kontaktne skupine, podpisan v Minsku, 5. septembra 2014 – Protocol on the results of consultations of the Trilateral*

- Contact Group, signed in Minsk, 5 September 2014.* Dostopno prek: <http://www.osce.org/home/123257> (19. julij 2015).
77. Robbins, Gary. 2014. *United States Mission to the OSCE Statement on Events in Ukraine.* Dunaj, 23. januar. Dostopno prek: <http://www.osce.org/pc/110605> (15. julij 2015).
78. Rowberry, Ariana. 2014. *The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis.* Dostopno prek: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/04/10-vienna-document-open-skies-ukraine-crisis-rowberry> (14. april 2015).
79. Šabič, Zlatko, Vesna Bolka in Klaudija Koražija. 2005. Zgodovina in institucije OVSE. V *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič, 13-52. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
80. The Telegraph. 2013. *Ukraine sees biggest anti-government protests since Orange Revolution.* Dostopno prek: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10487001/Ukraine-sees-biggest-anti-government-protests-since-Orange-Revolution.html> (6. julij 2015).
81. --- 2015a. *Ukraine crisis: timeline of major events.* Dostopno prek: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11449122/Ukraine-crisis-timeline-of-major-events.html> (6. julij 2015).
82. --- 2015b. *Putin reveals the moment he gave the secret order for Russia's annexation of Crimea.* Dostopno prek: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/11458426/Putin-reveals-the-moment-he-gave-the-secret-order-for-Russias-annexation-of-Crimea.html> (6. julij 2015).
83. United States Department of State. 2014. *Foreign Operations Assistance Fact Sheet 2014.* Dostopno prek: <http://www.state.gov/documents/organization/240984.pdf> (6. julij 2015).
84. United States mission to the Organization for Security and Cooperation in Europe. 2014. *Response to Ukraine: Continue Working with Opposition and Civil Society.* Dostopno prek: http://osce.usmission.gov/jan_30_14_ukraine.html (14. julij 2015).

85. --- 2015. *Crimea, One Year On*. Dostopno prek: http://osce.usmission.gov/russia_occupied_crimea.html (14. julij 2015).
86. Uslužbenka ministrstva za zunanje zadeve RS. 2015. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 1. julij 2015.
87. *Ustanovna listina Združenih narodov – Charter of United Nations*. 1945. Dostopno prek: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (5. julij 2015).
88. Yuhas, Alan. 2014. Ukraine crisis: an essential guide to everything that's happened so far. Dostopno prek: <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/11/ukraine-russia-crimea-sanctions-us-eu-guide-explainer> (6. julij 2015).
89. Zannier, Lamberto. 2014. Preface. V *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, ur. Christian Nunlist in David Svarin, 7-8. Zurich: Center for Security Studies
90. --- 2014b. *Secretary General Report to the Ministerial Council*. Bassel, 4. december. Dostopno prek: <http://www.osce.org/cio/129601> (21. julij 2015).
91. Zartman, William. 2001. *Preventive negotiation*. New York: Rowman and Littlefield Publishers.
92. Zellner, Wolfgang. 2002. The OSCE: Uniquely Qualified for a Conflict-Prevention Role. V *Searching for Peace in Europe and Eurasia*, ur. Paul van Tongeren, Hans van de Veen in Juliette Verhoeven, 15 – 27. Colorado: Lynne Rienner Publishers.