

Kazalo

SEZNAM KRATIC	8
SEZNAM OVSE KRATIC	9
UVOD UREDNIKA.....	11
PREDGOVOR	13
1 UVOD	15
2 METODOLOŠKI OKVIR.....	21
2.1 Opredelitev predmeta proučevanja	21
2.2 Cilji proučevanja	23
2.3 Hipoteze.....	27
2.4 Metode.....	29
2.5 Temeljni pojmi.....	41
2.5.1 Interes	41
2.5.2 Nacionalni interes	42
2.5.3 Oblikovanje politike (<i>policy making</i>)	45
2.5.4 Vpliv in moč.....	48
3 ANALIZA NACIONALNIH INTERESOV ZDA	52
3.1 Vloga predsednika in Bele hiše pri nacionalnih interesih ZDA	58
3.2 Vpliv Sveta za nacionalno varnost na nacionalne interese ZDA	60
3.3 Vpliv State Departmenta na nacionalne interese ZDA.....	62
3.4 Vpliv Ministrstva za obrambo na nacionalne interese ZDA	64
3.5 Spremembe nacionalnih interesov ZDA ob ustanovitvi Ministrstva za domovinsko varnost	67
3.6 Spremembe obveščevalne skupnosti ZDA in nacionalni interesi ZDA	69
3.7 Vpliv medijev na nacionalne interese ZDA	71
4 KVSE OZIROMA OVSE KOT MEDNARODNI FORUM ZA USKLAJEVANJE NACIONALNIH INTERESOV	74
4.1 KVSE kot razmerje nacionalnih interesov sodelujočih držav v hladni vojni	76
4.2 Pariška listina za novo Evropo in institucionalizacija dela KVSE.....	77
4.3 Vrh v Helsinkih.....	79
4.4 Preimenovanje v OVSE na vrhu v Budimpešti leta 1994	80
4.5 Struktura in odločanje v OVSE.....	83
4.5.1 Organi in institucije ter forumi in skupine povezani z OVSE	88
4.5.2 Operativne strukture in institucije ter način odločanja.....	89
4.5.3 Operacije in misije na terenu.....	93
4.5.3.1 Misije v Jugovzhodni Evropi	98
4.5.3.2 Misije v Vzhodni Evropi.....	102
4.5.3.3 Misije na Kavkazu.....	105

4.5.3.4	Misije v Srednji Aziji.....	108
4.6.	Politično-vojaška razsežnost OVSE.....	110
4.7	Ekonomska in okoljevarnostna dimenzija OVSE.....	113
4.8	OVSE dimenzija človekove varnosti.....	116
5	VPLIV NACIONALNIH INTERESOV ZDA NA KVSE/OVSE.....	120
5.1	Vpliv nacionalnih interesov ZDA na OVSE v obdobju hladne vojne.....	121
5.2	Nacionalni interesi ZDA in OVSE po hladni vojni.....	122
5.3	Nacionalni interesi in ZDA in OVSE po 11. septembru 2001.....	126
5.4	Nacionalni interesi ZDA in OVSE po širitvi EU in NATO.....	126
5.5	ZDA in nacionalni interesi v Evraziji.....	131
5.6	Nacionalni interesi ZDA v OVSE v zvezi z Rusko federacijo.....	133
5.7	Pomen Helsinške komisije za nacionalne interese ZDA v OVSE.....	140
5.8	Vloga Misije ZDA pri OVSE pri uveljavljanju nacionalnih interesov.....	142
6	NACIONALNI INTERESI ZDA IN PREDSEDOVANJE SLOVENIJE OVSE 2005.....	146
6.1	Predsedovanje Republike Slovenije OVSE 2005.....	148
6.2	Reforme OVSE v času predsedovanja RS in nacionalni interesi ZDA.....	150
7	REZULTATI IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ.....	155
7.1	Rezultati intervjujev o vplivu nacionalnih interesov ZDA na OVSE.....	155
7.2	Verifikacija hipotez.....	158
8	SKLEPI IN POVZETEK.....	166
8.1	Povzetek.....	178
8.2	Abstract.....	181
10	BIBLIOGRAFIJA.....	185
10.1	Knjige.....	185
10.2	Članki.....	189
10.3	Poglavja v knjigi.....	194
10.4	Dokumenti.....	197
10.5	Svetovni splet.....	198
10.6	Intervjuji.....	200
11	PRILOGE.....	202
	Priloga A: Seznam polnopravnih članic OVSE z datumov sprejetja.....	202
	Priloga B: Partnerji za sodelovanje OVSE in začetek njihovega sodelovanja... ..	204
	Priloga C: Anketni list za strukturiran intervju o vplivu ZDA na OVSE.....	205
	Priloga Č: Standardna skala prispevkov posameznih držav za proračun OVSE 2005–2007.....	206
	Priloga D: Redna poraba OVSE od 1997 do 2005 in proračun za 2006 in 2007 in zunajproračunska poraba OVSE v letih 2002–2005.....	208
	Priloga E: Primerjava porabe 2002–2005 in proračun po institucijah in regijah za leti 2006 in 2007.....	209
	Priloga F: Primerjava redne porabe OVSE po institucijah in regijah v letih 1997 in načrtovan proračun za leto 2007.....	210

Kazalo tabel in shem

Tabela 2.4: Vrste opazovanja.....	32
Tabela 2.4 a: Metoda koncentričnih krogov	36
Tabela 2.4 b: Elitni model in model soudeležbe	37
Shema 2.5.2: Nacionalni interesi ZDA	44
Shema 2.5.3: Politični sistem in njegovo funkcioniranje	46
Tabela 2.5.3: Metoda systemske analize oblikovanja varnostne politike.....	47
Shema 2.5.4: Model prilagajanja organizacije.....	49
Tabela 3: Različne šole in politične orientacije glede uporabe vojaških sil ZDA...	53
Tabela 3.1: Skupine politične moči in nacionalni varnosti sistem	59
Tabela 3.2: Svet za nacionalno varnost	61
Tabela 3.6: Obveščevalna skupnost ZDA.....	70
Shema 4.5: Struktura in odločanje OVSE	85
Shema 4.5 a: Pregled nadaljevanih sestankov in srečanj vrh OVSE	86
Tabela 4.5: Sprejeti dokumenti in odločitve srečanj vrh OVSE	87
Tabela 4.5.2: Pregled OVSE sekretariata	93
Shema 4.5.3: Geopolitična razvrščenost upravljanja konfliktov s strani OVSE.....	95
Shema 4.5.3 a: Vsebina delovanja OVSE misij na terenu.....	97
Shema 4.5.3.1: Misije v Jugovzhodni Evropi	99
Tabela 4.5.3.1: Začetek dela ter cilji in naloge misij OVSE v JV Evropi	101
Shema 4.5.3.2: Misije v Vzhodni Evropi	103
Tabela 4.5.3.2: Začetek dela ter cilji in naloge misij OVSE v Vzhodni Evropi.....	104
Shema 4.5.3.3: Misije na Kavkazu.....	106
Tabela 4.5.3.3: Začetek dela ter cilji in naloge misij OVSE na Kavkazu	107
Shema 4.5.3.4: Misije v Srednji Aziji.....	108
Tabela 4.5.3.4: Začetek dela ter cilji in naloge misij v Srednji Aziji	109
Shema 4.6.: Razvoj politično-vojaške razsežnosti OVSE – časovni pregled.....	111
Shema 4.7: Razvoj ekonomske in okoljevarnostne razsežnosti OVSE	114
Tabela 4.7: Pregled tem Ekonomskega foruma.....	115
Tabela 4.8: Razvoj splošnih načel človekove varnosti	117
Shema 5.2: Poenostavljen institucionalni model novega svetovnega reda	125
Shema 5.4: Evropski varnostni sistem	129
Tabela 7.1: Rezultati odgovorov na vprašanja o vplivu ZDA na OVSE.....	156

SEZNAM KRATIC

CALO	<i>OSCE Liaison Office in Central Asia</i> – Urad za zveze v Srednji Aziji
CFE	<i>Treaty on Conventional Armed Forces in Europe</i> – Pogodba o konvencionalnih oboroženih silah v Evropi
CFE-1A	<i>Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe</i> – Sklepni akt pogajanj o moči osebja v konvencionalnih oboroženih silah v Evropi
CIS	<i>Commonwealth of Independent States</i> – SND/Skupnost neodvisnih držav
CSBM	<i>Confidence and Security Building Measures</i> – Ukrepi za vzpostavljanje Zaupanja in varnosti
CSCE	<i>Conference on Security and Cooperation in Europe</i> – KVSE/ Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi
CSTO	<i>Collective Security Treaty Organisation</i> – Organizacija za kolektivno varnost
EBRD	<i>European Bank of Reconstruction and Development</i> – Evropska banka za obnovo in razvoj
FSC	<i>Forum for Security Co-operation</i> – Forum za varnostno sodelovanje
GUAM	Gruzija, Ukrajina, Azerbajdžan, Moldavija
HCNM	<i>High Commissioner on National Minorities</i> – Visoki komisar za narodne manjšine
HLPG	<i>High Level Planning Group</i> – Skupina za načrtovanje na visoki ravni
JCG	<i>Joint Consultative Group</i> – Skupna posvetovalna skupina
KFOR	<i>Kosovo Force</i> – Sile za Kosovo
MANPADS	<i>Man-Portable Air Defence Systems</i> – Prenosni protizračni sistemi obrambe
NAFTA	<i>Nord American Free Trade Agreement</i> – Severnoameriški sporazum o prosti trgovini
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> – Urad za demokratične institucije in človekove pravice
OMIK	<i>OSCE Mission in Kosovo</i> – Misija OVSE na Kosovu
SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i> – Sporazum o omejevanju strateškega orožja

SALW	<i>Small Arms and Light Weapons</i> – Osebnostno in lahko orožje
SCO	<i>Shanghai Cooperation Organisation</i> – ŠOS Šanghajska organizacija za sodelovanje
TOS	<i>Treaty on Open Skies</i> – Pogodba o odprtem nebu
UNECE	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i> – Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo
WMD	<i>Weapons of Mass Destructions</i> – Orožje za množično uničevanje

SEZNAM OVSE KRATIC

AEMI	<i>Annual Exchange of Military Information</i> – Letna izmenjava vojaških informacij
AIAM	<i>Annual Implementation Assessment Meeting</i> – Letno srečanje o presoji izvajanja
ASRC	<i>Annual Security Review Conference</i> – Letna varnostna pregledna konferenca
ATU	<i>OSCE Action against Terrorism Unit</i> – Enota OVSE za boj proti terorizmu
APC	<i>Asian Partners for Cooperation</i> – Azijski partnerji za sodelovanje
CIO	<i>Chairman in Office</i> – predsedujoči
CPC	<i>Conflict Prevention Centre</i> – Center za preprečevanje konfliktov
DHR	<i>Department of Human Resources</i> – Sektor za kadrovske zadeve
DMF	<i>Department of Management and Finance</i> – Sektor za upravne in finančne zadeve
GEMI	<i>Global Exchange of Military Information</i> – Globalna izmenjava vojaških informacij
GO	<i>General Orientation (Training)</i> – Splošna orientacija (Trening)
HDIM	<i>Human Dimension Implementation Meeting</i> – Sestanek za uveljavitev človeške dimenzije
HFA	<i>CSCE Helsinki Final Act</i> – KVSE Helsinška zaključna listina
MC	<i>Ministerial Council</i> -- Ministrski svet
MPC	<i>Mediterranean Partners for Cooperation</i> – Mediteranski partnerji za sodelovanje

OCEEA	<i>Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Enviromental Activities</i> – Urad koordinatorja OVSE za ekonomske in okoljevarstvene aktivnosti
OIO	<i>Office of Internal Oversight</i> – Urad za notranjo kontrolo
OS	<i>Open Skies (Treaty on)</i> – Odprto nebo (Pogodba o)
OSCE	<i>Organisation on Security and Coperation in Europe</i> – OVSE/ Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
PA	<i>Parliamentary Assembly OSCE</i> – Parlamentarna skupščina OVSE
PC	<i>Permanent Council</i> – Stalni svet
PPIS	<i>Press and Public Information Section</i> – Oddelek za tisk in stike z javnostjo
REACT	<i>Rapid Expert Assistance and Co-operation Team</i> – Ekipa za hitro pomoč in sodelovanje
RFOM	<i>Representative of the Freedom of the Media</i> – Predstavnik za svobodo medijev
SCA	<i>Stocpiles of Conventional Ammunition (Document on)</i> – Dokument o hrambi konvencionalnega streliva
SG	<i>Secretary General OSCE</i> – Generalni sekretar OVSE
SPMU	<i>Strategic Police Matters Unit</i> – Oddelek za strateške policijske zadeve

UVOD UREDNIKA

Znanstveno in raziskovalno je delo OVSE in nacionalni interesi ZDA prva monografija, ki se v slovenskem jeziku posveča v celoti OVSE, kot najpomembnejši in največji regionalni varnostni organizaciji, ki zajema prostor od Vankouverja do Vladivostoka in v kateri sodeluje 56 držav. Avtor tudi znanstveno opredeljuje vlogo, ki jo je organizacija odigrala prek svoje politično- vojaške, ekonomsko- okoljske in dimenzije človekovih pravic pri padcu železne zavese in demokratičnih spremembah v Evropi in Sloveniji.

Analiza v monografiji na izvorni način obravnava problem uresničevanja državnih interesov ZDA na strukturo in delovanje OVSE. Pri tem se osredotoča na dva temeljna problemska sklopa: 1. strukturo procesa oblikovanja nacionalnih interesov in odločanja v ZDA in 2. strukturo in proces odločanja v OVSE.

Z uporabo kvantitativnih in kvalitativnih družboslovnih metod je avtorju uspelo ne samo pojasniti zakonitosti procesov političnega odločanja v ZDA in v OVSE, ampak tudi zasnovati izvirno bazo podatkov z merljivimi in nemerljivimi kazalniki, ki omogočajo ocenjevanje učinkovanja politike ZDA na strukturo in delovanje OVSE.

Poleg odličnega besedila je avtorju s tabelami, skicami in zemljevidi uspelo prikazati dejansko razvejanost dela OVSE prek treh dimenzij in območja širše Evrope, Kavkaza in Osrednje Azije. Zato je lažje razumljivo tudi tistim, ki se z varnostno problematiko vsakodnevno ne ukvarjajo. Veseli me, da se je avtor odločil, da svojo knjigo izda v zbirki Varnostne študije Založbe Fakultete za družbene vede v Ljubljani, kjer je tudi obiskoval in končal svoje podiplomske študije in kamor objava njegovih izsledkov vsebinsko sodi.

Na FDV je bilo do sedaj objavljenih že nekaj diplom, magisterijev in doktoratov, ki so se dotikali dela OVSE. Delo, ki je pred vami, pa je prvo, ki v celoti predstavlja zgodovino Konference za varnost in sodelovanje v Evropi in njeno preobrazbo v organizacijo po koncu hladne vojne. Predosem pa se celovito ukvarja z načinom dela in odločanja v treh dimenzijah OVSE. Iz svojevrstnega zornega kota nam predstavlja tudi vpliv nacionalnih interesov ZDA na to organizacijo.

Red. prof. dr. Anton Grizold

PREDGOVOR

Avtorju knjige OVSE in nacionalni interes ZDA dr. Stanislavu Raščanu, je uspelo z interdisciplinarnim pristopom prikazati in dokazati vpliv nacionalnih interesov ZDA na KVSE/OVSE. V večini pristopov, ki se ukvarjajo z vplivom na nastanek KVSE (Konference za varnost in sodelovanje v Evropi) in z njenim razvojem v OVSE (Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi) se daleč največ raziskovalcev ukvarja z vplivom Sovjetske zveze oziroma pozneje Ruske federacije, ki ga je izvajala v tem procesu. Avtorju pa je uspelo dokazati, na podlagi lastnega dela v organizaciji, udeležbe z opazovanjem, poglobljenih intervjujev, analizo besedil primarnih in sekundarnih dokumentov, da so največjo vlogo pri nastajanju KVSE in razvoju OVSE odigrale ZDA. Njegove hipoteze dokazujejo tudi podatki o financiranju organizacije, kadrovskega potencialu, ki ga imajo v organizaciji ZDA in predvsem formalnem in neformalnem vplivu, ki ga ZDA izvajajo v OVSE.

Poleg vplivov nacionalnih interesov ZDA na OVSE pa je pričujoče delo tudi edina doslej pripravljena monografija posvečena OVSE. V slovenski literaturi nimamo dela, ki bi se v celoti ukvarjalo z nastankom Konference za varnost in sodelovanje v Evropi in njenemu 35 letnemu delovanju in preoblikovanju v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi. Imamo nekaj objav, ki se ukvarjajo s posameznimi segmenti dela in zgodovine organizacije, ki so zbrane tudi v zbirki podiplomskega dela študentov Fakultete za družbene vede. Ob trideseti obletnici ustanovitve KVSE/OVSE in predsedovanju Slovenije OVSE 2005 je izšel v slovenskem jeziku prevod najpomembnejših dejavnosti organizacije, njeni zgodovini in vplivu, ki ga je organizacija imela na Slovenijo.

Glede vsebine lahko rečemo, da je delo OVSE in nacionalni interesi ZDA lahko zanimivo tako za strokovnjake, ki se ukvarjajo z varnostno in mednarodno politiko, za diplomate, zaradi interdisciplinarnega pristopa, ki se dotika tako socioloških kot tudi zgodovinskih znanosti pa je delo dovolj berljivo za širšo javnost. Avtor uporablja razumljivo terminologijo, ki ji, kljub prevladi angleškega besedoslovja, zmeraj najde tudi slovenski prevod. V določenih primerih poleg slovenskega izraza v oklepaju poudari misel še z originalnim izrazom v angleškem jeziku.

Znanstveni aparat, ki ga je avtor izbral je zelo raznolik. Poleg dolgoletnega dela v organizaciji in osebnih izkušenj, ki so v veliki meri prispevale k praktičnosti dela (metoda opazovanja z lastno udeležbo), je avtor opravil strukturirane intervjuje z več kot polovico vodij misij pri OVSE in glavnimi akterji sekretariata OVSE. Uporabil je tudi velik del teoretičnega znanstvenega aparata, ki mu je bil

na voljo tim. analiza besedil primarnih in sekundarnih dokumentov, primerjalno (komparativno) znanstveno metodo in metodo študija primerov.

Avtor je kot diplomat, ki je tudi magistrski študij končal iz mednarodne varnostne politike, imel dovolj jezikovne podlage, da je lahko napisal strokovno delo na visokem jezikovnem nivoju, ki je hkrati dovolj razumljivo tudi laični javnosti.

Red. prof. dr. Bogomil Ferfila

1 UVOD

Prva dolžnost vlade Združenih držav Amerike je in je zmeraj bila, da brani Američane in ameriški interes (Bush 2002, 2006: 18). Ta dolžnost zavzuje ameriško vlado, da uporablja vse elemente državne moči, da se nacionalni interesi ZDA zmeraj upoštevajo. Po koncu druge svetovne vojne je v ZDA nastal nacionalni konsenz, da morajo Američani aktivno uresničevati nacionalne interese preko svojih meja, da bi lahko uživali sadove svobode, demokracije in gospodarske blaginje doma. Od politično-ekonomske konference v Bretton Woodsu leta 1944 so se ameriški nacionalni interesi spremenili iz izolacije ZDA pred drugo svetovno vojno v mednarodno sodelovanje po njej. Vsaj v prvem obdobju po drugi svetovni vojni je šlo za transatlantsko sodelovanje z Evropo, pa tudi za sodelovanje v Aziji z Japonsko, Južno Korejo in Filipinih. V tem smislu opredeljujejo ZDA gospodarski nacionalizem, monopol regionalnega hegemonu in represijo drugih vlad nad lastnimi državljani kot grožnjo ameriškim interesom.

Podpredsednik Evropske komisije Leon Brittan je leta 1995, ko je citiral Woodrowa Wilsona, priznal, da ZDA ne posegajo na mednarodno prizorišče samo zaradi altruizma, ampak zaradi vrednot, ki jih zagovarjajo v svetovnem političnem sistemu, in zaradi nacionalnih interesov, ki jih branijo (Sherwen, 1996: IX). Pojasnil je tudi praktične gospodarske in politične razloge, zaradi katerih mora tudi kongres podpirati predsednika v vsakem primeru, ko gre za globalno vlogo nacionalnih interesov ZDA. V globalni ekonomiji gre za veliko soodvisnost pri trgovanju in vse manjšo samozadostnost.

Nacionalni interesi vsake države so v osnovi varnostni interesi. Osnovni, temeljni, življenjski (ali kakorkoli že imenujemo) nacionalni interesi ZDA in vsake druge sodobne države predvidevajo zagotovitev čim višje stopnje varnosti svojih državljanov in institucij oziroma čim nižje stopnje ogrožanja nacionalne varnosti. Širitev pojmovanja (ogrožanja) varnosti po koncu hladne vojne je privedla do diferenciacije nacionalnih varnostnih interesov, ki so sestavljeni iz množice parcialnih varnostnih interesov, ki ustrezajo dimenzijam in pojavom ogrožanja varnosti. Koncept nacionalnega varnostnega sistema se spreminja v skladu s spreminjanjem koncepta ogrožanja varnosti (Prezelj, 2002: 621) in se je v ZDA spremenil po koncu druge svetovne vojne, po koncu hladne vojne in nazadnje, enako dramatično kot v prejšnjih dveh primerih, po 11. septembru 2001.

Opredelevanje nacionalnih varnostnih interesov ZDA je zelo kompleksen proces, ki zahteva vključevanje več različnih državnih in

nedržavnih subjektov. OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi) predstavlja za ZDA (Združene države Amerike) pomemben vzvod zunanje in varnostne politike in s tem posledično vpliva na ameriške nacionalne interese. To je edina evro-atlantska organizacija, katere članici sta tako ZDA kot Ruska federacija. OVSE zajema, s svojimi 56 polnopravnimi sodelujočimi državami¹, tako severnoameriško-evropsko komponento kot tudi evropsko-rusko-srednjeazijsko dimenzijo. S svojimi mediteranskimi in azijskimi partnerji (Bloed, 2004: 232; Fukushima, 2001: 35), s sodelovanjem z mednarodnimi organizacijami in institucijami, kot so OZN (Organizacija združenih narodov), SE (Svet Evrope), EU (Evropska unija), NATO (Organizacija severnoatlantske pogodbe), če naštejemo le najvažnejše, pa seže vloga OVSE še na veliko širši geopolitični prostor, kot so meje Evrope. OVSE na formalen ali neformalen način sodeluje tudi s Skupnostjo neodvisnih držav, z Organizacijo za kolektivno varnost, s Šanghajsko organizacijo za sodelovanje, z Organizacijo islamske konference in z ASEAN regionalnim forumom (ARF). Po mnenju nekaterih je bila OVSE model za ustanovitvev ARF (glej npr. Hänggi, 2004: 112).

Proučevanje KVSE (Konference za varnost in sodelovanje v Evropi) in poznejše OVSE ter vplivov nacionalnih interesov ZDA sem razdelil v tri časovna obdobja. Po prvih – takrat nesprejemljivih – idejah Sovjetske zveze v 50-ih letih prejšnjega stoletja o vseevropski varnostni konferenci in oblikovanju 50-letne pogodbe, ki bi jo podpisale vse evropske države, je sredi 60-ih let pod okriljem Varšavskega pakta Sovjetska zveza izkoristila intenzivnejše stike med Vzhodom in Zahodom in predlagala sklic Evropske varnostne konference, ki bi sprejela po možnosti pravno zavezujoč tekst, s katerim bi potrdila obstoječe meje v Evropi in postavila okvir gospodarskega sodelovanja med Vzhodom in Zahodom. ZDA in Kanada sta, skupaj z ostalimi državami članicami NATO, pristali na sodelovanje, ko je bilo dogovorjeno, da se bo razpravljalo na konferenci tudi o pravnem statusu Berlina, konvencionalni razorožitvi ter človekovih pravicah v Evropi.

Čeprav je helsinški dokument formalno podpisalo 35 držav, se je igra v bistvu odvijala med dvema (Grizold, 1999: 106). Edina grožnja procesu KVSE je lahko prišla od ZDA ali SZ, in ker ni bilo moč uveljaviti sporazuma med velesilama, si KVSE takoj v začetku ni prizadevala ustvariti koherentnega sistema za krepitev miru v regiji.

¹ Seznam polnopravnih držav udeleženk KVSE/OVSE in datum njihovega sprejetja v KVSE/OVSE se nahaja v Prilogi A. V Prilogi B je tudi seznam vseh mediteranskih in azijskih partnerjev OVSE. Zaradi tega, ker se je OVSE začela kot konferenca in je pozneje prešla v organizacijo, države udeleženke niso nikoli sprejele ustanovne listine OVSE ali statuta organizacije. Organizacija je bila ustanovljena na podlagi VIII. člena Ustanovne listine OZN kot največja regionalna varnostna organizacija, ki se geografsko razteza preko 56 držav od Vancouverja do Vladivostoka, in države udeleženke sprejemajo politične odločitve s konsenzom. Uresničevanje političnih zavez je prepuščeno vsaki posamezni državi udeleženci in ne prinaša nobenih pravnih posledic, razen politične obsodbe.

Formalna otvoritev Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) je bila v Helsinkih 3. julija 1973. V tej prvi fazi je 35 zunanjih ministrov iz vseh evropskih držav (razen Albanije), ZDA in Kanade sprejelo t.i. »Modro knjigo« in predstavilo stališča svojih vlad glede varnosti in sodelovanja v Evropi ter glede nadaljnjega delovanja Konference. Druga faza Konference je potekala v Ženevi, ko so oblikovali Sklepno listino KVSE (Carnovale, 1995; Šabič, 2004). Od 30. julija do 1. avgusta 1975 je v Helsinkih 35 predsednikov držav oz. vlad podpisalo Sklepno listino. Helsinška sklepna listina definira tri sklope zavez (t.i. »košarice«): košarica I: politično-vojaški aspekti varnosti; košarica II: sodelovanje na različnih področjih – ekonomskem, znanstvenem, tehnološkem in okoljskem; košarica III: sodelovanje na področju človekovih pravic.

S podpisom dokumenta so države izrazile podporo nadaljevanju s Konferenco osnovanega multilateralnega procesa, v katerem bi prihajalo do periodične izmenjave stališč glede implementacije določil, navedenih v dokumentu, in glede nalog, definiranih na Konferenci, kot tudi glede poglobljanja medsebojnih odnosov, izboljšanja varnostne situacije in nadaljnjega procesa sodelovanja (Šumrada, 2005: 23). KVSE je bila v številnih pogledih edinstvena in inovativna. V obdobju blokofske delitve in hladne vojne je imela širok krog sodelujočih držav in je tako omogočala izmenjavo stališč med Vzhodom in Zahodom in vsaka država je sodelovala kot »samostojna in neodvisna ter v pogojih popolne enakosti«.

V tem obdobju bipolarnega sveta je v ameriški zunanji in varnostni politiki vladal konsenz med republikansko in demokratsko stranko glede strategije zadrževanja in odvracanja (Asmus, 1995: 154). Geopolitiki, realisti, liberalni internacionalisti – vsi so podpirali ta temelj ameriške varnostne politike in tudi KVSE so ZDA gledale skozi to prizmo »*deterrence and containment*«.

Padec komunističnih sistemov in berlinskega zidu je dramatično spremenil evropsko varnost, s tem pa tudi KVSE in odnos ZDA do multilateralizma in posledično povzročil drugo časovno obdobje odnosov med ZDA in OVSE (Grizold, 1999: 107). Novo obdobje demokracije, miru in enotnosti v Evropi je omogočilo svetlejši pogled v prihodnost, a zahtevalo odstranitev dediščine preteklosti. KVSE je morala svoje aktivnosti prilagoditi obdobju tranzicije in prevzeti nove naloge. Pariška listina za novo Evropo je bila podpisana 21. novembra 1990 in je postavila prve temelje za institucionalizacijo KVSE kot foruma za politične konzultacije.

Odločeno je bilo, da se politične konzultacije izvajajo na ravni predsednikov držav oz. vlad enkrat na dve leti, da se ministri za zunanje zadeve sestanejo najmanj enkrat letno kot formalni Svet in da se visoki uradniki zunanjih ministrstev sestajajo občasno kot Odbor visokih uradnikov. Takrat se je oblikoval sekretariat, Center za preprečevanje konfliktov (CPC – *Center for prevention of Conflicts*) in Urad za svobodne volitve. Najpomembnejše spremembe so bile izvedene na področju tretje dimenzije človekovih pravic. Na sestankih na Dunaju, v Parizu, Kopenhagnu

in Moskvi med 1989 in 1990 so sestavili določila in zaveze, predvsem na področju svobodnih volitev, svobode medijev in zaščite manjšin. Na sestanku v Helsinkih leta 1992 so bili ustanovljeni Forum za varnostno sodelovanje, Visoki komisar za narodne manjšine, Ekonomski forum in Finančni odbor ekspertov v okviru Odbora visokih uradnikov. Takrat je bila formalno ustanovljena tudi funkcija predsedujočega, ki je odgovoren za koordinacijo in konzultacije o obstoječih zadevah KVSE.

Mesto generalnega sekretarja je bilo ustanovljeno na Ministrskem svetu v Stockholmu 14. in 15. decembra 1992. Z vsemi temi institucionalnimi spremembami je KVSE dejansko prerasla iz procesa v organizacijo, zato se je na vrhu v Budimpešti decembra 1994 preimenovala v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE. Takrat so se organi preimenovali v Ministrski svet (namesto Svet KVSE), Visoki svet (namesto Odbor visokih uradnikov) in Stalni svet (namesto Stalni odbor), povečale pa so se tudi pristojnosti predsedujočega, generalnega sekretarja, Visokega komisarja za narodne manjšine in Urada za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR – *Office for Democratic Institutions and Human Rights*).

V tem obdobju je tudi v ameriški zunanji politiki začela prevzemati krmilo v svoje roke Clintonova administracija, ki se je odprla v svet in multilateralizmu ter je v večji meri tudi podprla organiziranje OVSE in njeno institucionaliziranje (Grizold, 2000: 45). Strategija nacionalne varnosti za novo stoletje administracije predsednika Clintona je leta 1997 sprejela kot svojo osnovno idejo za zunanjo in varnostno politiko sodelovanje in širitev »*engagement and enlargement*« (Raščan, 2005: 51). Nekatere države, ki so iskale v začetku 1990 svoje novo varnostno strukturo, so bile prepričane, da bo KVSE oziroma pozneje OVSE postala panevropska varnostna organizacija (Kramer, 1999: 405; Lodge, 1996: 82). To se je pokazalo za iluzorno, saj so dogodki v nekdanji SFRJ v začetku devetdesetih prejšnjega stoletja pokazali vso nemoč OVSE pri odločanju in uporabi moči, ki je nima. Večjo moč in odločenost so takrat pokazale ZDA in NATO. Takratni ruski predsednik Jelcin pa je na vrhu OVSE v Budimpešti izjavil, da je *hladno vojno* zamenjal *hladni mir* (glej MacFarlane, 1999: 242).

Današnje stanje odnosov v OVSE je prav tako zelo zaznamovano z nacionalnimi interesi ZDA, kot sta bili prvi dve obdobji hladne vojne in po koncu hladne vojne. Dogodki 11. septembra 2001 so tudi pri OVSE prinesli »*tretje obdobje*« v razvoju odnosov OVSE in ZDA in vprašanja o novih grožnjah varnosti in boju proti terorizmu, s hkratnim spoštovanjem človekovih pravic (Kemp, 2004: 258). Obstaja idealna možnost, da se bodo ZDA ponovno odločile za efektivni multilateralizem, EU bo hkrati rabila orodje za sodelovanje s svojimi sosedi in Ruska federacija ter ostale države nekdanje SZ bodo hotele porabiti OVSE za svoje prioritete.

Osnovne prioritete sodobne OVSE so: utrjevanje skupnih vrednot sodelujočih držav in graditev demokratičnih družb, temelječih na vladavini prava; preprečevanje lokalnih konfliktov, stabilizacija in vzpostavljanje miru na konfliktnih območjih; obvladovanje groženj varnosti in

preprečevanje nastajanja novih političnih, ekonomskih ali socialnih razlik s sodelovanjem na področju varnosti (glej Jazbec, 2002: 35).

ZDA so bile zmeraj zadržan podpornik KVSE/OVSE. Med hladno vojno in takoj po njej je Washington dostikrat našel nekatere vrednote svojih nacionalnih interesov v njej in jo je uporabljal kot instrument svoje politike. Zmeraj je bilo nekaj razlogov, ki so podpirali določene aktivnosti institucije s strani ameriške zunanje politike, predvsem na področju širjenja demokracije. V obdobju hladne vojne in dnevih administracije predsednika Carterja je bila KVSE pomemben kanal politike človekovih pravic; v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je bila kanal evropskega nadzora oborožitve, ki je predvsem šel v smer sprejemanja ukrepov za utrjevanje zaupanja. V prvi polovici devetdesetih let je bila zelo razpršena mednarodna situacija, ki je pritegnila pozornost ZDA, predvsem, ker se je pokazal velik interes Rusije za KVSE (Dunay, 2006: 66). Pozneje so ZDA začutile, da je politično pomembno pritegniti Rusijo pritegniti v OVSE, medtem ko se je hkrati NATO širil. Vprašljivo je, če se zaton OVSE lahko povezuje z zatonom interesa ZDA za organizacijo.

Dogodki 11. septembra in po njem so pokazali, kako kompleksni so danes problemi varnosti, kar ne velja samo za ZDA, ampak za vse države na svetu (Prezelj, 2002). Zato so tudi današnji varnostni mehanizmi zelo kompleksni in razvejani. Glavne aktivnosti, s katerimi se OVSE danes ukvarja, so: zgodnje opozarjanje, preventivna diplomacija, preprečevanje konfliktov, pokonfliktna obnova, varstvo človekovih pravic, nadzor nad orožjem, ukrepi za krepitev zaupanja in varnosti, krepitev civilne družbe, demokratizacija, izgradnja institucij, opazovanje volitev, vzpostavitev sodnega sistema, usposabljanje policije, boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu, trgovini z ljudmi in drugo. Pri svojih številnih dejavnostih in uresničevanju raznolikih ciljev se OVSE intenzivno povezuje z ostalimi mednarodnimi organizacijami – OZN, Svet Evrope, EU, NATO.

Najverjetneje se bo v OVSE nadaljevala politika izbire tem in projektov, ki zanimajo posamezne velike države. ZDA si želijo vlogo OVSE zadržati predvsem na tretji košarici, ki zajema človekove pravice in v boju proti antisemitizmu. Na ostalih zunanjepolitičnih in varnostnih politikah želijo prepustiti rešitve svojih nacionalnih interesov in svetovnih problemov hegemoniji in unilateralizmu, bilateralnemu sodelovanju, kar pa vse vodi v sovražne konflikte (Kagan, 2002: 11). Evropa rabi učinkovit multilateralni forum za pogovor o varnostnih problemih prav tako kot dobro organizirano in opremljeno organizacijo za pogovore o varnostnih problemih.

Merjenje vpliva nacionalnih interesov ZDA na organiziranost, razvoj in delovanje KVSE/OVSE ni enostavno. Problemi, s katerim sem se soočil na začetku mojih raziskav, so bili predvsem namenjeni metodologiji, ki jo lahko uporabim za merjenje vplivov. Najprej sem se odločil in relativno hitro izbral kvantitativne metode in kazalce, ki sem jih nameraval uporabiti za merjenje vpliva ZDA. Po konzultacijah in samem študiju

sem se odločil tudi za kvalitativne metode, ki so mi v določenih segmentih pomagali izmeriti ali vsaj oceniti vpliv nacionalnih interesov ZDA v OVSE, njeni organiziranosti, razvoju in delovanju.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Opredelitev predmeta proučevanja

Nacionalni interes je verjetno eden najbolj gnetljivih politoloških pojmov in zato tudi eden najbolj zlorabljenih. Mnogi avtorji poudarjajo subjektivnost in množičnost nacionalnih interesov (Prezelj, 2002: 622). Ker bi le s težavo zatrjevali, da obstaja enoviti nacionalni interes, raje uporabljamo množino. Nacionalni interesi so generalizacija temeljnih nacionalnih potreb, kamor sodijo samoohranitev, neodvisnost, ozemelska celovitost, vojaška varnost in ekonomska blaginja. Konkretni zunanjepolitični cilji, ki jih dosegajo nacionalni interesi, se razlikujejo od države do države, vendar se v njihovem ozadju zmeraj nahajajo abstraktni cilji, kot so samoohranitev, varnost, nacionalna blaginja in prestiž, širitev ideologije in moči (Plano, Jack; Olton, Roy, 1988: 18).

Zgoraj omenjenemu cilju želijo slediti tudi ZDA s svojimi nacionalni interesi v OVSE in v vseh ostalih mednarodnih organizacijah in forumih. ZDA podpirajo predvsem tiste organizacije, kjer imajo večinski vpliv pri odločanju o delovanju organizacije. OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi) je bila ustanovljena prvotno pod imenom KVSE (Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi) leta 1972, kot mehanizem za premostitev delitve Evrope na Vzhod in Zahod. Med letoma 1973 in 1989 je t.i. helsinški proces, utemeljen leta 1975 s Helsinško sklepno listino, oblikoval pot za dogovarjanja in pogajanja na treh področjih: varnostno-politično, ekonomsko-ekološko-kulturno sodelovanje in človekove pravice. V tem obdobju so imele Sovjetska zveza in članice Varšavskega pakta večje nacionalne interese za ustanovitev KVSE kot članice NATO in ZDA, saj je Vzhodni blok pričakoval prevlado socializma in komunizma na teritoriju celotne Evrope.

Ob nastanku leta 1975, po štirih letih intenzivnih priprav in pogajanj, ki so potekala zlasti v iskanju kompromisov med Vzhodom in Zahodom, je bil podpis Helsinške sklepne listine temeljni kamen za popuščanje napetosti med zvezo NATO in Varšavskim sporazumom. Zahodne države so pristale na podpis Helsinške listine, ko so v helsinški proces vključili tudi ZDA in Kanado ter tretjo helsinško »*košarico*« človekove pravice. Proces so podprle tudi neuvrščene in nevtralne države (glej Grizold, 1999: 19). V primerjavi z OZN, katere temeljni namen je bil ustvariti svetovni sistem kolektivne varnosti, ki naj bi bil sposoben preprečiti in razrešiti kakršno koli krizno situacijo, ki bi lahko bila grožnja miru in varnosti v svetu, je bila Helsinška listina namenjena popuščanju napetosti med velesilama in posledično Vzhodom in Zahodom.