

ШВАЈЦАРСКО ПРЕДСЕДАВАЊЕ ОЕБС-а 2014. – „БЕЗБЕДНОСНА ЗАЈЕДНИЦА У СЛУЖБИ ГРАЂАНА“*

Heidi Grau и Hans Georg Lüber**

Председавање ОЕБС-у омогућило је Швајцарској да у пракси потврди своју мирољубиву политику и да се солидарно ангажује у европској политици безбедности. Управо, швајцарско ангажовање у председавању ОЕБС-у компатибилно је са основним идејама швајцарске безбедносне политике: безбедност кроз сарадњу. Оријентисаност на дијалог и консензус – два основна принципа сарадње у ОЕБС-у, спадају у најважније карактеристике швајцарске политике. Зато се Швајцарска и залагала да буде добра „градитељка мостова“ у ОЕБС-у – да се на заједничке изазове пронађу заједнички одговори.

Кључне речи: *ОЕБС (КЕБС), државе учеснице, Бечки документ 2011, украјинска криза*

Основни подаци и основне вредности

Са својих 57 држава учесница у Европи, Северној Америци и Централној Азији, Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) (*Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – OSZE*) највећа је регионална безбедносна организација на свету. Створена је 1975. године усред хладног рата као форум за изградњу поверења између Истока и Запада. ОЕБС се залагао да више од једне милијарде људи може да живи у миру, демократији и стабилности.

Прва Конференција о безбедности и сарадњи у Европи (КЕБС) (*Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – KSZE*) одржана је у Хелсинкију 3. 7. 1973, наставила са радом у Женеви од 18. 9. 1973. до 21. 7. 1975. године, а завршила се 1. 8. 1975. године у Хелсинкију. У њеном раду учествовале су 33 европске државе, као и САД и Канада.¹

* Овај чланак је публикуван у часопису швајцарске војске *Military Power Revue* бр. 1/2014, стр. 12-21, под насловом *Schweizer OSZE-Vorsitz 2014: „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“*. Текст са немачког на српски језик превео је мр Здравко Зељковић, пуковник у пензији

** **Heidi Grau (Хајди Грау)**, амбасадорка, др филозофије, шефица Task Force Schweizer OSZE- 2014. године, Министарство иностраних послова Швајцарске, heidi.grau@eda.admin.ch

Hans Georg Lüber (Ханс Георг Либер), др права, пуковник на служби у Генералштабу, члан Сталног представништва Швајцарске у ОЕБС у Бечу, hans.lueber@ead.admin.ch

Чланак је део анализе доприноса бројних сарадника и сарадника Радне групе швајцарског председавања ОЕБС-ом.

¹ Аустрија, Белгија, Бугарска, Ватикан, Велика Британија, Грчка, Данска, Ирска, Исланд, Италија, Кипар, Лихтенштајн, Луксембург, Мађарска, Малта, Монако, Немачка Демократска Република, Норвешка, Пољска, Португал, Румунија, Савезна Република Немачка, СССР, Сан Марино, СФР Југославија, Турска, Финска, Француска, Холандија, Чехословачка, Шведска, Швајцарска, Шпанија, Канада и САД.

Током конференције државе су усагласиле ставове о „Завршном документу о безбедности и сарадњи у Европи”, колоквијално названог „Хелсиншки завршни акт” (*Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe*)

Хелсиншки документи су након двогодишњих преговарања потписани 1. 8. 1975. године у Хелсинкију. Они садрже десет основних принципа о односима између држава. Додуше, документ није мађународноправни уговор, него политичка декларација и мера зближавања и сарадње између држава учесница.

У раду ОЕБС-а (КЕБС) Швајцарска се ангажовала већ од првих дана њеног настанка седамдесетих година. Тадашњи председник швајцарске конфедерације Пјер Грабер (*Pierre Graber*) био је један од 35 шефова држава или влада који је учествовао у чину потписивања Хелсиншког завршног акта. Садржај документа је због разноврсности садржаја разврстан у три „корпе”: политичко-војна, привредно-еколошка и људска права. Предлог завршног документа истоветног садржаја послат је свим државама учесницама на давање коначне сагласности, односно допуноу. Документ, допуњен или не, који су потписали представници сваке државе учеснице враћен је назад шефу швајцарске делегације Рудолфу Биндшедлеру (*Rudolf Bindschedler*). Наравно, исто тако поступљено је и са остале 34 државе учеснице. Швајцарска је била врло активна и у усаглашавању принципа рада будуће конференције, а неки најбитнији још и данас важе и за њих се свесрдно залаже, нпр. принцип консензуса и ротирајућег председавања.

Године 1990. државе учеснице потписале су тзв. Париску повељу за нови мирни суживот у Европи, у којој је прокламован крај ере конфронтација и поделе Европе. Године 1994. Конференција о безбедности и сарадњи у Европи (КЕБС) преименована је у Организацију за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС). Деведесете године су за ОЕБС значиле временски период у којем се она морала суочавати са новим светским политичким ломовима. У таквом контексту Швајцарска је 1996. године по први пут преузела председавање ОЕБС-у и приоритетно се бавила конфликтима у Босни и Херцеговини и Чеченији. У првој декади 21. века повећао се број питања која су указивала на још већи значај ОЕБС-а на крају хладног рата.

„Специјалитети” ОЕБС-а

Захваљујући широком кругу учесника, с једне стране, и врло обимне и флексибилне употребе инструмената за сарадњу, са друге стране, ОЕБС је за државе учеснице погодан и користан оквир за сучељавање мишљења о питањима безбедности. Иако у активностима ОЕБС-а у основи не лежи ексклузиван војни карактер, често се недовољно примећују његови резултати на том плану. Ова организација иницирала је и предузимала ефикасне мере и средства за превенцију и смиривање конфликта и у томе постизала одређене успехе. Превазилажење блоковских размисљања кроз мере поверења и мере (из)градње безбедносног поверења је основна мотивација организације од времена њеног оснивања. Редовна и обострана размена информација, посебно о оружаним снагама, њиховом наоружању, главним системима оружја и њиховој употреби и могућностима, потпуност и коректност података о локацији јединица и могућности да се она и преконтролишу постали су модел успеха.

У ОЕБС-у важи принцип консензуса и он свакој држави учесници фактички омогућава право вета. С друге стране, то значи да државе учеснице све одлуке морају донети једногласно и да се ниједна норма у поступку доношења одлука не сме нарушити, а које је нпр. нека држава учесница експлицитно одбила. Управо у кризама, доследна примена принципа консензуса представља значајну предност, јер се тиме даје подстицај инволвираним странама и сигнализира спремност за разговоре – да се остане за столом и даље учествује у дијалогу. Ако, на пример, мања група земаља или чак једна једина чланица заступа посебан став не постоји ризик да буде „прегласана”.

Безбедност је у ОЕБС-у основни концепт. Он није једнодимензионалан и усмерен само на војну безбедност, него је свеобухватан и фокусиран, како на безбедност држава, тако и на безбедност појединаца. Безбедност и стабилност се не би могли дугорочно осигурати ако се трговина људима, дрогом и оружјем шири; ако су водотоци загађени; ако људи не могу да користе своја права или ако су мањине искључене из политичког и друштвеног живота. Због тога се ОЕБС ангажује у следећим областима, које су за време КЕБС-а зване „корпе”, а у ОЕБС-у „димензије”:

- политичко-војна димензија у коју спада: контрола наоружања, заштита граница, сузбијање прекограничних претњи, нпр. тероризма, спречавање и решавање конфликта, реформа одбране и задаци полиције;

- привредна димензија и димензија заштите животне средине у коју се убрајају: подршка привредној сарадњи и њен развој, пуна одговорност владе, одржив и рационалан однос у експлоатацији природних ресурса и еколошки безбедно ослобађање од опасног и отровног отпада;

- људска димензија, под којом се подразумева: поштовање и заштита основних људских права и слобода, правна држава, припреме избора и њихово праћење, равноправност полова, слобода медија, права мањина, заштита од дискриминације и толеранција према другачијем мишљењу.

Када се говори о „вишку вредности” ОЕБС-а, никако се не смеју изоставити операције на терену. Сада их има 16 оперативних са различитим мандатима и увек усклађених са конкретним локалним и регионалним потребама.

Швајцарско председавање у 2014. години

Тачно 20 година после првог председавања, Швајцарска је 1. 1. 2014. године преузела председавање ОЕБС-у по други пут. Она је до сада једина држава учесница којој је то пошло за руком. Као председавајућа ОЕБС-у, Швајцарска је усмеравала организацију, пре свега кроз припремање одлука и њено представљање у свету. Швајцарски министар иностраних послова, истовремено и председник швајцарске конфедерације Дијиде Буркхалтер (*Didier Burkhalter*) обављао је дужност председавајућег ОЕБС-а.

За припреме и помоћ председавајућем ОЕБС-а, из Министарства иностраних послова Швајцарске (*Eidgenössisches Department für Auswärtige Angelegenheiten – EDA*) била је ангажована радна група – тим од 20 људи. Радна група као подршка председавајућем ОЕБС-а тесно је сарађивала са Сталним представништвом Швајцарске у ОЕБС-у у Бечу, Министарством одбране (*Ministerium für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport – VBS*) и са осталим надлежним савезним органима. У

оквиру председавања ОЕБС-у, Швајцарска је организовала и годишњи сусрет Савета министара ОЕБС-а, главног органа за доношење одлука, који је децембра 2014. године одржан у Базелу.

Први пут у историји ОЕБС-а десило се да се председавање за две узастопне године заједно припрема и координира. Швајцарска и Србија су своје кандидатуре заједнички поднеле и договориле се: Швајцарска 2014, Србија 2015. године. Ова иновација омогућила је дугорочнији хоризонт планирања. Оне се узајамно помажу и ОЕБС уз више континуитета чине кохерентнијим и стабилнијим. Сарадња са будућим српским председништвом одвијала се кроз заједнички изграђени план рада у којем су циљеви и реализација активности координирани и прецизирани. Швајцарска се нада да ће идеја „председавања у тандему” бити добра пракса.

ОЕБС је за Швајцарску важна међународна платформа, која јој омогућава да се према својим спољнополитичким приоритетима ангажује заједно са другим за мир и безбедност у Европи, у њеном непосредном суседству и у свету. Година председавања за Швајцарску је представљала добру прилику да са свим европским и централноазијским државама, са САД и Канадом, размотри безбедносна политичка питања и мере за изградњу поверења.

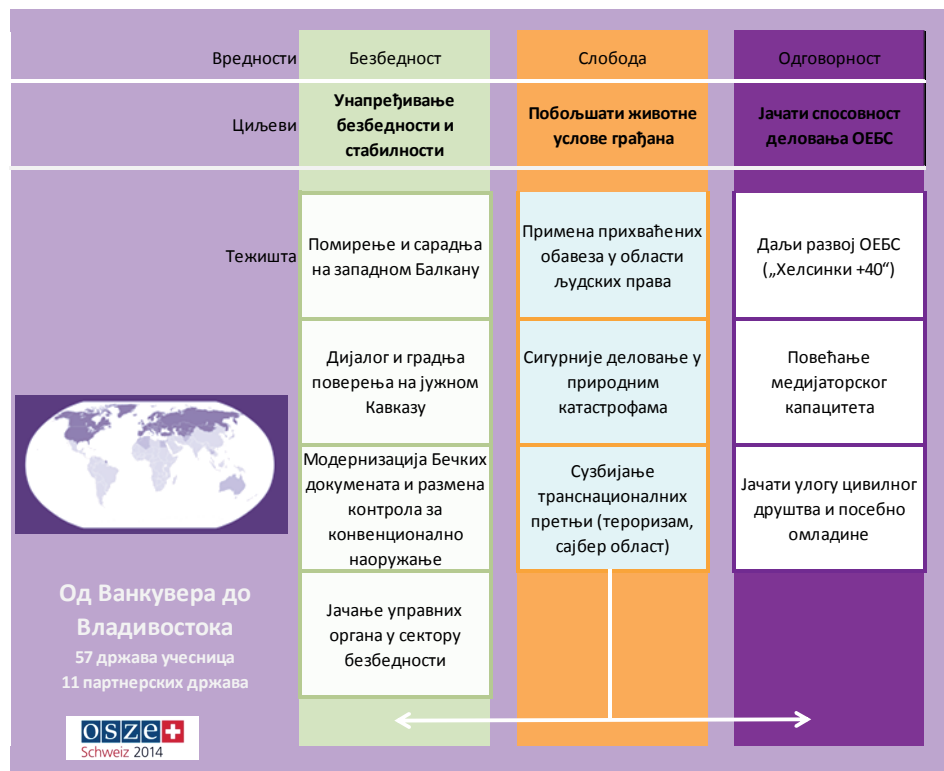
За Швајцарску као нечланицу ЕУ и НАТО, ОЕБС је утолико више централни форум за дијалог и међународну сарадњу. Швајцарско председавање је компатибилно са основним принципима швајцарске политике безбедности: безбедност кроз сарадњу. Као неутрална држава, Швајцарска је заинтересована да Европа и њени суседи имају стабилну и сигурну будућност. Председавањем ОЕБС-у Швајцарска и на тај начин показује да су јој трансатлантска и европска сарадња важне и да им придаје велики значај. Осим тога, председавање ОЕБС-у нуди прилику за контакте са многим државама ангажованим у и око ОЕБС-а и за продубљивање односа са државама учесницама, поред осталих и са четири од пет сталних чланица Савета безбедности ОУН.

Приоритети швајцарског председавања ОЕБС-у

Швајцарско председавање ОЕБС-у 2014. године стајало је под лајтмотивом „стабилна безбедносна заједница у служби грађана”. Да би то постигла, Швајцарска је тежила остварењу три циља: 1. да у евроатлантским и евроазијским просторима дâ допринос безбедности и стабилности, 2. да побољша животне услове људи и 3. да ојача способност деловања ОЕБС-а. Ова три крупна циља, заправо, представљају основне вредности: безбедност, слободу и одговорност.

Тако амбициозни циљеви постављени су на самом почетку председавања, а током 2014. године сваки од њих реализован је кроз 3-4 тежишна задатка. У одређивању тежишних задатака Швајцарска је имала у виду, с једне стране, потребу за даљим тематским и институционалним развојем ОЕБС-а, а са друге стране мислила је на то који „вишак вредности” би она са сопственим *Know how* и знањима могла учинити корисним за ову организацију. У том погледу Швајцарска се могла ослонити на солидна знања и значајна искуства савезне управе своје земље. Председавање је функционисало примерено високом степену умрежености, како унутар Министарства спољних послова, тако и између њега и других министарстава. Зато је и могла профитирати, јер су бројне синергије постојале како унутар тако и изван министарства.

„Безбедносне заједнице у служби грађана“¹



Унапређивање безбедности и стабилности

Први циљ Швајцарске у председавању ОЕБС-у 2014. године био је унапређивање безбедности и стабилности. При томе је тежиште било на помирењу и сарадњи на Западном Балкану. ОЕБС је подржао локалне изборе на северу Косова и Метохије, које су по први пут прихватили и Приштина и Београд. ОЕБС је подржао конституисање новоизабраних општинских власти у сарадњи са Приштином и на тај начин дао важан допринос нормализацији односа. Поред тога, швајцарско председништво подржало је различите иницијативе за регионалну сарадњу и помирење на Западном Балкану. У том циљу, за специјалног представника за Западни Балкана именован је швајцарски амбасадор Жерар Стоудман (*Gerard Stodmann*). Он ће своју мисију вршити и даље, током српског председавања ОЕБС-у 2015. године.

¹ Лајтмотив швајцарског председавања ОЕБС-у.

Други тежишни задатак швајцарског председавања ОЕБС-у је дијалог и изградња поверења на Јужном Кавказу. Швајцарска је свесна да напредак у решењу тог дуго-трајног конфликта није могуће постићи преко ноћи и да решења нема ако инволвиране стране не теже компромисима и не прихватају их. Истовремено, Швајцарска је убеђена да опција за председавајућег не може бити „чекати и посматрати“!

Шеф швајцарског председавајућег тима зато је именовао амбасадора Анђела Гнедигера (*Angelo Gnädiger*) за специјалног опуномоћеника за Јужни Кавказ. Заједно са представницима ЕУ и УН он координира женевске разговоре о грузијском конфликту. Као председавајући ОЕБС-а Швајцарска подржава регионалне пројекте и програме размене младих људи и стручњака као што су уметници, специјалисти за помоћ у катастрофама, новинари, итд. – како да доведе више људи из региона и омогући им да разговарају једни са другима. Једном месечно амбасадор Гнедигер састаје се са посматрачком мисијом ЕУ и представницима Тбилисија и Цинвалија на разговорима у оквиру механизма за спречавање и решавање инцидента на административној граничној линији у Грузији.

Председништво ОЕБС-а пратило је и подржавало посредничке напоре копредседавајућег минске групе у конфликту у Нагорно Карабаху. Амбасадор Анджеј Каспрзик (*Andrzej Kasprzyk*) ангажован је као лични опуномоћеник председавајућег ОЕБС-а у таквом међународном формату за медијацију и мониторинг на линији која је успостављена примирјем.

Трећи тежишни задатак је модернизација Бечког документа 2011 и размена инспекција за контролу конвенционалног наоружања. Бечки документ 2011 о мерама изградње поверења и безбедности је најпотпунији важећи и обавезујући политички договор за регулисање војних аспеката поверења и безбедности у целокупном простору ОЕБС-а. Документи ОЕБС-а су од касних осамдесетих година у различитим етапама допуњавани и актуелизовани. Средишњи део документа чине одлуке о размени информација између држава учесница о њиховим оружаним снагама: главни системи оружја, одбрамбено планирање, укључујући планирање буџета, као и мере за смањење ризика кроз консултационе и друге механизме сарадње. Државе учеснице према Бечком документу 2011 имају обавезу да једном годишње достављају информације о важним аспектима својих оружаних снага: о структури, стационирању, људству и главним системима наоружања. Државе учеснице, према политичком договору у Бечком документу, имају могућност да те информације преко инспекција и провере. Одређене војне активности држава учесница, сходно Бечком документу, морају се унапред најавити и омогућити осталим државама учесницама да те активности и посматрају. Логика тог механизма је јасна: кроз повећану транспарентност и побољшану проверљивост информација међусобно поверење расте.

Током председавања, Швајцарска се залагала за прилагођавање Бечког документа промењеној стварности, за његову модернизацију и актуелизацију, при чему се посебно морају узети у обзир савремене војне способности и нове технологије. Истовремено је радила и на остваривању институционалних циљева и залагала се за консолидацију и јачање улога ОЕБС-а као централне платформе за дискусију и даљи развој идеја које се односе на контролу конвенционалног наоружања. Тесно је сарађивала са Форумом за безбедносну сарадњу (*Forum für Sicherheitskooperation – FSK*) ОЕБС-а и његовим председавајућим за 2014. годину: Малтом, Молдавијом и Мона-

ком (председавајући се ротирају по абecedном редоследу и триместралном фреквенцијом). Поред Сталног савета, Форум за безбедносну сарадњу је други орган по рангу у надлежностима за пуноважно одлучивање. Састанци Форума одржавају се једном седмично у Бечу у формату 57 држава учесница. Форум за безбедносну сарадњу, иако не сасвим ексклузивно, надлежан је за питања контроле наоружања и политичко-војне аспекте безбедности унутар ОЕБС-а. На годишњем сусрету, када се анализира шта и како је урађено у претходном периоду, као што су мере поверења и мере на јачању безбедности које државе учеснице планирају да примене, већ у марту 2014. године у Бечу видело се да су државе учеснице веома заинтересоване за даљу актуелизацију Бечког докумената. Том приликом била је веома видљива забринутост и атмосфера нерасположења због украјинске кризе која у себи крије опасност да се деценијама грађено поверење уништи. Такође, Швајцарска је улагала напоре да се ојачају управни органи у сектору безбедности. Тежиште је било на побољшању и доследном придржавању кодекса понашања ОЕБС-а у домену политичко-војних аспеката безбедности унутар и између држава. Због тога су и одржане две радионице: крајем марта у Београду и половином јуна 2014. године у Женеви. Циљ је био да се кодекс понашања у простору ОЕБС-а, али и шире, учини познатијим и нагласе предности стриктног придржавања принципа, норми и мера о демократској контроли оружаних безбедносних снага и подизање свести о важности законодавних инстанци, посебно улози парламента у провођењу „функције надзора”.

Побољшање животних услова грађана

Под другим циљем – побољшање услова живота грађана – швајцарско председништво се фокусирао на реализацију постојећих обавеза у области заштите људских права, које су државе учеснице прихватиле током протеклих 40 година. Председништво се трудило да једном структурираном разменом „извучених поука” и механизма мониторинга у људској димензији подржи државе учеснице у њиховим напорима да то у пракси и примене.

Најважније обавезе су: спречавање мучења; поштовање људских права и поштулата правне државе, посебно у случајевима борбе против тероризма; унапређивање демократских избора и поштовање права личности и права националних мањина. Заштита људских права такође је стајала у агенди председавања. Тој теми Швајцарска је посветила једну специјалну конференцију која је одржана средином јуна 2014. године. Швајцарска подржава институције ОЕБС-а и њене операције на терену, посебно оне чији се мандат односи на аспекте људских права.

Многе државе учеснице последњих година су на сопственој територији доживеле природне катастрофе у већим или мањим размерама, чија учесталост и штетни потенцијал стално расте. Безбедност појединачне државе чешће је угрожена природним катастрофама, а последице су озбиљније.

Кроз обуку ОЕБС помаже државама учесницама да се ефикасније супротставе природним катастрофама. Наравно, превенција је неопходна. Обучен и ефикасан ризикоменаџмент предузима потребне мере много пре самог ванредног догађаја. Швајцарска се трудила да јачањем трансфера знања оживи регионалну сарадњу, да вредна соп-

ствена искуства и „извучене поуке” међусобно повеже. Поводом другог припремног сурета ОЕБС-овог Привредног форума и Форума заштите животне средине, који је септембра 2014. године одржан у Прагу, Швајцарска је позвала представнике држава учесница у теренску посету у кантон Валис (*Wallis*). На терену су демонстриране различите мере превенције и отпорност на примеру швајцарско-италијанске сарадње, показавши како конкретна прекогранична сарадња са суседима може добро функционисати.

Сузбијање транснационалних претњи, као што су криминалитет и тероризам, представљају следећи тежишни задатак швајцарског председавања ОЕБС-у. Крајем априла 2014. године Швајцарска је у месту Интерлакен (*Interlaken*) организовала важну конференцију на којој је дискутовано о сузбијању тероризма, посебно о његовом финансирању путем киднаповања и откупа од уцена, као и поштовању основних људских права у борби против тероризма. Други део конференције био је посвећен „страним плаћеницима”, односно припадницима терористичких група које учествују у оружаним конфликтима у страним земљама и о њиховом враћању у државе порекла.

Јачање способности деловања ОЕБС-а

Различите интерпретације улоге и ефикасности ОЕБС-а, његовог места у мултилатералном безбедносном управљању, у подели рада и сарадњи са другим међународним организацијама, посебно ОУН и Саветом Европе, представља највеће изазове за ову организацију, а тиме и за роторајуће председништво.

Године 2015. навршиће се 40 година од настанка ОЕБС-а у Хелсинкију. Крајем 2012. године на министарској конференцији у Даблину закључено је да три следеће председавајуће државе учеснице треба да интензивирају напоре у реформском процесу ОЕБС-а са освртом на 40-годишње постојање организације. Ту се ради о следећем: 2010. године у Астани, на последњем сусрету ОЕБС-а на врху, наглашена је визија једне заједничке и недељиве трансатлантске и евроазијске безбедносне заједнице, која треба да се конкретизује и спроведе у дело. Тај процес, тзв. Хелсинки + 40, треба да има план реформи, који у Астани 2010. године објективно није могао бити усвојен. Актуелна тројка: украјинско-швајцарско-српско председништво, на министарском састанку у Кијеву децембра 2013. године предложило је мапу пута за оживљавање и управљање тим врло значајним процесом. Поред других тема, као што су ОЕБС-ов капацитет за сузбијање транснационалних претњи, стратегијско управљање привредном и политичко-еколошком димензијом, било је речи и о интеракцији са партнерским земљама и међународним организацијама. Швајцарско председништво, Хелсинки + 40 види као срж својих напора у јачању способности деловања ОЕБС-а.

У тесној вези са процесом Хелсинки + 40 су и напори Швајцарске за јачање медијацијских капацитета ОЕБС-а. У фокусу се налазила изградња капацитета за спречавање оружаних конфликта и посредовање у доношењу (дуго)трајних решења. Швајцарска је и у реализацији тог тежишног задатка, ставила на располагање сопствене *Know how* и подржала организацију и провођење обуке за медијацију сарадника ОЕБС-а. Тежила је тешњим контактима и размени искустава између ОЕБС-а и јединице ОУН за подршку медијације (*UN Mediation Support Unit*).

Јачањем способности деловања ОЕБС-а, Швајцарска је желела да ојача и цивилно друштво и да га укључи у рад ОЕБС-а, с циљем да се њихов глас „боље и даље чује” и да се на њега скрене пажња у тематским дискусијама и операцијама на терену. Швајцарско председништво, институције ОЕБС-а и њен оперативни, теренски део током 2014. године, организовали су четири регионалне радионице: у Београду, Бечу, Тбилисију и Душанбеу са представницима НВО, науке и *Think Tanks*. На тим радионицама представници цивилног друштва земаља учесница формулисали су конкретне препоруке. Почетком децембра 2014. године на министарском сусрету у Базелу препоруке су званично презентоване председништву ОЕБС-а и актуелном председнику Швајцарске Дидиеру Буркхалтеру (*Didier Burkhalter*).

Швајцарска се залагала за већу инклузију омладине

Швајцарска се трудила да омладину више укључи у активности ОЕБС-а. У оквиру пројекта „*Youth of Security and Cooperation in Europe*” учествовале су младе жене и мушкарци из 57 земаља учесница у пројекту „Модел ОЕБС”. Током 2014. године они су израдили омладински акциони план. Прва рунда „преговарања”, у којој су „млади амбасадори” симулирали рад Министарског савета ОЕБС-а, одржана је средином јануара у Бечу, а друга у јулу у Београду. Омладински акциони план рада ОЕБС-а је, децембра 2014. године, презентован Министарском савету у Базелу и том приликом млади су изнели своје виђење и идеје.

План „младих амбасадора” – „Модел ОЕБС” треба да послужи као подстицај за израду омладинске стратегије ОЕБС-а, која ће у наредном кораку, под српским председавањем бити конципирана.

Изван сценарија: украјинска криза

Председавање ОЕБС-у 2014. године Швајцарска је започела једном посебно сложеном ситуацијом, као што је ескалација кризе у Украјини. Окидач кризе активан је неколико месеци раније – у новембру 2013. године, када је украјинска влада неочекивано најавила отказивање потписивања Споразума о придруживању ЕУ, планираног за сусрет ЕУ на врху у Виљнусу у децембру 2013. године. Таква потез украјинске владе био је повод за масовне протесте крајем године, који су у фебруару 2014. године ескалирали и водили Кијев у стање слично грађанском рату. Тадашњи председник Украјине Виктор Јанукович инкогнито је напустио земљу. Убрзо затим парламент га је сменио, а власт је преузела привремена прелазна влада коју је предводио председник Турчинов. Унутрашња политичка криза претворила се у међународну конфронтацију када је 16. марта на Криму одржан референдум у којем се полуострво изјаснило за припајање Русији и неколико дана касније, када је руски председник Владимир Путин најавио да би се Крим „могао” интегрисати у Руску Федерацију. Оба догађаја, како референдум, тако и интегрисање Крима у Руску Федерацију, председништво ОЕБС-а је, сходно

међународноправним и уставноправним нормама, означило незаконитим и повредом фундаменталних принципа ОЕБС-а.

Криза у и око Украјине није се налазила у сценарију швајцарског председавања ОЕБС-ом 2014. године. Председништву је од самог почетка било јасно: криза ће представљати огроман изазов, али истовремено и шансу, јер ОЕБС је јединствена организација у којој све државе учеснице седе за једним столом. Оне се гледају очима „у истој равни”, располажу потребним експертизама, „кутијом са алатима”, односно важним алаткама којима могу ублажавати ситуацију. Као неутрална држава, Швајцарска је од почетка преузела улогу искреног посредника. Ту улогу могла је непристрасно играти, управо због тога што унутар тог дела Европе нема сопствених интересних позиција. Од почетка кризе швајцарско председништво ОЕБС-а нудило је Украјини подршку и активно радило на свим нивоима и са различитим актерима на деескалацији и одрживом решењу кризе.

Председник швајцарске конфедерације Дидиер Бургхалтер, као вршилац дужности председника ОЕБС-а, 24. 2. 2014. године именовao је амбасадора Тима Гулдимана (*Tim Guldemann*) за личног изасланика за Украјину и поверио му задатак да у његово име координира мере ОЕБС-а. Са постављањем личног изасланика, председавајућем су се „продужиле руке” и увећао делотворни потенцијал конструктивног утицаја на кризу. Амбасадор Гулдиман је поседовао дугогодишње дипломатско искуство и из личног искуства веома добро је познавао начин функционисања ОЕБС-а. У неколико недеља он је више пута путовао у Украјину, како би на лицу места стекао реалну слику стања на терену, коју је у директној размени мишљења са владом, представницима локалних власти, парламента и цивилног друштва употпунио. Амбасадор Гулдиман био је у сталним контактима са релевантним међународним партнерима као што су ОУН, ЕУ и Савет Европе.

Врло значајна етапа у напорима швајцарског председништва да изгради мостове поверења у украјинској кризи резултирала је консензус-одлуком Сталног савета ОЕБС-а од 21. 3. 2014. године, да се у Украјину пошаље специјална посматрачка мисија. Циљ мисије био је да допринесе редукцији напетости и успостављању мира, стабилности и безбедности у Украјини. Задаци мисије били су: прикупљање информација и подношење извештаја о безбедносној ситуацији са лица места, као и документованих извештаја о појавама насиља и о кршењу људских права, посебно права мањина. Поред тога, Посматрачка мисија требало је да подстиче дијалог на локалном, регионалном, као и на националном нивоу. У првој фази у Украјини је било ангажовано укупно 100 посматрача. Мандатом мисије предвиђено је ангажовање максимално 500 посматрача. У тој фази посматрачи су почели активности у 9 региона: Херсон, Одеса, Лавов, Инаво-Франкивск, Харков, Доњецк, Дњепропетровск, Чернивци и Луганск, као и у Кијеву где се налазио главни штаб мисије. Посматрачка мисија именована је на 6 месеци с тим да јој се мандат може продужити и на наредних 6 месеци. Посматрачка мисија у Украјини користи инструменте који доносе „вишак вредности” организацији: неопредељивање за једну од страна, подношење објективних извештаја са тежиштем на људским и мањинским правима. Посматрачи су „очи и уши” међународне заједнице на терену, како је то рекао господин Бургхалтер, председавајући ОЕБС-у, 14. 4. 2014. године на путу за Кијев и Одесу. Шта они виде и чују то ће и бити у извештајима и прослеђено државама

учесницама. Новина је да ће се извештај ОЕБС-а наћи на веб страницама и бити доступан јавности. То служи објективизацији и проверљивости информација о догађајима на терену, пошто се у кризним ситуацијама, често намерно или ненамерно, погрешним или нејасним информацијама, конфликт додатно подгрева.

Министри иностраних послова Украјине, САД, Руске Федерације и Висока представница ЕУ за спољну и безбедносну политику Кетрин Ештон, сагласили су се 17. 4. 2014. године у Женеви о хитним мерама за деескалацију конфликта. У Женевској изјави учесници су охрабрили Посматрачку мисију ОЕБС-а да пружи подршку украјинским централним властима у разоружавању група које државним властима оспоравају монопол силе, незаконито поседују оружје и употребљавају га, као и напуштање нелегално заузетих зграда, улица, тргова и украјинских села и градова.

Председавајући ОЕБС-а господин Буркхалтер поздравио је политички договор за превазилажење кризе и нагласио да ће се Посматрачка мисија ОЕБС-а ангажовати и енергично подржати украјинске власти у имплементацији усвојених мера.

Наредни пројекат ОЕБС-а за унапређивање националног дијалога стартао је 20. марта 2014. године са циљем да се унапреди дијалог између различитих делова украјинског друштва и на тај начин дâ допринос одрживом прелазном процесу. У реализацији тог пројекта посебно је требало (по)радити на политичким, хуманитарним и мањинским питањима. Извештај са препорукама објављен је почетком маја.

Две независне институције ОЕБС-а: Биро за демократске институције и људска права (*Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte – ODIHR*) и Канцеларија високог комесара за националне мањине (*Büro der Hochkommissarin für nationale Minderheiten*) организовали су мисију за питања људских права у Украјини. Наредних недеља, 19 експерата Бироа за демократске институције и људска права посетили је више региона у Украјини, прикупило информације за процену стања људских права, сачинило извештај о резултатима мисије и изнело препоруке. Извештај је представљен почетком маја 2014. године.

Представница (опуномоћеница) ОЕБС-а за слободу медија Дуња Мијатовић је од избијања кризе посетила Украјину неколико пута, а у првој половини године два пута (4 – 7. 3. и 14 –16. 4. 2014. године) и више пута указивала на тешку ситуацију у медијима и ограничавање медијских слобода.

На позив украјинске владе, експерти бироа за демократске институције (про)пратили су председничке изборе 25. 5. 2014. године. Посматрачка мисија формирала је штаб у Кијеву 20. марта, а састојала се од 100 посматрача на дужи период и 900 на краће време, који су ангажовани широм земље.

У светлу Бечког документа

У политичким кризама, у које спада и украјинска, нема битних разлика – готово увек постоји велики недостатак поверења и транспарентности између сукобљених страна. Ти недостаци могу водити таквим динамикама које се једва могу контролисати. ОЕБС се за то добро припремио и улаже велике напоре да сопственим инструментима транспарентности успостави и даље гради поверење.

Први пут у историји Бечког документа десило се да се једна држава учесница позове на главу III, члан 18 документа (глава се односи на одржавање посете ради отклањања забринутости везаних за војне активности).

Украјина је позвала у посету све друге државе учеснице да на добровољној основи пошаљу војне експерте, уз напомену да се она обави на њеној целокупној територији, с циљем да се неуобичајене војне активности одмах прекину! Присутна је била бојазан украјинске владе да би у њеним источним регионима страни актери, конкретно руски састави, могли имати војног утицаја. На позив се одазвало нешто више од половине држава учесница ОЕБС-а, са преко 50 официра, укључујући и два представника Швајцарске.

Иако је Украјина у принципу била одговорна за безбедност гостију, на терену се крио знатан ризик. Група војних експерата – посетилаца била је више пута спречавана од тзв. „самоорганизованих одбрамбених снага“ у покушајима да се пробију на Крим. Упркос јасним и видљивим ознакама ОЕБС-а, припадници неидентификованих оружаних снага (без јасних и јединствених ознака) претили су експертима употребом ватреног оружја. Посета је била захтевна и са политичке стране: требало је наћи адекватно мерило с обзиром на могућности политичког расуђивања посматрача и вештине у вођењу комуникације, како би на основу одредби Бечког документа – „према његовом слову и духу“ – мисија могла постићи свој циљ, а не да буде „искоришћена“ као политичко средство.

Након посете војних експерата („средство првог часа“), позивањем Украјине на главу IX Бечког документа 2011, до избора у мају требало је на њеној државној територији обавити низ важних инспекција. Прецизним редоследом и по могућности без прекида, међународно присуство требало је да буде гарант током прелазног периода – све до избора нове владе.

До сада су се више пута различите државе учеснице позивале на главу III, члан 16 Бечког документа 2011. Механизам за смањење ризика омогућава низ комуникационих механизма и механизма размене информација које се односе на неуобичајене војне активности. У том смислу швајцарско председништво је три пута сазивало заједничку седницу Форума за безбедносну кооперацију и Сталног савета ОЕБС-а. Сусрет је протекао у напетом атмосфери, уз бројне захтеве држава учесница да се размотре активности Руске Федерације на украјинској граници.

Значај украјинске кризе за ОЕБС

Криза у Украјини и око ње потврдила је велики значај ОЕБС-а као широко распрострањене безбедносне организације и нагласила њену нову вредност. Од њеног настанка 1975. године до данас ОЕБС је била и остала централна платформа за политички дијалог, уз растући број држава које покривају огроман географски, културни и политички спектар. Управо имајући у виду индикаторе удаљавања Истока и Запада, ОЕБС се потврђује као платформа за дијалог и као организација која је присутна на терену у чији значај расте.

Карактеристике ОЕБС-а

- Основан 1975. године као Конференција за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС), од 1994. године Организација за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС).
- Регионална безбедносна организација, према глави VIII Повеље ОУН (регионална договарања и организовања).
- Седиште: Беч, Аустрија.
- Има 57 држава учесница² (поред свих европских држава, САД и Канаде, све државе наследнице бившег СССР-а, а од 2013. године и Монголија).
- 6 медитеранских партнерских држава (Алжир, Египат, Израел, Јордан, Мароко и Тунис).
- 4 азијске партнерске државе (Авганистан, Јапан, Тајланд и Јужна Кореја) и Аустралија.
- председавање: од 1. 1. 2014. године Швајцарска, а од 1. 1. 2015. године Србија.
- Генерални секретар: Ламберто Занијер (*Lamberto Zannier*) (Италија).
- Три независне институције: 1. Биро за демократске институције и људска права, у Варшави; 2. Представник за слободу медија, у Бечу и 3. Високи комесар за националне мањине, у Ден Хагу.
- Тренутно има 16 операција на терену у Источној и Југоисточној Европи, Јужном Кавказу и Централној Азији.
- Годишњи буџет: 145 милиона евра (од тога око 70% за активности на терену).
- Свеобухватни безбедносни концепт у три димензије: политичко-војна димензија; привредна димензија и димензија животне средине и људска димензија (људска права, правна држава и демократија).
- Принцип одлучивања: консензус.

² Албанија, Андора, Аустрија, Азербејџан, Белорусија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Ватикан, Велика Британија, Грчка, Грузија, Данска, Естонија, Ирска, Исланд, Италија, Јерменија, Канада, Казахстан, Кипар, Киргизија, Летонија, Лихтенштајн, Литванија, Луксембург, Бивша Југословенска Република Македонија, Мађарска, Малта, Молдавија, Монако, Монголија, СР Немачка, Норвешка, Пољска, Португал, Румунија, Руска Федерација, Сан Марино, Сједињене Америчке Државе, Словачка, Словенија, Србија, Таџикистан, Турска, Туркменистан, Украјина, Узбекистан, Финска, Француска, Хрватска, Холандија, Црна Гора, Чешка Република, Швајцарска, Шведска и Шпанија.