

Krizni mehanizmi KVSE in njihova uporaba v jugoslovanski krizi

Zaradi širjenja nasilja v Jugoslaviji po razglasitvi neodvisnosti Slovenije in Hrvaške dne 25. 6. 1991 so bili prvič aktivirani krizni mehanizmi, ki so bili oblikovani v okviru institucionalizacije Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE). S tem kriznim položajem so se institucije KVSE, ki se še oblikujejo, srečale torej v svoji začetni fazi. Kljub temu je bilo mogoče pravočasno aktivirati obe vrsti kriznih mehanizmov, tiste, ki so predvideni za vojaško razsežnost kriz, in tiste za splošno politično razsežnost kriz in oboji so funkcionirali na predviden način.

Institucije in krizni mehanizmi v KVSE

Oblikovanje kriznih mehanizmov KVSE je tesno povezano z institucionalizacijo procesa KVSE. Sicer so že v fazi nastajanja KVSE obstajale zamisli o oblikovanju stalnih institucij, še posebej na strani Sovjetske zveze,¹ vendar jih je Zahod zavrnil, ker bi s tem Sovjetska zveza dobila pravico soodločanja v vprašanih evropske varnosti.

Sčasoma pa se je iz nadaljevalnih sestankov KVSE v Beogradu, Madridu in na Dunaju, kakor tudi iz sestankov in izrednih konferenc, ki so jim bili ti nadaljevalni sestanki dali mandat, razvila tako gosta mreža,² da je praktično sleherni dan potekalo kakšno zasedanje v okviru KVSE. Zategadelj so po vsem videzu docela upravičeno govorili o »kvazipermanentni strukturi« procesa KVSE.³

Krizni mehanizmi pri razvijanju vojaške varnosti in zaupanja

Na tej izredni konferenci v okviru KVSE procesa so ukrepi za razvijanje varnosti in zaupanja na vojaškem področju zavzemali posebno mesto. Prvi ukrepi za razvijanje zaupanja so bili v KVSE vpeljeni v skladu s sklepnimi dokumenti iz Helsinkov in sicer za »zmanjševanje nevarnosti oboroženih konfliktov in nesporazumov ali napačnih ocen vojaških aktivnosti . . . še posebej v situaciji, kadar udeležene strani nimajo jasnih in pravočasnih informacij«.

Ti ukrepi so obsegali napovedovanje večjih (kakor tudi drugih) vojaških manevrov, povabilo opazovalcev takih manevrov kakor tudi spodbujanje stikov na vojaškem področju. Nadaljevalni sestanek v Madridu je potem dal mandat za konferenco o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja in o razoroževanju v Evropi,⁴ ki je trajala od leta 1984 do 1986 in je bila pred začetkom dunajskega sestanka zaključena z obsežnim dokumentom.

¹ K predzgodovini glej Heinz Vetschera, Sicherheit und Truppenabbau – die Konferenzen, ISG/LVAk, Dunaj 1976, str. 8 in dalje.

² Prim. denimo predstavitev v: Wilfrid Aichinger, Der Stand des KSZE-Prozesses zu Beginn des Wiener Folgetreffens, ÖMZ 6/1986, str. 505–512 (507).

³ Prim. Heinz Vetschera, The Future Role of Arms Control in Europe, v: Wolfgang Danspeckgruber (ur.), Emerging Dimensions of European Security, Westview Press, 1991 (v tisku).

⁴ Karl Liko, Von Madrid nach Stockholm, v: ÖMZ 1/1984, str. 1–4.

Ta dokument je vseboval precejšnja izboljšanja pri napovedovanju vojaških aktivnosti in pri opazovanju le-teh, obvezno predložitev letnega koledarja načrtovanih aktivnosti, kakor tudi prvič v zgodovini ukrepe za nadzor nad oborožitvijo z inšpekcijami na kraju samem.⁵

Naposled je nadaljevalni sestanek KVSE na Dunaju⁶ dal mandat za dve konferenci o nadzoru nad oboroževanjem, namreč na eni strani za pogajanja o konvencionalnih oboroženih silah in konvencionalnem orožju v Evropi, ki so de facto nadomestila pogajanja o zmanjševanju oboroženih sil in orožja (Mutual Reduction of Forces and Armaments and Associated Measures in Central Europe – MUR-FAAMCE), ki so od leta 1973 brez uspeha potekala na Dunaju, na drugi strani pa za pogajanja o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja, in sicer z namenom, »da bi gradili na rezultatih, doseženih že na konferenci v Stockholmu in jih razširili s ciljem, da bi izoblikovali in sprejeli nov niz dopolnjevalnih ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja, ki so usmerjeni v zmanjševanje nevarnosti vojaškega soočanja v Evropi«.⁷

Pogajanja o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja so se začela 6. 3. 1989 na Dunaju in končala s sprejetjem Dunajskega dokumenta leta 1990.⁸ Dokument je prinesel poleg potrditve in izpopolnitve ukrepov, dogovorjenih že v Stockholmu, celo vrsto dodatnih ukrepov, kakor denimo obvezno izmenjavo »statičnih« informacij o oboroženih silah držav udeleženk, ki jih je mogoče verificirati s preverjanjem, izboljšanjem stikov, vključno z obiskom vojaških letališč, letni sestanek držav udeleženk z namenom proučevanja razmer, pa tudi »zmanjševanje tveganj« (Ukrep II) s primernimi posvetovalnimi mehanizmi in »komunikacijo« (Ukrep IX) prek za ta namen vzpostavljene podatkovne mreže.⁹

Medtem ko je izboljševanje v Stockholmu sprejetih ukrepov kakor tudi na novo vpeljani ukrep glede statične informacije konec koncev linearni razvoj iz ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja, pa kažejo ukrepi »zmanjševanje tveganj« in »komunikacija« neko novo kvaliteto, ki jo včasih označujejo kot »tretja generacija« Ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja (po prvi generaciji ukrepov za razvijanje zaupanja iz Helsinkov in drugi generaciji ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja iz Stockholma).

Ukrepi se vsebinsko neposredno ujemajo s temeljno filozofijo ukrepov za razvijanje zaupanja, tj. z informacijo in komunikacijo prispevati k zmanjševanju nevarnosti oboroženih konfliktov in nesporazumov ali napačnih ocen, kakor so bili že formulirani v sklepnih dokumentih helsinške konference.¹⁰ Za njihovo uporabo pa so potrebni ustrezni institucionalni ukrepi.¹¹

Oblikovanje kriznih mehanizmov in institucij na tem področju je potekalo po

⁵ Prim. H. Vetschera, Die Wirkungen des Ersten Korbes, ISG/LVAK, Dunaj 1988, str. 46 in dalje; za vrednotenje glej str. 49 in dalje.

⁶ Sklepni dokument z dne 15. 1. 1989.

⁷ Sklepni dokument, str. 12.

⁸ O poteku dogajanj prim. Simon Palmisano, KZSE/VVSBM, Das Wiener Dokument 1990; Chronik; LVAK, Dunaj 1991.

⁹ K izidu pogajanj o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja v celoti: K. Liko, Das Wiener Dokument 1990, v: ÖMZ 2/1991, str. 108–112.

¹⁰ Glej zgoraj.

¹¹ Tu in tam se pojavlja mnenje, da predstavlja »tretjo generacijo« Ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja samo oblikovanje institucij, kar pa bi bil omejen pogled na to: brez konkretnih ukrepov bi institucije same komaj lahko ustrezale filozofiji razvijanja varnosti in zaupanja. Nasprotno pa so konkretni ukrepi, kakor smo jih navedli, že *sami zase* ukrepe za razvijanje varnosti in zaupanja, ki pa za svoje funkcioniranje vsekakor zahtevajo konkretne institucije. Institucionalizacija je tako za »tretjo generacijo« teh ukrepov akcesorična, ni pa konstitutivna.

več tiri. Že prvi predlog Zahoda na pogajanjih za razvijanje varnosti in zaupanja (CSCE/WV/1 z dne 9. 3. 1989) je v točki 11 vseboval Razvijanje komunikacijskih sredstev« kot dodatek k doslej običajnim diplomatskim kanalom obveščanja glede dogovorjenih ukrepov. Ta točka je bila v poznejši podrobnejši različici tega predloga (CSCE/WV/1 amplified z dne 9. 6. 1989) razširjena s tem, da naj bi sleherni država imenovala kontakten kraj, ki naj bi take informacije lahko sprejemala – najraje nonstop ob vsakem času.

Hkrati s predlogom CSCE/WV/1 so takratne države Varšavskega pakta Bolgarija, ČSSR in Madžarska 9. 3. 1989¹² vložile predlog CSCE/WV/2, ki je vseboval vzporedno k temu še Izgrajevanje lastne komunikacijske mreže za medsebojno pojasnjevanje situacij, ki pri kateri koli strani zbuja dvom ali bojzani (točka V/8).

Poleg tega je predlog vseboval Opravljanje rednih bilateralnih in multilateralnih posvetovanj o vprašanih, o katerih se razpravlja v zvezi s cilji in nalogami pogajanj o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja (točka V/5), kakor tudi izrecno Oblikovanje centra za zmanjševanje vojne nevarnosti in preprečitev nenadnega vojaškega napada v Evropi, ki bi izvrševal funkcijo informiranja in svetovanja (točka V/7).

Razvijanje komunikacijskega sistema je podprl tudi romunski predlog (CSCE/WV/3 z dne 22. 3. 1989) »za posvetovanja med predsedniki držav in vlad in za sklic sestanka na višji ravni v kriznih situacijah« (točka 5), prav tako pa tudi predlog CSCE/WV/5 skupine nevtralnih in neuvršenih (N + N) držav z dne 12. 7. 1989.

Obstoječo prakso »naj bi izpopolnili s sistemom hitre komunikacije, da bi tako zagotovili zanesljivost in pravočasnost sporočil; uporabljali naj bi moderna komunikacijska sredstva, da bi . . . lahko sporočali tudi grafične podatke; naposled bi lahko izvajanje ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja pripeljalo k večji potrebi po razjasnjevanju in posvetovanjih. Glede tega bi bilo potrebno proučiti primerne načine in sredstva.«

S tem so vse države in skupine držav udeleženk pogajanj o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja v svoje predloge privzele temeljno zamisel o izpopolnjevanju komunikacije. S tem pa so bile na pogajalski mizi tudi že zamisli za oblikovanje primernih posvetovalnih mehanizmov kakor tudi naposled zamisli za oblikovanje stalnih institucij v obliki Centra za zmanjševanje vojne nevarnosti.

V nadaljevanju pogajanj so postale potem precej jasnejše predstave o izoblikovanju komunikacijske mreže. Potem ko je skupina zahodnih držav že v svojem predlogu z dne 23. 2. 1990 (CSCE/WV/7) predlagala letni sestanek za ocenjevanje uporabe ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja (»Ukrep 14«), je 18. 5. 1990 (CSCE/WV/8) med drugim glede razvijanja komunikacijskih sredstev predlagala opcije

- telegramska mrežo;
- neposredno povezavo med računalniškimi enotami;
- uporabo že obstoječih komercialnih mrež, izključno ali delno prek mednarodne telefonske mreže (Ukrep 11).

Poleg tega je bil predlagan že podrobno izdelan »mehanizem za obravnavanje neobičajnih vojaških aktivnosti« (Ukrep 15) in ukrepi za zmanjševanje tveganja nevarnih incidentov in poročanje o takih incidentih (Ukrep 16). Ukrep 15 je predvidel, da lahko država udeleženka, ki ima pomisleke glede kake neobičajne,

¹² Predlog datira iz časa pred demokrasko revolucijo in s tem reflektira v drugih elementih še »star način razmišljanja« o varnostni politiki Varšavskega sporazuma.

vojaško pomembne aktivnosti, v kateri so udeležene konvencionalne vojaške sile na ozemlju neke druge države udeleženke v okviru nenačrtovanih aktivnosti zunaj kraja stacioniranja, zahteva pojasnilo o tem v 48 urah.

Ta država pa bi lahko zahtevala tudi bilateralno srečanje z drugo državo, ki bi moralo biti v 48 urah. Naposled bi lahko ta država udeleženka zahtevala tudi srečanje vseh 35 držav udeleženk. Za to pa bi morali še izdelati organizacijske modalitete. Ukrep 16 je predvidel izmenjavo podrobnosti o kontaktnih krajih, ki so sposobni ukvarjati se z nevarnimi incidenti, če bi se le-ti pojavili.

Ti koncepti so bili potem v obsežnem francoskem predlogu z dne 8. 6. 1990 v vsem bistvenem privzeti v predlog sklépnega dokumenta (CSCE/WV/12). Ta predlog vsebuje glede komunikacije v točki 103 pobudo »za proučevanje in razvijanje drugih sredstev za hitrejšo in neposredno komunikacijo med prestolnicami, najbolje prek določenih kontaktnih krajev, kot dopolnilo doslej uporabljenim diplomatskim putem in za sporočanje informacij v zvezi z dogovorjenimi ukrepi«.

Glede posvetovanja vsebuje predlog v točki 98 že v CSCE/WV/8 predvideno »postopnost« za mehanizem (pojasnilo; bilateralno oz. multilateralno srečanje; v obeh primerih je rok 48 ur), kakor tudi v točki 99 kontaktne kraje za nevarne incidente, vendar pa podrobnejšo izdelavo podrobnih modalitet prepušča nadaljnjim pogajanjem.

Dunajski dokument v vsem bistvenem sledi tem konceptom. Ukrep IX (»Komunikacija«) predvideva vzpostavitev neposredne komunikacijske mreže za posredovanje sporočil med prestolnicami držav udeleženk (točka 143) kakor tudi vzpostavitev kontaktnega kraja v sleherni državi udeleženki, ki je sposobna dan in noč posredovati in od drugih držav udeleženk sprejemati taka sporočila (točka 144). Tehnične podrobnosti mreže so navedene v Prilogi II k Dunajskemu dokumentu.

Ukrep II (»Zmanjševanje tveganj«) vsebuje v točki 17 določbo, »naj se države udeleženke glede vsakršnih neobičajnih in nepredvidenih aktivnosti svojih oboroženih sil, ki . . . se odvijajo izven njihovega običajnega mesta stacioniranja v mirnem času, ki so vojaško pomembne in v zvezi s katerimi neka država udeleženka izraža zaskrbljenost glede svoje varnosti, posvetujejo in sodelujejo med seboj v skladu z naslednjimi določili«.

Operativni del sledi potem že poprej izdelanemu modelu: država udeleženka, ki je zaskrbljena zaradi takih aktivnosti, lahko posreduje zahtevo po pojasnilu, ki naj bi vseboval tudi njene razloge za zaskrbljenost in če je le mogoče, tudi podatke o vrsti in kraju ali področju teh aktivnosti (točka 17.1.). Odgovor na tako zahtevo mora biti poslan v 48 urah (točka 17.1.2.) in mora vsebovati odgovore na zastavljena vprašanja ter dati sleherne druge potrebne informacije, ki bi lahko prispevale k pojasnitvi te dejavnosti (točka 17.1.3.).

Po proučitvi odgovora lahko država, ki je izrazila zahtevo po pojasnilu, zahteva sestanek za obravnavanje zadeve (točka 17.2.), ki mora biti z državo, ki odgovarja na zastavljena vprašanja ali z vsemi državami udeleženkami (točka 17.2.2.) in sicer v 48 urah.¹³ Zahteva po pojasnilu, odgovor in zahteva po posvetovalnem sestanku se vsakokrat nemudoma sporočijo drugim državam udeleženkam (točka 17.1.4. kakor tudi 17.2.1.2.).

Bilateralno srečanje je na sporazumno dogovorjenem kraju, če glede

¹³ Taka je nemška verzija besedila. Nasprotno pa govori angleška verzija o »within not more than 48 hours« in s tem nakazuje možnost še bolj kratkega roka za sklic posvetovanja. Španski, francoski, italijanski in ruski tekst pa govorijo le o »ne več kot 48 urah« in puščajo vprašanje odprto.

tega sporazum ni dosežen, pa v Centru za preprečevanje konfliktov (točka 17.2.1.4.). Srečanje vseh držav udeleženk je v Centru za preprečevanje konfliktov (točka 17.2.2.3.).

Vojaški krizni mehanizmi v okviru Ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja



Točka 18 ureja sodelovanje v nevarnih incidentih vojaške narave. Udeleženci se obvezujejo k sodelovanju pri javljanju in pojasnjevanju nevarnih incidentov kakor tudi k določitvi kontaktnega kraja za taka javljanja (točka 18.1.). Sporočila naj bi se po možnosti poslala po komunikacijski mreži, določeni z Ukrepi za razvijanje varnosti in zaupanja (točka 18.2.). Center za preprečevanje konfliktov ima nalogo, da vodi seznam kontaktnih krajev (točka 18.1.) in služi kot forum za morebitno obravnavanje takih incidentov (točka 18.4.), bodisi ob letnem sestanku bodisi na sestankih, ki jim je dodatno postavljen rok.

Krizni mehanizmi pri razvijanju vojaške varnosti in zaupanja so tako rezultat različnih predlogov med potekom pogajanj. Koncept komunikacijskega sistema med državami udeleženkami¹⁴ je bil že v zgodnji fazi privzet v predloge zahodnih držav kakor tudi vzhodnih držav in skupine držav N + N.

Nadaljnja pogajanja so služila potem za izoblikovanje tega sistema, ki je postajalo vse bolj zahtevno in se je naposled izteklo v sklep o vzpostavitvi samostojne mreže za povezovanje podatkov.

Nasprotno pa je posvetovalni mehanizem najprej temeljil na predlogu skupine vzhodnih držav, vendar je glede svoje zunanje oblike ostal zelo nejasen. Vsebine

¹⁴ Ta koncept je ne nazadnje mogoče navezati na vzpostavitev »vroče linije« med ZDA in ZSSR ob Kubanski krizi leta 1962 in na pozneje vzpostavljene podobne neposredne telefonske povezave za obveščanje med Moskvo, Londonom in Parizom ter pomeni multilateralno uporabo na bilateralni ravni že sprejetega načina postopanja.

tega predloga so potem skupine zahodnih držav povzele v konkretno obliko »postopnosti«, ki je dobila svoje mesto tudi v Dunajskem dokumentu. Edini bistveni dodatek je določilo, ki predvideva Center za preprečevanje konfliktov kot forum za posvetovalna srečanja v zvezi z neobičajnimi vojaškimi aktivnostmi (subsidiarno pri bilateralnih srečanjih, neposredno pri multilateralnih srečanjih) kakor tudi v zvezi z nevarnimi incidenti.

Ta element v posvetovalnem mehanizmu spet posega po zamisli o »Centru za zmanjševanje vojne nevarnosti«, ki jo je vseboval prvi predlog skupine vzhodnih držav. Glede oblikovanja ustrezne institucije pa se niso dogovorili pri pogajanjih o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja, ampak je bil sklep o tem dosežen v okviru oblikovanja institucij KVSE med pariškim sestankom na vrhu novembra 1990.

Oblikovanje institucij KVSE

Vzporedno s sklepno fazo pogajanj o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja in pogajanj CFE je od 10. 7. 1990 na Dunaju zasedal »Odbor za pripravo vrhunskega srečanja v Parizu« kot posebni pogajalski forum KVSE.¹⁵

Odbor je oblikoval tiste sklepe, ki so jih potem države udeleženke na srečanju na vrhu sprejele kot »Pariško listino za novo Evropo«. Ta listina vsebuje tudi nove strukture in institucije procesa KVSE,¹⁷ namreč

redne sestanke:

– nadaljevalni sestanki KVSE, kjer bi se srečali tudi voditelji držav in vlad držav članic KVSE; ti sestanki naj bi potekali praviloma vsaki dve leti;

– redni sestanki zunanjih ministrov v obliki Sveta, najmanj enkrat letno; gremije:

– Svet zunanjih ministrov (glej zgoraj);

– Odbor visokih uradnikov za pripravo sestankov Sveta (zunanjih ministrov); odbor se lahko dogovarja tudi za dodatne sestanke predstavnikov držav udeleženk. Poleg tega že Pariška listina predvideva, da bo Svet proučeval oblikovanje določil, ki predvidevajo sklic sestanka Odbora visokih uradnikov v nujnih situacijah;

stalne institucije:

– Sekretariat v Pragi kot administrativna opora »teh posvetovanj« (namreč Sveta in Odbora visokih uradnikov);

– Center za preprečevanje konfliktov na Dunaju, ki naj bi podpiral Svet pri zmanjševanju nevarnosti konfliktov;

– Biro za svobodne volitve v Varšavi, ki naj bi skrbel za olajševanje stikov in izmenjavo informacij v zvezi z volitvami v državah udeleženkah.

Poleg tega je Listina podprla večjo vključitev parlamentarnega dela v KVSE, še posebej z oblikovanjem parlamentarne skupščine KVSE, kjer bi sodelovali člani parlamentov iz vseh držav udeleženk.

Tehnični postopki in organizacija glede nekaterih določil iz Pariške listine so vsebovani v spremljevalnem dokumentu, ki je bil sprejet hkrati z Listino. Dokument se že loteva možnosti za oblikovanje mehanizma, ki predvideva sklic sestan-

¹⁵ Prim. S. Palmisano, KVSE/Pogajanja o ukrepih za oblikovanje varnosti in zaupanja, navedeno delo, str. 35.

¹⁶ Vrhunsko zasedanje se je odvijalo od 19. do 21. 11. 1990; Listina datira iz 21. 11.

¹⁷ Listina, str. 10–11.

ka odbora visokih uradnikov v nujnih situacijah.¹⁸ Poleg tega spremljevalni dokument določa področja nalog in organizacijsko izoblikovanje treh novo ustanovljenih institucij.

Sekretariat KVSE daje administrativno oporo sestankom Sveta in Odbora visokih uradnikov, vodi dokumentacijski arhiv KVSE in na zahtevo držav udeleženk pošilja dokumente, daje na voljo posameznikom, nedržavnim in mednarodnim organizacijam kakor tudi državam, ki niso udeleženke, javno dostopne informacije o KVSE in po potrebi oporo izvršnim sekretarjem vrhunskih sestankov KVSE, nadaljevalnih sestankov KVSE in vmesnih sestankov KVSE. Imel pa bo tudi druge naloge, ki mu ga bosta naložila Svet ali Odbor visokih uradnikov.

Sekretariat sestoji iz:

- direktorja, ki je preko Odbora visokih uradnikov odgovoren Svetu;
- treh uradnikov, ki jih odpošljejo države udeleženke;
- administrativnega in tehničnega osebja, ki ga namesti direktor.

Biro za svobodne volitve naj bi olajševal stike in izmenjavo informacij v zvezi z volitvami in v ta namen zbiral informacije o terminih, postopkih in uradnih izidih državnih volitev v državah udeleženkah, sestavljal in pošiljal poročila opazovalcev volitev. Dalje naj bi olajševal stike med vladami, parlamenti ali zasebnimi organizacijami, ki želijo biti opazovalci volitev, in pristojnimi volilnimi organi. Na zahtevo držav udeleženk naj bi organiziral seminarje ali druge sestanke o volilnih postopkih in demokratičnih institucijah. Imel bi tudi druge naloge, ki bi mu jih naložil Svet.

Biro sestoji iz:

- direktorja, ki je preko Odbora visokih uradnikov odgovoren Svetu;
- uradnika, ki ga odpošljejo države udeleženke;
- administrativnega in tehničnega osebja, ki ga namesti direktor.

Center za preprečevanje konfliktov. Center za preprečevanje konfliktov ima v prvi fazi svojega obstoja nalogo, da podpira izvajanje ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja, denimo:

- mehanizem za posvetovanje in sodelovanje glede neobičajnih vojaških aktivnosti;
- letno izmenjavo vojaških informacij;
- komunikacijsko mrežo;
- letni sestanek za oceno izvajanja ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja;
- sodelovanje pri nevarnih incidentih vojaške narave.

V skladu s spremljevalnim dokumentom lahko Center prevzame tudi druge naloge. Tako lahko Svet zunanjih ministrov nanj prenese dodatne naloge glede postopka za pomiritev spora kakor tudi obsežnejše naloge v zvezi s poravnavo sporov.¹⁹

V organizacijskem pogledu pa se Center za preprečevanje konfliktov vsekar loči od obeh omenjenih institucij. Razdeljen je namreč na dva dela, sicer na

- posvetovalni odbor, ki je sestavljen iz predstavnikov vseh držav udeleženk²⁰ in je odgovoren Svetu kot samostojni organ držav udeleženk;

¹⁸ Poglavje 1, Institucionalne uredbe; Točka C.

¹⁹ Ta prenos nalog se je deloma izvršil na berlinskem sestanku Sveta, glej spodaj.

²⁰ Do nadaljevalnega sestanka v Helsinkih bodo v skladu s točko F.4 spremljevalnega dokumenta ti predstavniki praviloma vodje delegacij pri Pogojanjih o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja.

- sekretariat, ki je strukturiran analogno z obema drugima dvema institucijama. Sestoji iz
 - direktorja;
 - dveh uradnikov, ki jih odpošljejo države udeleženke;
 - administrativnega in tehničnega osebja, ki ga namesti direktor.
- Posvetovalni odbor (Consultative Committee, CC)
 - prireja sestanke držav udeleženk v okviru mehanizma, ki zadeva neobičajne vojaške aktivnosti in
 - letne sestanke za oceno izvajanja ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja,
 - pripravlja seminarje o vojaških doktrinah in vse druge seminarje, za katere se dogovorijo države udeleženke,
 - izvaja nadzor nad Sekretariatom Centra,
 - služi kot forum za obravnavanje in po potrebi za razjasnjevanje izmenjanih informacij, dogovorjenih v okviru ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja, in
 - je v okviru mandata za center za preprečevanje konfliktov odgovoren za celotno komunikacijsko mrežo.

Sekretariat je odgovoren posvetovalnemu odboru in sprejema naloge, ki mu jih naloži ta odbor. Vzpostavlja in vodi banko podatkov, ki jo lahko uporabljajo vse države udeleženke in ki je oblikovana s pomočjo izmenjanih vojaških informacij, dogovorjenih v okviru ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja ter na tej podlagi izdaja letna poročila. Direktor sekretariata je pristojen za organiziranje sestankov, ki so sklicani v zvezi z neobičajnimi vojaškimi aktivnostmi.

Potemtakem je v okviru centra za preprečevanje konfliktov *sekretariat* sicer glede njegove notranje strukture, kakor tudi glede njegovih »rutinskih nalog« (zbiranje in razdeljevanje informacij) mogoče primerjati z obema drugima stalnima institucijama KVSE, vendar pa izrecno oblikovanje *Posvetovalnega odbora* Centru za preprečevanje konfliktov daje posebno vlogo v okviru strukture, ki je bila ustvarjena v Pariški listini. Center za preprečevanje konfliktov kot edini od teh institucij razpolaga z lastnim reprezentativnim organom držav udeleženk in zato ni podrejen Odboru visokih uradnikov, ampak neposredno Svetu.

To izhaja iz izvorne »funkcije uporabe« Centra za preprečevanje konfliktov kot posvetovalnega foruma v okviru kriznega mehanizma, kakor je bil dogovorjen z Dunajskim dokumentom 1990. Znotraj tega mehanizma je delitev nalog med Posvetovalnim odborom in Sekretariatom jasno opredeljen: Sekretariat je pristojen za »mobilizacijo«²¹ sestankov Posvetovalnega odbora; Posvetovalni odbor pa je pristojen za oblikovanje sklepov na teh sestankih.

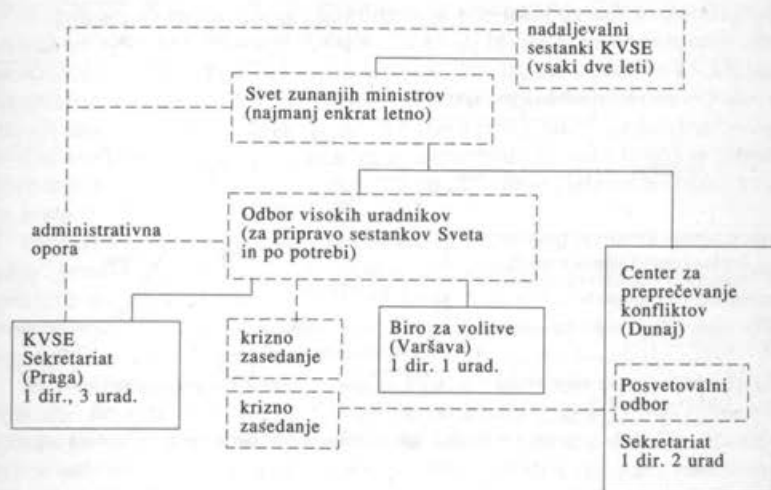
Nevojaški krizni mehanizmi

Pariška listina kakor tudi pripadajoči spremljevalni dokument sta že predvidela bodočo možnost za sklic nujnih zasedanj odbora visokih uradnikov in sta to možnost dala v proučitev. Kot rezultata tega proučevanja je Svet zunanjih ministrov sklenil na svojem prvem sestanku v Berlinu 19./20. 6. sprejeti mehanizem za posvetovanje in sodelovanje v nujnih situacijah.²²

²¹ In s tem tudi ukrepi, ki je treba pripraviti za to.

²² Berlinski sestanek Sveta KVSE, 19.–20. 6. 1990, povzetek končnih sklepov, Poglavlje I, točka 6. Svet je na tem sestanku sprejel tudi sklep o potrditvi poročila s sestanka izvedencev v La Valetti o mirnem razreševanju sporov in je na

Institucije KVSE



V skladu s tem mehanizmom²³ se bodo udeleženci v težkih nujnih situacijah, ki bi lahko nastale na podlagi kršenja kakega od načel sklepnih dokumentov²⁴ ali večjih incidentov, ki bi ogrozili mir, varnost ali stabilnost, posvetovali in sodelovali. Če je neka država udeleženka mnenja, da je nastala taka nujna situacija, lahko od prizadete države ali prizadetih držav zahteva pojasnilo (točka 1).

Država, na katero je naslovljena taka zahteva, mora v 48 urah dati na voljo vse potrebne informacije, da bi tako lahko pojasnili situacijo (točka 1.1.). Če pa situacija še naprej ostane nerazrešena, lahko sleherni od prizadetih držav naslovi na predsedujočega v odboru visokih uradnikov²⁵ zahtevo po sklicu nujnega zasedanja odbora (točka 2).

Predsedujoči nemudoma obvesti vse države udeleženke kakor tudi sekretariat KVSE o tej zahtevi (točka 2.4.) in v 24 urah vzpostavi stik s prizadetimi državami (točka 2.5.).

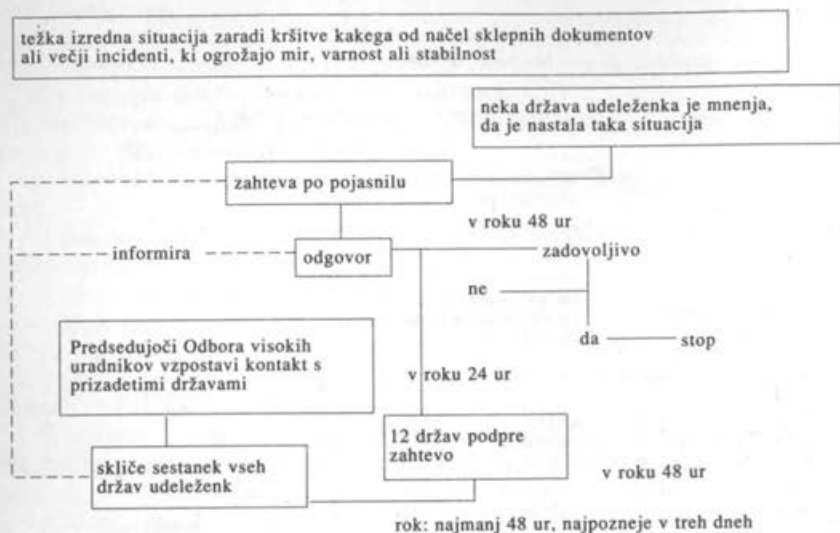
Kakor hitro je dvanajst ali več držav udeleženk podprlo zahtevo z ustreznim sporočilom predsedujočemu v največ 48 urah, ta skliče sestanek vseh držav udeleženk, ki mora biti najprej v 48 urah in najpozneje v treh dneh po tem sporočilu (točka 2.6.).

center za preprečevanje konfliktov prenesel nalogo kot na institucijo; imenovano za to, da se ukvarja s tam predlaganim mehanizmom in da vodi seznam kandidatov, ki jih imenujejo države udeleženke. To je sicer bistvena razširitev funkcije centra za preprečevanje konfliktov, vendar o tem ne bomo razpravljali, ker je ta mehanizem šele v fazi izgrajevanja.

²³ Podrobno: Priloga 2 k povzetku končnih sklepov, glej zgoraj.

²⁴ O katalogu načel sklepnih dokumentov prim. H. Vetschera, Die Wirkungen des »Ersten Korbes« – Sicherheit und Vertrauensbildung; ISG/LVAk, Dunaj 1987, str. 4 in dalje.

²⁵ Predsedovanje rotira po abecednem redu med državami udeleženkami; enako velja tudi za posvetovalni odbor.



Sestanek je na sedežu sekretariata in traja največ dva dni, če ni drugače dogovorjeno (točka 2.8.), njegov dnevni red obsega eno samo točko, ki mora biti formulirana natanko tako kot v sporočilu (točka 2.9.). Na sestanku se je glede na situacijo mogoče dogovoriti o priporočilih ali sklepih za razrešitev situacije ali pa sprejeti sklep o sklicanju sestanka na ministrski ravni (točka 2.13.).

Zahteva kakor tudi odgovor se sporoči vsem državam udeleženkam KVSE. Sporočila v okviru postopka za nujne situacije se pošljejo po možnosti po komunikacijski mreži ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja (točka 4²⁶). Poleg tega zadevna določila izrecno določajo, da se ta postopek ne uporablja namesto mehanizma, ki zadeva neobičajne vojaške aktivnosti (točka 3).

Povzetek in primerjava

Razvijanje kriznih mehanizmov in institucij v okviru procesa KVSE je tesno prepleteno med seboj, vendar pa ima več različnih korenin. V njih se srečujejo dolgoletne zahteve po institucionalizaciji KVSE kakor tudi dolgoletne odklonilne zahteve, da bi z večjo izmenjavo informacij prispevali k izboljšanju varnostno-političnih razmer, še posebej na vojaškem področju.

Razvoj je potekal po načelnem sprejetju posameznih predlogov in različnih

²⁶ Na ta način obstaja institucionalni most med »civilnim« kriznim mehanizmom odbora visokih uradnikov in področjem ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja.

nastavkov pri obvladovanju kriz na vojaškem kakor tudi na splošno političnem področju desetih načel sicer na nek način vzporedno,²⁷ vendar pa ne povsem sočasno. Tako se je mehanizem za neobičajne vojaške aktivnosti razvil najprej brez navezovanja na neko konkretno institucijo, ki je bila s tem povezana šele v Dunajskem dokumentu.

S centrom za preprečevanje konfliktov je bila torej na nek način okoli predvidenega mehanizma oblikovana institucija, ki naj bi služila predvsem za izvajanje te konkretne naloge. Nasprotno pa je bil cilj oblikovanja sekretariata KVSE ustvariti administrativno oporo za sestanke sveta in odbora visokih uradnikov. S tem odbor visokih uradnikov in sekretariat KVSE sprva nista imela definirane naloge pri obvladovanju krize. To nalogo je sicer že napovedala Pariška listina in pripadajoči sklepni dokument, vendar je bila definitivno oblikovana šele na berlinskem sestanku sveta.²⁸

Oba mehanizma imata jasno definirani in s tem tudi jasno razmejeni področji nalog, vendar pa kažeta v svojih potekih precejšnjo podobnost. Glede povodov upošteva mehanizem Ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja, tj. Center za preprečevanje konfliktov, izrecno »vojaške aktivnosti« in s tem izključuje uporabo tega mehanizma v drugih primerih.

Mehanizem odbora visokih uradnikov pa se v nasprotju s tem nanaša na široko področje desetih načel in ga razširja še na »večje incidente, ki ogrožajo mir, varnost ali stabilnost«. Poleg tega ustrezna določila²⁹ izrecno določajo, da se mehanizem odbora visokih uradnikov ne bi smel uporabiti namesto mehanizma, ki zadeva neobičajne vojaške aktivnosti. Razmejitev je torej predpisana kot nujna.

Po drugi strani pa poteki kažejo veliko podobnost, še posebej v »postopnosti« postopka (najprej zahteva po pojasnilu odgovor in šele potem sklic sestanka), v postavitvi roka, ki je v obeh primerih 48 ur za posamezne korake, kakor tudi v obvezi po informiranju drugih držav udeleženk.

Razlike obstajajo vsekakor v možnosti bilateralnih sestankov pri mehanizmu Ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja na eni strani in v časovni omejitvi trajanja pri mehanizmu odbora visokih uradnikov. Mehanizem odbora visokih uradnikov poleg tega navaja izrecno možne izide sestankov (priporočila, zaključni sklepi, sklep za sestanek na ministrski ravni); tega pri mehanizmu Ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja ni.

Slednjič vsebujejo določila o mehanizmu odbora visokih uradnikov prvič, čeprav s klavzulo omejeno formuliran preboj načela konsenza, ki prevladuje v KVSE (točka 2.7.). Takih določil ni v mehanizmu Ukrepov za razvijanje varnosti in zaupanja.

Aktiviranje kriznih mehanizmov

Teden dni po Berlinskem zasedanju sveta, ki je sprejel sklep o vzpostavitvi kriznih mehanizmov KVSE, je razglasitev neodvisnosti Slovenije in Hrvaške in

²⁷ V smislu paralelnosti končne faze Pogajanj o ukrepih za razvijanje varnosti in zaupanja do sprejema Dunajskega dokumenta in dela pripravljalnega odbora za pariško srečanje KVSE na vrhu.

²⁸ To različno prioriteto lahko izpeljemo tudi iz opisa nalog v spremljevalnem dokumentu: pri posvetovalnem odboru centra za preprečevanje konfliktov je mehanizem, ki zadeva neobičajne vojaške aktivnosti, torej funkcija reševanja kriz, na prvem mestu; nasprotno pa je mehanizem za nujne situacije odbora visokih uradnikov šele na zadnjem mestu kot možnost, ki naj bi jo šele proučili.

²⁹ Glej zgoraj.

intervencija jugoslovanske zvezne vojske, ki je sledila temu, pripeljala do tega, da sta bila prvič uporabljena oba krizna mehanizma KVSE. Na eni strani sta zadevala vojaške, na drugi pa splošnopolitične komponente razvoja krize, komponente, ki so izhajale iz kršitve desetih načel.

Aktiviranje mehanizma v zvezi z neobičajnimi vojaškimi aktivnostmi. Neposredno po razglasitvi neodvisnosti obeh republik, Slovenije in Hrvaške, 25. 6. 1991 so enote jugoslovanske zvezne vojske poskušale zasesti strateško pomembne točke v Sloveniji, še posebej tudi mejne prehode z Avstrijo in Italijo. Iz tega so se razvili boji z enotami slovenskih teritorialcev, ki so kmalu dobili obseg večjih vojaških operacij.³⁰ Avstrija in Italija sta se lotili aktiviranja posvetovalnega mehanizma o neobičajnih vojaških aktivnostih v skladu z Dunajskim dokumentom.

Avstrija je dopoldne 27. 6. zahtevala, sklicujoč se na Dunajski dokument, od Jugoslavije pojasnilo o neobičajnih vojaških aktivnostih. Kakor je najavil zunanji minister dr. Mock na neki tiskovni konferenci, naj bi bili po preteku 48-urnega roka za odgovor predvideni bilateralni pogovori z Jugoslavijo. Če pa bi se položaj še poslabšal, bi lahko prišlo tudi do sklica posvetovalnega odbora.³¹

Popoldne 26. 7. je potem tudi Italija zahtevala, sklicujoč se na Dunajski dokument, pojasnilo o neobičajnih vojaških aktivnostih v Jugoslaviji.

V 48 urah je Jugoslavija odgovorila na obe zahtevi po pojasnilu, in sicer 29. 6. 1991. Kot poroča zunanji minister Mock, naj bi bila jugoslovanska predstavitev položaja »korektna«. Jugoslovanska vlada naj bi se sklicevala na sklepe parlamenta v Beogradu, v skladu s katerimi pomeni tako ravnanje vojske ukrep za »zavarovanje meja« in naj bi bil »kar zadeva ustavno plat docela korekten«. ³² V tem času pa je prišlo do nadaljnje eskalacije vojaške situacije na mejah.

Avstrija je aktivirala naslednjo predvideno stopnjo posvetovalnega mehanizma in 30. 6. zahtevala sklic posvetovalnega odbora, ki deluje v okviru centra za preprečevanje konfliktov, da bi se razjasnile jugoslovanske aktivnosti. Na tem sestanku naj bi se pojasnili vojaški ukrepi jugoslovanske vojske, dosegla takojšnja ustavev bojnih aktivnosti in vrnitev jugoslovanskih enot v vojašnice.³³

Sestanek se je po večkratnem zavlačevanju pričel zvečer 1. 7. Kot je poročal tisk, je avstrijska stran na tem sestanku zahtevala vrnitev vseh oboroženih enot v vojašnice in se je zavzela za to, naj Jugoslavija povabi vojaške eksperte iz držav KVSE kot opazovalce premirja.³⁴

Navzlic zelo različnim stališčem več držav udeleženk se je zasedanje naposled končalo v noči na 2. 7. s skupno izjavo, ki je zahtevala takojšnjo ustavev bojnih aktivnosti in vrnitev vseh vojakov v njihove vojašnice.³⁵ Vendar pa ni bil dosežen konsenz glede predloga, naj bi v Jugoslavijo poslali opazovalce KVSE.³⁶

Izredno zasedanje odbora visokih uradnikov. Na predlog nemškega zunanjega ministra Genscherja je Evropska skupnost sprejela sklep, da sproži krizni mehanizem odbora visokih uradnikov.³⁷ 28. 6. je Luksemburg na Jugoslavijo naslovil zahtevo, naj pojasni, kako namerava razrešiti konflikt z republikami, ki si prizade-

³⁰ O poteku prim. predstavitev pri G. Gustenau, Zur Lage in Jugoslawien, v tej številki, str. 391 in dalje.

³¹ Die Presse, 28. 6. 1991, str. 3.

³² Die Presse, 2. 7. 1991, str. 1.

³³ Die Presse, 1. 7. 1991, str. 4.

³⁴ Die Presse, 2. 7. 1991, str. 1.

³⁵ Die Presse, 3. 7. 1991, str. 1.

³⁶ Prav tam, str. 4, kakor tudi: FAZ, 3. 7. 1991, str. 3. in: La CSCE »recommande« le respect absolu du cessez-le-feu; Le Monde, 3. 7. 1991, str. 3.

³⁷ NZZ, 3. 7. 1991, str. 4.

vajo za neodvisnost.³⁸ Še med trajanjem roka 48 ur pa je bilo na robu vrhunske konference Evropske skupnosti dogovorjeno, da bo Luksemburg v imenu skupnosti zahteval zasedanje odbora visokih uradnikov.

Ta prizadevanja so potekala vzporedno s posredovalno misijo Evropske skupnosti v sami Jugoslaviji, kjer je bilo dogovorjeno, da se opravi neopravljena izvolitev hrvaškega predstavnika Mesića za predsednika državnega predsedstva, da se vojska vrne v vojašnice in da se zamrzneta deklaraciji o neodvisnosti Hrvaške in Slovenije za tri mesece, kakor tudi da v Jugoslavijo pridejo opazovalci Evropske skupnosti.³⁹

Potem ko je popoldne 30. 6. jugoslovanska vlada poslala odgovor Luksemburgu, je vlada kneževine še isti večer nemški zvezni vladi, ki je bila predsedujoča v svetu KVSE, predlagala sklic odbora visokih uradnikov.⁴⁰ Ta predlog so podprle druge države Evropske skupnosti, kakor tudi Avstrija, Madžarska, Norveška, Švica in ZDA.⁴¹

Zasedanje odbora visokih uradnikov je bilo potem sklicano za 3. 7. in je še isti večer oblikovalo poziv oboroženim silam na obeh straneh, da ustavijo sovražnosti, se vrnejo v vojašnice, izpustijo vse ujetnike in se podredijo nadzoru vlade. Opazovalna misija Evropske skupnosti naj bi se razširila z opazovalci KVSE in se s tem povezala s procesom KVSE.⁴² Formulacija, ki mora biti oblikovana s konsenzom, je vsekakor zahtevala soglasje jugoslovanskega predsedstva in ni mogla biti sprejeta vse dotlej, dokler to soglasje ni bilo dano.⁴³

Zasedanje je bilo končano v noči na 5. 7., pri čemer sta bili sprejeti dve odločitvi. Prva je vsebovala ponudbo misije dobre volje. V skladu s tem lahko KVSE na povabilo Jugoslavije ponudi svojo pomoč pri vzpostavitvi dialoga med udeleženi stranmi.⁴⁴

Druga izjava je zadevala pošiljanje misije,⁴⁵ ki naj bi utrdila premirje in opazovala, kako se jugoslovanske strani, udeležene v sporu, držijo dogovora, ki so ga bile sprejele.

Misijo naj bi organizirale države Evropske skupnosti in ta naj bi nadzorovala vrnitev vojske na mesta stacioniranja in v vojašnice kakor tudi prekinitev ognja.⁴⁶ Poleg tega je izjava od vseh jugoslovanskih udeleženi strani zahtevala, da se držijo dogovora o premirju, za katerega so se dogovorile, vključno z vrnitvijo vseh oboroženih sil na njihove prejšnje položaje, kakor tudi zamrznitev izvajanja deklaracije o neodvisnosti za tri mesece.⁴⁷

Poleg tega je izjava vsebovala sklep, da bo zasedanje odbora visokih uradnikov, ki naj bi ga sklical predsedujoči.⁴⁸

³⁸ SN, 1. 7. 1991, str. 4, kakor tudi: FAZ, 2. 7. 1991, str. 1.

³⁹ NZZ, 2. 7. 1991, str. 1; kakor tudi: Der Standard, 2. 7. 1991, str. 3.

⁴⁰ FAZ, 2. 7. 1991, str. 1.

⁴¹ SN, 1. 7. 1991, str. 4.

⁴² Die Presse, 5. 7. 1991, str. 1; NZZ, 5. 7. 1991, str. 2.

⁴³ Prim. FAZ, 5. 7. 1991, str. 3, kakor tudi: Financial Times, 5. 7. 1991, str. 2.

⁴⁴ NZZ, 8. 7. 1991, str. 3; kakor tudi: Le Monde, 5. 7. 1991, str. 4.

⁴⁵ Ta pojem je bil naposled sprejet v izjavo namesto pojma »opazovalec«, prim. La CSCE decide l'envoi de deux missions; Le Monde, 5. 7. 1991, str. 4.

⁴⁶ Die Presse, 6./7. 1991, str. 4.

⁴⁷ Prav tam.

⁴⁸ Ta nadaljevalna seja je bila naposled sklicana 8. avgusta, prim. Der Standard, 9. avgust 1991, str. 2; Pri tem so se tudi dotaknili možnosti poznejšega sklica Sveta zunanjih ministrov.

Po splošnem prepričanju so krizni mehanizmi KVSE prestali svoj prvi preizkus in svoje naloge izpolnili v skladu s svojim mandatom. Mehanizmi so funkcionirali.⁴⁹ Funkcioniranje obeh kriznih mehanizmov ob strogem upoštevanju zapletenih pravil je mogoče označiti kot pomemben dosežek in kot znamenje minimalne politične volje po skupnem razreševanju konfliktov.⁵⁰

Prvi preizkus obeh varnostno-političnih mehanizmov za nujne situacije je sicer jasno pokazal, da je konferenca pogajalski organ brez možnosti sankcij. Vendar pa lahko KVSE izvaja moralni pritisk s tem, da na sramotni oder postavlja ravnanja, ki so v nasprotju s pravili obnašanja, ki so jih s soglasjem sprejele vse države članice.⁵¹

Institucije KVSE so s tem pokazale, da so instrumenti kooperativne politike evropske varnosti, kakršni so sledili med celotnim procesom KVSE in kakršna je bila izražena v Pariški listini. V sedanji konstelaciji bi bilo napak pričakovati od njih možnosti za sistem kolektivne varnosti, ki bi bil opremljen z instrumenti ukazovanja in prisile, za kakršne si prizadeva sistem Združenih narodov,⁵² saj so odvisne od sodelovanja vseh prizadetih držav.

Za kooperativno varnost je potrebno sodelovanje vseh udeleženih in bo obstajala še posebej pri nadzoru nad oboroževanjem in razvijanju varnosti in zaupanja, v mirnem razreševanju sporov (vse do peace-keeping) in v spodbujanju demokracije in sodelovanja v Evropi.⁵³

Institucije kooperativne varnosti, kakor denimo krizni mehanizmi KVSE, zategadelj ne bodo konkurenčne institucijam kolektivne varnosti, kakor tudi ne kolektivni in individualni samoobrambi, saj so le-te usmerjene k povsem drugačnim primerom, ki se s svoje strani spet izmikajo kooperativnemu razreševanju.

V okviru možnosti kooperativnega razreševanja konfliktov⁵⁴ pa ponujata oba krizna mehanizma KVSE inovativni nastavek, ki je bil uspešno uporabljen še v svoji fazi nastajanja in ga bodo zelo verjetno še naprej dograjevali.

⁴⁹ Financial Times, 8. 7. 1991, str. 4.

⁵⁰ NZZ, 8. 7. 1991, str. 3.

⁵¹ Prav tam.

⁵² Pri čemer ta sistem doslej praktično ni bil uporabljen, ker tudi ukrepov proti Iraku niso izvedli Združeni narodi sami.

⁵³ Prim. k temu Karl Majcen, Fragen künftiger Sicherheitspolitik, v: ÖMZ 4/1991, str. 289–294 (292).

⁵⁴ Prim. Hanspeter Neuhold, Internationale Konflikte – Verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung; Forschungen aus Staat und Recht, Zv. 37; Springer-Verlag, Dunaj/New York 1977; še posebej poglavje 12 (str. 471 in dalje).