

Kultura dialoga

Norme, načela, zaveze, institucije, delovanje

ovse 30 let
po Helsinkih



Kultura dialoga

**Norme, načela, zaveze, institucije, delovanje
OVSE 30 let po Helsinkih**

Kultura dialoga
Norme, načela, zaveze, institucije, delovanje
OVSE 30 let po Helsinkih

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

Izdajatelj:

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

Za izdajatelja:

dr. Dimitrij Rupel

Uredniški odbor:

dr. Janez Šumrada, Milena Stefanović Kajzer, Rok Srakar, Matej Andolšek, Jure Gašparič

Jezikovni pregled:

Majda Tome

Fotografije:

Arhiv OVSE in foto agencija Bobo

Tisk:

Tiskarna Pleško d.o.o., Ljubljana

Publikacija je izšla v sodelovanju s Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

355.02(4)

327(4)

ORGANIZATION for Security and Cooperation in Europe
Kultura dialoga : norme, načela, zaveze, institucije, delovanje
: OVSE 30 let po Helsinkih / [uredniški odbor Janez Šumrada ... [et
al.] ; fotografije arhiv OVSE in foto agencija Bobo]. - Ljubljana :
Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 2005

ISBN 961-91619-0-4

1. Gl. stv. nasl. 2. Šumrada, Janez

221105664

KAZALO

5		PREDGOVOR PREDSEDNIKA RS DR. JANEZA DRNOVŠKA
6		PREDGOVOR PREDSEDNIKA VLADE RS JANEZA JANŠE
9		PREDGOVOR DR. DIMITRIJA RUPLA, MINISTRA ZA ZUNANJE ZADEVE RS IN PREDSEDUJOČEGA OVSE
13		OVSE, SLOVENIJA IN SLOVENCİ
21		UVOD
23	1	Kultura dialoga - vrednota sama po sebi
29	2	Prispevek OVSE k mednarodni varnosti
29	2.1	Politično-vojaška varnost med državami
38	2.2	Gospodarska in okoljska varnost med državami
42	2.3	Človekova razsežnost kot mednarodna zaveza
45	3	Prizadevanja OVSE pri spodbujanju varnosti v državi
45	3.1	Politično-vojaška varnost posameznih skupin
49	3.2	Prizadevanja OVSE pri spodbujanju gospodarske in okoljske varnosti v državi
50	3.3	Prizadevanja OVSE pri spodbujanju človekove varnosti posameznih skupin
53	4	Prispevek OVSE k varnosti posameznika
53	4.1	Politično-vojaška varnost posameznika
54	4.2	Prizadevanja OVSE pri spodbujanju gospodarske in okoljske varnosti posameznika
55	4.3	Prispevek OVSE k človekovi varnosti posameznika
63	5	Institucionalna narava OVSE
71	6	Odprtost OVSE in civilna družba
73	7	Odprtost OVSE in njeni mednarodni partnerji
75		Sklep
		Dokumenti KVSE/OVSE

ovse30 let
po Helsinkih

PREDGOVOR PRESEDNIKA REPUBLIKE SLOVENIJE DR. JANEZA DRNOVŠKA

Pomembno je, da je bilo v jeku hladne vojne mogoče oblikovati mednarodno institucijo (KVSE) za vseevropsko sodelovanje na tako politično občutljivih področjih, kot sta varnost in človekove pravice. V tistem času je bilo srečanje voditeljev držav z obeh strani železne zavese nedvomno politični dosežek brez primere, namenjen predvsem t. i. politiki popuščanja med blokoma.



Dejanski dosežki KVSE med hladno vojno so seveda vplivali na politično odločitev, da je taka najširša diplomatska konferenca potrebna tudi po padcu berlinskega zidu 1989. leta. Politični interes držav članic je narekoval, da je po letu 1975 »konferenca« postopoma prerasla v pravo mednarodno vladno organizacijo (OVSE), v kateri je število članic neprestano raslo.

Danes je OVSE največja regionalna medvladna politično-varnostna organizacija na svetu. V njej deluje 55 držav iz Evrope, srednje Azije in Severne Amerike ter pokriva ogromen geopolitični prostor, kot radi rečemo, od Vancouvra do Vladivostoka. OVSE je tudi edina regionalna in nadnacionalna institucija, ki upravičeno povezuje klasično vojaško varnost z vprašanji svobode v smislu demokracije, človekovih pravic, pravne države, svobode medijev in gospodarskega sodelovanja. Sem spadajo tudi prizadevanja za reševanje nesoglasij s poudarkom na njihovem preprečevanju in zgodnjem odkrivanju.

Tako široko in raznovrstno članstvo pomeni seveda več nalog ter bolj zapletena vprašanja. To zahteva stalno organizacijsko in vsebinsko prilagajanje ob upoštevanju načela soglasja, ki je vodilno v OVSE.

Slovenija je prevzela predsedovanje ob 30. obletnici OVSE in v trenutku, ko je mednarodni položaj v prostoru, ki ga pokriva, zapleten. Nalogo predsedujočega skuša opraviti kar se da odgovorno in s tem potrditi poslanstvo organizacije, ki ji tudi sam želim čim več uspehov.

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'J. Drnovšek', written in a cursive style.

PREDGOVOR PRESEDNIKA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE JANEZA JANŠE



Pred tridesetimi leti so voditelji 35 držav z obeh strani železne zavese podpisali Helsinško sklepno listino, sklenjeno na podlagi prvih večstranskih pogajanj med Vzhodom in Zahodom, ki so dve leti potekala pod pokroviteljstvom Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi.

V Sklepni listini so sodelujoče države še globoko med hladno vojno začrtale temeljne smernice porajajočega se modusa vivendi med blokoma, utemeljenega na načelih miroljubnega sožitja iz helsinškega dekaloga. Tako vzpostavljeni temeljni standardi meddržavnih odnosov ter odnosov med državami in njihovimi državljani naj bi omogočili poglobljanje medsebojnih odnosov, izboljšanje varnostnih razmer in povečanje sodelovanja.

Helsinški proces je uspešno odigral dvojno vlogo temeljnega kamna in gonilne sile zблиževanja razdeljene Evrope, kar je privedlo do padca berlinskega zidu. Skupnost držav, združenih v OVSE, letos tako ne zaznamuje zgolj tridesete obletnice Helsinške sklepne listine, ampak tudi petnajstletnico Pariške listine za novo Evropo. Iz dokumenta, ki je potrdil konec obdobja konfrontacije in delitve v Evropi, hkrati pa prvič jasno poudaril cilj graditve in krepitve demokracije kot »edinega sistema vladanja« vseh sodelujočih držav, veje zanos. Zanos tistih, ki žanjejo prve sadove vztrajanja na poti, za katero vedo, da je prava. Zato so se voditelji ponovno združene Evrope in obeh severnoameriških partneric zavezali, da jo bodo nadaljevali – sledeč istim načelom helsinškega dekaloga, vse do skupnih ciljev demokracije, blaginje in varnosti v vseh sodelujočih državah članicah.

Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi se je v nadaljevanju okrepila številčno in institucionalno, kar kaže tudi preimenovanje v OVSE. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je danes največja regionalna mednarodna organizacija, ki ob sodelovanju 55 držav pokriva velik del evrazijskega prostora in Severno Ameriko. Kljub upravičenemu ponosu na prehojeno pot pa OVSE 30 let po sestavi rojstnega lista v Helsinkih in 15 let po odlični maturi iz Pariza kaže nekatere znake krize srednjih let. Te je treba vzeti resno, nikakor pa ne kot znamenje brezizhodnosti. Iz kritik, usmerjenih na delovanje organizacije, je mogoče in treba črpati energijo za nadaljnjo pot. Ne nazadnje večina pomislekov vključuje pogled naprej, torej kakšna naj bo vloga OVSE v prihodnje.

Zaradi tega slovensko predsedovanje v letu 2005, ki smo ga sprejeli z velikim veseljem, poleg izjemne časti pomeni toliko večji izziv. Poleg odgovornosti, ki je pri vodenju organizacije 55 držav samoumevna, imamo na čelu OVSE na neki način priložnost vrniti uslugo. V času, ko se zdi, da OVSE ne doživlja svojih najsvetlejših trenutkov, se je Slovenija namreč trdno odločila, da bo poskušala po svojih najboljših močeh helsinškemu procesu, ki mu je za razvoj svoje mlade državnosti v marsičem hvaležna, dati nov zagon.

Veseli in ponosni smo na prva znamenja uspeha našega dela. Po zapletih pri sprejetju proračuna je organizacija sprejela finančni okvir, dosegla dogovor glede novega generalnega sekretarja, predsedujoči OVSE, slovenski zunanji minister dr. Dimitrij Rupel, pa je imenoval tudi skupino uglednih oseb, ki je določila smernice nadaljnega razvoja organizacije v spremenjeni arhitekturi mednarodne skupnosti. Organizacija, ali bolje rečeno vseh 55 sodelujočih držav, mora zato opredeliti svoje primerjalne prednosti, tisto, zaradi česar je njen prispevek k varnosti in sodelovanju edinstven in zato nepogrešljiv tudi v prihodnje.

Poleg izrazito inkluzivne narave je največja dodana vrednost OVSE celosten pristop k varnosti, ki združuje politično-vojaške, gospodarsko-okoljske in človekove vidike. Dejstvo, da je OVSE, pionir na tem področju, s širjenjem celovitega pristopa v drugih mednarodnih forumih izgubila ekskluzivno vlogo, potrjuje uspešnost tega pristopa. Naslednja prednost OVSE mora ostati njena prilagodljivost. Kljub širokemu članstvu in odločanju s soglasjem jo je treba opremiti z radarji za zaznavo težav in mehanizmi za njihovo reševanje. Pozivi k vrnitvi k izvornemu poslanstvu OVSE so na mestu, nikaikor pa jih ne gre razlagati kot pozive k pasivnosti. Na podlagi najširšega soglasja vseh sodelujočih držav se mora OVSE še naprej odzivati in ne sme odvracati pogleda od vprašanj, ki sodijo na njeno delovno področje.

V tem se skriva še ena ključna naloga OVSE v prihodnosti – določitev delovnega področja ali natančneje delitve dela z drugimi mednarodnimi organizacijami, ki so prav tako stopile na pot reforme. Ob tem, ko večina mednarodnih forumov, ustanovljenih v nekem drugem času nekih drugih zakonitosti, poskuša najti ali ponovno iznajti svoj raison d'être, se zdi, da ga iščejo okoli enake ali pa vsaj prekrivajoče se agende. Zato je jasno, da mora biti njihov veliki skupni projekt vzpostavitev sistema, ki bo omogočil dopolnjevanje in medsebojno podporo ob izogibanju neproduktivnega ali celo škodljivega podvajanja.

Prepričan sem, da se bo OVSE zmogla spoprijeti z vprašanji, ki določajo njeno trenutno in dolgoročno delovanje, in da bo po reformi pripravljena na nove izzive. Kljub nenehnim in globokim spremembam v času, ki ga živimo, ostaja aktualen motiv izpred tridesetih let. Voditelje podpisnic Helsinške sklepne listine je namreč usmerjala »politična volja, da v skladu z interesom svojih narodov izboljšajo in okrepijo medsebojne odnose in prispevajo k miru, varnosti, pravičnosti in sodelovanju v Evropi ter povezovanju med seboj in z drugimi državami sveta«. Sam tudi danes trdno verjamem v to poslanstvo in zmožnost Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, da ga uresničuje.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a horizontal stroke, positioned in the lower right quadrant of the page.



PREDGOVOR
DR. DIMITRIJA RUPLA,
MINISTRA ZA
ZUNANJE ZADEVE RS
IN PREDSEDUJOČEGA OVSE

Letošnje leto zaznamujeta 30. obletnica Helsinške sklepne listine in 15. obletnica Pariške listine za novo Evropo, ki vsebujeta glavna načela varnostne arhitekture Evrope po drugi svetovni vojni ter sta temelj njene večje enotnosti in varnosti.

Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) je veliko prispevala k vzpostavljanju miru v močno polariziranem svetu med hladno vojno, v kateri je prevladovalo ozračje globoke sovražnosti in nezaupanja. Bila je pobudnik velikih sprememb v odnosih med Vzhodom in Zahodom ter je bistveno pripomogla k demokratizaciji in sodelovanju med tranzicijo po hladni vojni.

Pred desetimi leti se je KVSE preoblikovala v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), kar je odražalo vedno večjo stalnost in institucionalno naravo, ki si ju je pridobil začetni niz konferenc. Med preoblikovanjem je OVSE razvila vrsto institucij,

specializiranih enot v okviru Sekretariata, organov odločanja in posvetovalnih organov ter misij na terenu, ki izvajajo raznovrstne dejavnosti v različnih razsežnostih vsestranskega pristopa OVSE za zagotavljanje varnosti.

Dobro znana so opazovanja volitev, ki jih je vodila OVSE, in prizadevanja za preprečevanje medetničnih konfliktov. Enako pomembna, čeprav manj opazna, je vloga OVSE pri razoroževanju in nadzoru nad orožjem ter ukrepih za vzpostavljanje zaupanja in varnosti.

OVSE, ki trenutno pomaga preprečevati morebitne konflikte v Gruziji in Moldaviji ter med Armenijo in Azerbajdžanom, je lahko ponosna na svoja pretekla uspešna prizadevanja pri reševanju konfliktov; tako je npr. pomagala končati državljansko vojno v Tadžikistanu, zaježila spore v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in Gruziji, stabilizirala Albanijo v obdobju tamkajšnjih državljskih nemirov ter prispevala k obnovi Bosne in Hercegovine ter Kosova po koncu spopadov.

Nedavno je OVSE odigrala pomembno vlogo pri stabilizaciji napetosti, do katerih je prišlo po volitvah v Ukrajini in Kirgiziji, ter pri nadzoru in vzpostavljanju zaupanja na meji med Gruzijo in Rusko federacijo.

OVSE se hitro preoblikuje, da bi se mogla spoprijeti z novimi varnostnimi izzivi. Razvija naj sodobnejše strokovno znanje v policijski dejavnosti in boju proti nezakonitemu trgovanju in terorizmu ter se hkrati ukvarja z drugimi pomembnimi vprašanji, kot so varnost meja, migracije ter boj proti nestrpnosti in diskriminaciji.

OVSE je bila vedno inovativna in prilagodljiva ter se je ustrezno odzivala na aktualne izzive. V zadnjem času se je oblikovalo mnenje, da tekoče spremembe niso dovolj daljnosežne in da je potrebna globlja reforma OVSE, da bi organizacija obdržala svoj pomen in učinkovitost. Ustanovljena je bila skupina uglednih oseb, katere priporočila bodo glavna tema posvetovanj na visoki ravni jeseni 2005. OVSE je zaradi razprave o reformi in praznovanja svoje obletnice v središču pozornosti, kar je za organizacijo, ki se po navadi diskretno drži v ozadju, sicer nenavadno, a dobrodošlo.

Ljudje vedno bolj sprašujejo, kaj je bistvo OVSE in kam je namenjena. Projekti, kot je ta publikacija, prispevajo k boljšemu poznavanju organizacije, ki jo pogosto napačno razumemo in celo podcenjujemo.

Evropa in svet sta v razgibanem obdobju preoblikovanja. Mednarodne organizacije se morajo temu dogajanju prilagajati in nobeno naključje ni, da se ob enem pripravljajo reforme Združenih narodov, OVSE, EU.

Za OVSE to ni krizno obdobje, temveč nova priložnost. Namen te publikacije je izboljšati poznavanje organizacije ter njenega prispevka k evropski varnosti in sodelovanju ob velikih spremembah.

Izkoristimo to priložnost ter usmerimo naše zamisli in energijo v graditev boljše OVSE ter v celoti izrabimo njene zmogljivosti in pomagajmo Evropejcem na poti v mirnejšo prihodnost.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Liam J. Dunne".



Minister za zunanje zadeve Republike Slovenije dr. Dimitrij Rupel na zasedanju Ministrskega sveta OVSE v Sofiji decembra 2004 prejema štafetno palico predsedujočega organizaciji iz rok bolgarskega zunanjega ministra Solomona Passya, Predsedujočega OVSE v letu 2004.

OVSE, SLOVENIJA IN SLOVENCİ

V letu 2005 praznuje organizacija, ki je bila ustanovljena leta 1972 kot Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE), 30. obletnico podpisa Helsinške sklepne listine, ki velja za njeno temeljno ustanovno listino. Tako je bil avgusta 1975 v Helsinkih sprožen proces, ki je poskušal premostiti blokovsko polarizacijo in oblikovati forum za sestajanje ter izmenjavo mnenj med tako rekoč dvema svetovoma: med Vzhodom in Zahodom. S podpisom Sklepne listine avgusta 1975 so se po eni strani končala dolga in naporna pogajanja, po drugi pa je podpis pomenil institucionalizacijo medblokovega dialoga. Zaposlil je ne samo diplomate, ampak tudi politike, civilno družbo, akademsko skupnost in medije ter bistveno pripomogel k mehčanju pregrad.

Slovensko predsedovanje OVSE poteka v prvem polnem letu našega članstva v EU in zvezi NATO, kar daje naši državi dodatno težo, pomen in odgovornost. Hkrati pa je to izziv in priložnost za utrditev mednarodne vloge Slovenije. Po pridobitvi neodvisnosti, zagotovitvi članstva v najpomembnejših mednarodnih institucijah, dveletnem nestalnem članstvu v VS OZN, potem ko je bila gostiteljica prvega vrhunškega srečanja med predsednikoma Bushem in Putinom, ter po vrsti drugih odmevnih mednarodnih srečanj je predsedovanje OVSE prav gotovo dogodek, ki utrjuje podobo uspešne in dejavne države v mednarodnih odnosih. Ker je Slovenija nastala po koncu hladne vojne, v valu demokratizacije in nacionalne emancipacije, ki sta širšo evropsko celino zajeli pred petnajstimi leti, so navedeni vidiki še očitnejši in pomembnejši.

OVSE je danes organizacija, ki povezuje 55 držav severne poloble in je najbolj vseobsegajoča varnostna struktura, saj so vanjo vključene vse evropske države,

Slovenija je prevzela predsedovanje OVSE v zanimivem obdobju, in sicer v letu pomembnih obletic: 30. obletnice podpisa Helsinške listine, 60. obletnice konca 2. svetovne vojne, 15. obletnice Pariške listine za novo Evropo in 10. obletnice Daytonskega mirovnega sporazuma, neposredno po dozdaj največji širitvi Evropske unije in zveze NATO ter v času, ko mora OVSE ponovno ovrednotiti svojo vlogo pri spoprijemanju z novimi grožnjami v spremenjenih geopolitičnih okoliščinah.

Poleg ciljev, povezanih s prednostnimi nalogami za leto 2005, so od prejšnje predsedujoče, Bolgarije, ostala odprta še tri ključna vprašanja: sprejetje proračuna OVSE za leto 2005, oblikovanje lestvice prispevkov držav članic in imenovanje novega generalnega sekretarja organizacije.

Slovenija poskuša med predsedovanjem uravnotežiti delovanje v OVSE. Prizadeva si za večjo preglednost njenega delovanja in se o tem posvetuje z vsemi sodelujočimi državami. Interese posameznih držav obravnava nepristransko in si prizadeva za dosego soglasja o odprtih vprašanjih, ki so se pojavila v organizaciji v zadnjih letih.

Ministrski svet OVSE v Sofiji je sprejel odločitev o ustanovitvi Skupine uglednih oseb za krepitev učinkovitosti OVSE. Predsedujoči OVSE je po posvetovanju z vsemi sodelujočimi državami imenoval 7-člansko skupino. Skupina je pred kratkim predstavila poročilo. Predstavniki vseh 55 sodelujočih držav bodo poročilo skupine ter morebitne druge predloge obravnavali na posebnem posvetovanju v drugi polovici leta. Svoje sklepe in

ZDA, Kanada in vse države, nastale na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze (mimogrede: tudi vse slovanske države). To za predsedujočo državo ni zgolj obsežen in raznolik geografski prostor od Vancouvra do Vladivostoka, ampak široko polje političnih, diplomatskih in varnostnih priložnosti. Slovenija nastopa kot predsedujoča v vlogi moderatorke ter povezuje raznolikost in včasih tudi nasprotujoče si poglede. To je v obdobju, ko varnostni in drugi izzivi terjajo povezano in usklajeno, tj. dopolnjujoče se delovanje mednarodnih struktur, dodaten napor in priložnost. Slovenija se bo s tem bolj poglobljeno, opazno in močnejše vključila v diplomatske in politične mreže, sadovi njenega delovanja pa bodo zaradi tega vidnejši in dolgoročnejši.

Za opazovanje, oblikovanje in proučevanje odnosa Slovenije in Slovencev do OVSE ter za razumevanje pomena sedanjega predsedovanja so pomembni trije dogodki. Lahko tudi rečemo, da gre obenem za tri simbole razvoja slovenske nacionalne biti in državnosti.

Prvič, Helsinška sklepna listina je bila podpisana v času, ko je imela Slovenija v nekdanji Jugoslaviji na podlagi ustave iz leta 1974 že eno leto status republiške države, prebivalci pa smo se lahko že izrekli tudi za slovensko državljanstvo. Na formalni ravni je to med drugim pomenilo pravno možnost za razširitev in poglobitev mednarodnega sodelovanja, ki ga je izvajal pristojni republiški sekretariat. Njegovo delovanje je bilo med ključnimi elementi oblikovanja slovenske diplomacije ob neodvisnosti. Tedanji republiški sekretar za mednarodno sodelovanje Marjan Osolnik, danes upokojeni veleposlanik, se spominja, da je bil podpis Helsinške sklepne listine temeljni dokaz, s katerim si je Slovenija (in tudi Hrvaška) od jugoslovanske zvezne vlade priborila soglasje za pristop k Delovni skupnosti Alpe-Jadran. Prav tako je bilo besedilo listine takoj

priporočila bodo predstavili Ministrskemu svetu v Ljubljani.

Sočasno delujeta Delovna skupina o reformi in Neformalna skupina prijateljev predsedujočega za izboljšanje delovanja in učinkovitosti misij OVSE na terenu ter še naprej proučujeta vprašanja, ki naj bi pripomogla k izboljšanju delovanja organizacije.

Delo politično-vojaške razsežnosti temelji na Strategiji za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju ter na drugih odločitvah, sprejetih na zadnjih ministrskih zasedanjih v Maastrichtu in Sofiji.

Preprečevanje terorizma in boj proti njemu je ena prednostnih nalog slovenskega predsedstva. OVSE mora spodbujati izpolnjevanje danih zavez in iskati nove načine za ustrezno odzivanje na teroristične grožnje – ob hkratnem spoštovanju človekovih pravic.

Na podlagi odločitve Ministrskega sveta v Sofiji slovensko predsedstvo nadaljuje delo pri razvijanju koncepta OVSE o varnosti in upravljanju meja. Tak koncept bi sodelujočim državam pomagal vzpostaviti odprte in varne meje, ki bodo omogočale prost pretok ljudi in dobrin ter hkrati zmanjšale teroristične grožnje, preprečevale organizirani kriminal in nedovoljeno trgovino.

V sodelovanju s Španijo je Slovenija v Cordobi organizirala Konferenco OVSE o antisemitizmu in drugih oblikah nestrpnosti. Predsedujoči OVSE je podaljšal tudi mandat trem osebnim predstavnikom za spodbujanje strpnosti, boj proti rasizmu,

po podpisu prevedeno v slovenščino in je vzbudilo veliko zanimanje javnosti.

Slovenski prispevek pri pripravah na nastajanje Helsinške sklepne listine je sicer manj znan, a je prav gotovo pomemben. Slovenski diplomati in poslanci so pri tem sodelovali od samih začetkov. Najspornejše področje med dolgotrajnimi pripravami na podpis je bilo tretja košarica (informacije, človekove pravice). V reševanje zastoja se je vključila Medparlamentarna unija, ki je priporočila sklic konference evropskih parlamentarcev, da bi skušali rešiti zaplet. Njena politična skupina je to nalogo naložila posebnemu delovnemu odboru, ki ga je vodil slovenski član Bogdan Osolnik, izkušeni diplomat in parlamentarec. V ključnih pogajanjih s predstavniki Sovjetske zveze je odbor dosegel ključni kompromis in prispeval k oblikovanju besedila Sklepne listine. Ta slovenski prispevek je toliko pomembnejši, če upoštevamo, da so bile ravno človekove pravice tisto področje, kjer je dejansko padel berlinski zid. Bogdan Osolnik, ki je danes častni član Medparlamentarne unije, je v uniji v tistem času nasledil Jožo Vilfana, kot predsednica jugoslovanskega odbora Unesca pa je bila v priprave na helsinško konferenco vključena tudi Marija Vilfan.

Za Slovenijo je imel podpis Sklepne listine zelo konkretne pozitivne rezultate. Proces odpiranja in zaupanja v Evropi, ki je bil sprožen, je bistveno pripomogel k sklenitvi Osimskih sporazumov, ki so še danes eden od temeljev slovenske zahodne meje. Pozitivno povezavo med Helsinkami in Osimom so slovenskim parlamentarcem poudarjali italijanski kolegi na beograjskem srečanju svetovne unije leto dni pozneje. Italijansko delegacijo je vodil Giulio Andreotti, poznejši predsednik Medparlamentarne unije in večkratni premier Italije. Pomembno je tudi, da so udeleženci nadaljevalne konference KVSE, ki je bila v Beogradu, na pobudo slovenskega sekretariata za mednarodno sodelovanje obiskali Slovenijo, si ogledali zahodno mejo in obe

ksenofobiji in diskriminaciji v sodelujočih državah OVSE, ki jih je imenoval njegov bolgarski predhodnik. Ti so: osebna predstavica za preprečevanje rasizma, ksenofobije in diskriminacije, vključno z nestrpnostjo in diskriminacijo proti kristjanom; osebni predstavnik za preprečevanje antisemitizma ter osebni predstavnik za preprečevanje nestrpnosti in diskriminacije do muslimanov.

Slovensko predsedstvo meni, da bi delo, povezano z gospodarsko in okoljsko razsežnostjo, moralo temeljiti na uresničevanju Strategije OVSE o gospodarski in okoljski razsežnosti zaradi večjega sodelovanja, dobrega vladanja, trajnostnega razvoja in varstva okolja.

Slovensko predsedstvo se zaveda, da postajajo vprašanja migracije in vključevanja pomemben izziv na celotnem območju OVSE. Tovrstna vprašanja obravnava večplastno z vidika gospodarske in okoljske ter človekove razsežnosti. Predsedstvo bo pri upravljanju migracij in oblikovanju učinkovitih politik vključevanja še naprej spodbujalo oblikovanje dobrih praks.

Slovensko predsedstvo tesno sodeluje s posebno predstavnicjo OVSE za boj proti trgovanju z ljudmi, da bi usklajevalo dejavnosti v državah izvora, tranzita in končnega cilja tovrstne trgovine.

Slovensko predsedstvo verjame, da bo nadaljevanje izvajanja Dokumenta o presežkih konvencionalnega streliva ter Dokumenta o osebnem in lahkem orožju omogočilo novo podlago za nadaljnje delovanje OVSE. To je ob hkratni večji ozaveščenosti ključnega pomena za uspešno

Gorici, kjer sta jih pozdravila oba župana. Za tiste čase je bilo to že skoraj nepredstavljivo dejanje. V nastajanje in delovanje KVSE so bili torej vključeni tudi slovenski predstavniki, ki so takrat delovali v jugoslovanskem okviru. Zato govorimo ne samo o odnosu Slovenije do KVSE/OVSE, ampak v tistem obdobju tudi o prispevku Slovencev, tj. posameznikov, diplomatov in politikov. Med diplomati izstopa pokojni veleposlanik in dolgoletni državni sekretar Ignac Golob, opazno vlogo pa sta imela tudi veleposlanika v pokoju Rudi Čačinovič in že omenjeni Marjan Osolnik. Golob je bil v KVSE dejaven več kot desetletje, bil je vodja jugoslovanske delegacije in predsedujoči madridski konferenci, ki se je začela konec leta 1980, konec istega desetletja pa tri leta vodja jugoslovanske delegacije na dunajski konferenci. V KVSE je videl izviren evropski civilizacijski projekt z močno atlantsko (in danes tudi srednjeazijsko) razsežnostjo. Čačinovič je kot rezidenčni veleposlanik nekdanje države v Madridu prav tako deloval kot aktualni predsedujoči madridske konference (z Golobom sta v tem svojstvu izmenoma nadomeščala zunanjega ministra). Na konferenci KVSE na Švedskem (stockholmska konferenca KVSE o ukrepih za krepitev zaupanja in varnosti ter o razorožitvi v Evropi) leta 1984, na kateri je bil dosežen premik pri preglednosti vojaških dejavnosti in krepitvi zaupanja, je bil Marjan Osolnik kot tamkajšnji veleposlanik namestnik vodje delegacije. Slovenski diplomati so v teh krogih povsod uživali velik ugled.

Drugič, oblikovanje in podpis Pariške listine za novo Evropo novembra 1990 sta bila za Slovenijo, v kateri se je maja tistega leta začel formalizirani proces mednarodnega uveljavljanja in osamosvajanja, izjemno pomemben dogodek. Slovenija sicer v primerjavi s tremi baltičskimi državami ni mogla samostojno sodelovati na konferenci, a tudi zvezne oblasti v Beogradu so onemogočile, da bi dr. Dimitrij Rupel, tedaj še kot republiški sekretar za mednarodno sodelovanje, sodeloval v delegaciji nekdanje države. Vendar

izvajanje projektov.

Slovensko predsedstvo je zelo dejavno pri reševanju odprtih vprašanj v Moldaviji, Gruziji in Gorskem Karabahu.

V jugovzhodni Evropi se slovensko predsedstvo skuša osredotočiti na utrjevanje doseženega napredka pri vračanju beguncev, varstvu narodnih manjšin ter vzpostavitvi institucij in kadrov. Leto 2005 je glede tega dokaj zahtevno: pričakovanja, povezana s Kosovom; odnosi med Srbijo in Črno goro; razmere v Makedoniji in podobno.

Srednja Azija je po prepričanju slovenskega predsedstva ključnega pomena za kolektivno varnost celotnega območja OVSE, zato ostaja zavezano krepitvi konstruktivnih odnosov med OVSE in srednjeazijskimi državami. Dogodki v Kirgiziji in Uzbekistanu so ključnega pomena za prihodnost srednje Azije.

Slovensko predsedstvo je prepričano, da je helsinki proces bistveno pripomogel k vzpostavitvi demokracije, vladavine prava in varstva človekovih pravic v Evropi. Hkrati je odločilno pripomogel k zmanjševanju napetosti med nekdanjima blokoma in vzpostavitvi varnostnega sodelovanja. Tako je KVSE/OVSE postala eden od temeljev varnostne ureditve Evrope po koncu 2. svetovne vojne. Z vidika nedavne širitve zveze NATO in EU so nastale nove okoliščine, ki zahtevajo ponovno ovrednotenje vloge OVSE. Slovensko predsedstvo meni, da je za to zelo primerna priložnost vrsta pomembnih obletnic v letu 2005.

Celovit pristop in kooperativna

je njegovo udeležbo pri podpisu Pariške listine omogočila Avstrija, kar je bilo izjemno pomembno za predstavljanje slovenskih namenov in navezovanje stikov. Na vrhunskem mednarodnem političnem srečanju, ki so se ga udeležili številni najpomembnejši svetovni voditelji, jih je Slovenija neposredno seznanjala s svojimi načrti in razmerami v tedanji državi ter tako pridobivala mednarodno podporo. Slovenska razmišljanja in prizadevanja so neposredno izražala duha Pariške listine in, čeprav dogodek ni prinesel izrecne in neposredne podpore, je dodatno spodbudil osamosvajanje.

Udeležba v Parizu pa je tudi jasno napovedala in pokazala evolucijo in preobrazbo obravnavanega odnosa: kot je iz dotedanje diplomacije Slovencev nastajala slovenska diplomacija, se je tudi začel iz individualiziranega odnosa Slovencev do KVSE/OVSE oblikovati institucionaliziran odnos države do organizacije. Proces oblikovanja nacionalne države slovenskega naroda in na ozemlju Slovenije živečih prebivalcev, ki je izšel iz prvih demokratičnih volitev pomladi tistega leta, je že bil jasno mednarodnopolitično zaznamovan. Ne nazadnje je veliko simbolike v tem, da je bila KVSE prva mednarodna organizacija, v katero je bila sprejeta Slovenija (24. marec 1992). To je bila velika zgodovinska in praktična prelomnica pri utrjevanju mednarodnega položaja nove države. Slovenija je za sprejem v KVSE zaprosila že 9. januarja 1992, torej še pred mednarodnim priznanjem, 8. julija istega leta pa je podpisala Helsinško sklepno listino.

Tretjič, vrhunsko srečanje OVSE v Istanbulu novembra 1999 je pomenilo priložnost, da Slovenija predstavi svojo željo in kandidaturo za predsedovanje organizaciji. Pobudo, ki je prišla neposredno po slovenskem predsedovanju Forumu za varnostno sodelovanje OVSE, je predstavil tedanji predsednik vlade dr. Janez Drnovšek. To je bilo državniško dejanje suverene države, ki je imela za sabo že skoraj desetletno obdobje delovanja v mednarodni skupnosti, posebej zaznamovano z iztekajočim se uspešnim nestalnim članstvom v VS OZN. Lahko torej rečemo, da je letošnje slovensko predsedovanje OVSE utemeljeno na dosežanjem prispevku Slovenije in Slovencev tej organizaciji, kar je vsekakor dobra

varnost sta se tako v OVSE kot v EU in zvezi NATO potrdila kot učinkovit odgovor na varnostne izzive in morata ostati stalnica OVSE. Tudi večja pozornost, namenjena spoštovanju človekovih pravic in človekovi varnosti v odnosu do varnosti države in državnih interesov, se je potrdila kot dejavnik, ki dolgoročno utrjuje mir in stabilnost demokracij. Demokratične institucije pa še niso dovolj utrjene ne na celotnem območju OVSE ne v sosesčini, kar je ob nedeljivi varnosti v regiji in svetu vse pomembnejši varnostni izziv. Z utrjevanjem globalnih in evropskih povezav se širijo tudi možnosti, da se OVSE skupaj z drugimi mednarodnimi dejavniki v regiji in svetu spoprime z najtežjimi političnimi in varnostnimi vprašanji. S svojim prožnim pristopom, vztrajnostjo in iznajdljivostjo lahko OVSE veliko pripomore k učinkovitemu razširjanju vse več razpoložljivega znanja in sredstev za preprečevanje in obvladovanje kriz povsod, kjer želijo ljudje med seboj okrepiti zaupanje, varnost in sodelovanje.



Slovenska delegacija pod vodstvom predsednika vlade dr. Janeza Drnovška na vrhu OVSE v Istanbulu novembra 1999.

podlaga za uspešno vodenje te zapletene in zahtevne varnostne strukture, hkrati pa priložnost za delovanje naše države v mehanizmu kolektivne varnosti in za vplivanje ter soodločanje o številnih vprašanjih regionalne in globalne varnosti. Slovenija bo s tem okrepila, poglobila in tudi čvrsteje navezala stike s tistimi deli severne poloble, kjer je bila do zdaj manj prisotna: z evropskim vzhodom (Belorusija, Ukrajina, Moldavija), s kavkaško trojico držav (Armenija, Azerbajdžan, Gruzija) in srednjeazijsko peterico (Kirgizija, Kazahstan, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan). Obenem se ponuja priložnost za dodatno uveljavljanje slovenskih strokovnjakov na področjih in pri temah, s katerimi se ukvarja OVSE. Gre predvsem za razminiranje (Mednarodni sklad za razminiranje in rehabilitacijo žrtev min), nadzor nad oborožitvijo, uničevanje zalog streliva, lahko orožje ter za ukrepe za razvijanje zaupanja in povečevanje varnosti. Prav tako je treba poudariti, da je Sloveniji kot organizatorki nedavnega Ekonomskega foruma OVSE v Pragi maja letos uspelo inovativno povezati v isti tematski sklop urejanje vprašanj migracij, in sicer na področju človekovih pravic in gospodarskem področju. Pri tem

je bila pomembna tudi vključitev predstavnikov slovenske akademske skupnosti v izvedbo omenjenega dogodka, eden od konkretnih rezultatov pa bo Priročnik o migracijah, ki bo prvič izšel v slovenščini.

Kot popolnoma nov in velik izziv pa se kaže poskusni projekt izobraževanja o otrokovih pravicah v OVSE. Podlaga zanj je Strategija za spoprijemanje z izzivi 21. stoletja, ki je bila sprejeta pod nizozemskim predsedovanjem, politično težo pa daje projektu dejstvo, da ga podpira večina držav članic in da nobena ne nasprotuje izpolnjevanju zavez o izobraževanju o otrokovih pravicah. S projektom »Naše pravice« je otrokom ponujeno prijazno učno gradivo, ki poljudno predstavlja njihove pravice in omogoča internacionalizacijo civilizacijskih vrednot. Prvi odzivi na predstavitev projekta, ki išče sinergijo med delovanjem različnih mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij, so zelo dobri in spodbudni. Vse kaže, da je Sloveniji znova uspelo najti novo perspektivno področje, na katerem se bo lahko dodatno uveljavila kot prizadevna in učinkovita članica mednarodne skupnosti.

Končamo lahko z misljo, da letošnje slovensko predsedovanje OVSE pomeni vrh dolgoletnega, čeprav resda ne tako vidnega, a zato nič manj pomembnega prispevka k razvoju organizacije v prelomnem obdobju njene reforme. Ob nadaljevanju doseganje hitrosti izvajanja predstavljenih vsebin in doseganja dobrih rezultatov bo predsedovanje izjemna spodbuda za nadaljnjo dejavno, konkretno in odmevno vlogo Slovenije v mednarodni skupnosti.

Dr. Boris Frlec,
Projektna skupina za OVSE

UVOD

Publikacija prikazuje pregled nastajajočega *acquisa* Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) oz. Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), ki vsebuje splošna načela in posebne zaveze v okviru treh razsežnosti te organizacije: politično-vojaške, gospodarske in okoljske ter človekove; predstavlja elemente *acquisa* in mehanizme za njihovo izvajanje v dialogu s partnerskimi državami OVSE ter mednarodnimi in nevladnimi organizacijami.

Glavna gonilna sila te organizacije je bil vedno dialog med vladami, civilno družbo ter partnerskimi državami in organizacijami. Iz tega dialoga je KVSE razvila načela Helsinške sklepne listine iz leta 1975. Helsinška listina, katere jedro je dekalog, je bistveno prispevala k omilitvi in pozneje h koncu hladne vojne med Vzhodom in Zahodom.

Po koncu hladne vojne se je KVSE prvič preoblikovala. Hitro se je razvila v okvir za zagotavljanje civilnih in kooperativnih sredstev za pomoč pri odgovornem vodenju države, zgodnjem opozarjanju, preprečevanju kriz, obvladovanju konfliktov in obnovi po konfliktih. Med tem procesom je konferenca postala organizacija.

Danes se OVSE spoprijema z novimi nadvladnimi grožnjami in izzivi, ki so posledica globalizacije in tehnoloških sprememb, demografskega neravnotežja, nezakonitih migracij, nezakonitega trgovanja in drugih oblik organiziranega kriminala ter mednarodnega terorizma in širjenja orožja za množično uničevanje. Zaradi obsežnosti teh izzivov se bo morala OVSE ponovno preoblikovati. Podobno kot v drugih mednarodnih organizacijah spreminjanje in prilagajanje spremljajo burne in pogosto polemične razprave.

Medtem ko se temeljna načela in značilnosti KVSE/OVSE - inkluzivnost, vsestranski program in kooperativni pristop ter odprtost in prožnost - niso spremenile, je organizacija veliko naredila pri oblikovanju posebnih zavez, pristopov k politiki, institucionalnih značilnosti in delovnih instrumentov. Publikacija podrobneje predstavlja razvoj na področju treh razsežnosti OVSE, obravnava njen vpliv na evropske varnostne odnose ter prikazuje rezultate prizadevanj za tri ciljne skupine OVSE: 55 sodelujočih držav, posebne skupine in posameznike v teh državah.

Kultura dialoga – vrednota sama po sebi

Dialog dobesedno podpira celoten razvoj KVSE/OVSE, poleg tega pa dialog med vlada, organizacijami civilne družbe ter partnerskimi državami in organizacijami tudi danes ostaja glavna gonilna sila te organizacije. OVSE je edinstvena. Morda je edina mednarodna organizacija take velikosti, ki nima ustanovne listine ali pogodbe in drugega pravnega akta o ustanovitvi, temveč v celoti temelji na pripravljenosti sodelujočih držav, da sodelujejo v stalnem, institucionaliziranem in odprtem dialogu o katerem koli vprašanju iz vsestranskega programa OVSE, sprejemajo sklepe in odločitve ter oblikujejo instrumente za njihovo izvajanje. Odprto oblikovanje programa konference/organizacije in sprejemanje identitete strani in partnerjev v procesu sta pomenili revolucionaren način organiziranja varnosti v času, ko so bili glavni igralci vojaška zaveznitva in še zdaleč ni bilo jasno, da »se varnost ne vzpostavlja s postavljanjem pregrad«, temveč »z odpiranjem vrat«, kot je dejal finski predsednik Urho Kekkonen na uvodnem sestanku helsinškega vrha leta 1975. OVSE je v treh desetletjih in v bistveno drugačnih zgodovinskih okoliščinah izoblikovala in vzdrževala kulturo dialoga, kar je temelj njenega uspeha kot organizacije, ki ključno prispeva k varnosti in sodelovanju v Evropi. Nobena druga celina nima podobnega večnamenskega komunikacijskega sistema za varnost in sodelovanje.

Temeljne značilnosti dialoga OVSE

Vsak učinkovit komunikacijski sistem potrebuje pravila, ki opredeljujejo odnose med sodelujočimi. OVSE je razvila delovna načela, katerih vrednost se je od začetka helsinškega procesa že potrdila.

Večstranski dialog. Pred procesom KVSE ni bilo nobenega vseevropskega okvira za dialog. KVSE je bila, če povzamemo besede vodje švicarske delegacije, veleposlanika Edouarda Brunnerja, iz leta 1980, »*edini prostor, kjer lahko enakovredno in brez strahu, da bi bile potisnjene v stran, spregovorijo vse evropske države, ZDA in Kanada*«. Prvi večji uspeh KVSE je tako bil že sama vzpostavitev dialoga, ki mu je KVSE dala kontinuiteto, tako da so ga pozneje lahko institucionalizirali.

Inkluzivnost. Bistven pogoj za uspeh helsinškega procesa je bila pripravljenost vseh držav Evrope, ZDA in Kanade, da sodelujejo. Inkluzivnost se je razširila tudi na drugo raven, ki je vključevala države, za katere je evropska varnost še posebej pomembna: sredozemske in (pozneje) azijske partnerice OVSE.

Inkluzivnost

»Vse evropske države, ZDA in Kanada imajo pravico, da sodelujejo na Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi.«

Sklepna priporočila helsinških posvetovanj, 1973



Podpisovanje Helsinške sklepne listine 1. avgusta 1975. Od leve proti desni: Helmut Schmidt (Zvezna republika Nemčija), Erich Honecker (Nemška demokratična republika), Gerald Ford (Združene države Amerike) in Bruno Kreisky (Avstrija).

Enakopravnost držav. Enako pomembna temeljna vrednota OVSE je načelo enakopravnosti držav ter pravilo soglasja pri sprejemanju odločitev. Nobene države ni mogoče preglasovati, pa naj bo majhna ali velesila, članica vojaškega zaveznitva ali neuvrščena. Vse imajo pravico do veta.

Vsestranski program. Eden od največjih dosežkov v zgodovini KVSE/OVSE je prav koncept vsesplošne varnosti, ki zajema politično-vojaško, gospodarsko-okoljsko in človekovo razsežnost ter povezuje mednarodno in nacionalno varnost. Leta 1975, ko so varnost v glavnem opredeljevali z vojaškimi pojmi, je bilo to še toliko revolucionarnejše.

Kooperativni pristop. Pristop KVSE/OVSE je bil vedno pristop kooperativne politike. Njena temeljna filozofija je, da vsem državam pri izpolnjevanju njihovih zavez pomaga s stalnim dialogom in sodelovanjem in ne kaznovanjem, če se zaveze ne izpolnjujejo.

Načela in pragmatizem. Eden od razlogov za uspeh KVSE/OVSE je helsinški dekalog, zbirka temeljnih načel, ki je podlaga za številne izrazito pragmatične rešitve. Prav ta kombinacija načel in pragmatizma je podlaga edinstvene prožnosti in smotrnosti OVSE.

Prožnost in prilagodljivost. OVSE se lahko zaradi svojega vsestranskega pristopa k varnosti, ki temelji na normah, in poudarjenega pragmatizma ter sodelovanja z lahkoto prilagaja političnim spremembam. Z različnimi temami bi se lahko ukvarjala z različno intenzivnostjo in v različnih obdobjih. Na začetku je bila KVSE forum za

varnostni dialog in sodelovanje med članicami dveh vojaških zavezništev in nekaj neuvrščeni državam. Nenehna evolucija te konference je pripeljala do OVSE, kot jo vidimo danes: ključnega igralca v okviru evropskega varnostnega sodelovanja in pomoči pri dobrem vodenju držav.

Čeprav se je svet od leta 1975 močno spremenil, pa načela helsinškega dekaloga in pravila, ki usmerjajo dialog OVSE, v zadnjih treh desetletjih nikakor niso izgubila pomena. Kot se je leta 2000 izrazila avstrijska zunanja ministrica Benita Ferrero-Waldner: *»Pri KVSE, današnjem OVSE, imamo opraviti z zgodbo o uspehu sui generis. Ta otrok hladne vojne, ki skorajda ni primerljiv z nobeno drugo mednarodno organizacijo, se je v odrasli dobi izkazal za nepogrešljivo institucijo. Če je ne bi bilo, bi si jo morali izmisliti.«*

Prilagodljivost KVSE/OVSE spreminja-jočemu se varnostnemu okolju. KVSE/OVSE se je lahko po zaslugi svojih načel in prožnosti hitro prilagajala velikim spremembam v varnostnem okolju v treh zelo različnih obdobjih:

Dialog med Vzhodom in Zahodom ter popuščanje napetosti med hladno vojno. Ko se je novembra 1972 z neformalnimi pogovori začel helsinški proces, so ZDA in Sovjetska zveza ravno sprejele prvi začasni sporazum o omejitvi strateškega jedrskega orožja in uveljavile pogodbo o protibalističnih izstrelkih. Zdelo se je, da bi lahko v Evropi dosegli sporazum o začetku uvodnih pogajanj o vzajemnem in uravnoveženem zmanjševanju sil. Po podpisu štiristranskega sporazuma o statusu Berlina in pogodb med Zvezno republiko Nemčijo ter Sovjetsko zvezo, Poljsko in Nemško demokratično republiko, je zahodnonemška politika zblíževanja z vzhodnim blokom (Ostpolitik) dobila zalet. Prednostna naloga je še vedno bila preprečiti jedrsko vojno z omilitvijo vojaškega spora med Vzhodom in Zahodom, katerega središče je bila Evropa. Vendar pa je bila vedno

Soglasje

»Odločitve konference se sprejemajo soglasno. Soglasje obstaja, če predstavnik ne izrazi in predloži nobenega zadržka, ki bi pomenil oviro pri sprejemanju odločitve.«

Sklepna priporočila helsinških posvetovanj, 1973

Skupna in vsesplošna varnost

»Svoje odnose bomo oblikovali v skladu s konceptom skupne in vsesplošne varnosti, na podlagi enakopravnega partnerstva, solidarnosti in preglednosti. Varnost vsake sodelujoče države je nedeljivo povezana z varnostjo vseh drugih. S človekovo, gospodarsko, politično in vojaško razsežnostjo varnosti se bomo ukvarjali kot z nedeljivo celoto.«

Listina o evropski varnosti, 1999



Podpisovanje Helsinške sklepne listine 1. avgusta 1975. Leonid Brežnjev (Sovjetska zveza) podpisuje listino. Na njegovi desni je turški premier Sulejman Demirel.

večja tudi želja, da bi vsaj delno premagali ta spor s sožitjem in sodelovanjem. Kot je leta 1973 dejal Leonid Brežnjev, generalni sekretar Komunistične partije Sovjetske zveze: *»Irdno verjamemo, da je trenutni preobrat iz hladne vojne v popuščanje napetosti, iz vojaškega spora v trdnejšo varnost, v miroljubno sodelovanje, glavna težnja v sedanjih mednarodnih odnosih.«* To je bil trenutek, v katerem je KVSE lahko združila vse različne sestavine večrazsežnostnega procesa učinkovitega spreminjanja – varnosti, gospodarstva in humanitarnih zadev – ki so temeljile na splošno sprejetih načelih in vrednotah.

Ta proces se je lahko začel in obdržal šele po več letih poglobljenega dialoga, kot je leta 1983 jasno opisal veleposlanik ZDA pri KVSE Max Kampelmann: *»Približno 250 ur sem zasebno razpravljal s sovjetsko delegacijo. [...] Govorimo o veliko različnih stvareh, nobenih tabujev ni. Predpostavljamo, da so med nami bistvene razlike, filozofske razlike o človekovi naravi, hkrati pa tudi, da si vojne ne želimo, da jo moramo preprečiti v vseh okoliščinah.«* Stalen dialog, dolgotrajna prizadevanja, da bi razumeli – čeprav ne sprejeli – svetovni nazor druge strani, in skupna odločenost izogniti se vojni, so bili razumski in duhovni temelji, na katerih je nastal helsinški dekalog in zaradi katerih se je ohranil vse do konca hladne vojne in še dlje.

Večstranski dialog med tranzicijo

Kratko prehodno obdobje od leta 1989 do 1992 je bilo čas velikih pričakovanj, kar se kaže tudi v besedah Pariške listine iz leta 1990, da se je s političnimi spremembami

»začelo novo obdobje demokracije, miru in enotnosti v Evropi«. Vendar pa je bilo to tudi obdobje razpadanja zavezništev in držav, ki so ga vse prepogosto spremljali nasilje in obsežni izgoni. Evropa je morala spoznati grozljiv nov evfemizem: »etnično čiščenje«.

Mednarodna skupnost, ki so jo ti izzivi presenetili in nanje ni bila dovolj pripravljena, je obupano iskala instrumente, da bi se z njimi spoprijela. To je bil naslednji zgodovinski trenutek za KVSE, ki se je hitreje kot druge mednarodne organizacije razvila v okvir za zagotavljanje civilnih in kooperativnih sredstev za pomoč pri vzpostavljanju pravne države, preprečevanju kriz, obvladovanju sporov in pozneje obnovi po končanih konfliktih. KVSE je večino ustreznih instrumentov, vsaj v začetni obliki, razvila na helsinškem vrhu leta 1992, na katerem je tudi naredila prve odločilne korake k svoji preobrazbi iz konference v organizacijo.

Deklaracija o načelih za odnose med sodelujočimi državami

- Suverena enakost, spoštovanje pravic, ki so del suverenosti
- Izogibanje grožnji s silo in uporabi sile
- Nedotakljivost meja
- Ozemeljska celovitost držav
- Mirno reševanje sporov
- Nevmešavanje v notranje zadeve
- Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s svobodo misli, vesti, veroizpovedi ali prepričanja
- Enake pravice in samoodločba narodov
- Sodelovanje med državami
- Vestno izpolnjevanje obveznosti po mednarodnem pravu

Helsinška sklepna listina, 1975

Čezregijski in večstranski dialog v obdobju nove trdnosti

Po nekaj letih se je prehodno obdobje umirilo. Od sredine devetdesetih let je izbruhnulo malo konfliktov, večina tranzicijskih držav pa je dosegla stopnjo, ko utrjujejo neko raven demokratičnega vodenja. Posledično se je OVSE najprej najbolj posvečala reševanju nerešenih »zamrznjenih konfliktov«, nato obnovi držav, ki jih je uničila vojna, na koncu pa še popolnoma novi vlogi zagotavljanja najsodobnejših storitev varnostnega sodelovanja in demokratizacije na celini. OVSE sprejema nove vloge na isti normativni podlagi in v skladu z istimi delovnimi načeli kot vedno, ponovno pa prilagaja svoje posebne politike in delovne instrumente.

Spreminjanje in prilagajanje še vedno potekata. Med državami EU, jugovzhodne Evrope, vzhodne Evrope, južnega Kavkaza in srednje Azije je danes potreben dialog v regiji in čezregijski dialog, potreben je mednarodni dialog med državami OVSE in drugimi

55 držav članic OVSE

Albanija, Andora, Armenija, Avstrija, Azerbajdžan, Belgija, Belorusija, Bolgarija, Bosna in Hercegovina, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Gruzija, Hrvaška, Irska, Islandija, Italija, Kanada, Kazahstan, Kirgizija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Moldavija, Monako, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Ruska federacija, San Marino, Slovaška, Slovenija, Srbija in Črna gora, Sveti sedež, Španija, Švedska, Švica, Tadžikistan, Turčija, Turkmenistan, Ukrajina, Uzbekistan, Velika Britanija, Združene države Amerike

11 partneric OVSE za sodelovanje

Azijske partnerice za sodelovanje:
Afganistan, Japonska, Republika Koreja, Mongolija, Tajska

Sredozemske partnerice za sodelovanje:
Alžirija, Egipt, Izrael, Jordanija, Maroko, Tunizija

mednarodnimi organizacijami ter nadnacionalni dialog na ravni civilne družbe. V skladu z Listino o evropski varnosti iz leta 1999 zagotavlja OVSE izhodišča za vsa prizadevanja za sodelovanje z drugimi mednarodnimi dejavniki. Potrebne so nove politike, da bi mogli ustrezno odgovoriti na vprašanja, kot so reforma varnostnega področja, uravnoteženo upravljanje meja, mednarodni terorizem, organizirani kriminal, trgovanje s prepovedanimi drogami, orožjem in ljudmi, vzpostavljanje vseh vrst demokratičnih institucij - vključno z reformo volitev - in varovanje človekovih pravic ter pravic manjšin v vseh sodelujočih državah, ki je vedno v središču dejavnosti organizacije. OVSE je tako sredi svoje druge preobrazbe v treh desetletjih.

V naslednjih poglavjih je opisan nastajajoči *acquis* KVSE/OVSE, ki zajema splošna načela in posebne zaveze v vseh treh razsežnostih ter velja za širok krog institucij, instrumentov in dejavnosti za njihovo uresničevanje v sodelovanju s partnerskimi državami, mednarodnimi in nevladnimi organizacijami.

Prispevek OVSE k mednarodni varnosti

Ko se je v zgodnjih sedemdesetih letih prejšnjega stoletja začel proces KVSE, je bilo nujno, da se je osredotočal na mednarodno razsežnost varnosti. Le deset let po kubanski raketni krizi je bila v ospredju potreba po odstranitvi nevarnosti jedrske vojne ter zmanjšanju sovražnosti hladne vojne s sodelovanjem in popuščanjem napetosti. Kljub temu pa so se učinki dejavnosti KVSE/OVSE, čeprav je bila po svoji naravi vedno medvladna institucija, prenesli tudi na posameznike in skupine v sodelujočih državah OVSE.

2.1 Politično-vojaška varnost med državami

Vsestranski koncept varnosti KVSE/OVSE, ki povezuje politično-vojaško, gospodarsko in okoljsko ter človekovo razsežnost, je bil leta 1975, ko so bile s sprejetjem Helsinške listine oblikovane njegove glavne sestavine, velika novost v mednarodni politiki. Pojem »varnosti« se je v tistem času skoraj izključno uporabljal v zvezi z mednarodnimi in meddržavnimi odnosi ter predvsem z vojaškimi vprašanji. S precej širšim konceptom KVSE pa so države dobile nujno potreben manevrski prostor za omilitev in postopno premagovanje vojaškega spora z dialogom in sodelovanjem, ki sta temeljila na splošno sprejetih načelih. Kljub temu pa so varnost še vedno razumeli predvsem kot varnost med državami in zanje; pojem varnosti za skupine in posameznike je postal pomemben šele pozneje.

Temeljna načela in zaveze

Razsežnost mednarodne varnosti KVSE je začela dobivati okvir, ko so bila sprejeta splošna načela. O bolj posebnih zavezah in razumevanju so se dogovorili pozneje, čemur je sledil še dogovor o delovnih instrumentih, institucijah in vse raznovrstnejših dejavnostih. Kar šest od desetih načel za odnose med sodelujočimi državami Helsinške listine se neposredno nanaša na mednarodno varnost. »Suverena enakost, spoštovanje pravic, ki so del suverenosti«, je podlaga za naslednja načela o »izogibanju grožnji s silo in uporabi sile«, »nedotakljivosti meja«, »ozemeljski celovitosti držav«, »mirnem reševanju sporov« in »nevmešavanju v notranje zadeve«. Soglasje, doseženo o teh temeljnih vrednotah, je bilo velik uspeh, saj sta glavni skupini držav, ki so sodelovale v pogajanjih, svoje družbene in politične sisteme dojemali kot izrazito nasprotni. Paradoks antagonističnega sodelovanja med drugače nespravljljivimi nasprotniki je bil začetek in prvi velik dosežek KVSE.

Obdobje antagonističnega sodelovanja se je končalo šele s sprejetjem Pariške listine za novo Evropo leta 1990. Pariška listina ni prinesla novih načel, temveč je ponovno potrdila helsinški dekalog. Vendar pa je to storila na popolnoma novi podlagi skupnega razumevanja vsestranskih načel, ki niso veljala samo za mednarodno ravnanje, ampak tudi za notranje demokratično vodenje držav. Sodelujoče države so razglasile svojo »trdno zavezanost demokraciji, temelječi na človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah,

blaginji na podlagi svobodnega gospodarstva in socialne pravičnosti ter enaki varnosti za vse države«. Logična posledica je bila prepričanje držav, »da so krepitev miru in varnosti med našimi državami, demokratični napredek ter spoštovanje in učinkovito uresničevanje človekovih pravic nujno potrebni«. V Parizu je KVSE naredila bistven korak od antagonističnega k vsestranskemu sodelovanju ter se pri tem po besedah ameriškega razumnika Emmanuela Adlerja spremenila iz »nastajajoče« v »prevladujočo varnostno skupnost«.

Nove grožnje in izzivi

Izbruh vojn na Balkanu in nasilja na območju nekdanje Sovjetske zveze v obdobju pred helsinško konferenco leta 1992 je zadušil optimistični duh, ki preveva Pariško listino. V Helsinkih so sodelujoče države izjavile, da živijo »v času novih možnosti, ki pa je hkrati čas nestabilnosti in pomanjkanja varnosti. Gospodarska recesija, družbene napetosti, agresivni nacionalizem, nestrpnost, ksenofobija in etnični konflikti ogrožajo stabilnost na območju KVSE. Hude kršitve zavez KVSE na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s tistimi, povezanimi z narodnimi manjšinami, so posebna grožnja miroljubnemu razvoju družbe, še posebej novih demokracij.« V le nekaj letih se je pozornost KVSE preusmerila z vojaškega spora na notranje nasilje. Države KVSE so se hitro odzvale in sprejele obsežen sveženj odločitev za spopad z novimi grožnjami.

Po nekaj letih se je varnostni položaj v Evropi ponovno močno spremenil. Večina notranjih konfliktov se je reševala ali so bili vsaj zamrznjeni, njihovo mesto pa so zavzele nove asimetrične in nadnacionalne grožnje. Na vrhu v Istanbulu leta 1999 so zato sodelujoče države sprejele Listino o evropski varnosti, prelomni dokument, ki konceptualno povezuje varnost med državami z varnostjo v državah, norme za varnostno sodelovanje z vsestranskim sodelovanjem z drugimi mednarodnimi organizacijami ter glavne varnostne izzive s kolektivnimi instrumenti OVSE. Sodelujoče države so spoznale, da »lahko grožnje varnosti izvirajo iz konfliktov v državah in med državami«. Mednarodni terorizem, nasilni ekstremizem, organizirani kriminal, trgovanje s prepovedanimi drogami in gospodarske težave so bili opredeljeni kot naraščajoči varnostni izzivi. Sodelujoče države so se zavedle, da se nobena država ali organizacija ne more sama spoprijeti s temi izzivi, in tako sprejele operativni dokument, ki se osredotoča na sodelovanje med OVSE in drugimi organizacijami, Izhodišča za kooperativno varnost. Od instrumentov, ki jih ima organizacija na voljo, lista omenja poglobljen dialog, misije OVSE na terenu, skupine za hitro strokovno pomoč in sodelovanje (REACT), policijske dejavnosti, vzdrževanje miru ter Sodišče OVSE za spravo in arbitražo.

Strategija OVSE za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v enaindvajsetem stoletju, sprejeta na ministrskem sestanku v Maastrichtu, je še bolj analizirala trenutne varnostne izzive in učinkovito odgovarjala nanje. Strategija na podlagi Listine o evrop-

ski varnosti iz leta 1999 kot glavne sodobne grožnje varnosti in stabilnosti v Evropi in širše opredeljuje – poleg konfliktov med državami in v njih – »terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, čezmerno in destabilizacijsko kopičenje ter nenadzorovano širjenje osebnega in lahkega orožja, kršitve človekovih pravic, množične izgone, slabšanje socialno-ekonomskega položaja in nezakonite migracije«. Sodelujoče države so se s strategijo OVSE iz leta 2003 odločile, da razvijejo koncept varovanja in upravljanja meja. Leta 2003 je bila pri Centru za preprečevanje konfliktov v Sekretariatu ustanovljena delovna skupina; ta je leta 2004 začela uresničevati program čezmejnega sodelovanja v jugovzhodni Evropi in podprla delo neformalne delovne skupine za izdelavo koncepta varovanja in upravljanja meja.

Prepričanje, da se koncept OVSE glede vsesplošne varnosti ne more dojemati zgolj politično- vojaško, temveč se mora ukvarjati tudi z bojem proti terorizmu, policijskimi zadevami in varnostjo meja, je izraženo v odločitvi o letnih konferencah za pregled varnostnega položaja, sprejeti leta 2002 na ministrskem sestanku v Portu.

Varnostni dialog in nadzor nad orožjem

KVSE/OVSE je Evropi zagotovila najgostejšo mrežo dogovorov o nadzoru nad orožjem na svetu, ki so tesno povezani s stalnim varnostnim dialogom, institucionaliziranim leta 1992. Glavna stebra te edinstvene ureditve sta Dunajski dokument o ukrepih za vzpostavljanje zaupanja in varnosti (CSBM – Confidence and Security-Building Measures) ter Pogodba o konvencionalnih silah v Evropi (CFE, 1990) s Sklepnim dokumentom pogajanj o številu osebja konvencionalnih oboroženih sil v Evropi (1992).

Z današnjega vidika se zdijo CSBM, ki jih je vsebovala Helsinška listina, precej omejeni: sodelujoče države so morale biti uradno obveščene 21 dni vnaprej samo o manevrih, ki so presejali 25 000 vojakov. To je veljalo za vse evropske države KVSE razen za Sovjetsko zvezo, od katere je bil vključeno samo 250-kilometrsko območje ob njeni zahodni meji. Vabljenje opazovalcev je bilo prostovoljno. V primerjavi s tem je Stockholmski dokument o ukrepih CSBM iz leta 1986 pomenil kakovosten premik iz dveh razlogov: prvič, veljal je za celo Evropo, od Atlantika do Urala, in drugič, predvideval je obvezno preverjanje na kraju samem. To ni bilo potrebno samo zaradi verodostojnosti CSBM, temveč tudi za prihodnje sporazume o omejevanju in zmanjševanju zalog orožja. Kot je na predvečer sprejetja Stockholmskega dokumenta dejal zunanji minister Zvezne republike Nemčije Hans-Dietrich Genscher: »S tem je bil narejen bistven preboj, ki ima pomen za celoten nadzor nad orožjem.« Zares, Stockholmski dokument je bil odločilni korak na poti k pogodbi CFE, ki jo je najprej podpisalo 22 držav članic zveze NATO in Varšavskega pakta na pariškem vrhu leta 1990.

Pogodba CFE je pravno zavezujoča ter na območju med Atlantikom in Uralom omejuje število tankov in oklepnih bojnih vozil, topov, bojnih helikopterjev in bojnih letal. Predvideva, da se dejansko stanje preverja z izmenjavo podrobnih informacij in učinkovitim sistemom nadzora na kraju samem. Med razpustitvijo Varšavskega pakta in razpadom Sovjetske zveze leta 1991 je bila pogodba CFE izredno učinkovit instrument za delitev vojaške opreme med nekdanjimi članicami Varšavskega pakta ter državami, ki so nastale iz Sovjetske zveze. V Latvijo, iz katere so se ruski vojaki umaknili do leta 1994, je OVSE napotila predstavnika, ki je spremljal začasno delovanje in razstavljanje ruske radarske postaje Skrunda med letoma 1995 in 1999. Pozneje je bila pogodba CFE, ta »*temeljni kamen evropske varnosti*«, kot ji pravi Listina o evropski varnosti iz leta 1999, prilagojena, da bi izražala spremenjene razmere v Evropi in predvsem širitev zveze NATO. Na vrhu OVSE v Istanbulu leta 1999 je 30 držav podpisalo prilagojeno pogodbo CFE, ki pa do danes ni začela veljati, ker nekatere države menijo, da je popolna uresničitev do zdaj neizpoljenih »*istanbulske zaveze*« glede umika ruskih sil iz Gruzije in Moldavije prvi pogoj za začetek nacionalnih ratifikacijskih postopkov.

Tretji generaciji CSBM je dal zagon Dunajski dokument iz leta 1990, ki je bil spremenjen v letih 1992, 1994 in 1999. Dunajski dokument iz leta 1999 je velika zbirka izpolnjenih CSBM, med katerimi so npr. izmenjava vojaških informacij (vključno z obrambnim načrtovanjem), zmanjševanje tveganja s posvetovanji in sodelovanjem, vojaški stiki, predhodno obveščanje o določenih vojaških dejavnostih in njihovo opazovanje, omejitve vojaških dejavnosti in določbe o izpolnjevanju in preverjanju. Od takrat je Forum za varnostno sodelovanje (FVS) osrednji organ OVSE za razpravljanje in odločanje o politično-vojaških zadevah. Za pregledovanje izvajanja številnih predpisov so bili uvedeni letni sestanki za ocenjevanje izvajanja. Na helsinškem vrhu KVSE leta 1992 je bil ustanovljen »*Forum za varnostno sodelovanje*«, ki je okvir za stalni dialog o vprašanih varnosti in nadzora nad orožjem.

Dunajski dokument iz leta 1999 in pogodba CFE določata visoko raven vojaške preglednosti, ki se ji še zdaleč ne približa noben drug del sveta. Glavni namen CSBM podpirajo različne dopolnilne pogodbe in drugi dokumenti, npr. Pogodba o odprtih zračnih prostorih iz leta 1992, režim za zračni nadzor, ki je bil sicer ločen od konteksta OVSE, vendar je z njim povezan in vključuje ozemlja ZDA, Kanade in Ruske federacije (RF), ter dokument KVSE iz leta 1994 o globalni izmenjavi vojaških informacij.

Vendar pa je delovanje OVSE kljub velikim dosežkom pri politično-vojaški razsežnosti deležno tudi kritik, saj je organizacija po mnenju nekaterih držav zanemarila naloge, povezane s prvo razsežnostjo. V resnici lahko rečemo, da so bili CSBM žrtev lastnega uspeha, saj je bil splošni varnostni položaj dosti boljši kot med hladno vojno. V zadnjih letih se je OVSE omejila na izvajanje CSBM in ni sprejela nobenih novih, v prihodnost us-



*Nove varnostne grožnje:
projekt razminiranja v
Tadžikistanu, ki poteka od
maja 2003.*

merjenih instrumentov. Zato več sodelujočih držav želi nove pobude, medtem ko druge trdijo, da so CSBM sredstvo za doseganje varnosti in ne cilj sam po sebi.

Drugi namen CSBM se nanaša na nadzor nad širjenjem in izvažanjem orožja. Načela OVSE o neširjenju orožja iz leta 1994 so v tem smislu smernice za jedrsko, kemično in biološko orožje za množično uničevanje in tehnologijo balističnih izstrelkov. V zvezi s konvencionalnim orožjem pa dokument o lahkem in osebem orožju iz leta 2000 in podobne odločitve o preprečevanju nepooblaščenega razširjanja nevarnega konvencionalnega orožja, sprejete v zadnjih letih, jasno kažejo, da največja grožnja ni več vojaški spopad med državami, temveč mednarodni terorizem.

Tretji namen ukrepov OVSE za nadzor nad orožjem je zagotavljanje konkretne pomoči sodelujočim državam. Dokument OVSE o osebem in lahkem orožju vsebuje posebne določbe o pomoči sodelujočim državam. Prav tako je glavni namen Dokumenta o zalogah konvencionalnega streliva iz leta 2003 pomoč državam pri uničevanju ali varnem skladiščenju zalog. V obdobju 2003–2004 so za pomoč zaprosili Belorusija, Kazahstan, Ruska federacija, Tadžikistan in Ukrajina.

Evropa je s številnimi prekrivajočimi se režimi nadzora nad orožjem vodilna na področju vojaške preglednosti, omejevanja in sodelovanja, kar bi bilo nepredstavljivo brez normativnih temeljev in institucionalnega okvira OVSE.

Mirno reševanje sporov

Sodelujoče države so se v Helsinški listini strinjale, da bodo še naprej obravnavale mehanizme za mirno reševanje sporov na podlagi osnutka Konvencije o evropskem sistemu mirnega reševanja sporov, ki jo je predložila Švica. O vprašanju so razpravljali na strokovnih sestankih v Montreuxu leta 1987, Atenah leta 1984 in Valletti leta 1991, kjer so tudi sprejeli mehanizem KVSE za reševanje sporov. Čeprav mehanizem iz Vallette v praksi ni zaživel, so nenehne razprave pripeljale do ustanovitve Sodišča KVSE za spravo in arbitražo leta 1992 na podlagi pravno zavezujoče konvencije. Vsak spor med državami se lahko predloži v obravnavo Komisiji za spravo, državam pa je prepuščeno, ali sprejmejo njene predloge ali ne. Če pa se strani odločijo za arbitražo, je odločitev sodišča zavezujoča. Do zdaj je Konvencijo o spravi in arbitraži ratificiralo 33 sodelujočih držav, ki so se strinjale s sodiščem. Dejstvo, da sodišču še ni bil predložen noben primer, dokazuje, da države spore raje rešujejo s političnimi kot pa s pravnimi sredstvi.

Preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje

Na helsinškem vrhu leta 1992 so sodelujoče države morale priznati, da »se prvič po več desetletjih srečujemo z vojnam na območju KVSE. V želji po prevladi in ozemeljski ekspanziji se še vedno pojavljajo novi oboroženi spopadi in obsežna uporaba sile. Vse od druge svetovne vojne nismo bili priča tako hudim izgubam življenj, takemu človeškemu trpljenju in tako velikemu številu beguncev.« KVSE je na te nove izzive odgovorila hitreje kot druge mednarodne organizacije in oblikovala širok spekter instrumentov za preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje. Najprej je razjasnila vlogo Sveta ministrov, Odbora visokih uradnikov in predsedujočega ter povečala njihovo učinkovitost in tako okrepila svojo sposobnost odločanja. Nato je ustanovila novo institucijo visokega komisarja za narodne manjšine. Kot tretje je uvedla »misije za ugotavljanje dejstev in misije poročevalcev«, kar je začetna oblika tega, iz česar so se pozneje razvile operacije na terenu. Četrto, določila je pogoje za vzdrževanje miru. Petič, precej je povečala vlogo Urada za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR). Nazadnje pa se je KVSE tudi odločila, da okrepi sodelovanje z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami. S temi odločitvami je KVSE sprejela tudi velik delež odgovornosti za reševanje notranjih konfliktov v sodelujočih državah na podlagi soglasja in sodelovanja.

Operacije na terenu

KVSE še ni imela tradicionalne operacije za vzdrževanje miru na terenu. Svoje prve diplomatske misije na terenu je namestila le nekaj tednov po helsinških odločitvah. Operacije na terenu se lahko ukvarjajo s konflikti v državi in med državami. Medtem ko sta ti dve nalogi pogosto povezani, pa je lažje določiti operacije na terenu, katerih namen je predvsem stabilizacija in reševanje mednarodnih konfliktov. Prvi misiji KVSE na terenu sta bili dolgotrajna misija na Kosovu, v Sandžaku in Vojvodini ter misija v Skopju, katere namen je bil preprečiti razširitev spopadov. Obe misiji, napoteni septembra 1992, sta



Delo OVSE na terenu: otvoritev igrišča za srbske in albanske otroke v Južni Srbiji.

imeli podobno nalogo preprečevati izbruhe krize in spopade, v prvem primeru med osrednjo oblastjo in določenimi regijami (Kosovo, Sandžak in Vojvodina), pri čemer je obstajala tudi nevarnost, da kriza dobi mednarodne razsežnosti, v drugem primeru pa je preprečevala »razširitev« spopada iz Zvezne republike Jugoslavije (ZRJ) v Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. Misiji sta tako imeli zelo primerljiva mandata: cilj obeh je bil spodbujati dialog z vladnimi organi, predstavniki skupnosti v regijah, političnimi strankami in drugimi organizacijami, da bi pridobili informacije za svoja poročila in imenovali kontaktne osebe, ki bi usklajevale reševanje ugotovljenih problemov. Misija na Kosovu, v Sandžaku in Vojvodini se je morala končati junija 1993, ker se KVSE in ZRJ nista mogli dogovoriti o podaljšanju. V Makedoniji pa se je misija za preprečevanje razširitve spopada po nemirih spomladi in poleti 2001, ki so se skoraj spremenili v državljansko vojno, preoblikovala v precej večjo misijo za obnovo po konfliktu, ki se ukvarja predvsem z odnosi med etnično-političnimi skupinami.

Misija KVSE v Gruziji, napotena decembra 1992, je bila prva operacija na terenu, ki se je začela, ko je konflikt še trajal. Njena naloga je bila pomagati pri oblikovanju trajne politične rešitve gruzijsko-osetijskega spora in okrepiti razprave z vsemi vpletenimi stranmi, se povezati z operacijami OZN, ki so poskušale rešiti gruzijsko-abhazijski spor, ter spodbujati spoštovanje človekovih pravic in pomagati pri razvijanju demokratičnih institucij v Gruziji. OVSE tako sodeluje z OZN in ruskimi mirovnimi silami. Decembra 1999 je bil mandat misije razširjen na opazovanje meje med Gruzijo in Čečensko republiko RF, decembra 2001 je bilo dodano opazovanje meje med Gruzijo in Inguško re-

publiko RF, januarja 2003 pa še opazovanje meje med Gruzijo in Dagestansko republiko RF. Mandat za opazovanje meje je potekel konec leta 2004, vendar pa je splošni koncept OVSE o uravnoveženi stabilizaciji mejnih režimov vse pomembnejši.

Osebni predstavnik predsedujočega OVSE za konflikt v Gorskem Karabahu, s katerim se ukvarja konferenca v Minsku, ustanovljena avgusta 1995, sodeluje v prizadevanjih za doseg sporazuma o koncu tamkajšnjega oboroženega spopada in oblikovanju pogojev za začetek mirovne operacije. V zvezi s tem pripravljala skupina na visoki ravni pripravljala načrte za ukrepanje v nepredvidljivih primerih že vse od leta 1995. Vloga osebnega predstavnika, ki mu pomaga pet pomočnikov na terenu, je nekaj vmes med običajno operacijo na terenu ter usmerjanjem in spodbujanjem pogajanj.

Mednarodne in notranje konflikte je mogoče rešiti le, če se sprte strani strinjajo z rešitvijo. To preprosto pomeni, da mednarodni dejavniki, vključno z operacijami OVSE na terenu, ne morejo narediti več kot to, da pomagajo, spodbujajo in usmerjajo. Uspeh misije se zato ne more meriti zgolj z vprašanjem, ali je bil konflikt na koncu rešen. Pri Gorskem Karabahu in Gruziji se lahko za uspeh štejeta že preprečitev nadaljnega stopnjevanja konflikta in stabilizacija splošnega položaja, čemur se pogosto reče tudi zamrznitev konflikta.

Prizadevanja visokega komisarja za narodne manjšine pri preprečevanju kriz

Visoki komisar je instrument za preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje v okviru varnostne razsežnosti. Ukvarja se z razmerjem med nacionalnimi večinami, narodnimi manjšinami in matičnimi državami. Medtem ko so odnosi med večino in manjšinami zadeva notranje varnosti, pa je vprašanje matičnih držav očitno mednarodna zadeva. Visoki komisar je odigral bistveno vlogo pri zmanjševanju napetosti in preprečevanju njenega stopnjevanja v vsaj dveh primerih – med Madžarsko in njenimi sosedami ter v odnosih med Estonijo, Latvijo in Rusko federacijo. Visoki komisar je bil v veliko pomoč tudi pri zmanjševanju napetosti na Krimu, kjer so bile lokalne krimske in ukrajinske oblasti v sporu glede statusa in stopnje neodvisnosti Krima.

Boj proti terorizmu

Skoraj vsi pomembni dokumenti KVSE od Helsinške listine naprej se ukvarjajo z bojem proti terorizmu. V Listini o evropski varnosti iz leta 1999 je mogoče prebrati: »Mednarodni terorizem, nasilni ekstremizem, organizirani kriminal in trgovanje s prepovedanimi drogami pomenijo vedno večje izzive za varnost.« Po 11. septembru 2001 je OVSE zelo okrepila svoja protiteroristična prizadevanja. Glavni cilj je preprečiti financiranje, pripravo in izvedbo kakršnega koli terorističnega dejanja na ozemlju sodelujočih držav. OVSE si v sodelovanju z drugimi organizacijami prizadeva, da bi kar največ iztržila iz svojega vsestranskega koncepta varnosti, pri čemer izvaja ukrepe, ki se osredotočajo

na človekove pravice, policijo in organe pregona, varnost meja, boj proti trgovanju z orožjem in nadzor nad njim.

Podlaga prizadevanj OVSE v boju proti terorizmu so številni ključni dokumenti: Akcijski načrt za boj proti terorizmu iz Bukarešte (2001), ki daje mandat za ustanovitev Enote za protiteroristično delovanje v okviru Sekretariata; Akcijski program iz Biškeka (2001); Listina OVSE o preprečevanju terorizma in boju proti njemu (Porto 2002) ter Ministrska izjava iz Sofije o preprečevanju terorizma in boju proti njemu (2004). V skladu z odločitvijo, sprejeto na maastrichtskem ministrskem sestanku leta 2003, je OVSE vzpostavila mrežo za boj proti terorizmu, ki naj bi okrepila stike in olajšala izmenjavo informacij.

Najpomembnejši vidiki neposrednih protiterorističnih prizadevanj, s katerim se ukvarja Urad koordinatorja OVSE za gospodarske in okoljske dejavnosti, so pomoč sodelujočim državam pri ratifikaciji in izvajanju dvanajstih protiterorističnih konvencij OZN, varnost potnih listin, varnost zabožnikov, uporaba interneta v teroristične namene ter preprečevanje financiranja teroristov. Ta prizadevanja temeljijo na več ministrskih odločitvah: o varnosti potnih listin (Maastricht 2003) in poročanju o izgubljenih/ukradenih potnih listih Interpolovemu sistemu za samodejno iskanje/podatkovni zbirki o ukradenih potnih listinah (Sofija 2004), o izboljševanju varnosti zabožnikov (Sofija 2004) in o boju proti uporabi interneta v teroristične namene (Sofija 2004).

Tovrstne dejavnosti dopolnjujejo posamezne odločitve o posebnih ukrepih za nadzor nad orožjem glede ročno prenosljivih protiletalskih obrambnih sistemov za protiletalsko obrambo (MANPADS, Maastricht 2003) in načela OVSE za nadzor nad izvozom MANPADS (Sofija 2004), načela OVSE za nadzor nad posredovanjem lahkega in osebnega orožja, standardni sestavni deli potrdil za končne uporabnike in postopke preverjanja za izvoz lahkega in osebnega orožja (Sofija 2004) ter Dokument OVSE o zalogah konvencionalnega streliva (2003). Ključni partnerji OVSE v njenih protiterorističnih prizadevanjih so Protiteroristični odbor OZN, Urad OZN za nadzor nad drogami in preprečevanje kriminala, Evropska unija, NATO, Svet Evrope ter podregionalne organizacije.

2.2 Gospodarska in okoljska varnost med državami

Nova kategorija razmišljanja o varnosti: gospodarsko in okoljsko sodelovanje

Povezovanje miru in varnosti z gospodarskim in družbenim napredkom je v razmišljanju o evropski varnosti novost, za kar se je treba zahvaliti KVSE. V drugo košarico Helsinške listine iz leta 1975 so se med zadevami, ki naj bi bile neposredno povezane z evropsko varnostjo, uvrstile gospodarske in okoljevarstvene zadeve. Trideset let po drugi svetovni vojni so se sodelujoče države zavezale, da bodo spoštovale pravico vsake posebej do svobodne izbire in razvijanja različnih gospodarskih in družbenih sistemov in obenem spoštovale različne stopnje gospodarskega razvoja ter se vzdržale dejanj gospodarske prisile. Poleg tega so se sodelujoče države dogovorile, da s sodelovanjem *»na enakopravni podlagi pospešijo medsebojno razumevanje in zaupanje«* in tako dosežejo *»prednosti, ki izhajajo iz povečanega medsebojnega poznavanja ter iz napredka in dosežkov na gospodarskem, znanstvenem, tehnološkem, družbenem, kulturnem in humanitarnem področju«* (Helsinška listina 1975). Medtem ko naj bi načela dekaloga, kot sta nevmešavanje v notranje zadeve in mirno reševanje sporov, zagotavljala mir med državami, je bil namen načela sodelovanja obvladovati grožnjo meddržavnega spora od spodaj.

Helsinki 1975: Spodbujanje skupnih rešitev največjih svetovnih gospodarskih vprašanj

V zvezi z gospodarskimi zadevami so sodelujoče države ugotovile, da se lahko sodelovanje ne glede na sisteme *»razvija na podlagi enakosti in vzajemnega zadovoljevanja partnerjev in na podlagi vzajemnosti, ki v celoti omogoča pravično delitev koristi in obveznosti primerjalnega obsega«* (Helsinška listina). Konkretno posledice tega so bili načrti za sodelovanje v trgovini, industriji, znanosti in tehnologiji. Namen je bil zagotoviti določeno mero stabilnosti in predvidljivosti med Vzhodom in Zahodom. Gospodarska in okoljska razsežnost sta bili tudi forum za povezovanje gospodarskih in drugih zadev v zvezi z varnostjo. Tako je bila zaveza spodbujanja skupnega reševanja velikih svetovnih gospodarskih vprašanj (Helsinška listina 1975) tudi v skladu z namenom prve košarice, tj. pospeševanjem pogajanj o razorožitvi in umirjanju tekme v konvencionalnem in jedrskem orožju ter zadev v zvezi s človekovimi pravicami. Tudi tiste zadeve, za katere se je zdelo, da gospodarsko niso tako pomembne, so imele včasih velike posledice za človekovo varnost. Tako je na primer na prvi pogled vsakdanja zaveza pospeševanja turizma spodbujala razprave o svobodi gibanja ter se s tem navezovala na zaveze na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Sčasoma so se med Vzhodom in Zahodom vzpostavili poslovni stiki, ki so vključevali vse od izmenjave informacij in znanja do povečanja trgovine. Sodelovanje v industriji in znanosti na vladni ravni in v poslovnem svetu je bilo na začetku osredotočeno na večje projekte skupnega interesa na področjih usklajevanja standardov, gospodarske

arbitraže, kmetijstva, energetike, naravnih virov in raziskovanja vesolja. Zelo pomemben vidik čezevropskega sodelovanja je bil vzpostavitev skupnih naložb med vzhodnimi in zahodnimi podjetji. Z otoplitvijo odnosov in zmanjšanjem napetosti iz hladne vojne so ti stiki pripomogli k postavitvi temeljev za spremembe. Spodbujanje gospodarskih stikov od zgoraj navzdol je omogočilo vzpostavljanje vezi na vseh ravneh, kar je povečalo stabilnost.

Po hladni vojni: skupno razumevanje gospodarskih in okoljskih vrednot

V kratkem prehodnem obdobju v poznih osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih 20. stoletja je prišlo do skupnega razumevanja ključnih vrednot; to razumevanje je še danes temelj evropskega gospodarskega življenja. Tako je bila zaveza zблиževanja ekonomskih politik izražena na primer v pozivu k *»podpori sodelujočim državam pri sprejemanju demokracije in tržnega gospodarstva ter k solidarnosti z njimi«* (Helsinški dokument 1992). V praksi je strukturna prilagoditev zajemala spremembo iz planskega gospodarstva v tržno, spremembo pri vlogi vlade iz neposrednega nadzora nad gospodarstvom v posredni vpliv z davčno in denarno politiko, povezovanje gospodarskih odnosov z načelom pravne države, liberalizacijo cen, trgovine, kapitalskih tokov in naložb, vzpostavitev konkurenčnega poslovnega okolja, ugodnega za razvoj malih in srednjih podjetij, ter deregulacijo trgov dela. Zблиževanje gospodarskih politik in strukturna prilagoditev sta postala sestavni del zaveze OVSE o skupnem, celovitem in nedeljivem varnostnem prostoru. Namen zavezanosti prilagoditvi je bil tudi zmanjševanje trgovinskih in tehničnih ovir, kot so zaščitna politika, omejitvene carine in postopki med potovanji. Zaveza je bila povezana s spodbujanjem regionalnega, podregionalnega in čezmejnega sodelovanja ter s pospeševanjem trgovine, naložb in razvoja infrastrukture (3. ekonomski forum, Praga 1995). Na začetku devetdesetih let 20. stoletja je bilo v evropskih gospodarskih reformah pomembno tudi prestrukturiranje vojaških podjetij.

Zavezanost varstvu narave in odgovorni uporabi naravnih virov je vplivala, da se je začelo dvomiti o tradicionalnih načinih razmišljanja v Evropi in na koncept trajnostnega razvoja po svetu. Pozneje se je ta zaveza izrazila v *»skupnih ciljih, kot so trajnostna gospodarska rast, višji življenjski standard, izboljšana kakovost življenja, pospeševanje zaposlovanja, učinkovita uporaba gospodarskih virov in varstvo okolja«* (Gospodarsko sodelovanje v Evropi, Bonn 1990), kar se je kazalo v tesni povezanosti med gospodarsko svobodo, socialno pravičnostjo, odgovornim ravnanjem z okoljem in varnostjo. Zamisel o skupni odgovornosti za okolje in razvoj, kot jo vsebuje Deklaracija ZN iz Ria (1992), morda ni neposredno rezultat prizadevanj KVSE/OVSE, je pa ta kljub temu sprejela prevladujoče razmišljanje o evropski varnosti, kar je najočitneje izrazil Rimski klub. V KVSE/OVSE je dialog o okoljskih zadevah pripomogel k razumevanju povezanosti med varnostjo in okoljem na splošno, vključno z določenimi vprašanji, povezanimi na primer z energetiko ali vodo (Ekonomski forumi, Praga 1998, 1999 in 2002). Vključitev ciljev

trajnostnega razvoja na dnevni red mednarodnih mirovnih operacij je prav tako eden od dosežkov KVSE/OVSE.

Obravnavanje gospodarskih razlogov za spore

Na začetku je bil namen zavez KVSE/OVSE glede gospodarskih vprašanj zagotavljati politično pomoč pri spremembah, do katerih je že prihajalo. Ko je v poznih osemdesetih letih 20. stoletja nasilje prekinilo edinstven in štiri desetletja trajajoč mir v Evropi, je morala organizacija razviti svoj način reševanja sporov tudi v zvezi z gospodarsko razsežnostjo. Določeno varnostno tveganje, njegove vzroke in morebitne posledice, je bilo treba reševati s političnimi instrumenti. »Pozornost ustreznih mednarodnih institucij« je bilo treba usmeriti *»k potrebi po sprejetju ustreznih ukrepov, ki bi lajšali težave, ki izhajajo iz takega tveganja«* (Lizbonski dokument 1996).

Spodbujanje čezmejnega sodelovanja

Za preprečevanje sporov ali njihovo omilitev so se sodelujoče države zavezale k spodbujanju regionalnega, podregionalnega in *»čezmejnega sodelovanja med teritorialnimi skupnostmi ali organi, ki bi vključevalo obmejna območja dveh ali več sodelujočih držav, zaradi pospeševanja prijateljskih odnosov med državami«* (Helsinkiški dokument 1992). Tako se dejavnosti OVSE za spodbujanje čezmejnega sodelovanja med državami južnega Kavkaza ne nanašajo neposredno na reševanje sporov v regiji, ampak prispevajo k javnemu okolju, kar naj bi pozitivno vplivalo na reševanje sporov.

Gospodarske dejavnosti operacija OVSE na terenu

Namen operacij na terenu, vzpostavljenih v devetdesetih letih 20. stoletja, je posredovanje ob nesoglasjih med državami, sporih med vladami in regionalnimi organi, narodnimi in drugimi manjšinami ter družbenimi skupinami, kar vključuje na primer javno in gospodarsko upravljanje, dostop do virov in stopnje pomoči v težkih gospodarskih razmerah. V nekaterih balkanskih državah so operacije OVSE na terenu prevzele glavno vlogo na gospodarskem področju, kot na primer v institucijah za svetovanje, usklajevanje in izvajanje. Misija OVSE na Kosovu na primer sodeluje z visokim komisarjem OZN za begunce pri osrednjih in regionalnih delovnih skupinah za vrnitev beguncev. Oblikovala je priporočila za ponovno socialno-ekonomsko vključevanje manjšinskih skupnosti in organizirala usposabljanje na področju lokalne samouprave. V Gruziji je vloga misije OVSE v gruzijskem/južnoosetijskem sporu gospodarska obnova regije. V Ukrajini se je misija med nastajanjem nove ustave ukvarjala z gospodarskimi nesoglasji med osrednjo vlado, krimskimi organi in številnimi narodnimi manjšinami. V srednji Aziji skuša pomagati pri reševanju nesoglasij, povezanih z vodo.

Ob omejenih zmogljivostih OVSE je uresničevanje zavez na terenu v zadevah gospodarske varnosti postalo sporno, saj je uspeh pri reševanju gospodarskih sporov težko meriti.

Po besedah Thomasa Pricea, prvega koordinatorja za gospodarske in okoljske dejavnosti, OVSE *»ni gospodarska organizacija v smislu mnogih specializiranih organizacij, ki zbirajo in analizirajo podatke (kot na primer UNECE, OECD ali IEA), niti ni gospodarska organizacija kot mnoge mednarodne organizacije, multilateralne institucije in bilateralni donatorji (kot IMF, Svetovna banka, Evropska banka za obnovo in razvoj itd.), ki so dajali prepotrebno pomoč državam pri prestrukturiranju njihovega gospodarstva«*. Za OVSE je tako bistveno, da poišče možnosti za sodelovanje s temi in drugimi organizacijami. Izhodišča za kooperativno varnost, ki spodbujajo sodelovanje z *»vzajemno okrepljenimi organizacijami«*, kažejo pot naprej (Istanbul 1999).

Prizadevanje za regionalno in podregionalno gospodarsko sodelovanje in povezovanje
Trenutno se OVSE vse bolj spoprijema z izzivi, ki nastajajo zaradi političnih, gospodarskih in družbenih neenakosti med območjem EU, skupino enako mislečih držav in ZDA na eni strani ter večino držav jugovzhodne in vzhodne Evrope, južnega Kavkaza in srednje Azije na drugi. Čeprav je bil v drugi skupini regij dosežen napredek (do različne stopnje), pa pomeni asimetrija, ki ločuje celino, nevarnost za skupni, vsesplošni in nedeljiv varnostni prostor.

Sodelujoče države OVSE so v Maastrichtu leta 2003 sprejele strateški dokument OVSE o gospodarski in okoljski razsežnosti, ki vsebuje zavezanost *»prizadevanjem za regionalno in podregionalno gospodarsko povezovanje in sodelovanje«*. Namen je bil preseči delitve, zmanjšati neenakosti, se prilagoditi preteklim dogodkom in dopolniti bonnski dokument iz 1990. Ob upoštevanju globalizacije, *»vedno večje odprtosti narodnih gospodarstev in njihove izpostavljenosti zunanjim gospodarskim šokom in finančnim nihanjem«* ter spoprijemanju z novimi grožnjami varnosti in stabilnosti v enaindvajsetem stoletju (Maastricht 2003) OVSE podpira dialog med evropskimi regijami, in sicer s stiki na štirih različnih ravneh: z vladami sodelujočih držav, z regionalnimi organizacijami, kot sta na primer EU in SND, specializiranimi mednarodnimi organizacijami ter s celo vrsto institucij civilne družbe in drugimi nevladnimi dejavniki.

Kritika dejavnosti OVSE na področju gospodarske in okoljske razsežnosti

Sodelujoče države se zavedajo, da OVSE ni gospodarska, finančna ali donatorska organizacija, kar že na samem začetku omejuje njene tovrstne dejavnosti. Vseeno pa številne države menijo, da organizacija ne izkorišča dovolj vseh možnosti svoje gospodarske in okoljske razsežnosti ter da pomembnost in teža te razsežnosti nista uravnoteženi z drugimi razsežnostmi, predvsem s človekovo. Nekateri so za širjenje zmogljivosti OVSE. Kritika leti na programske temelje OVSE in njihove operativne vidike.

2.3 Človekova razsežnost kot mednarodna zaveza

Nova kategorija varnosti: človekova razsežnost

Varnost zajema več kot zavezništva in pogodbe, vojaško in gospodarsko moč. Ugotovitev, da je varnost držav odvisna tudi od varnosti posameznikov, je pomenila novost v evropskem razmišljanju o varnosti in enega največjih dosežkov dialoga med Vzhodom in Zahodom v sedemdesetih letih 20. stoletja. Rezultat je bil, da so sodelujoče države KVSE priznale, da ni varnosti brez spoštovanja temeljnih političnih in državljanskih pravic. Človekovim pravicam so priznale enak status kot drugim temeljnim načelom miru in varnosti, kot sta suverena enakost in ozemeljska celovitost držav. S podpisom Helsinške listine so sodelujoče države KVSE kot edine v svetu prevzele kolektivno odgovornost za medsebojni razvoj na področju človekovih pravic na ravni držav. Varnosti so dodale novo razsežnost: človekovo razsežnost.

Ustvarjanje normativne strukture: temeljna načela človekove razsežnosti

V izrazoslovju OVSE se pojem človekova razsežnost uporablja za politično zavezujoče naloge in dejavnosti, katerih namen je zagotavljanje popolnega spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, preverjanje spoštovanja načela pravne države, podpora načelom demokracije ter graditev, krepitev in varstvo demokratičnih ustanov ter spodbujanje strpnosti na območju OVSE. V 30 letih se je število teh zavez povečalo in so zdaj osrednji steber *acquisa* organizacije. V 7. načelu helsinškega dekaloga so sodelujoče države potrdile, da bodo »spoštovale človekove pravice in temeljne svoboščine, vključujoč svobodo misli, zavesti, veroizpovedi ali prepričanja za vse, ne glede na raso, spol, jezik ali vero. Pospeševale in spodbujale bodo popolno uveljavljanje državljanskih, političnih, ekonomskih, družbenih, kulturnih in drugih pravic in svoboščin, ki vse izhajajo iz človekovega dostojanstva.« Hkrati so države priznale, da je spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin »bistveni dejavnik miru, pravičnosti in blaginje, nujnih za zagotavljanje razvoja prijateljskih odnosov in sodelovanja med njimi ter med vsemi državami«. Tako so neločljivo povezale klasično zagotavljanje varnosti s človekovo razsežnostjo. Helsinška listina že določa prve korake za praktično uresničevanje teh zavez – ukrepov, kot so vzpostavitev stikov med ljudmi in spodbujanje medsebojnega razumevanja.

S koncem hladne vojne in spremembo sistemov v vzhodni Evropi so se helsinške zaveze razširile z vključitvijo nekaj novih in pomembnih ciljev: demokracije, pravne države in političnega pluralizma. Celina je bila združena ob zaobljubi sodelujočih držav, da »bodo sodelovale in podpirale druga drugo, da bi za vedno ohranile demokratične pridobitve« (Pariška listina). To je bila nova politična vez, ki je združila vse dele Evrope.

Na drugi Konferenci KVSE o človekovi razsežnosti leta 1990 v Kopenhagnu so sodelujoče države priznale, »da sta pluralistična demokracija in pravna država bistveni za zago-

tauljanje spoštovanja vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin, razvijanje stikov med ljudmi in za reševanje drugih humanitarnih vprašanj. Tako so pozdravile *»zavezanost vseh sodelujočih držav idealom demokracije in političnega pluralizma ter njihovo skupno odločenost za graditev demokratičnih družb, ki temeljijo na svobodnih volitvah in pravni državi.*

Kolektivna odgovornost za zaveze glede človekove razsežnosti

Med politično krizo je KVSE/OVSE vedno znova dokazala, da se lahko hitro prilagaja spreminjajočim se varnostnim izzivom. Kadar koli je bilo potrebno, so sodelujoče države ponovno opredelile varnostni koncept organizacije. Najvidnejše je bilo usklajevanje načela nevmešavanja v notranje zadeve: pod pritiskom vse večjega nasilja v jugovzhodni Evropi in ob grožnji naraščajoče nestabilnosti v vzhodni Evropi je bilo oblikovano novo razumevanje, po katerem so mednarodna stabilnost in vprašanja človekove razsežnosti doma soodvisni.

Zaveze, povezane s človekovo razsežnostjo, tako niso več prepuščene samo posameznim državam, ampak je njihovo izpolnjevanje zajamčeno s kolektivno odgovornostjo. Sodelujoče države so se strinjale, da sklicevanje na državno suverenost ni več zadosten razlog, da se vprašanja o izpolnjevanju zavez, povezanih s človekovo razsežnostjo, zavrnejo kot neupravičeno vmešavanje v notranje zadeve. Dogovorile so se, da bodo dovolile mednarodno opazovanje in oblikovanje priporočil o ustreznih rešitvah za uresničevanje človekovih pravic (Kopenhagen 1990). Odločno in nepreklicno so izjavile, *»da zaveze na področju človekove razsežnosti KVSE neposredno in legitimno zadevajo vse sodelujoče države in niso izključno notranja zadeva določene države*« (Moskva 1991). Prav tako so se strinjale, da bo mogoče sprejeti politične izjave in druge politične ukrepe, če je potrebno tudi brez soglasja zadevne države (Praga 1992). To pomeni novo izhodišče v mehkem mednarodnem pravu.

Notranje zadeve

»Sodelujoče države poudarjajo, da so vprašanja človekovih pravic, temeljnih svoboščin, demokracije in pravne države mednarodna skrb, saj je spoštovanje teh pravic in svoboščin temelj mednarodne ureditve. Odločno in nepreklicno izjavljajo, da zaveze na področju človekove razsežnosti KVSE neposredno in legitimno zadevajo vse sodelujoče države in niso izključno notranja zadeva določene države. Izražajo svojo odločenost, da bodo v celoti izpolnjevale vse zaveze, povezane s človekovo razsežnostjo, in na miren način posamično ali kolektivno reševale vsako zadevo v zvezi s tem na podlagi medsebojnega spoštovanja in sodelovanja.«

Dokument z moskovske konference KVSE o človekovi razsežnosti, Moskva 1991

Soglasje minus ena

»Svet je odločil, da lahko Svet ali Odbor visokih uradnikov sprejme ustrezne ukrepe, če je potrebno tudi brez soglasja zadevne države, kadar se nedvomno huje kršijo zaveze KVSE in ni možnosti za izboljšanje.« Ti ukrepi zajemajo politične izjave ali druge politične ukrepe, ki se izvajajo zunaj ozemlja zadevne države. Ta odločitev ne posega v obstoječe mehanizme KVSE.

Dokument o nadaljnjem razvoju institucij in struktur KVSE, Svet ministrov v Pragi 1992

OVSE je razvila številne dejavnosti in mehanizme za izpolnjevanje zavez glede človekove razsežnosti. Dejavnosti vključujejo vse od deklaracij, opazovalnih misij in preglednih srečanj do dejavnosti posebnih predstavnikov in operacij OVSE na terenu. OVSE pa lahko pri zadevah človekove razsežnosti ukrepa še na podlagi dveh posebnih mehanizmov. Znana sta kot dunajski in moskovski mehanizem, nanj pa se *ad hoc* lahko sklicuje katera koli sodelujoča država. Dunajski mehanizem (1989) zavezuje sodelujočo državo, da ugoti zaprosilom za informacije ter se udeležuje dvostranskih in nadaljevalnih zasedanj konferenca o človekovi razsežnosti. Moskovski meha-

nizem (1991) zagotavlja dodatno možnost ustanovitve *ad hoc* misij, ki bi pomagale zadevni državi, v kateri obstaja *»precej resna grožnja«*. Prav tako predvideva možnost, da OVSE svetuje mogočo rešitev, zaradi česar je to najučinkovitejši instrument opazovanja človekove razsežnosti.

Prizadevanja OVSE pri spodbujanju varnosti v državi

Čeprav je imel pojem varnosti skupin v začetku omejeno vlogo, je bil vedno sestavni del celovitega koncepta varnosti KVSE/OVSE. To poglavje prikazuje, kako se je hkrati z razvojem procesa KVSE/OVSE razvijala tudi varnost skupin v vseh treh razsežnostih.

3.1 Politično-vojaška varnost posameznih skupin

Visoki komisar za narodne manjšine

Ena najvidnejših in (morebiti) najnasilnejših oblik konflikta med skupinami v državi so tako imenovani etnični oz. natančneje etnično obarvani ali etnično-politični konflikti. Taki konflikti imajo skoraj vedno mednarodno razsežnost. Za obravnavanje te posebne oblike konflikta je KVSE ustanovil nov in nevzporeden institut visokega komisarja za narodne manjšine kot enega glavnih instrumentov za obravnavanje varnostnih groženj v državi in med državami. Mandat visokega komisarja, sprejet na helsinškem vrhu 1992, poudarja zgodnje opozarjanje in preventivno zgodnje ukrepanje v medetničnih konfliktih.

Visoki komisar deluje neodvisno, zaupno in nepristransko. Sam odloča, kje bo ukrepal in kje ne, ne bo pa obravnaval »stanj, ki vključujejo organizirana dejanja terorizma« (Helsinški dokument 1992). Njegova naloga je samo posvetovanje s predsedujočim in zaupno poročanje o tem, kar je ugotovil. Zaupnost se je pokazala kot nepogrešljivo delovno načelo, saj se je tako mogoče izogniti temu, da bi vpletene strani zlorabile njegovo delovanje. Čeprav dejavnosti visokega komisarja temeljijo na normativnem *acquisu* s področja človekove razsežnosti, komisar ni niti instrument človekove razsežnosti niti varuh človekovih pravic, ampak varnostni institut. Ukvarja se z vprašanji narodnih manjšin, ne pa z narodnimi manjšinami kot takimi.

Visoki komisar za narodne manjšine

»Visoki komisar bo deloval pri Odboru visokih uradnikov in bo tako institut za čim zgodnejše preprečevanje konfliktov. [...] Zagotavljal bo 'zgodnje opozarjanje' in primerno 'zgodnje ukrepanje' pri napetostih, ki vključujejo narodne manjšine in še niso presegle stopnje zgodnjega opozarjanja, se pa lahko po njegovi presoji razvijejo v konflikt na območju KVSE, ki vpliva na mir, stabilnost in odnose med sodelujočimi državami ter zahteva pozornost in ukrepanje Sveta ali Odbora visokih uradnikov. [...] Visoki komisar dela zaupno in neodvisno od vseh strani, vpletenih v napetosti, v skladu z mandatom, načeli in zavezami KVSE.«

Izzivi sprememb
Helsinški vrh 1992

Način delovanja visokega komisarja v konfliktnih, ki jih je obravnaval, je bil enak: s spodbujanjem dialoga med vsemi stranmi in z delovanjem, ki je sčasoma izboljšalo položaj manjšin v zadevnih državah, mu je uspelo izboljšati tudi odnose med državami, v katerih manjšine živijo, in njihovimi matičnimi državami, kadar so bile te vključene.

Visoki komisar je bil in ostaja dejaven v Albaniji, Estoniji, Grčiji, Gruziji, na Hrvaškem, v Kazahstanu, Kirgiziji, Latviji, Litvi, Makedoniji, na Madžarskem, v Moldaviji, Romuniji, Ruski federaciji, Slovaški, Tadžikistanu, Turčiji, Ukrajini in Uzbekistanu. Nekateri od teh držav je obiskal le enkrat, druge več kot petdesetkrat. Kadar izvaja OVSE operacije na terenu, tesno sodeluje z njimi. Po navadi visoki komisar po obisku določene države in obsežnih pogovorih pripravi neobvezna pisna priporočila za zadevno vlado. Ker se je vsebina teh priporočil ponavljala od primera do primera, je visoki komisar naložil strokovnim skupinam, naj oblikujejo nekaj sklopov splošnih priporočil: Haaška priporočila o pravicah narodnih manjšin do izobraževanja (1996), Priporočila iz Osla o jezikovnih pravicah narodnih manjšin (1998), Priporočila iz Lunda o učinkovitem sodelovanju narodnih manjšin v javnem življenju (1999), Varšavske smernice o udeležbi manjšin pri volitvah (2001) in Smernice o uporabi manjšinskih jezikov na radiu in televiziji (2003).

Čeprav priporočila niso zavezujoča, njegov urad in proračun pa sta majhna, je visoki komisar večinoma pripomogel k vidnemu izboljšanju položaja. Javnost večinoma ne ve veliko o njegovi dejavnosti, vendar je to ena največjih zgodb OVSE o uspehu. Hkrati bolj kot katera koli druga institucija OVSE simbolizira miselnosti organizacije: njen celoviti koncept varnosti, ki povezuje vse tri razsežnosti, njeno inkluzivnost, postopni in kooperativni pristop.

Prizadevanja operacij na terenu za okrepitev varnosti skupin

Do morebitnega nasilja v državi pride, kadar družbenim ali političnim skupinam ni dovolj le tekmovanje v skladu s splošno sprejetimi pravili, ampak želijo izključiti »druge« v svojo korist s pomočjo nasilnih ali nenasilnih sredstev. Vsaka operacija OVSE na terenu, ki poteka v okolju, ki ga zaznamujejo konflikti v državi, obravnava vprašanje varnosti skupin nepristransko. Pogosto gre za etnično-politične skupine.

Operacije OVSE na terenu so obravnavale etnično-politične skupine v državah na različnih ravneh stopnjevanja konflikta. Misije v Estoniji, Latviji, Ukrajini in opazovalna misija SPILLOVER v Skopju, katere namen je bil preprečitev razširitve spopadov, so se ukvarjale z najnižjo ravno stopnjevanja: preprečevanjem konfliktov. Čeprav se je vsaka od teh misij osredotočila na odnose med etnično-političnimi skupinami, so se konkretna vprašanja, ki jih je bilo treba rešiti, med seboj zelo razlikovala: naturalizacija in državljanstvo v Estoniji in Latviji, krimska neodvisnost in medetnična sprava v Ukrajini, izobraževanje manjšin in zastopnost v javnem življenju v Makedoniji. Na naslednji ravni



Delo OVSE na terenu: spodbujanje medetničnega prijateljstva in dialoga v Tadžikistanu.

stopnjevanja, ravni obvladovanja konfliktov, se misiji v Gruziji in Moldaviji srečujeta s poskusi odcepitve, medtem ko je namen misije v Tadžikistanu končati državljansko vojno in nato spodbuditi spravo. Skupina za pomoč v Čečeniji je spodbujala mirno reševanje konflikta in dejavno pripomogla h koncu prve čečenske vojne. V obnovi po konfliktu so misije v Bosni in Hercegovini, na Hrvaškem, Kosovu in danes misija SPILLOVER v Skopju dejavne pri medetnični spravi, vrnitvi beguncev, izvajanju in opazovanju volitev, demokratičnem vodenju in vzpostavitvi institucij, spodbujanju svobodnih medijev in drugih zadevah. V Bosni in Hercegovini je OVSE opravila tudi različne dejavnosti, povezane s sporazumi o nadzoru nad orožjem, v skladu z 2., 4. in 5. členom Priloge 1B k Daytonskemu mirovnemu sporazumu.

Vsi konflikti med skupinami pa niso etnično-politični. Tako je bilo v Albaniji, v kateri je navzočnost OVSE pripomogla k obnovi miru in reda po zlorabi sistema leta 1997. To velja tudi za operacije OVSE na terenu, ki delujejo v nastajajočih tranzicijskih okoljih, kot so majhni uradi in centri, ki so bili od 1995 ustanovljeni na južnem Kavkazu in srednji Aziji, ali urad v Minsku in usklajevalec projektov v Ukrajini. Tu se dejavnost OVSE usmerja k različnim družbenim in političnim skupinam, kot so volivci, begunci, člani poklicnih skupin, prebivalci določenih regij, morebitne žrtve trgovanja in mnogi drugi.

Razprava o operacijah OVSE na terenu

Kooperativna narava operacij na terenu je zajeta v postopkih, potrebnih za njihovo napotitev: povabilo zadevne države in mandat, ki ga s soglasjem sprejme Stalni svet. Vendar pa se operacije na terenu včasih dojemajo kot neke vrste stigma, ki deli skupnost OVSE na države z operacijami na terenu in tiste brez njih. K tem obtožbam geografske asimetrije

se lahko dodajo še tiste o vsebinski asimetriji, s čimer je mišljeno neravnotežje treh razsežnosti OVSE v korist človekove razsežnosti ter zanemarjanje politične in vojaške ter ekonomske in okoljske razsežnosti. Operacije na terenu so včasih deležne tudi obtožb zaradi vmešavanja v notranje zadeve.

Zdi se, da so te kritike vsaj deloma povezane z vprašanjem podobe v javnosti: misije na terenu so povezane s krizami in konflikti, ki so bili dejansko glavni dejavnik v prvi in drugi generaciji misij OVSE. Ker pa se večina konfliktov na območju OVSE rešuje ali pa so bili vsaj »zamrznjeni«, se njene misije na terenu vse bolj razvijajo v nekaj novega: v zagotavljanje varnostnega sodelovanja in služb za podporo demokratičnemu vodenju države. Nekatere misije na Balkanu, ki so vsaj občasno prevzele državne funkcije, so povsem nekaj drugega kot uradi in centri OVSE na Kavkazu in v srednji Aziji, kjer se o vsakem večjem projektu razpravlja z vlado, ki mora z njim soglašati. Po eni strani se pojavljajo težnje k vse tesnejšemu sodelovanju z vladami in civilno družbo, medtem kot naj bi se ohranila prožnost misij OVSE na terenu, po drugi strani pa težnje – sočasne z dogajanjem v OZN – k vzpostavljanju misij, ki bi se ukvarjale z eno samo zadevo, npr. misija za trgovanje z ljudmi. Nameščena bi bila lahko v eni državi, v celi regiji ali v eni regiji OVSE.

V zadnjih nekaj letih v skupnosti OVSE poteka živahna razprava o izboljšanju učinkovitosti operacij na terenu. Ker so te ena glavnih pridobitev organizacije in so najpomembnejša primerjalna prednost, obstaja visoka stopnja prepričanja, da bodo OVSE in njene sodelujoče države dovolj pametne, da bodo ohranile in še naprej razvijale ta dragoceni instrument.

Prispevek nadzora nad orožjem k varnosti skupin

Poudarek večine sporazumov o nadzoru nad orožjem je na meddržavnih odnosih, nekateri pa se nanašajo tudi na varnost skupin. To velja za kodeks ravnanja OVSE glede politično-vojaških vidikov varnosti, sprejet 1994. Kodeks predvideva, da države »upoštevajo demokratični politični nadzor vojaških, paravojaških sil, sil za notranjo varnost ter obveščevalnih služb in policije kot nepogrešljivo sestavino stabilnosti in varnosti«; s tem vzpostavlja norme za zaščito pravic vseh družbenih in političnih skupin, ki bi bile lahko tarča ravnanja varnostnega sektorja. Kodeks tudi določa, da bodo države zagotovile, da »bo napotitev oboroženih sil na misije za notranjo varnost v skladu z ustavnimi postopki«, »v skladu z načeli pravne države« in »v sorazmerju s potrebami za izvajanje«. To je še pomembnejše, ker se nanaša na uporabo sile v notranjih krizah. Na ravni nadzora nad klasičnim orožjem isto vprašanje obravnava Dokument KVSE o stabilizacijskih ukrepih za lokalna krizna žarišča. Namen dokumentov o osebni in lahkem orožju in zalogah konvencionalnega streliva je tudi varovanje varnosti skupin, saj je osebno orožje največkrat uporabljeno orožje v konfliktih med skupinami, medtem ko lahko zaloge odvečnega streliva vplivajo na varnost skupin, ki živijo na sosednjih območjih.

3.2 Prizadevanja OVSE pri spodbujanju gospodarske in okoljske varnosti v državi

Obravnavanje interesov narodnih in drugih manjšin

Sodelujoče države OVSE so zavezane k varovanju interesov določenih skupin prebivalstva pri mnogih z varnostjo povezanih gospodarskih in okoljskih vprašanjih. Zaveze OVSE na področju človekove razsežnosti vplivajo tudi na gospodarsko in okoljske dejavnosti OVSE. Organizacija – ki jo po navadi predstavljajo Urad koordinatorja za gospodarske in okoljske dejavnosti in gospodarske enote ter uradniki za gospodarske zadeve v okviru operacij na terenu – zato namenja posebno pozornost gospodarskim in družbenim interesom narodnih in drugih manjšin. V Makedoniji je OVSE uporabila svojo politično težo in pozvala vlado k povečanju števila Albancev v državnem sektorju, predvsem v policiji in vojski. V Ukrajini je visoki komisar za narodne manjšine pozival k ponovnemu družbenemu in gospodarskemu vključevanju krimskih Tatarov ter organiziral mednarodno donatorsko konferenco v njihovo korist.

Sodelujoče države so zavezane tudi k reševanju varnostnih groženj, ki izhajajo iz trgovanja z ljudmi in nezakonitih migracij, ter k preprečevanju *»nasilja, nestrpnosti, ekstremizma in diskriminacije proti tem skupinam, vključno z migracijskimi delavci, prosilci za azil in drugimi priseljenci«* (Strategija za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju, Maastricht 2003). Predvsem operacije na terenu so postale visoko specializirane za varovanje interesov, tudi gospodarskih, v preteklosti izgnanih ali notranje razseljenih oseb, beguncev in tistih, ki so se vrnili. V velikem delu posovjetskega obdobja je OVSE spodbujala ponovno naselitev ter naturalizacijo izgnanih in notranje razseljenih oseb. S tesnim sodelovanjem z lokalnimi institucijami in mednarodnimi partnerji, kot sta Urad visokega predstavnika in UNHCR, je misija OVSE v Bosni in Hercegovini pripomogla k vračanju predvojnega premoženja, s čimer je obvarovala pravico beguncev in razseljenih oseb do vračanja. Druge misije v regiji so opravljale podobno delo. Vrnitvi in repatriaciji je bila namenjena posebna pozornost tudi v kampanji OVSE o spodbujanju obnove po konfliktu (8. ekonomski forum, Praga 2000).

Pri grožnjah, ki nastanejo zaradi konfliktov v državi ali med državami, ima OVSE dobro znano prakso ohranjanja stikov z različnimi gospodarskimi skupinami, kot so predstavniki narodnih manjšin, vodje organizacij za migrante, uradniki lokalne samouprave, predstavniki sindikatov za tisk, predstavniki malih in srednjih podjetij in okoljevarstvenih skupin. OVSE usmerja pozornost razvojnih in humanitarnih partnerskih organizacij na položaj prebivalcev, ki živijo na spornih območjih, kot so območja t. i. zamrznjenih konfliktov. Sodelovanje med gospodarsko in okoljsko razsežnostjo OVSE, visokim komisarjem OVSE za narodne manjšine in partnerskimi organizacijami, kot sta UNHCR ali Mednarod-

na organizacija za migracije, je imelo pomembno vlogo pri nastajajočih krizah in obnovi po konfliktu. Z bolj globalnega vidika je demografska gibanja, migracijo in težave pri vključevanju oseb, ki so pripadniki narodnih manjših, obravnaval 13. ekonomski forum (Praga 2005).

Varstvo prebivalstva pred okoljskimi tveganji

OVSE izhaja iz predpostavke, da »lahko ekološke nesreče zaradi naravnih vzrokov, gospodarskih dejavnosti ali terorističnih dejanj pomenijo resno grožnjo stabilnosti in varnosti«, in spodbuja države OVSE, naj »razmislijo o ratifikaciji obstoječih mednarodnopravnih dokumentov« ter »podpirajo njihovo popolno izvajanje v državah pogodbenicah« (Strateški dokument za gospodarsko in okoljsko razsežnost, Maastricht 2003). Posledica te zaveze je cilj, da je treba zaščititi prebivalstvo na ozemljih, ki so jih prizadele nesreče ali jih te ogrožajo zaradi industrijskih obratov, jedrskih elektrarn in odlagališč jedrskih odpadkov, udorov ali potresov. V izbranih primerih OVSE v svojih misijah na terenu poziva specializirane nacionalne in mednarodne partnerje k sodelovanju. Tako so bili sprejeti določeni ukrepi pri opozarjanju na grožnje glede pridobivanja jedrske energije v Armeniji. V Kirgiziji so bili začeti projekti za ureditev odlagališč odpadkov nevarnega urana.

Podpiranje boja proti terorizmu

Sodelujoče države OVSE ne obravnavajo samo gospodarskega vpliva na trgovanje z ljudmi, drogami, lahkim in osebnim orožjem (11. ekonomski forum, Praga 2003), ampak poudarjajo tudi pomen gospodarstva za mednarodni boj proti terorizmu. Pozornost namenjajo »obravnavanju vzrokov, kot sta gospodarska in družbena izključenost, ki lahko pomeni plodna tla za ekstremistične ideologije«, in si prizadevajo za »boj proti sivim conam organiziranega kriminala, vključno s trgovanjem z ljudmi in orožjem«, ter delujejo kot »most med regionalnimi pobudami, da bi določile skupne prednostne naloge« (Poročilo predsedujočega, Bukarešta 2001).

3.3 Prizadevanja OVSE pri spodbujanju človekove varnosti posameznih skupin

Varstvo pravic pripadnikov narodnih manjšin

Z začetkom vojne v nekdanji Jugoslaviji in nekaterih posovjetskih državah so se članice začele jasno zavedati posebnih potreb narodnih manjšin glede varnosti. V Helsinški listini so se že zavezale, da bodo »spoštovale pravico oseb, ki so pripadniki manjšin, do enakosti pred zakonom« ter da »jim bodo omogočile dejansko uživati človekove pravice in temeljne svoboščine«. Na nadaljevalnem zasedanju na Dunaju leta 1989 so sodelujoče države potrdile, da bodo »na svojem ozemlju izvedle vse potrebne zakonodajne, upra-

vne, sodne in druge ukrepe ter uporabile ustrezne mednarodne instrumente za zagotovitev varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin pripadnikov narodnih manjšin».

Zaradi dramatičnih dogodkov so sodelujoče države leta 1990 začele novo poglavje v varstvu manjšin. S sprejetjem podrobnega seznama obveznosti glede pravic manjšin na sestanku o človekovi razsežnosti v Kopenhagnu leta 1990 so zagotovile, da bodo ti ukrepi imeli pomembno mesto na evropskem političnem dnevnem redu. Kopenhagenska deklaracija ostaja glavni vir norm OVSE za varstvo narodnih manjšin.

Ženevsko poročilo sestanka strokovnjakov o narodnih manjšinah KVSE (1991) in sklepni dokumenti z vrhov v Helsinkih (1992), Budimpešti (1994) in Istanbulu (1999) so ponovno potrdili te norme. Na stockholmskem sestanku Sveta (1992) so iz očitnih razlogov razglasili, da se kršitve teh norm, kot na primer etnično čiščenje ali množična deportacija, ne bodo dopuščale. Sodelujoče države so tudi sprejele ukrepe za obravnavo posebnih problemov Romov in Sintov - narodne skupnosti, ki je razpršena po vsej celini (Budimpešta 1994).

Ko je KVSE ugotovila, kako so lahko etnične napetosti ključni vzrok za hudo nasilje v sodobni Evropi, je na helsinškem vrhu leta 1992 ustanovila institucijo visokega komisarja za narodne manjšine.

Visoki komisar za narodne manjšine je očitno instrument »preprečevanja konfliktov in kriznega upravljanja« (Helsinki 1992) in se pri svojem delu opira na zaveze OVSE o

Narodne manjšine

»Sodelujoče države bodo varovale etnično, kulturno, jezikovno in versko identiteto narodnih manjšin na svojem ozemlju ter ustvarjale razmere za spodbujanje te identitete.«

»Pripadniki narodnih manjšin imajo pravico do polnega in učinkovitega uresničevanja svojih človekovih pravic in temeljnih svoboščin brez diskriminacije in ob popolni enakosti pred zakonom. [...] Pripadnost narodni manjšini je stvar izbire posameznika in takšna izbira ne sme povzročati nikakršnih neugodnosti.«

»Pripadniki narodnih manjšin imajo pravico do svobodnega izražanja in ohranjanja svoje etnične, kulturne, jezikovne in verske identitete ter nje-nega razvoja kot tudi do ohranjanja in razvijanja svoje kulture v vseh njenih vidikih brez poskusov neprostovoljne asimilacije. Imajo tudi pravico do svobodne uporabe svojega maternega jezika v zasebnem in javnem življenju; do ustanavljanja in ohranjanja svojih lastnih izobraževalnih, kulturnih in verskih ustanov, organizacij ali društev [...]; do izpovedovanja svoje vere [...]; do nemotenega vzpostavljanja in ohranjanja medsebojnih stikov [...]; do razširjanja informacij v svojem maternem jeziku, dostopa do njih in njihove izmenjave.«

človekovi razsežnosti. Institucija visokega komisarja za narodne manjšine je s svojo edinstveno povezavo prve razsežnosti s tretjo jasen primer vsesplošne varnosti koncepta KVSE/OVSE.

Prizadevanja OVSE za spodbujanje strpnosti, razumevanja in sodelovanja

Države članice se zavedajo velike potrebe po strpnosti, razumevanju in sodelovanju in so zaskrbljene zaradi »dejanj nestrpnosti, diskriminacije, nasilnega nacionalizma, ksenofobije, antisemitizma in rasizma« (Helsinki 1992). To je rdeča nit celotnega dnevnega reda OVSE o medetničnih odnosih: od Deklaracije o nasilnem nacionalizmu, rasizmu, šovinizmu, ksenofobiji in antisemitizmu (Rim 1993) do odločitev iz Maastrichta (2003) in Sofije (2004) o strpnosti in nediskriminaciji. Leta 2004 so potekali trije večji dogodki: konferenca OVSE o antisemitizmu aprila v Berlinu, zasedanje o razmerju med rasistično, ksenofobično in antisemitistično propagando na internetu in zločini iz sovraštva junija v Parizu ter konferenca o boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji septembra v Bruslju. Deklaracije predsedujočega OVSE v Berlinu in Bruslju so povsod sprejeli z veliko pozornostjo. Decembra 2004 je predsedujoči imenoval tri osebne predstavnike, in sicer predstavnico za preprečevanje nestrpnosti, ksenofobije in diskriminacije, vključno z diskriminacijo proti kristjanom in pripadnikom drugih ver, predstavnika za preprečevanje antisemitizma ter predstavnika za preprečevanje nestrpnosti in diskriminacije do muslimanov.

Varstvo pravic migrantov

OVSE se ukvarja tudi s pravicami različnih skupin migrantov, od prosilcev za azil do predhodno deportiranih in razseljenih oseb, beguncev, povratnikov in delavcev migrantov. Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) se z oddelkom za migracije ukvarja z vprašanji svobode gibanja, nediskriminacije in izbire kraja prebivališča, predhodnih ukrepov za preprečitev razseljevanja in medčloveških stikov. Medtem ko so v devetdesetih letih 20. stoletja prevladovala vprašanja, kot so ponovna naselitev, naturalizacija, povrnitev lastninskih pravic in nastanitev, so zdaj vse večje pozornosti deležni prosilci za azil in delavci migranti. Organizacija si prizadeva vzpostaviti praktičen meddržavni mehanizem za uspešno ureditev tega področja.

Prispevek OVSE k varnosti posameznika

V zgodnjih fazah procesa KVSE je bilo vprašanje varnosti posameznika skoraj izključno omejeno na prizadevanja, povezana s človekovo razsežnostjo. V tem poglavju je prikazano, kako se je to vprašanje postopoma širilo in imelo vse pomembnejšo vlogo tudi pri zavezah drugih dveh razsežnosti.

4.1 Politično-vojaška varnost posameznika

Pomoč policije: Izboljšanje varnosti posameznika

Če posamezni državljani menijo, da je ogrožena njihova varnost, se obrnejo na policijo. Pri tem ni težav, če policija deluje profesionalno in je do konfliktov v državi nepristranska. V mnogih državah, posebno tistih z etnično-političnimi delitvami, pa lahko ta dva vidika varnosti posameznika povzročata težave.

V odgovor na to potrebo OVSE s pomočjo policijskih oddelkov svojih operacij na terenu in »enote za strateške policijske zadeve« v Sekretariatu pomaga mnogim državam pri ustanavljanju, reformi in/ali usposabljanju policije, vključno z večetnično policijo. Najboljši primer je policijska šola OVSE na Kosovu, ki je do konca leta 2004 izšolala skoraj 7000 policistov. OVSE je organizirala tudi šolanje večetnične policije v občinah Preševo, Medvedja in Bujanovac v južni Srbiji ter Makedoniji. OVSE poučuje policijske večšine v skupnosti s poudarkom na varnostnih potrebah posameznih državljanov na različnih območjih, med drugim v Armeniji, na Hrvaškem, v Makedoniji, Srbiji in Črni gori in – kot del večjega policijskega projekta – v Kirgiziji. Skoraj vsa prizadevanja v zvezi s policijo zajemajo posebno usposabljanje o organiziranem kriminalu, trgovanju z drogami in strukturnem razvoju policije.

Druge dejavnosti za povečanje varnosti posameznika

Mnoge operacije na terenu, na primer misija OVSE na Hrvaškem, se ukvarjajo z vračanjem beguncev, kar je eden bistvenih vidikov varnosti posameznika. Varnost posameznika je tudi cilj kampanj za ozaveščanje javnosti o trgovanju z ljudmi, ki so jih organizirale operacije na terenu v sodelovanju z ODIHR. Tudi boj OVSE proti grožnji, ki jo pomenijo ročno prenosljivi protiletalski obrambni sistemi, je boj proti grožnji varnosti posameznika, kot so morebitni teroristični napadi na civilna letala. Treba pa je priznati, da varnost posameznika ni izključno področje delovanja OVSE. Za varnost posameznika so seveda odgovorne predvsem posamezne sodelujoče države. Visokemu komisarju za narodne manjšine je med njegovim mandatom celo izrecno prepovedano obravnavati posamezne primere.

4.2 Prizadevanja OVSE pri spodbujanju gospodarske in okoljske varnosti posameznika

OVSE kot politična organizacija običajno v posameznih primerih ne zagotavlja nikakršnega pravnega ali drugačnega varstva. Kljub temu meni, da mora obravnavati take primere, če ti kažejo, da sodelujoče države ne izpolnjujejo posebnih norm in načel. OVSE se je zavezala, da bo *»pospeševala in spodbujala učinkovito izvajanje državljanskih, političnih, ekonomskih, socialnih, kulturnih in drugih pravic ter svoboščin, ki izhajajo iz človekovega dostojanstva in so bistvenega pomena za njegov svobodni in celostni razvoj«* (Helsinška listina 1975). OVSE torej obravnava trpljenje posameznikov kot problem, še posebno če je posledica večjih nepravilnosti. Organizacija se je zavezala, da bo obravnavala primere državljanov, ki si prizadevajo za dobro vodenje držav in udeležbo javnosti. Podpira podjetnike, ki vodijo mala in srednja podjetja, delavce, ki se borijo proti diskriminaciji in jim ni priznana pravica do ustanavljanja sindikatov ali včlanitve vanje, migrante in delavce migrante, žrtve terorizma, ljudi, ki so bili izpostavljeni trgovini z ljudmi ali nacionalnemu in mednarodnemu kriminalu, žrtve spopadov in družbeno ranljive ljudi.

OVSE sestavlja kratka poročila o posameznih primerih in nanje opozarja vlade in večje mednarodne partnerje, kot sta Svet Evrope in EU. Zlasti operacije OVSE na terenu delujejo kot posrednik pri opozarjanju mednarodnih organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč (kot npr. Evropska banka za obnovo in razvoj, Mednarodna organizacija za migracije, Urad visokega komisarja ZN za begunce ali Svetovna banka), človekove pravice, okoljevarstvenih in drugih varnostnih organizacij (npr. Amnesty International, Greenpeace, Transparency International ali visoki komisar ZN za človekove pravice) ter nacionalnih izvajalskih agencij in nevladnih organizacij na posamezne primere. V določenih primerih OVSE opazuje sodne procese proti posameznikom, ki jim sodijo, ker so uresničevali svoje pravice.

Države članice so se zavezale, da bodo zavzele strogo stališče do korupcije v gospodarskem in političnem življenju (Istanbul 1999). S spodbujanjem preglednosti in dobrega vodenja države v gospodarskih in okoljskih zadevah (9. ekonomski forum, Praga 2001) so se začele kampanje o zagotavljanju varstva pravic državljanov. Skupni ukrepi so bili izvedeni v sodelovanju z mednarodnimi partnerji in nevladnimi organizacijami.

Glede varstva okolja sodelujoče države OVSE *»poudarjajo pomembno vlogo dobro obveščene družbe pri omogočanju javnosti in posameznikom, da dajejo pobude za izboljšanje okolja«,* in se zavezujejo k *»spodbujanju javne ozaveščenosti in izobrazbe o okolju ter poročanju javnosti o vplivu okolja na politike, projekte in programe«* (Pariška

listina 1990). Kot primer je mogoče navesti Turkmenistan, v katerem je OVSE izvedla vrsto seminarjev o okoljskem izobraževanju za srednješolce. Mnoge operacije OVSE na terenu in okoljevarstvene skupine so združile moči pri pospešenem lobiranju za sprejetje in uresničevanje Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do varstva pravic v okoljskih zadevah. O uspešnosti teh kampanj priča udeležba javnosti in vlad pri mnogih okoljskih vprašanjih, na katera je opozorila OVSE, kot na primer varnost jedrskih naprav, čezmejni učinek industrijskih nesreč, nezakonit prevoz in odlaganje strupenih in nevarnih odpadkov ter zmanjšanje občutljivosti za naravne in tehnološke katastrofe. V več sodelujočih državah je imela OVSE pomembno vlogo pri doseganju kompromisov med nasprotnimi interesi.

4.3 Prispevek OVSE k človekovi varnosti posameznika

Razvoj zavez o varstvu človekovih pravic posameznika

V sedemdesetih letih 20. stoletja je bila Helsinška listina edini vseevropski mednarodni sporazum, ki je priznaval bistveno medsebojno odvisnost politične in vojaške varnosti, gospodarskih odnosov in človekovih pravic za splošno vodenje zadev v državah in med njimi. Glavni dosežek Helsinkov je bil vzpostavitev povezave med »košaricami« zadev, ki so jih po tradiciji obravnavali ločeno.

Pod naslovom »Sodelovanje na humanitarnem in drugih področjih« tretja košarica Helsinške listine navaja 25 posebnih zahtev v zvezi s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, vključno s povečano izmenjavo v kulturi in izobraževanju, širšim razširjanjem informacij, »svobodnejšim gibanjem in stiki posamezno in skupno, zasebno in uradno med osebami, institucijami in organizacijami sodelujočih držav«, ter reševanjem humanitarnih vprašanj. Tako se pripomore h krepitvi miru in razumevanja med narodi.

KVSE/OVSE je z leti stalno širila človekovo razsežnost evropske varnosti. Oblikovala je načela, norme in zaveze, ki opredeljujejo temelje človekove varnosti posameznika. »Popolno sprejetje najvišje vrednote človekove osebnosti« v vsaki evropski državi (Kopenhagen 1990) je pomenilo kulturni preboj za vso celino.

Razvoj instrumentov za uresničevanje človekovih pravic

Za zagotavljanje pravic in svoboščin vseh posameznikov, ki živijo na njenem območju, je OVSE razvila instrumente človekove razsežnosti, vključno z deklaracijami in drugimi politično zavezujočimi resolucijami, konferencami, sestanki, seminarji in akcijskimi načrti. Ti vključujejo tudi operacije OVSE na terenu in tri institucije OVSE: Urad za

demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR), visokega komisarja za narodne manjšine (HCNM) in predstavnika za svobodo medijev (FOM). OVSE pa nima organa, na katerega bi posamezniki lahko naslavljali prošnje. Nima niti pooblastil za pregon zaradi kršitev ali neuresničevanja zavez, vendar pa si prizadeva opozarjati, vzpostavljati dialog in pomagati.

Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR)

Urad za demokratične institucije in človekove pravice je ključna institucija OVSE za uresničevanje zavez o človekovi razsežnosti. Izhaja iz Pariške listine iz leta 1990, s katero je bil ustanovljen Urad za svobodne volitve v Varšavi. Na Ministrskem svetu v Pragi (1992) so bile naloge tega urada razširjene, urad pa so spremenili v ODIHR. Na vrhovih v Helsinkih (1992) in Budimpešti (1994) je ODIHR dobil nalogo opazovati uresničevanje zavez o človekovi razsežnosti in pri tem pomagati kot okvir za dvostranska in mednarodna zasedanja ter kot forum za izmenjavo informacij. Široki javnosti sta najbolj znani opazovanje volitev ODIHR in zagotavljanje pomoči pri organizaciji in izvedbi volitev.

ODIHR je sestavljen iz treh glavnih oddelkov – Oddelka za demokratizacijo, Oddelka za človekove pravice in Oddelka za volitve – skupaj s kontaktno točko za vprašanja Romov in Sintov. Najnovejši del ODIHR je Program za strpnost in nediskriminacijo z lastno delovno enoto. ODIHR sklicuje letne sestanke o izvajanju človekove razsežnosti, dodatne sestanke in seminarje o človekovi razsežnosti ter druge sestanke za uspešnejše izpolnjevanje zavez sodelujočih držav OVSE, da bi spodbujal razprave o posebnih vprašanjih človekove razsežnosti. ODIHR ima več kot 100 uslužbencev iz 25 držav in tesno sodeluje z drugimi ustreznimi organizacijami, kot so visoki komisar ZN za begunce, Svet Evrope, Evropska unija in mnoge nevladne organizacije.

Opazovanje spoštovanja človekovih pravic

Sodelujoče države OVSE *»posamezno ali skupaj z drugimi spoštujejo pravice vsakogar, proučujejo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin in razpravljajo o njih ter razvijajo zamisli za izboljšanje varstva človekovih pravic«* (Kopenhagen 1990). V skladu s to zavezo OVSE v sodelujočih državah opravlja raziskave in analizira stanje človekovih pravic. Dejavnosti Oddelka ODIHR za človekove pravice zajemajo varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, varovanje človekovih pravic v boju proti terorizmu, opazovanje sodnih procesov in priporov, razširjanje informacij o smrtni kazni ter izvajanje programov usposabljanja in izobraževanja na področju človekovih pravic. Konkretni primeri so projekt opazovanja sojenja v Azerbajdžanu, poučevanje uzbekistanskih žensk o njihovih pravicah in usposabljanje kazahstanskih nevladnih organizacij, ki spremljajo stanje človekovih pravic. Operacije OVSE na terenu se ukvarjajo s podobnimi nalogami. Naloga urada OVSE v Minsku je predvsem, da



Aktivnosti OVSE na področju volitev: izvedba lokalnih volitev na Kosovu 28.10.2000.

pomaga beloruski vladi pri vzpostavljanju institucij, utrjevanju vladavine prava, razvijanju odnosov s civilno družbo in da ta proces opazuje ter o njem poroča.

Opazovanje volitev

Sodelujoče države OVSE »izjavljajo, da je volja ljudi, ki jo svobodno in jasno izražajo na rednih in poštenih volitvah, temelj za pooblastila in legitimnost vsake vlade« (Kopenhagen 1990). OVSE je s to zavezo postala glavna zagovornica pravice državljanov do sodelovanja pri vodenju njihovih držav. Danes je OVSE vodilna evropska organizacija za opazovanje volitev in ustrezno pomoč. Pri opazovanju upošteva zavezo sodelujočih držav »povabiti opazovalce iz katerih koli drugih sodelujočih držav KVSE ter katero koli ustrezno zasebno ustanovo in organizacijo, ki to želi, k opazovanju poteka njihovih nacionalnih volitev« (Kopenhagen 1990).

ODIHR je z leti razvil široko uveljavljen in izpopolnjen sistem opazovanja nacionalnih in lokalnih volitev. Zajema vse prvine demokratičnih volitev, kot so pravni okvir, organizacija volitev, volilna kampanja in področje medijev, določbe za pritožbe in prizive, glasovanje, štetje glasov in objava izidov. Vse to jasno kaže, da pomoč ODIHR pri volitvah krepko presega delo, povezano z opazovanjem na dan volitev, in vključuje tudi vrsto projektov tehnične pomoči, ki potekajo v sodelovanju s sodelujočimi državami. Metodologija ODIHR za opazovanje volitev je bila opisana v priročniku za opazovanje volitev. Drugi specializirani priročniki so Opazovanje sodelovanja žensk pri volitvah, Opazovalci domačih volitev, Smernice za ocenjevanje pravnega okvira

volitev in Smernice za izboljšanje sodelovanja narodnih manjšin pri volitvah. ODIHR praviloma sodeluje z drugimi mednarodnimi opazovalnimi misijami, operacijami na terenu in s Parlamentarno skupščino OVSE.

Do zdaj so misije ODIHR za opazovanje volitev izvajale dejavnosti v skoraj 30 državah, tudi v Franciji, Veliki Britaniji in ZDA. ODIHR je od začetka leta 2002 do aprila 2005 objavil več kot 200 poročil o volitvah. Samo v letu 2004 je namestil skupno 15 opazovalnih in ocenjevalnih misij in v Afganistan poslal skupino za pomoč pri volitvah. S to nalogo se je tako ukvarjalo okoli 5000 kratkoročnih in 400 dolgoročnih opazovalcev.

Na Ministrskem svetu v Maastrichtu leta 2003 so se sodelujoče države odločile, da bodo proučile načine za izboljšanje učinkovitosti pomoči pri volitvah in ugotovile potrebo po dodatnih zavezah glede volitev. Ustrezna vprašanja, ki jih niso v celoti obravnavali v Kopenhagenskem dokumentu leta 1990, so referendumi in »ponovne« volitve, tehnologije elektronskega glasovanja in štetja glasov, standardi razvoja volitev pri drugih mednarodnih organizacijah in, seveda, izpolnjevanje obstoječih zavez. Razprava o teh vprašanjih se nadaljuje, saj se tudi na Ministrskem svetu v Sofiji leta 2004 še ni končala.

Pomoč pri dobrem vodenju držav in vladavini prava

Oddelek za demokratizacijo ODIHR si prizadeva predvsem za spodbujanje demokratičnega vodenja držav in vladavine prava, spodbujanje enakosti spolov in svobode gibanja ter zagotavljanje zakonodajne podpore. Programi demokratičnega vodenja držav vključujejo dejavnosti, kot so vzpostavitev vladnih in nevladnih institucij, usposabljanje državnih in lokalnih uradnikov in podpiranje lokalne samouprave. Programi za enakost spolov so trenutno usmerjeni na tri ključna področja: razvoj usposabljanja žensk za vodenje in njihovo vlogo pri odločanju, preprečevanje nasilja nad ženskami in boj proti njemu ter izboljšanje lokalnega znanja glede spolov. Dejavnosti v zvezi s svobodo gibanja vključujejo pravice migrantov, regionalno in podregionalno sodelovanje pri določenih vprašanjih ter pomoč sodelujočim državam pri uvajanju sistemov za popis prebivalstva. Zakonodajna podpora ODIHR vključuje neposreden dostop do podatkovne zbirke prek računalnika in zajema čez 5000 enot ustrezne zakonodaje.

ODIHR je ustvaril temeljne mehanizme za podporo in financiranje manjših projektov, za katere so dali pobudo lokalni akterji in ki so bili izvedeni skupaj z misijami OVSE na terenu. Pogosto je namen spodbujanja takih pobud preprečevati ali reševati spore na problematičnih lokalnih območjih, kar gre z roko v roki s projekti za krepitev dela nevladnih organizacij. Projekti na osnovni ravni vključujejo izobraževalne programe, tehnično pomoč, kampanje za seznanjanje z vprašanji človekove razsežnosti, dejavnosti za boj proti nedovoljeni trgovini z ljudmi, projekte za enakost spolov ter dejavnosti za preprečevanje mučenja in spodbujanje svobode vere. V zadnjih letih so operacije OVSE

na terenu precej razširile svoja prizadevanja za pomoč pri demokratizaciji. Podobno kot na drugih področjih delovanja OVSE ima delo, ki temelji na projektih, vedno večjo vlogo.

Predstavniki OVSE za svobodo medijev

Ohranjanje svobode medijev je ključno vprašanje varstva človekovih pravic in spodbujanja demokracije. Dejavnosti OVSE na terenu so osredotočene na institucijo predstavnika za svobodo medijev, ki je bila ustanovljena na vrhu v Lizboni leta 1996. V skladu s svojim mandatom predstavnik za svobodo medijev spremlja razvoj dogodkov na področju medijev, tako da se lahko ob hujšem neupoštevanju načel OVSE hitro odzove. Pri domnevnem hujšem neupoštevanju načel si predstavnik prizadeva vzpostaviti neposreden stik z zadevno državo in drugimi vpletenimi stranmi, zagotavlja pomoč, prispeva k reševanju problema in obvešča sodelujoče države, tako da o tem poroča Stalnemu svetu. Tako predstavnik za svobodo medijev varuje poklicno skupino, ki je bistvenega pomena za ohranjanje in razširjanje vrednot OVSE: novinarje in druge delavce v medijih. Druga glavna naloga predstavnika za svobodo medijev je pomagati sodelujočim državam, da se doseže popolno upoštevanje zavez OVSE glede svobode izražanja in svobode medijev.

Predstavniki OVSE za svobodo medijev je opredelil dve splošni ključni grožnji svobodi medijev. Prva je »*strukturna cenzura*« v obliki posrednega političnega in ekonomskega pritiska, npr. monopol ali nadzor nad proizvodnjo in uvozom časopisnega papirja, monopol nad distribucijo in poskusi preprečitve oglaševanja v opozicijskih medijih. Medtem ko se »*strukturna cenzura*« pojavlja predvsem v vzhodni Evropi in na območju nekdanje Sovjetske zveze, pa v vseh državah, tudi najnaprednejših demokracijah, vladni uradniki in komercialna podjetja zlorablajo zakone o obrekovanju in razžalitvi. Novembra 2004 je predstavnik organiziral v Parizu delavnico o tem vprašanju, na njej pa so izoblikovali strokovna priporočila o tem, kaj je mogoče storiti za dekriminalizacijo obrekovanja in razveljavitev zakonov o razžalitvi.

Zaradi vse večjega pomena interneta je predstavnik OVSE v Amsterdamu v letih 2003 in 2004 organiziral konferenci o svobodi medijev v razmerju do novega medija. Druga konferenca OVSE o internetu je izdelala priporočila in določila najboljše prakse za njeno uporabo. Predstavnikovo delo dopolnjujejo posebni projekti za ciljne skupine, kot so »*mobile.culture.container*«, mobilni debatni klub za mlade, ki so potovali po Bosni in Hercegovini, Hrvaški ter Srbiji in Črni gori.

Varstvo svobode vere ali prepričanja

Varstvo svobode misli, vesti, vere ali prepričanja je eno najbolj temeljnih vprašanj o človekovih pravicah. Zaveze OVSE na tem področju so pomembno prispevale k oblikovanju smernic evropskega javnega mnenja. ODIHR je ustanovil Svetovalni odbor izvedencev za svobodo vere ali prepričanja, ki obravnava vprašanja, kot so nacionalna zakonodaja o verskih zadevah, krepitev dialoga z verskimi skupinami in spodbujanje strpnosti s pomočjo izobraževalnih sistemov in medijev. ODIHR izvaja seminarje v zvezi z medverskimi zadevami in sodeluje z ustreznimi posamezniki in organizacijami v sodelujočih državah.

Prizadevanja za medverski dialog in versko strpnost so postala posebej nujna po 11. septembru 2001. Organizacija je dala številne izjave o svoji politiki, od splošnega zavračanja pripisovanja terorizma določeni državi ali veri (Bukarešta 2001) do ponovne potrditve, da *»dejanja proti terorizmu niso usmerjena proti določeni veri, državi ali narodu«* (Porto 2002), hkrati pa je spodbujala medkulturni in medverski dialog.

Spodbujanje enakosti spolov in varstvo pravic žensk

OVSE se je več let posvečala spodbujanju enakosti spolov, napredku na področju pravic žensk ter dejavni udeležbi žensk v družbi. Organizacija izvaja *»ukrepe za odpravo vseh vrst diskriminacije žensk«* (Istanbul 1999). OVSE je vidike preprečevanja konfliktov, povezanih s spolom, in krizno upravljanje opredelil kot vprašanja, ki se jim je treba resno posvetiti (Oslo 1998). Svetovalci za enakost spolov so zaposleni na Sekretariatu OVSE, v ODIHR in na številnih misijah. Skupina ODIHR za enakost spolov izvaja posebne projekte, svetovalci za enakost spolov pa opazujejo druga delovna področja, da bi zagotovili, da se upošteva potreba po zagotavljanju enakosti spolov. Kot organizacija se je OVSE zavezala, da bo upoštevala potrebo po ravnotežju med spoloma pri zaposlovanju osebja za svoje institucije in operacije na terenu (Istanbul 1999). Stalni svet je odobril Akcijski načrt OVSE o vprašanjih enakosti spolov (2000). Novi akcijski načrt za zagotavljanje enakosti spolov je bil sprejet na Ministrskem svetu v Sofiji (2004).

Preprečevanje nezakonite trgovine

Boj proti različnim oblikam nezakonite trgovine je bil od leta 1990 pomembna sestavina celovitega koncepta varnosti OVSE. Tako je bila trgovina z ljudmi zaradi prisilnega in izkoriščevalskega dela in spolnega izkoriščanja označena kot ena od najhujših zlorab človekovih pravic v regiji OVSE. Strukture OVSE za boj proti nezakoniti trgovini so ODIHR, operacije na terenu, posebni predstavnik za boj proti trgovini z ljudmi, Sekretariat, predvsem Enota za strateške policijske zadeve, Enota za podporo v boju proti nezakoniti trgovini, deli Centra za preprečevanje konfliktov in Urad koordinatorja za ekonomske in okoljske dejavnosti, ki je razvil vrsto posebnih programov od ozaveščanja do revizije zakonodaje in vzpostavitve nevladnih organizacij. Zaveze OVSE glede ukrepov in instru-

mentov za preprečevanje nezakonite trgovine so navedene v Akcijskem načrtu OVSE za boj proti trgovini z ljudmi, ki je bil sprejet julija 2003. Temelji na prispevkih številnih sodelujočih držav na Ministrskih svetih na Dunaju (2000), v Portu (2002) in Maastrichtu (2003). Pozneje so na Ministrskem svetu v Sofiji (2004) odločili, da sprejmejo dopolnilo k akcijskemu načrtu, ki bo urejalo posebne potrebe otrok žrtev nezakonite trgovine.

S sprejetjem akcijskega načrta je bila imenovana tudi posebna predstavnica za boj proti trgovini z ljudmi. Predstavnici je v pomoč Enota za podporo v boju proti trgovini z ljudmi, ki ima sedež v Sekretariatu OVSE. Naloga predstavnice je pomagati sodelujočim državam pri izpolnjevanju njihovih zavez iz akcijskega načrta, ozaveščati javnost in politike ter zagotoviti učinkovito sodelovanje znotraj OVSE ter z drugimi mednarodnimi agencijami in organizacijami.

Institucionalna narava OVSE

Institucionalni razvoj KVSE/OVSE ni nikoli potekal po kakem načrtu, temveč je bil prejel rezultat nujnih potreb in izzivov, s katerimi se je OVSE srečevala. Institucionalna rast, katere gonilna sila so bile vedno razmere, je vodila v precej zapleteno in raznovrstno mrežo institucij in struktur OVSE.

Od Helsinkov leta 1975 dalje so se s procesom KVSE stalno razvijala skupna načela, norme in zaveze. Za dialog in sodelovanje je bilo treba ustvariti učinkovite operative in institucionalne rešitve. Med letoma 1975 in 1990 so neprekinjenost procesa KVSE ohranjali z obsežnimi nadaljevalnimi zasedanji: beograjskim nadaljevalnim zasedanjem med oktobrom 1977 in marcem 1978, madridskim nadaljevalnim zasedanjem med novembrom 1980 in septembrom 1983 ter dunajskim nadaljevalnim zasedanjem med novembrom 1986 in januarjem 1989.

Preoblikovanje *Konference* o varnosti in sodelovanju v *Organizacijo* za varnost in sodelovanje je potekalo v več stopnjah med pariškim vrhom leta 1990 in budimpeštanskim vrhom leta 1994. V Parizu so se sodelujoče države odločile, da ustanovijo Sekretariat KVSE, Center za preprečevanje konfliktov in Urad za svobodne volitve, ki je predhodnik ODIHR. Skupaj so prve institucionalne strukture štejele devet uradnikov in tehnično osebje. S krepitvijo procesa odločanja KVSE, uveljavitvijo vloge visokega komisarja za narodne manjšine, operacij na terenu in širitvijo mandata ODIHR je bil helsinški vrh leta 1992 ključni dogodek za preoblikovanje iz Konference v Organizacijo, sprememba pa je bila tudi formalno potrjena leta 1994 v Budimpešti.

Politična narava OVSE

OVSE je srednje velika mednarodna organizacija, regionalni dogovor v skladu z 8. poglavjem Ustanovne listine OZN. Vendar pa nima vidnejše pravne sposobnosti po mednarodnem pravu. Čeprav so se o vzpostavitvi pravne sposobnosti dogovarjali od stockholmskega Ministrskega sveta leta 1992 dalje, soglasje ni bilo doseženo. Na Ministrskem svetu v Rimu leta 1993 so sodelujoče države sprejele odločitev o pravni sposobnosti ter privilegijih in imunitetah, po katerih so bile same dolžne prenesti pravno sposobnost na OVSE. Ta pristop se ni posrečil, vendar pa se od takrat o zadevi razpravlja na neformalnih delovnih skupinah.

V Helsinški listini so se sodelujoče države zavezale, da bodo izpolnjevale obveznosti po mednarodnem pravu, mednarodnih pogodbah in sporazumih. Razvile so tudi koncept političnih zavez, namenjenih zagotavljanju varnosti in sodelovanja na evropski celini. Čez čas se je iz teh obveznosti izoblikovalo nekaj, čemur danes včasih pravimo kar *acquis* OVSE, ali pogosteje, norme, načela in zaveze OVSE. Uporabljata se oba izraza.

Odločitve, ki jih sprejme OVSE, so politično, ne pa tudi pravno zavezujoče. To je mnogim državam zagotovo olajšalo odločitev, da soglašajo z daljnosežnimi zavezami, organizaciji pa obenem podeljuje visoko stopnjo prožnosti s političnega vidika in pri samem delovanju.

Postopki in organi odločanja OVSE

Odločitve se v OVSE sprejemajo s soglasjem. V skladu s sklepnimi priporočili helsinških posvetovanj iz leta 1973 (znano »Modro knjigo«) je *»soglasje dano, če predstavnik ne izrazi in predloži nobenega zadržka, ki bi pomenil oviro pri sprejemanju zadevne odločitve«*. Države lahko določenim odločitvam dodajajo razlagalne izjave, vendar te ne preprečujejo sprejetja odločitve. Edina izjema pri pravilu soglasja, opredeljena na Ministrskem svetu v Pragi leta 1992, določa, da *»ob jasnih, grobih in nepopravljenih kršitvah ustreznih zavez KVSE«* Svet lahko ustrežno ukrepa, *»tudi v odsotnosti zadevne države, če je to potrebno«*. Tako delovanje je omejeno na politične ukrepe zunaj ozemlja zadevne države.

OVSE razpolaga s hierarhijo vsenamenskih organov odločanja – od vrhov in Ministrskih svetov do srečanj Visokega sveta in Stalnega sveta (PC). Forum za varnostno sodelovanje deluje kot ločen pogajalski organ in organ odločanja v skladu s svojimi pristojnostmi. Prvotno je potekal vrh na dve leti, vendar je bil zadnji v Istanbulu leta 1999. Ministrska srečanja potekajo vsako leto, prav tako Visoki svet, ki se trenutno sestaja enkrat letno, vendar le kot Ekonomski forum. Zato so se iz rednih srečanj Stalnega sveta in Forum za varnostno sodelovanje razvili vsakdanji organi odločanja OVSE. Stalnemu svetu je pri odločanju v pomoč še pet pomožnih organov: Pripravljalni odbor, ustanovljen na vrhu v Istanbulu leta 1999, Svetovalni odbor za upravljanje in finance, Pododbor za gospodarske in okoljske zadeve, Kontaktna skupina s sredozemskimi partnericami za sodelovanje in Kontaktna skupina z azijskimi partnericami za sodelovanje. Tudi Stalnemu svetu in Forumu za varnostno sodelovanje je v pomoč več formalnih in neformalnih delovnih skupin, kot so Delovna skupina o pravni sposobnosti, Delovna skupina o reformi OVSE, Neformalna delovna skupina o enakosti spolov in proti trgovini z ljudmi, Neformalna delovna skupina o boju proti terorizmu, Neformalna delovna skupina o varnosti na mejah OVSE in konceptu vodenja ter Neformalna delovna skupina o izboljšanju delovanja in učinkovitosti operacij na terenu. Ti organi sicer ne sprejemajo odločitev, vendar vsi prispevajo k oblikovanju politike OVSE.

Parlamentarna skupščina OVSE

Parlamentarna skupščina OVSE je bila ustanovljena na pariškem vrhu leta 1990. Ker je sestavljena iz članov zakonodajnih organov sodelujočih držav, prispeva k oblikovanju politik OVSE. Njen temeljni poslovnik, metode dela, velikost, mandat in porazdelitev glasov so bili določeni na visoki ravni, na srečanju voditeljev parlamentov v Madridu leta



Zasedanje Stalnega sveta OVSE v Kongresnem centru Hofburg na Dunaju.

1991. Mednarodni sekretariat Skupščine ima sedež v Kopenhagnu, pisarno pa ima tudi na Dunaju.

Parlamentarna skupščina se srečuje na letnih zasedanjih ter dodatnih jesenskih in zimskih srečanjih. Deklaracije in resolucije se oblikujejo v treh generalnih odborih glede na tri razsežnosti OVSE in v *ad hoc* odborih o preglednosti in odgovornosti v OVSE za Abhazijo, Belorusijo in Moldavijo. Predsednik Parlamentarne skupščine je imenoval posebne predstavnike za enakost spolov, vprašanja trgovine z ljudmi, sredozeemske zadeve in konflikt v Gorskem Karabahu. Delo Parlamentarne skupščine usklajujeta skupina, ki jo sestavljajo predsednik, devet podpredsednikov in blagajnik, in Stalni odbor, ki ga sestavljajo vodje nacionalnih delegacij pri Skupščini in predsedujoči treh generalnih odborov.

V nasprotju s Svetom Evrope OVSE nima formalnih pravil, ki bi urejala odnose med Parlamentarno skupščino in medvladno razsežnostjo organizacije. Čeprav v postopku odločanja niso obvezujoče, pa resolucije Parlamentarne skupščine lahko vplivajo na politike OVSE. Poleg sodelovanja v razpravah Skupščine poslanci Parlamentarne skupščine dosti sodelujejo tudi pri opazovanju volitev.



Minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel v pogovoru z generalnim sekretarjem OVSE Janom Kubišem na zasedanju Ministrskega sveta OVSE v Maastrichtu 1. in 2. decembra 2003.

Funkcionalne institucije OVSE

OVSE ima tri funkcionalne institucije, od katerih je vsaka pristojna za določeno področje – Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR), visokega komisarja za narodne manjšine (HCNM) in predstavnika za svobodo medijev (FOM).

Vse tri neposredno imenuje Ministrski svet. Dnevno poročajo Stalnemu svetu in predsedujočemu OVSE. Čeprav precej majhne – v Uradu za demokratične institucije in človekove pravice je zaposlenih nekaj več kot 100 ljudi, visoki komisar zaposluje okrog 20 uslužbencev, predstavnik za svobodo medijev pa še manj – imajo te institucije v okviru proračuna OVSE ločene proračune in uživajo visoko stopnjo samostojnosti. Koordinator za gospodarske in okoljske dejavnosti OVSE je pristojen za posebno področje, vendar ne deluje kot ločena institucija, temveč neposredno pod nadzorom generalnega sekretarja.

Operativne institucije

Predsedujoči OVSE – položaj zaseda zunanji minister države, ki v tistem letu predseduje OVSE – in generalni sekretar sta ključna nosilca izvršilnih funkcij v organizaciji. Predsedujoči OVSE ima vso odgovornost za izvršne ukrepe, pa tudi generalni sekretar dela po njegovih navodilih. Po ustreznem posvetovanju s sodelujočimi državami predsedujoči pripravlja srečanja Ministrskega sveta in jih vodi, prevzema pobudo pri izvajanju odločitev Sveta, daje izjave v imenu organizacije, imenuje vodje misij in skrbi za politično vodstvo operacij na terenu. Predsedujoči vodi tudi srečanja Stalnega sveta in drugih organov. Predsedujoči OVSE lahko določi osebne predstavnike in odposlance ter ustanovi *ad hoc* pripravljalne skupine za posebne naloge. Sedanji, nekdanji in prihodnji predsedujoči – ali njihovi predstavniki – skupaj predstavljajo trojko OVSE.

Generalni sekretar, ki ga imenuje Ministrski svet za tri leta z možnostjo enkratnega podaljšanja, predstavlja predsedujočega in mu pomaga pri vseh dejavnostih. Generalni sekretar nadzoruje Sekretariat in podpira politični dialog med sodelujočimi državami, pomaga pri pripravi srečanj OVSE in opozarja na vprašanja, ki sodijo v njegovo pristojnost (Sofija 2004). Vprašanje krepitve položaja generalnega sekretarja, povezano z uravnoteženjem nepovezanosti, ki je posledica vsakoletnega menjavanja predsedstva, je eno od tistih, o katerih trenutno poteka razprava o reformi OVSE. Obstaja močna težnja, da bi v tej smeri naredili nadaljnje korake. Generalnega sekretarja podpira Sekretariat.

Proračun in osebje

Skupni proračun OVSE – približno 170 milijonov evrov v letu 2005 – financirajo sodelujoče države po dveh lestvicah prispevkov: standardni lestvici prispevkov in lestvici prispevkov za večje misije in projekte OVSE, npr. misijo v Bosni in Hercegovini in misijo na Kosovu. Okrog 75 odstotkov proračunskih sredstev se porabi za operacije na terenu, 15 odstotkov je dodeljenih Sekretariatu, približno 10 odstotkov pa namenjenih za tri institucije OVSE – predstavnika za svobodo medijev, visokega komisarja za narodne manjšine in Urad za demokratične institucije in človekove pravice. OVSE je torej organizacija s skromnimi sredstvi, ki pa jih učinkovito porablja. Dodaten vir sredstev, ki niso vključena v skupni proračun, so prostovoljni prispevki držav ali mednarodnih organizacij za določene projekte.

V vseh kategorijah osebja je v začetku leta 2005 za OVSE delalo 3560 posameznikov, med njimi 440 oseb za Sekretariat in institucije OVSE. Ker se pogodbeno strokovno osebje zaposluje za določen čas, OVSE ni karierna organizacija. Ena od posledic tega je, da ima omejen institucionalni spomin, kar skrbi nekatere udeležence v razpravi o reformi. Dodeljeno mednarodno osebje, ki večinoma dela v operacijah na terenu, misijah, trenutno šteje okrog 750 posameznikov. Pošiljajo in plačujejo jih sodelujoče države, medtem ko OVSE prispeva dnevnice. Sistem dodeljevanja omogoča organizaciji hitro in prožno obli-

kovanje ter razporeditev operacij na terenu ob nižjih stroških. V operacijah na terenu je trenutno zaposlenih približno 2370 lokalnih uslužbencev.

Operacije OVSE na terenu

Običajno morajo biti izpolnjeni trije pogoji, preden je mogoče organizirati operacijo na terenu. Z državo gostiteljico mora biti sklenjen memorandum o soglasju, mandat in proračun pa mora potrditi Stalni svet. Mandati se sprejmejo za šest ali dvanajst mesecev, po koncu tega obdobja pa jih je treba podaljšati. Operacije na terenu vodijo vodje misij, vodje uradov ali vodje centrov, ki jih imenuje predsedujoči OVSE, njemu so tudi odgovorni in mu morajo poročati, obenem pa tudi Stalnemu svetu. Vodje misij imajo pri vodenju vsakodnevnega dela precej proste roke, kar omogoča, da operacije na terenu delujejo prožno in se prilagajajo spreminjajočim se razmeram.

»Operacije na terenu« je izraz za izredno širok spekter dejavnosti. Operacija na terenu lahko šteje samo štiri mednarodne uslužbence, kot npr. v majhnih uradih in centrih OVSE na južnem Kavkazu in v srednji Aziji, ali pa 2000, kot je bilo načrtovano za verifikacijsko misijo na Kosovu. Operacije na terenu delujejo na podlagi zelo različnih mandatov in v številnih različnih političnih okoljih, od tradicionalnih predstavništev na terenu, posredovanj, kot je npr. skupina OVSE v Minsku, do projektov, ki jih izvajajo tretje strani, kot je Akademija OVSE v Biškeku. Pri sedanji razpravi o reformi operacij na terenu se upošteva velika raznolikost dejavnosti.

Reforma OVSE

Razprava o reformi OVSE je stara toliko kot organizacija sama. Eden od vzrokov je strukturna kompleksnost organizacije. Sedanja razprava se osredotoča na nadzor, nepretrganost delovanja, usklajevanje in sodelovanje. Ohranjanje nepretrganosti delovanja je za OVSE, katere predsedstvo se zamenja vsako leto in ima številno osebje z omejeno delovno dobo, težavno. Doseči ga je mogoče samo s krepitvijo tistih dveh sestavnih delov organizacije, ki ostajata za daljše časovno obdobje: generalni sekretar in Sekretariat. Nujnost usklajevanja je neposredna posledica zapletene sestave OVSE. Za odgovor na to vprašanje je treba ugotoviti, kdo je zmožen prevzeti vlogo usklajevalca. Pravzaprav lahko to nalogo učinkovito opravlja samo predsedujoči ob pomoči generalnega sekretarja. Ne nazadnje je pomembno tudi, da je iz delovanja organizacije razvidno sodelovanje med 55 državami, kar ji daje pomen. Sodelovanje tako ne sme biti omejeno samo na izvajanje politik OVSE, ampak mora biti vodilo tudi pri odnosih v organizaciji sami.



Skupina uglednih oseb za krepitev učinkovitosti OVSE na svojem prvem srečanju na Brdu pri Kranju 17. februarja 2005.

Razprava o reformi OVSE kaže na stalno spreminjajoče se odnose in nenehen dialog med sodelujočimi državami in tako ni enkraten dogodek, temveč trajen proces, iz katerega je mogoče razbrati različne poglede na naravo in naloge organizacije, na željo po varovanju njene prožnosti ali na vprašanje, koliko povečati skupni nadzor.

Odprtost OVSE in civilna družba

V tridesetih letih je KVSE/OVSE pokazala izredno sposobnost prilagajanja novim izzivom in spreminjajočim se prednostnim političnim usmeritvam sodelujočih držav in partneric. Organizacija se je ravnala v skladu z njihovimi interesi, njihovi interesi pa so izoblikovali njen *acquis* – načela, norme, zaveze, institucije in dejavnosti. Tisti, ki želijo sodelovati in prispevati k evropski varnosti, prostovoljno sprejmejo *acquis* OVSE. Ker je *acquis* politično in ne pravno zavezujoč, je zato za vladne in nevladne partnerje zagotovo privlačnejši. Zaradi odprtosti se lahko OVSE odzove prožno, hitro in učinkovito ter usvari instrumente za spoprijemanje z novimi varnostnimi grožnjami in izzivi.

Odprtost za skupine civilne družbe: vzpostavljanje številnih načinov sodelovanja
Vključevanje skupin civilne družbe v dejavnosti KVSE/OVSE je pomembno za graditev evropske varnosti. V Helsinški listini iz leta 1975 so sodelujoče države izjavile, da tudi *»institucije, organizacije in osebe – in ne samo vlade – ustrezno in pozitivno prispevajo k dosegu ciljev njihovega sodelovanja«*. To pa je zajemalo veliko več kot zgolj spodbujanje poslovnih stikov ali znanstvene in tehnološke izmenjave. Sporazum o humanitarni pomoči in človeških stikih, kakršni so srečanja med člani ločenih družin ali ponovna združitve družin, je dolga leta imel pomembno vlogo. Cilj vseh teh dejavnosti je bil usvariti vključevalen in trajen koncept varnosti *»da bi popuščanje napetosti postalo tako stanovitven kot tudi vse vitalnejši in vseobsegajoč proces z univerzalnim dometom«* (Helsinška listina 1975).

V vseh teh letih je OVSE izvajala številne dejavnosti v sodelovanju z zelo različnimi skupinami civilne družbe. Vključevanje nevladnih organizacij v različne akcije graditve varnosti je postalo nekaj običajnega – od izmenjave informacij in kampanj lobiranja, razvojnega sodelovanja in pomoči pri dobrem vodenju države do neposrednega obvladovanja konfliktov. Z Izhodišči OVSE za kooperativno varnost je bil ta pristop potrjen. Za nevladne organizacije se šteje, da so sestavni del močne civilne družbe in kot take posebej primerne za *»opravljanje bistvene vloge pri spodbujanju človekovih pravic, demokracije in pravne države«*. Sodelujoče države so se zavezale, *»da bodo okrepile sposobnost nevladnih organizacij, da polno prispevajo k nadaljnjemu razvoju civilne družbe in spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin«* (Istanbul 1999).

Odprtost za mednarodne organizacije: Oblikovanje izhodišč za kooperativno varnost
OVSE se vidi kot del širše mreže ureditev mednarodne varnostne arhitekture. Njeno vzajemno delovanje s partnerskimi organizacijami in institucijami temelji na Izhodiščih za kooperativno varnost, sprejetih na vrhu v Istanbulu leta 1999, ustreznih odločitvah Ministrskih svetov v Bukarešti (2001) in Portu (2002) ter Strategiji OVSE za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju, ki je bila sprejeta na maastrichtskem Ministrskem svetu leta 2003. V vseh naštetih dokumentih se sodelujoče države zavezujejo, da si bodo prizadevale za razvoj medsebojne politične in operativne povezanosti med

evropskimi organi, ki se ukvarjajo z varnostnimi grožnjami in izzivi. Sodelujoče države so si zadale nalogo »povečati vzajemno krepitev razmerja med organizacijami in institucijami, ki se ukvarjajo s spodbujanjem celovite varnosti na območju OVSE«, in si prizadevajo za »razporeditev institucionalnih virov mednarodnih organizacij in institucij, katerih članice so, v podporo dela OVSE, vendar ne nameravajo ustvariti hierarhije organizacij ali stalne delitve dela med njimi« (Istanbul 1999). Izboljšanje mehanizmov Izhodišč za kooperativno varnost je del stalne razprave o reformi v OVSE.

Sodelujoče države so tudi poudarile povezovalno vlogo, ki jo lahko ima OVSE pri razvoju prožnega okvira za usklajevanje med mednarodnimi organizacijami z rednimi stiki na najvišji ravni, srečanji med osebjem, skupnimi akcijami, določanjem uradnikov za zveze ali kontaktnih oseb in predstavljanjem na ustreznih sestankih. Pri odzivanju na določene krize in oblikovanju odzivov na nova tveganja in izzive (Izhodišča za kooperativno varnost, Istanbul 1999) poskušajo zagotoviti medsebojno povezanost med vsemi organi, ki se ukvarjajo z evropsko varnostjo. Strategija OVSE iz leta 2003 nadalje navaja, da mora organizacija ostati prožna pri sodelovanju z različnimi organizacijami, saj se njihove zmožnosti in usmeritve skozi čas lahko spreminjajo.

Odprtost OVSE in njeni mednarodni partnerji

Odprtost OVSE za sodelovanje s sredozemskimi in azijskimi partnericami

Že od samega začetka je v Helsinško listino vključeno načelo, da *»je treba varnost v Evropi obravnavati s širšega vidika svetovne varnosti in da je tesno povezana z varnostjo v celotnem Sredozemlju«*. Sodelujoče države želijo razviti dobre sosedske odnose in vzajemno koristno sodelovanje s sredozemskimi državami, ki ne sodelujejo v organizaciji. Sedanje sredozemske partnerice so Alžirija, Egipt, Izrael, Jordanija, Maroko in Tunizija. Sodelovanje so potrdili poznejši dokumenti, kot sta Skupni in celostni varnostni model (Lizbona 1996) ter Listina o evropski varnosti (Istanbul 1999).

Na helsinškem vrhu leta 1992 so sodelujoče države izrazile namen *»poglobiti sodelovanje in razviti trdne odnose z državami, ki ne sodelujejo v organizaciji, na primer z Japonsko«*. Prizadevale pa so si tudi za izboljšanje odnosov z drugimi azijskimi partnericami. Leta 1994 je Koreja postala partnerska država OVSE, nato pa še Tajsko (2000), Afganistan (2003) in Mongolija (2004). Sodelujoče države so zavezane krepitvi varnostnega sodelovanja s sredozemskimi in azijskimi partnericami za sodelovanje kot sredstvu za krepitev regionalne stabilnosti in ustrezno prenašanje zgodovinskih izkušenj OVSE na druge celine.

Stiki med OVSE in partnericami se ohranjajo na različnih prireditvah, od vrhov in ministrskih srečanj do seminarjev in delavnic. Seminarji, ki se osredotočajo posebej na zadeve, povezane s partnerskimi državami, so postali redni. Dve kontaktni skupini, ki ju sestavljajo predstavniki članic in partnerskih držav, imata eno samo nalogo, tj. ohranjati in iskati načine za dialog z obema skupinama partneric.

V Strategiji OVSE za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju sodelujoče države spodbujajo sredozemske in azijske partnerice k prostovoljnemu uresničevanju načel in zavez organizacije. Pogosto so povabljene, da kot opazovalke sodelujejo na sestankih Stalnega sveta in Foruma za varnostno sodelovanje (Maastricht 2003).

Dosežki Ministrskega sveta v Sofiji leta 2004 so utrdili partnerstvo z azijskimi in sredozemskimi partnericami OVSE. Na podlagi vseh treh razsežnosti OVSE je bilo za krepitve vzajemne varnosti izdelano obsežno poročilo o poglobljenem sodelovanju. Ministrski svet je podprl poročilo z odločitvijo, v kateri je potrdil dobro ustaljeno sodelovanje med organizacijo ter njenimi sredozemskimi in azijskimi partnericami za sodelovanje. Poročilo je bilo rezultat razprav, katerih cilj je bil prepoznavanje dodatnih področij za sodelovanje in medsebojno vplivanje med sredozemskimi in azijskimi partnericami.

Sodelovanje z regionalnimi organizacijami zunaj meja območja OVSE

Regionalne organizacije postajajo vse bolj ključne pri preprečevanju in reševanju konfliktov ter pokonfliktni obnovi in stabilizaciji. Vodilna načela o vlogi regionalnih dogovorov za spodbujanje varnosti in stabilnosti so opisana v 8. poglavju Ustanovne listine OZN, ki v 51. členu med drugim določa, da si države članice OZN, ki vstopajo v regionalne dogovore, prizadevajo za mirno rešitev lokalnih sporov z regionalnimi dogovori ali prek agencij, preden jih predložijo Varnostnemu svetu.

Po letu 1994 je generalni sekretar OZN sklical pet sestankov na visoki ravni med OZN in regionalnimi organizacijami. Tudi v Varnostnem svetu so bila podobna srečanja. Kot regionalni dogovor po 8. poglavju Ustanovne listin OZN je OVSE dejavna udeleženka v omenjenem okviru. Tudi OVSE vabi regionalne organizacije, da se udeležijo številnih dejavnosti, kot so vrhovi in srečanja Ministrskega sveta.

Odločitev Ministrskega sveta v Bukarešti leta 2001 o boju proti terorizmu prva omenja izmenjavo najboljših praks in pridobljenih izkušenj s partnerji zunaj območja OVSE, na primer s sredozemskimi in azijskimi partnericami za sodelovanje, Šanghajska organizacija za sodelovanje, Konferenco o sodelovanju in ukrepih za krepitev zaupanja v Aziji, Organizacijo islamske konference, Arabsko ligo, Afriško unijo in državami, ki mejijo na območje OVSE. OVSE ima stike tudi z Organizacijo ameriških držav, Zvezo držav jugovzhodne Azije (ASEAN) in Regionalnim forumom ASEAN.

Strategija OVSE za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju iz leta 2003 gre še dlje in omenja delitev norm, zavez in načel OVSE z drugimi, posebej sosednjimi regijami in spodbujanje nadaljnjih stikov z organizacijami na teh območjih.

Sklep

Položaj, v katerim se je trenutno znašla večina mednarodnih organizacij, je paradoksalen: po eni strani so zaradi vse večje kompleksnosti nalog, ki jih nobena država ne more prevzeti sama, potrebne bolj kot kadar koli prej, po drugi pa so mnoge med njimi, vključno z zvezo NATO in OZN, sredi krize, povezane z nujnostjo prilagajanja, in se pogosto ukvarjajo z zelo občutljivimi razpravami o reformi.

Zaradi številnih razlogov OVSE pri tem ni izjema. Najprej se je v zadnjem desetletju močno spremenilo politično okolje, v katerem deluje. S sočasno širitvijo Evropske unije in zveze NATO se ni spremenil samo evropski politični zemljevid, ampak je institucionalni razvoj obeh organizacij vplival tudi na delitev dela med mednarodnimi organizacijami. Poleg tega se je osredotočenost visoke svetovne politike od Evrope preusmerila na Bližnji vzhod in Azijo. Drugi razlog je, da se je temeljito spremenila narava nalog in izzivov, s katerimi se OVSE spoprijema. Asimetrični razvoj na območju OVSE in nove grožnje, ki izhajajo iz globalizacije in tehnoloških sprememb, demografskih neravnotežij, nezakonitih migracij, nezakonite trgovine in drugih oblik mednarodnega organiziranega kriminala, širjenja orožja za množično uničevanje in mednarodnega terorizma, zahtevajo nove politične pristope in delovne metode. Tretji razlog pa je, da je zaradi različnih smeri razvoja sodelujočih držav in njihovih potreb oteženo doseganje soglasja.

Nujnost prilagoditve novim izzivom in razmeram je v OVSE sprožila razpravo o reformi, v kateri so se pojavili močno razhajajoči pogledi. V izjavah iz Moskve in Astane iz leta 2004 so Ruska federacija in druge članice Skupnosti neodvisnih držav izrazile pomembne kritike. Po njihovem mnenju zaznamuje dejavnost OVSE zanemarjanje varnostne in gospodarske razsežnosti organizacije ter pretirano osredotočanje na zadeve človekove razsežnosti. Kritika zadeva tudi geografsko asimetričnost dejavnosti organizacije, posebej operacij na terenu, za katere menijo, da se preveč vmešavajo v notranje zadeve gostiteljic. Posledica razprav o teh očitkih so občutna nesoglasja, zaradi česar tudi na Ministrskih svetih v Maastrichtu (2003) in Sofiji (2004) ni bilo doseženo soglasje o sklepnih komunikacijah. Vendar pa dejstvo, da je bila na Ministrskem svetu v Sofiji sprejeta odločitev o ustanovitvi *»skupine uglednih oseb za krepitev učinkovitosti OVSE«* z mandatom *»dati nov zagon političnemu dialogu in zagotoviti strateško vizijo organizacije«*, kaže, da je OVSE razpravo o reformi vzela resno.

Trenutni položaj, v katerem se je znašla OVSE, daje priložnost za graditev novega soglasja glede pravega mesta organizacije med evropskimi institucijami ter njene vloge in nalog. Predsedujoči OVSE v letu 2005, slovenski zunanji minister dr. Dimitrij Rupel, govori o *»agendi treh R«* – oživiti (revitalize), preoblikovati (reform) in uravnotežiti (rebalance) OVSE«. Z reformnimi izzivi se lahko OVSE učinkovito spoprijema na več načinov. Opere se lahko na svoje norme, načela, zaveze in institucije, ki so se oblikovale in potrjevale 30 let. Lahko pa uporabi vrsto visoko specializiranih instrumentov ter obsežne izkušnje pri dob-

rem vodenju in vladavini prava, preprečevanju kriz, obvladovanju konfliktov in obnovi po konfliktih ali pa se zateče k svojim bogatim izkušnjam, pridobljenim pri prilagajanju spremenjenim okoliščinam. Vendar pa obsežnost novih izzivov pomeni, da mora OVSE ponovno ovrednotiti svojo vlogo in še enkrat prilagoditi svoje politike in sredstva, s katerimi jih uresničuje. Če ji bo to uspelo, bo verjetno lahko imela še naprej ključno vlogo pri zagotavljanju varnosti s sodelovanjem v Evropi.

Frank Evers, Martin Kahl, Wolfgang Zellner

Dokumenti KVSE/OVSE

[Po kronološkem vrstnem redu]

Dokumenti KVSE/OVSE so dostopni na: <http://www.osce.org>.

Izbrani dokumenti s splošnim pomenom

Leto	Kraj sprejema	Uradni naziv
1973	Helsinki	Sklepna priporočila helsinških posvetovanj
1975	Helsinki	Sklepna listina Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi
1983	Madrid	Sklepni dokument nadaljevalnega zasedanja KVSE 1980–1983
1989	Dunaj	Sklepni dokument nadaljevalnega zasedanja KVSE 1986–1989
1990	Pariz	Pariška listina za novo Evropo
1992	Stockholm	Ministrski svet: povzetek sklepov in odločitev
1992	Praga	Dokument o nadaljnem razvoju institucij in struktur KVSE
1992	Helsinki	Izzivi sprememb
1992	Stockholm	KVSE kot skupnost vrednot
1993	Rim	KVSE in nova Evropa – Naša varnost je nedeljiva
1994	Budimpešta	Za pravo partnerstvo v novem obdobju
1996	Lizbona	Dokument lizbonskega vrha (vključno z Deklaracijo o skupnem in celostnem varnostnem modelu za Evropo 21. stoletja)
1997	Kopenhagen	Skupni koncept razvoja sodelovanja med institucijami, ki se vzajemno krepijo
1999	Istanbul	Listina o evropski varnosti (vključno z Izhodišči za kooperativno varnost)
2001	Bukarešta	Spodbujanje vloge OVSE kot foruma za politični dialog
2003	Maastricht	Strategija OVSE za spoprijemanje z grožnjami varnosti in stabilnosti v 21. stoletju

Izbrani dokumenti OVSE o politično-vojaški razsežnosti

1986	Stockholm	Dokument stockholmske konference o ukrepih za krepitev zaupanja in varnosti ter o razorožitvi v Evropi, sklicane v skladu z ustreznimi določbami Sklepnega dokumenta madridskega sestanka KVSE
1992	Praga	Deklaracija o neširjenju in prenosu orožja
1992	Helsinki	Pogodba o odprtih zračnih prostorih
1993	Dunaj	Stabilizacijski ukrepi za krizne razmere omejenega obsega
1994	Budimpešta	Kodeks vedenja o politično-vojaških vidikih varnosti
1994	Budimpešta	Globalna izmenjava vojaških informacij
1994	Budimpešta	Načela OVSE o neširjenju orožja
1999	Dunaj	Dunajski dokument s pogajanj o ukrepih za krepitev zaupanja in varnosti
2000	Dunaj	Dokument OVSE o osebni in lahki orožju (SALW)
2003	Maastricht	Dokument OVSE o presežkih konvencionalnega streliva in eksploziva
2004	Sofija	Načela OVSE o nadzoru nad trgovanjem z osebnim in lahkim orožjem
2004	Sofija	Načela OVSE o nadzoru nad izvozom ročno prenosljivih protiletalskih obrambnih sistemov (MANPADS)

Izbrani dokumenti OVSE o gospodarski in okoljski razsežnosti

1990	Bonn	Dokument bonske konference o gospodarskem sodelovanju v Evropi, sklicane v skladu z ustreznimi določbami Sklepnega dokumenta dunajskega sestanka KVSE
2003	Maastricht	Strateški dokument OVSE o gospodarski in okoljski razsežnosti

Izbrani dokumenti OVSE o človekovi razsežnosti

1990	Kopenhagen	Dokument kopenhagenskega sestanka Konference o človekovi razsežnosti KVSE
1991	Moskva	Dokument moskovskega sestanka Konference o človekovi razsežnosti KVSE
1991	Ženeva	Poročilo sestanka izvedencev za narodne manjšine KVSE
1993	Rim	Deklaracija o agresivnem nacionalizmu, rasizmu, šovinizmu, ksenofobiji in antisemitizmu
2000	Dunaj	Odločitev o poglobljanju prizadevanj OVSE v boju proti trgovini z ljudmi
2000	Dunaj	Akcijski načrt OVSE za enakost spolov
2001	Bukarešta	Boj proti terorizmu
2003	Maastricht	Akcijski načrt za izboljšanje položaja Romov in Sintov na območju OVSE
2003	Maastricht	Boj proti trgovini z ljudmi
2003	Maastricht	Strpnost in nediskriminacija
2004	Sofija	Akcijski načrt OVSE za enakost spolov
2004	Sofija	Strpnost in nediskriminacija

Center za raziskave OVSE (CORE) se delegacijam držav članic zahvaljuje za pomoč pri pripravi te publikacije. Posebej se zahvaljuje za finančne prispevke avstrijske, belgijske, finske, islandske, irske, liechtensteinske, nemške, nizozemske, slovenske, švedske, švicarske in turške vlade.

Za pobudo in pomoč se CORE zahvaljuje tudi vodji stalne misije Finske pri OVSE veleposlaniku Aleksiju Härkõnenu.