

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá / Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies

URL of the journal / URL časopisu: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Author(s) / Autor(i): Samuel Goda - Klaudia Bážaiová
Article / Článok: Európska bezpečnosť z pohľadu OBSE / European Security from the OSCE Perspective
Publisher / Vydavateľ: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica
DOI: <http://dx.doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.1.176-192>

Recommended form for quotation of the article / Odporúčaná forma citácie článku:

GODA, S. - BÁŽAIOVÁ, K. 2018. Európska bezpečnosť z pohľadu OBSE. In *Politické vedy*. [online]. Vol. 21, No. 1, 2018. ISSN 1335 – 2741, pp. 176-192. Available at: <http://dx.doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.1.176-192>

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu *Politické vedy*. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

EURÓPSKA BEZPEČNOSŤ Z POHLĎADU OBSE

EUROPEAN SECURITY FROM THE OSCE PERSPECTIVE¹

Samuel Goda – Klaudia Báňaiová*

ABSTRACT

When it comes to institutional form of European security, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) plays a crucial role, side by side with other organization. Maybe it is due to the fact it is considered a “soft security” organization and it is not as mainstreamed as e.g. NATO or EU in certain cases. Hence this article provides a theoretical overview on the role and substance of the OSCE as such. The article re-introduces theoretical approach to the concept of security community developed by K. Deutsh and E. Adler and A. Barnett, and the OSCE as security-community building organization as it was developed in the past years. In addition, it mentions some the crucial topics for the OSCE in the near future that have the potential to shape not only the organization but the European security environment in general as well. The result show that not only OSCE as organization itself, but also the OSCE region faces unprecedented challenges, because basic standards of European security architecture is violated and challenged. The paper argues that OSCE still remains the organization which on the one hand aims at constantly pointing to standards of political behavior in the northern hemisphere and on the other OSCE creates conditions for creative thinking and adopting proposals for contours of European security architecture as well.

Key words: OSCE, security community, soft security, european security, Ukraine

* Mgr. Samuel Goda, PhD. pôsobí ako odborný asistent a prodekan pre rozvoj na Fakulte medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave, Dolnozemska 1, 852 35 Bratislava. Tiež pracuje ako výskumný pracovník a projektový manažér v Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, Staromestská 6/D, 811 03, Bratislava, Slovenská republika, e-mail: samuel.goda@euba.sk.

Mgr. Klaudia Báňaiová pracuje ako výskumná pracovníčka a projektová koordinátorka v Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, Staromestská 6/D, 811 03, Bratislava, Slovenská republika, e-mail: banaiova@sfp.sk.

DOI: <http://dx.doi.org/10.24040/politickevedy.2018.21.1.176-192>

¹ Štúdia je čiastkovým výstupom projektu s názvom Zvyšovanie informovanosti slovenskej verejnosti o predsedníctve SR v OBSE (číslo MVZP/2017/78).

Úvod

Európa sa momentálne nachádza v špecifickom bezpečnostnom prostredí, ktoré je možné charakterizovať ako nekooperatívne, konfliktné a ťažko predpovedateľné. Predmet článku sa neobmedzuje na Európu žurnalisticky zarámcovanú a minimalisticky chápanú ako členské krajiny Európskej únie alebo Severoatlantickej aliancie. Autori článku majú na mysli bezpečnostné prostredie Európy v širšom poňatí, prostredie zahrňujúce euroatlantickú a rovnako aj eurázijskú dimenziu, viedenským žargónom označované za prostredie „od Vancouveru po Vladivostok“. Inými slovami, sme svedkami najhoršieho obdobia vzájomných vzťahov USA a EÚ na jednej strane a Ruskej federácie a niektorých bývalých post-sovietskych krajín na strane druhej od pádu železnej opony. Konštelácia takéhoto prostredia je plodonosnou úrovňou pre široké spektrum analytických výstupov a aplikáciu rôznych teoretických modelov.

I napriek mnohým nedostatkom a oprávneným výčitkám, pohľad späť na poslednú dekádu minulého storočia a na počiatok tohto milénia nám v porovnaní s dneškom ponúka obraz pomerne kooperatívneho bezpečnostného prostredia, založeného na existujúcich dohodách, zmluvách a do istej miery a aj na spoločnom normatívnom chápaní vzájomných medzištátnych vzťahov. Okrem Helsinského záverečného aktu, tzv. „desatora“ európskej bezpečnosti, môžeme ako kooperatívne prvky označiť fungovanie európskeho režimu kontroly zbraní (základnými dokumentami sú Zmluva o konvenčných ozbrojených silách v Európe, Zmluva o otvorenom nebi a Viedenský dokument o opatreniach na budovanie dôvery a bezpečnosti), činnosť Rady NATO - Rusko, prácu Rusko-amerického prezidentskej komisie a v neposlednom rade aj začlenenie Ruska do G8. (Zellner, 2016) Všetky uvedené príklady slúžia ako ilustrácie platforiem pre spoluprácu a dialóg, alebo už konkrétne podoby spolupráce. Samozrejme, aj dané obdobie bolo poznačené rôznymi regionálnymi konfliktami, či už priamo v Európe (najmä Balkánske vojny, existencia neuznaných separatistických entít – kvázi-štátov / de facto štátov v priestransve bývalého ZSSR, alebo kaukazské vojny), alebo mimo nej (ako napr. vojny na Blízkom východe).

Mnohé z vyššie uvedených prvkov spolupráce buď stratili relevanciu, napr. zastaralá ale aj nerešpektovaná Zmluva o konvenčných ozbrojených silách v Európe, z ktorej Rusko vystúpilo, alebo sú porušované absolútne základné princípy dohôd. To je príklad aj Helsinského záverečného aktu, ktorý je

porušovaný v princípoch ako nepoužitie sily a nevyhrážanie sa silou, neporušiteľnosť hraníc, alebo mierové riešenie sporov. V kontexte vyššie spomínaného, jedným z častých bodov nesúhlasu a rozdielneho chápania účastníckych krajín OBSE bola jej tretia dimenzia, tzv. ľudskoprávna. Dnes vidíme dôležitý posun v zmysle rozšírenia odlišného chápania nielen ľudskoprávnej dimenzie, ale aj ostatných dvoch, najmä prvej, politicko-vojenskej a druhej, ekonomicko-environmentálnej. Zhoršovanie vzťahov môžeme datovať na prelom minulej dekády, resp. od rusko-gruzínskej vojny v 2008, alebo ešte skôr, do r. 2007, kedy vtedajší ruský prezident **D. Medvedev** predstavil svoju víziu európskej bezpečnosti a kritiku OBSE na Mníchovskej bezpečnostnej konferencii. Anexia ukrajinského Krymu a destabilizácia východnej Ukrajiny sú teda dôsledkom, a nie príčinou zhoršených vzťahov medzi krajinami, najmä USA a EÚ na jednej strane a Ruskou federáciou na strane druhej. Avšak práve otázka ukrajinskej krízy ponúka východisko a priestor pre prinavrátanie dôvery medzi účastníckymi krajinami, a zároveň aj upokojenie potenciálnych konfliktných momentov v podobe „zamrznutých konfliktov.“

Toto nás privádza k otázke, či je stále možné postaviť vzájomné vzťahy v teritoriálne chápanej oblasti pôsobnosti OBSE na zdieľanom normatívnom a hodnotovom chápaní, alebo nie. Daná otázka predstavuje základnú hypotetickú otázku predkladaného textu. Jeho cieľom je poskytnúť jasné teoretické východiská fungovania OBSE. V tejto súvislosti sa autori ďalej venujú trom ďalším premisám. V prvej kapitole je predstavený teoretický model *bezpečnostnej komunity* resp. organizácie budujúcej bezpečnostnú komunitu. Je to už pomerne známy a môžeme ho označiť už za klasický teoretický model. Druhá kapitola je venovaná praktickej aplikácii daného modelu na OBSE v minulosti a súčasnosti. Teoretické výstupy známych akademikov následne ihneď konfrontujeme v praxi súčasnosti. Predpokladáme, že práve táto kapitola pomôže priniesť viac svetla do základnej hypotetickej otázky. Tretia kapitola má za cieľ uviesť príklad praktických krokov, ktoré je potrebné uskutočniť s ultimátnym cieľom, ktorým by malo byť prinavrátanie dôvery medzi účastníckej krajiny OBSE. V tomto prípade sa zameriavame najmä na politicko-vojenskú dimenziu. Obsah článku je vo svojej podstate vysoko teoretický, nakoľko v slovenskej odbornej literatúre absentuje objasnenie konceptu *bezpečnostnej komunity*. Tento teoretický základ môže neskôr autorom, zaujímavým sa skôr o praktickú stránku fungovania OBSE, pomôcť oprieť sa o ideové základy inštitúcie. V prípade potreby informácií zameraných práve na praktické fungovanie organizácie sú vysoko relevantnými publikácie IFSH ako je OSCE

Yearbook, Working Papers, Annual Reports² a mnohé ďalšie, ale tiež analýzy a články poskytované platformou Security and Human Rights Monitor³ a žurnálom Security and Human Rights Journal⁴.

1 Spoločné hodnoty, komunita a spolupráca v teoretickej rovine

Bezpečnostnú komunitu je možné v širšom slova zmysle chápať ako spoločenstvo ľudí, ktorí sa spájajú v mene spoločnej hodnoty, a to je riešenie sporov iným ako násilným spôsobom. Komunita vzniká v momente kedy sa jej jednotlivé zložky zhodnú na neakceptovaní vojny ako legitímneho nástroja riešenia vzájomných sporov, a to z dôvodu existencie inej, zväčša externej hrozby. V tejto súvislosti vznikli viaceré smery venujúce sa bezpečnostnej komunitě, z ktorých však do popredia vystupujú dve školy. Zakladateľom prvej je **K. Deutsch** a druhej sú **E. Adler** a **M. Barnett**. (Tusičišny, 2007) Je potrebné povedať, že obe sú navzájom prepojené a do istej miery sa prelínajú, čo bude evidentné v ďalšom texte. **K. Deutsch** sa svojím prístupom snažil prispieť ku debate a následne praxi vedúcej ku skutočnosti, že „človek jedného dňa možno odmietne vojnu.“ (Deutsch et al., 1957, s. 5) Vo svojom výskume definoval bezpečnostnú komunitu ako skupinu ľudí integrovanú pocitom komunity a založenú na viere jednotlivcov v danú skupinu, ktorá musí dosiahnuť dohodu aspoň v jednej základnej skutočnosti, a to, že spoločné sociálne problémy môžu a musia byť riešené procesom „nenásilnej zmeny (*peaceful change*).“ Nenásilnú zmenu definuje ako riešenie spoločenských problémov, spravidla prostredníctvom inštitucionalizovaných procedúr bez utiekania sa k širokospektrálnemu použitiu fyzickej sily. (Deutsch et al, 1957, s. 5) Inými slovami, bezpečnostnú komunitu vníma ako spoločenstvo vzájomnej náklonnosti a lojality založenej na vzájomnosti, ohľaduplnosti; čiastočnej identifikácii sa s parciálnymi, vlastnými záujmami a predstavami; vzájomne predvídateľným správaním; resp. spoločenstvom neustáleho dynamického procesu vzájomnej pozornosti, komunikácie, vnímania potrieb a vzájomnej zodpovednosti v procese rozhodovania. (Deutsch et al., 1957) Vo svojich úvahách zašiel ďalej a rozdelil bezpečnostné komunity na dve základné skupiny: zocelenú a pluralistickú (*amalgamated and pluralistic*). Zocelenú chápe

² <https://ifsh.de/en/core/publications/>

³ <https://www.shrmonitor.org/>

⁴ <http://www.brill.com/security-and-human-rights>

ako komunitu, ktorá vznikla rozhodnutím dvoch alebo viacerých nezávislých politických jednotiek spojiť sa pod jednu spoločnú vládu. Ako príklad uvádza USA. Pluralistická zase pozostáva z formálne nezávislých a suverénnych štátov, ktoré ale zdieľajú spoločné hodnoty a očakávania mierových zmien. Takýmto spoločenstvom je napríklad Severoatlantická aliancia. Existuje však množstvo spoločenstiev, ktoré je náročné striktno zaradiť do jednej zo spomínaných skupín, ako napr. EÚ, ktorá vykazuje charakteristické črty zocelenej, ale i pluralistickej komunity. (Tusičišny, 2007) **Tusičišny** (2007) správne poznamenal, že vývoj po druhej svetovej vojne prial vzniku skôr pluralistických než zocelených komunít a **Deutsch** (1957) navyiac zdôraznil, že pluralistické sa javia ako jednoduchšie pri vzniku a rovnako aj pri udržaní.

Je evidentné, že takto postavená argumentácia mohla v období Studenej vojny len ťažko uspieť v hlavnom prúde, v konkurencii teórií a prístupov realizmu. Znovuzrodenie zažila najmä po páde železnej opony a všeobecnej zmene v medzinárodných vzťahoch a vnímaní samotných štátov, ktoré dali viac priestoru úlohe noriem, identity alebo sociálnym aspektom. (Beyer, 2005) V tomto období sa začína úloha OBSE v modernej podobe tak, ako ju poznáme dnes. Stala sa katalyzátorom noriem bezpečnosti medzi svojimi účastníckymi štátmi a zároveň sa začala orientovať aj na úlohy spojené s medzinárodným krízovým manažmentom a najmä prevenciou konfliktov. (Ackermann, 2003; Cohen, 1999; Hibell, 2000) O úlohe OBSE však budeme bližšie hovoriť v nasledujúcej kapitole.

Adler a **Barnett** sa rozhodli rozpracovať problematiku pluralistických komunít ďalej a diferencovali ju na dve podmnožiny: voľne a pevne spojené pluralistické bezpečnostné komunity. Za voľne spojené komunity možno považovať nadnárodné regióny zložené zo suverénnych štátov, ktorých obyvatelia majú vzájomné očakávania nenásilnej zmeny. Tieto komunity môžu byť kategorizované na základe hĺbky ich vzájomnej dôvery, charaktere a stupni inštitucionalizácie ich systému vládnutia a tiež podľa toho, či spočívajú vo formálnej anarchii alebo sa ju snažia transformovať. Keďže zdieľajú podobnú štruktúru spôsobov a identity, členovia takejto komunity neočakávajú násilné správanie od jej ďalších členov a aplikujú seba-zadrživanie. (Adler, Barnett, 1998) Pevne spojené komunity sa vyznačujú dvomi aspektmi. Po prvé, predstavujú spoločnosť založenú na princípe a dodržiavaní vzájomnej pomoci, v rámci ktorej sa vytvoril systém kolektívnych očakávaní. Po druhé, disponujú právnym systémom, ktorý sa nachádza niekde medzi suverénnym štátom a regionálnou, centralizovanou vládou – niečo na spôsob post-suverénneho

systemu vyznačujúceho sa spoločnými nadnárodnými, cezhraničnými a národnými (supranational, transnational and national) inštitúciami a istou verziou kolektívneho bezpečnostného systému. (Adler, Barnett, 1998) Obaja autori zašli ešte ďalej a zamerali sa na vývojové štádia bezpečnostných komunit, ktoré následne pomenovali ako rodiace sa, vzostupujúce a vyvinuté (nascent, ascendent and mature).

Vo fáze rodiacej sa bezpečnostnej komunity štáty nemajú primárny záujem ju vôbec vytvoriť – uvažujú v kontexte koordinácie vzájomných vzťahov za účelom zvýšenia vlastnej, resp. spoločnej bezpečnosti, zníženia nákladov súvisiacich so zmenou bezpečnostného prostredia a stimulácie ďalších, skôr pozitívnych zmien a interakcií. Podmienkou tejto fázy je existencia akéhosi spúšťača, stimulu, ako napr. spoločné hrozby alebo záujmy, ktoré by neskôr viedli k spolupráci. V tomto momente ešte nie sú očakávania stálej spolupráce, ktorá by viedla k hlbšiemu vzájomnému približovaniu alebo budovaniu dôvery. (Vucetic, 2001; Mutzenich – Karádi, 2013) Zaujímavým je argument stavajúci na negatívnom vymedzení, v tomto prípade na existencii vonkajšej hrozby. Všeobecne pri problematike spájanej s OBSE a s bezpečnostnou komunitou sa do popredia dáva práve tento moment.

V duchu neo-liberálneho inštitucionálneho liberalizmu **Adler a Barnett** (1998) hovoria, že záujem profitovať z medzinárodnej del'by práce a obchodu môže podporiť vznik medzinárodných organizácií a inštitúcií. Predpokladajú však aj vzájomnú koreláciu medzi vznikom obchodných organizácií a dohovormi, ktoré majú za cieľ zvýšiť bezpečnosť a poriadok. V kontexte ďalšieho textu je to dôležitý moment, nakoľko predpokladajú, že aj *tretie strany* (inštitúcie) môžu byť budovateľmi regiónu. Tvrdia, že medzinárodné interakcie sú sprostredkované a aj vytvárajú medzinárodné organizácie a inštitúcie, ktoré obsahujú normy, prvky vzájomnej zodpovednosti, identifikujú vzájomné záujmy, vytvárajú charty a agendy, organizujú spoločné stretnutia a semináre – toto všetko predpokladá ďalšie kolektívne kroky v budúcnosti. (Adler, Barnett, 1998)

Druhá fáza je charakterizovaná zvýšením rozvoja vo vnútri bezpečnostných komunit prostredníctvom zvýšenia vzájomných interakcií a prehľbovania vzťahov medzi štátmi. Ďalšími znakmi tejto fázy je rozvoj nových inštitúcií a organizácií, ktoré reflektujú úroveň vojenskej spolupráce a koordinácie; zníženie miery bezpečnostnej dilemy medzi krajinami; rozvoj spoločnej identity, ktorá podporuje vzájomné očakávania nenásilnej, mierovej zmeny a prehľbuje vzájomnú dôveru prejavujúcu sa aj v spoločnom prístupe k hrozbám a ohrozeniam. (Cross, Vukadinovič, 2013) Slovanmi **Adlera a Barnetta**, táto fáza

je charakteristická intenzívnou aj extenzívnou sieťou vzájomných vzťahov, ktorá predpokladá vznik a sama je produktom medzinárodných (medzištátnych) inštitúcií a organizácií.

Tretia fáza sa vyznačuje vyspelosťou bezpečnostnej komunity. Regionálni aktéri zdieľajú spoločnú identitu, ako aj vzájomné očakávania týkajúce sa pokojných a nenásilných zmien, ktoré vedú k ustanoveniu skutočnej bezpečnostnej komunity. Bezpečnostné komunity v tejto fáze už viac nie sú odkázané na medzinárodné organizácie pri zabezpečovaní vzájomnej dôvery. Dôvera je zaručená prostredníctvom existujúceho systému vzájomného uznania a zdieľaného normatívneho systému. Vo vrcholnej fáze je pravdepodobnosť eskalácie konfliktu do ozbrojeného boja veľmi nízka, alebo žiadna. Bezpečnostná komunita a jej členovia sú schopní rozoznávať medzi vnútornými a vonkajšími hrozbami. Autori **Adler a Barnett** sa v tomto momente rozhodli ďalej rozlíšiť bezpečnostné komunity na voľne a pevne spojené (loosely and tightly coupled) varianty. Znakmi oboch skupín je napr. silný multilateralizmus, priepustné hranice, vzájomné identifikovanie hrozieb, zmeny vo vojenskom plánovaní, ako aj jazykový diškurz a komunita. Avšak rozlišujú aj prvky, ktoré sú typické len pre pevne spojené ako kooperatívna a kolektívna bezpečnosť, vysoká úroveň vojenského plánovania, rámec štúdia bezpečnostných komunit, koordinácia politik na boj proti vnútorným hrozbám, slobodný pohyb obyvateľstva, atď. (Adler Barnett, 1998)

2 OBSE (ako) bezpečnostná komunita

V predchádzajúcej kapitole sme popísali teoretický rámec a hlavné body argumentácie **K. Deutscha**, ktoré boli neskôr opäť privedené na svetlo sveta **E. Adlerom** a **M. Barnettom**. Zároveň sme ponúkli aj názory ďalších autorov, ktorí významným spôsobom prispeli k rozvoju tejto teórie. Je potrebné pripomenúť, že myšlienky s ktorými prišli **Adler a Barnett** datujeme na koniec 90. rokov minulého storočia. Ako už bolo v tom čase jasné, z OBSE sa nestane „organizácia organizácií“, ktorá by zastrešovala napr. integračné zoskupenia na východe a západe zároveň. Od začiatku 90. rokov sa potvrdila pridaná hodnota OBSE ako krízového manažéra na severnej pologuli, najmä na Balkáne, v bývalom Sovietskom zväze (Kaukaz, juhovýchodná Európa a stredná Ázia), ako aj v strednej Európe napr. v oblasti politik zameraných na národnostné menšiny. Tak je teda potrebné chápať aj nasledujúci text.

Nadväzujúc na predchádzajúci text, radi by sme v tejto kapitole predstavili ďalšie body týkajúce sa prepojenia OBSE a teórie bezpečnostnej komunity na príklade ideí **E. Adlera** a predstaviť OBSE ako organizáciu budujúcu bezpečnostnú komunitu, resp. OBSE ako pluralitnú bezpečnostnú organizáciu. Mnoho rokov, najmä v poslednej dekáde minulého storočia bola OBSE považovaná za pioniera nového, inovatívneho prístupu k regionálnej bezpečnosti na princípe pridruženia (association) a holistického, tzv. komplexného, nedeliteľného (bezpečnosť jednej krajiny nie je možné abstrahovať od bezpečnosti druhej) a kooperatívneho vnímania bezpečnosti. (Adler, 1998) Všeobecne je možné úlohu medzinárodných organizácií (okrem realistického prístupu) chápať aj v kontexte sociálneho konštruovania a následného rozširovania praktík bezpečnostných komunit. Zjednodušene, inštitucionálna povaha a praktiky orientované na budovanie komunity ovplyvňujú ďalšie potrebné podmienky vzájomných očakávaní nenásilnej zmeny, vrátane myšlienkových aj materiálnych štruktúr, transakcií medzi štátmi a kolektívnej identity. (Adler, 1998) Nadväzujúc na tieto argumenty **Adler** ponúka sedem príkladov toho, ako OBSE konkrétne pomáha bezpečnostnej komunite, resp. jej vytvoreniu:

1. Pomáha politickým konzultáciám a bilaterálnym, ako aj multilaterálnym dohodám medzi jej účastníkmi.
2. Nastavuje skôr liberálne štandardy použiteľné ako v jednotlivých krajinách, tak aj naprieč komunitou. Tieto štandardy sú neskôr použiteľné na hodnotenie praxe demokratických a ľudskoprávných aktivít, ako aj ich následné monitorovanie.
3. Snaží sa o prevenciu násilného konfliktu pred jeho vypuknutím.
4. Pomáha vytvárať prax mierového urovnávania sporov v priestore OBSE.
5. Pomáha budovaniu vzájomnej dôvery prostredníctvom uprednostňovania dohôd týkajúcich sa kontroly zbrojenia, vojenskej transparentnosti a spolupráce.
6. Pomáha krajinám, ktoré získali nezávislosť nedávno, aj v oblasti budovania demokratických inštitúcií a tržno-orientovaných reforiem.
7. Pomáha znovuobnoveniu právnych inštitúcií v post-konfliktných oblastiach. (Adler, 1998, s. 132)

Adler dopĺňa vyššie zmienené body prostredníctvom zovšeobecnených pozorovaní týkajúcich sa OBSE. Podľa neho je OBSE význačná najmä týmito charakteristikami:

1. Kooperatívna bezpečnosť – znamená fakt, že tradičné vnímanie bezpečnosti je prepojené s politickou, ekonomickou, environmentálnou a aj ľudskou dimenziou na báze dôvery a spolupráce, ako aj mierového riešenia sporov.
2. Socializácia noriem a ich pochopenie – **Adler** tvrdí, že OBSE si osvojila úlohu presvedčiť čo najviac ľudí v čo najväčšom počte krajín, že sú súčasťou spoločenstva. Iba potom, keď krajiny formálne a inštitucionálne akceptujú normatívne štruktúry a praktiky zdieľané OBSE, je možné socializovať ich elity a občanov prostredníctvom kontinuálnej diplomatickej interakcie a širokej škály praktík zameraných na budovanie komunity.
3. Očakávania týkajúce sa medzinárodnej legitímnosti a tzv. norma zodpovednosti. Pod medzinárodnou legitímnosťou je potrebné chápať demokratický charakter domácich režimov, ktorý zakladá túto legitímnosť. Zodpovednosť zase **Adler** chápe v kontexte vzájomných vzťahov krajín OBSE voči sebe navzájom, primárne v krokoch zameraných voči vlastným občanom.
4. Systém vládnutia – normy zakladajúce OBSE, pridružené inštitúcie a rôzne praktiky môžu byť chápané ako akýsi základný systém vládnutia, ktorý sa zakladá na dodržiavaní nadnárodnej liberálnej identity, ktorá zase buduje a udržuje verejný poriadok naprieč regiónom OBSE. Tento bod je jedným z tých najzložitejších pri diskusii o úlohe OBSE, nakoľko žiaden systém vládnutia nemôže stáť výhradne iba na princípoch legitímnosti.
5. Uvedomelý región a štáty-agenti – táto idea sa zakladá na vybudovaní a podporovaní kolektívneho vnímania a nadnárodnej identity týkajúcej sa spoločnej regionálnej bezpečnosti, ako aj blahobytu svojich občanov a štátov samotných.
6. Prax OBSE ako nástroj na budovanie komunity – **Adler** vysvetľuje, že inštitucionalizácia praxe kooperatívnej bezpečnosti v priestore OBSE má za účel lepšie zakoreniť regionálnu bezpečnosť a kolektívnu nadnárodnú identitu. S tým súvisí aj vzájomné očakávanie mierovej, pokojnej zmeny.

Podľa **Adlera** sú inštitucionálne procesy a atribúty OBSE plne kompatibilné s úlohou OBSE ako organizácie budujúcej bezpečnostnú komunitu. V nasledujúcom texte uvedieme **Adlerov** teoretický argument a následne ho

budeme prakticky konfrontovať, majúc na mysli súčasný kontext medzinárodných vzťahov.

Zastáva napríklad názor, že nedostatok mechanizmov vynucovania je možné chápať ako pozitívny prvok, nakoľko prijaté rozhodnutia sú len politicky záväzné, a teda pomáhajú podporovať dôveru medzi štátmi. Samozrejme, tento jeho argument je možné operacionalizovať aj z opačnej strany a v podstate ho vyvrátiť v prípade, že sa sústredíme len na praktickú rovinu (čo, samozrejme, nie je prípad **Adlerovej** teoretickej argumentácie). Súčasná situácia v OBSE a medzi jej účastníckymi štátmi je poznačená obrovskou mierou nedôvery a ráznejšie rozhodnutia nemajú adekvátnu politickú podporu. Zároveň situácia, kedy existuje politický záväzok, ktorý nie je vymožitelný, je pomerne nestabilná, čo môžeme vnímať aj dnes. Politické elity totiž nemusia dlhodobo nasledovať v politických záväzkoch svojich predchodcov.

Po ďalšie, neformálnosť helsinského procesu, ktorá zabránila neželanej byrokratizácii organizácie, posilnila jednotlivcov a občiansku spoločnosť ako takú, aby obhajovali a bojovali za svoje vlastné práva sami. Tento argument je pomerne stabilný a je pravdou, že OBSE je flexibilnou organizáciou a skutočne poskytuje mnoho podkladov na to, aby sa občianska spoločnosť na ne odvolávala. Na druhej strane je táto problematika úzko spojená s otázkou právneho základu organizácie a s ním súvisiace napr. postavenie a úloha misíí OBSE. Predpokladá sa, že právny základ OBSE by dodal väčšiu stabilitu mandátom jednotlivých misíí. Po tretie, princíp konsenzu miesto väčšinového hlasovania vytvára unikátnu politickú kultúru v rámci organizácie. Z politického hľadiska určite áno, avšak problém nastáva v prípade, kedy prevážia otázky tvrdej bezpečnosti a do popredia sa dostáva otázka ochrany vlastných záujmov, ktoré sú politicky vnímané ako protichodné záujmom, ktoré presadzuje OBSE.

Ďalším v poradí je inštitucionalizované učenie sa. Toto učenie spočíva vo výstupoch z konferencií OBSE, na ktorých si predstavitelia účastníckych štátov prechádzali existujúce dokumenty a rozhodnutia a následne ich revidovali. To malo za následok aj vznik novej vlny akademikov a praktikov venujúcich sa OBSE. V súčasnom kontexte je revidovanie existujúcich dohôd a dokumentov veľmi nebezpečné. Neexistuje žiadna záruka, že krajiny sa prinajmenšom zhodnú na pôvodnom texte, skôr naopak. Obzvlášť týmto trpí prvá, politicko-vojenská dimenzia, ktorej piliere ako Viedenský dokument z r. 2011 alebo Dohoda o otvorenom nebi, je potrebné modernizovať a aktualizovať.

Čo sa týka novej vlny akademikov a praktikov, niet pochýb, že v 90. rokoch to tak aj bolo. Vznik napr. Centra pre výskum OBSE pri Univerzite v Hamburgu

je jedným z takých príkladov. Dnes existuje sieť združujúca organizácie, ktoré sa venujú témam spojeným s OBSE pod názvom OSCE Network of think-tanks and academic institutions, ktorá vznikla v r. 2014⁵. Problémom však ostáva personálne zastúpenie jednotlivých inštitúcií, kde sú skôr angažovaní starší akademici a analytici z „prvej vlny.“ Nová generácia venujúca sa rýdzo OBSE nedosahuje úroveň generácie z 90. rokov. Toto má neblahý vplyv napr. na témy spojené s kontrolou zbrojenia, odzbrojení a pod., ktoré boli po dlhý čas považované za „nemoderné“. Na Slovensku sa danej problematike venuje napríklad think-tank Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA) v rámci programu Bezpečnosť a spolupráca v Európe, alebo potom jednotliví akademici na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov UMB alebo Fakulty medzinárodných vzťahov EUBA.

Na piatom mieste je používanie spoločných prístupov a uznanie vzájomných pozícií namiesto techník rovnováhy moci. Opäť sa do vzájomných vzťahov vrátili prvky bezpečnostnej dilemy a na teritoriálnu oblasť pôsobenia OBSE sa prizera skrz geopolitickú prizmu.

V neposlednom rade **Adler** uvádza aj prax tzv. seminárnej diplomacie, ktorá inštitucionalizuje diplomatickú prax vyučovania (učenia sa) noriem a legitimizuje profesionálne a expertné prvky ako základné pre akékoľvek dohody. Salónna diplomacia bola dlhodobo zanedbávaná. Od r. 2014 sa k nej však skúsení diplomati opäť vracajú⁶. (Adler, 1998)

V kontexte dnešnej politickej praxe sa tieto argumenty zdajú byť priveľmi idealistické alebo konštruktivistické. A práve v tom sa skrýva ten moment prekvapenia – OBSE stojí a padá na normách a ich dodržiavaní.

OBSE, resp. KBSE zohrávala (a zohráva) dôležitú a kľúčovú úlohu v oblasti presadzovania bezpečnostnej komunity od Vacouveru po Vladivostok počas uplynulých viac ako štyroch dekád. V súčasnosti je považovaná za pioniera a najkreatívnejšieho aktéra v oblasti prevencie kríz a konfliktov, ako aj v oblasti odovzdávania vlastných skúseností iným organizáciám, ktoré ich následne aplikovali do praxe s cieľom dosiahnutia bezpečnostnej komunity. Nezanedbateľný vplyv na rozvoj bezpečnostných komunít mala najmä inštitucionalizácia prvkov komplexnej, nedeliteľnej a kooperatívnej bezpečnosti,

⁵ Viac info na web stránke: <http://osce-network.net/about/who-we-are/>

⁶ Informácia získaná na základe osobných rozhovorov so slovenskými aj zahraničnými diplomatmi pôsobiacimi pri OBSE.

teda charakteristík, na ktorých je OBSE ako organizácia budujúca bezpečnostnú komunitu postavená. (Mutzenich, Karádi, 2013)

3 Náhľad do krátkodobej budúcnosti

Paradoxne, pre OBSE ako dôležitého aktéra pri prevencii konfliktov a aktéra, ktorého kľúčovou úlohou je mierové riešenie sporov, priniesla kríza na Ukrajine do istej miery znovuzrodenie. (Lehne, 2015; Steinmeier, 2015) Ak sa do r. 2014/2015 polemizovalo o budúcnosti a úlohe OBSE v európskej bezpečnostnej architektúre (Oberschmidt, Zellner, 2001), tak táto otázka je momentálne uzavretá a úloha OBSE je znovu zadefinovaná. V kontexte ukrajinskej krízy je to úloha krízového manažéra, nestranného pozorovateľa, predkladateľa návrhov na riešenie krízy, ako aj pozícia „očí a uší“ medzinárodného spoločenstva na Ukrajine. V širšom kontexte, ktorý má dopad „ďalej za“ krízu na Ukrajine, ide o úlohu OBSE ako platformy pre dialóg o budúcnosti európskej bezpečnosti. Podľa nášho názoru ide o návrat ku koreňom OBSE, resp. KBSE spolu s potvrdením niektorých starých, ale i zahrnutím nových princípov európskej bezpečnosti prostredníctvom multilaterálnej a „salónnej“ diplomacie.

Starými princípmi rozumieme najmä závery KBSE v podobe Helsinkého Záverečného aktu v jeho plnom znení, a teda obsahujúce nasledovné princípy:

- zvrchovaná rovnosť a rešpektovanie práv, ktoré vyplývajú zo zvrchovanosti,
- neporušiteľnosť hraníc,
- zdržanie sa hrozby silou alebo použitia sily;
- územná celistvosť štátov;
- mierové urovanie sporov;
- nezasahovanie do vnútorných vecí;
- rovnoprávnosť a sebaurčenie národov;
- spolupráca medzi národmi;
- svedomité plnenie záväzkov podľa medzinárodného práva.
- rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd, vrátane slobody myslenia, svedomia, náboženstva a presvedčenia.

Pri pohľade na tieto body je jasné, že niektoré z nich boli počas ukrajinskej krízy jednoznačne porušené a ďalšie boli relatívne frekventovane porušované mnohými účastníckymi krajinami predtým aj potom. Fakt, že tieto všeobecné a základné normy prijaté počas obdobia Studenej vojny neboli dodržiavané

stále neznamená, že sú už neplatné. V prípade, že OBSE stojí a padá na normách, tak helsinský dekalóg je jej chrbtová kosť. Normy v ňom obsiahnuté by mali aj naďalej udávať smer, dávať legitimitu OBSE samotnej, odoberať legitimitu krokom a aktérom, ktoré dekalóg porušujú, nakoľko sami o sebe predstavujú nadčasové princípy, platné tak pre obdobie po druhej svetovej vojne, ako aj po páde berlínskeho múru. Z negatívneho vymedzenia uvádzame fakt, že žiadna účastnícka krajina sa nevyslovila za revíziu dekalógu, ani za jeho zrušenie.

Toto však neplatí o ďalších dohodách dosiahnutých na pôde OBSE, týkajúcich sa najmä opatrení na budovanie bezpečnosti a dôvery, inými slovami, pilierov politicko-vojenskej dimenzie. Jedným z týchto pilierov je napr. Viedenský dokument o opatreniach na posilnenie dôvery a bezpečnosti z r. 2011. Tento dokument vznikol v r. 1990 na základe konsenzu všetkých účastníckych štátov a zároveň býval pravidelne aktualizovaný až do r. 2011, kedy bol aktualizovaný naposledy. Dokument obsahuje balíček unikátnych a veľmi dôležitých nástrojov na budovanie bezpečnosti a dôvery, transparentnosti v oblasti vojenských vecí, vrátane každoročného zdieľania vojenských informácií, alebo možnosti vzájomných inšpekcií a upozornení týkajúcich sa istých vojenských aktivít. (Rowberry, 2014) Ukrajinská kríza odhalila mnohé jeho nedostatky, nielen čo sa týka nastavenia kvót, ale aj vzhľadom na vojenský materiál, na ktorý sa tento dokument vzťahuje.

Aj práve z tejto potreby modernizácie Viedenského dokumentu vznikla iniciatíva tzv. „štruktúrovaného dialógu OBSE“ v politicko-vojenskej dimenzii. Súčasná situácia na Ukrajine, ako aj „okolo“ nej vyústila do momentu, kedy už ďalej nie je možné trpezlivo čakať na aktualizáciu Viedenského dokumentu, ale je potrebné podniknúť okamžité kroky na zmiernenie vzájomnej nedôvery v prvej dimenzii. Proces štruktúrovaného dialógu nie je verejný a prebieha za zatvorenými dverami v Hofburgu – žeby aj toto bol návrat ku klasickej OBSE diplomacii? Ako však píše **Liechtenstein** (2017), štruktúrovaný dialóg OBSE sa môže stať reálnou platformou, ktorá by mala potenciál prinavrátiť dôveru do vzájomných vzťahov medzi účastníckymi krajinami. Po druhé, má potenciál stať sa novým formátom dialógu, ktorý by sprostredkoval vojenské (military-to-military) kontakty, ktoré sú kľúčové pre prinavrátenie dôvery a zvyšovanie transparentnosti. Po tretie, môže vytvoriť a rozvinúť systematickú analýzu trendov v rozmiestnení vojenských jednotiek, ako aj priebehu vojenských cvičení. Toto by malo pomôcť krajinám lepšie pochopiť vzájomné záujmy a pohnútky, zvýšiť transparentnosť, a tak pomôcť prevencii vojenských

konfrontácií zapríčinených nesprávnou interpretáciou a výkladom. Keďže dnes čelíme polarizujúcim naratívom o daných javoch, je viac než potrebné konfrontovať ich s existujúcimi faktami priamo z „poľa“. Štvrtým argumentom je, že štruktúrovaný dialóg by mal vytvoriť mechanizmus na prevenciu incidentov, napr. v prípade nebezpečných stretov vojenských lietadiel v oblasti Baltského mora. Po piate, pri analýze vnímania vzájomných hrozieb a ohrození môžu účastnícke štáty prísť k záveru, že čelia spoločným hrozbám ako je ilegálna migrácia, násilný extrémizmus, terorizmus alebo organizovaný zločin. V neposlednom rade môže tento proces slúžiť ako podklad pre ďalšie pokračovanie v podobe oživenia režimu kontroly konvenčných zbraní, ktorý je de facto, po vystúpení Ruska z Dohody o ozbrojených konvenčných silách v Európe z r. 1990, nefunkčný.

Záver

Nielen inštitúcia OBSE ako taká, ale aj samotný región pôsobnosti OBSE čelí bezprecedentným výzvam. Normy, na ktorých stojí európska bezpečnostná architektúra, sú hrubo porušované a európska bezpečnosť je vyzývaná a ťažko skúšaná. Ukrajinská kríza odhalila jej najslabšie miesta a potvrdila, že je najvyšší čas na zvrátenie tohto stavu. De facto sa nachádzame v momente, kedy sa mnoho expertov a diplomatov odvoláva na ukrajinskú krízu ako na zlomový bod, ktorého vyriešenie je alfou a omegou prinavrátania dôvery medzi účastníckymi krajinami. Otázka znie, či v procese riešenia súčasnej situácie vybudujeme nové usporiadanie stojace na iných pilieroch, alebo sa vrátíme ku koreňom Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe formulovaných v Helsinskom záverečnom akte. Argumentujeme, že dekalóg by mal byť stále platný a je potrebné sa naň odvolávať, i keď je porušovaný. Ostatné dohody, najmä v politicko-vojenskej dimenzii je potrebné jednoznačne aktualizovať a pozorne načúvať aj prípadným novým perspektívam. Staré kvóty a nastavenia nereflektujú technologický pokrok v oblasti armády a zbrojenia. OBSE nie je stavaná na to, aby dovedla všetky načrtnuté možnosti do konca, to môže prebehnúť aj na inej platforme. Jedná sa najmä o dohody v politicko-vojenskej oblasti. Mnohé z potenciálnych opatrení na budovanie bezpečnosti a dôvery by mali byť aplikované napr. na bilaterálnej úrovni medzi Ruskou federáciou a Spojenými štátmi americkými. OBSE však ostáva tou organizáciou, which aims at constantly pointing to standards of political behavior in the northern hemisphere, ako aj plniť funkciu pre kreatívne myslenie a návrhy pre kontúry

európskej bezpečnostnej architektúry. Vyššie uvedený text a najmä teoretické podklady **Adlera** a **Barnetta** dávajú pomerne jasný priestor a argumenty, prečo by to tak malo byť. V konštruktivistickom duchu nám ponúkajú akúsi cestovnú mapu pre OBSE.

Literatúra:

- ACKERMANN, A. 2003. The Idea and Practice of Conflict Prevention. In *Journal of Peace Research*. roč. 40, 2003, č. 3. s. 339 - 347
- ADLER, E. - BARNETT, M. 1998. *Security communities*. Cambridge : Cambridge University Press, 1998. 462 s. ISBN 9780521639538.
- ADLER, E. 1998. Seeds of peaceful change: The OSCE's security community-building model. In ADLER, E., BARNETT, M. (eds.) *Security Communities (Cambridge Studies in International Relations)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. ISBN 0521639530, s. 119 - 160.
- BEYER, C. 2005. A Presentation of Emanuel Adler's Concepts of Integration. In *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*. [online]. roč. 4, 2005, č. 3, [cit. 2018. 1. 15] Dostupné na internete: <<https://www.alternativesjournal.net/volume4/number3/beyer.pdf>>
- COHEN, J. 1999. Conflict Prevention in the OSCE. An Assessment of Capacities. [online]. 1999. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. [cit. 2018. 01. 26]. Dostupné na internete: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20000900_cli_study9.pdf>
- CROSS, S. - VUKADINOVIC, N. 2013. Shaping the Twenty- First Century Interantional Security Community in South East Europe and Beyond: An Introduction. In CROSS, S., KENTERA S., NATION R.C., VUKADINOVIĆ R. (eds) *Shaping South East Europe's Security Community for the Twenty-First Century. New Security Challenges Series*. London: Palgrave Macmillan, 2013. ISBN 978-1-137-01020-9, s. 1 - 27.
- DEUTSCH, K. W. 1957. Political community and the North Atlantic Area . [online]. 1957. [cit. 2018. 1. 15] Dostupné na internete: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/user/s/elena.gadjanova/public/Deutsch%20-%20Political%20Community%20North%20Atlantic%20Are0001.pdf>
- HIBELL, Z. 2000. The OSCE and Conflict Prevention, Management and Resolution. [online]. 2000. [cit. 2018. 01. 22] Dostupné na internete: <<https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/handle/2134/7357>>.

- LEHNE, S. 2015. Reviving the OSCE: European security and the Ukraine crisis. [online]. 2015. Carnegie Endowment. [cit. 2018. 01. 22] Dostupné na internete: <https://carnegieendowment.org/files/CP_249_Lehne_OSCE.pdf>.
- LIECHTENSTEIN, S. 2017. OSCE Structured Dialogue: Countering the Risk of Military Escalation in Europe. [online]. 2017. Security and Human Rights Monitor. [cit. 2018. 01. 22] Dostupné na internete: <<https://www.shrmonitor.org/osce-structured-dialogue-countering-risk-military-escalation-europe/>>.
- MUTZENICH, L. - KARÁDI, M. 2013. The OSCE as a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: Theoretical Foundations, Preconditions, and Prospects. In *OSCE Yearbook 2012* [online]. Baden-Baden, 2013 [cit. 2018. 01. 22], s. 43 - 54. Dostupné na internete: <http://www.rolfmuetzenich.de/texte_und_reden/veroeffentlichungen/index_2010.php?oid=2903>.
- OBERSCHMIDT, R. - ZELLNER, W. 2001. OSCE at the Crossroads. [online]. IFSH, 2001 [cit. 2018. 01. 22]. Dostupné na internete: <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=20121&lng=en>>.
- OSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act. [online]. 1975 [cit. 2014. 12. 13] Dostupné na internete: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true>
- ROWBERRY, A. 2014. The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis. [online] Brookings Institution, 2014 [cit. 2018. 1. 22]. Dostupné na internete: <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/04/10/the-vienna-document-the-open-skies-treaty-and-the-ukraine-crisis/>>
- STEINMEIER, F. W. 2015. Not a Concert of Powers, But an Ensemble of Peace: What We Can Learn from Helsinki for European Security in the 21st Century. In: IFSH (eds.), *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden, 2016. ISBN 978-3-8487-2982-1, s. 23 - 34.
- TANNER, F. 2015. The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management. In: IFSH (eds.), *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden, 2016. ISBN 978-3-8487-2982-1 s. 241 - 250.
- TUSICISNY, A. 2007. Security Communities and Their Values: Taking Masses Seriously. In *International Political Science Review*. roč. 28, 2007, č. 4, s. 425 - 449.
- ULUSOY, H. 2003. Revisiting Security Communities after the Cold War. In *Perceptions- Journal of International Affairs*. [online]. roč. 8, 2003, č. 3, s. 161 - 196, [cit. 2014. 12. 15] Dostupné na internete: <<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/Hasan-Ulusoy3.pdf>>.

- VUCETIC, S. 2001. The Stability Pact for South Eastern Europe as a Security Community-Building Institution. In *Southeast European Politics*. 2001, roč. 2, 2001, č. 2, s. 109 - 134.
- ZELLNER, W. – EVERS, F. et al., 2014. The future of OSCE Field Operations (Options). [online]. 2014 [cit. 2015. 01. 26]. Dostupné na internete: <http://osce-network.net/fileadmin/user_osce_network/documents/The_Future_of_OSCE_Field_Operations__Options_.pdf>. ISBN 978-3-00-048079-9>
- ZELLNER, W. 2016. Conflict Management in a Confrontational Political Environment. In GODA, S. (eds.) *International crisis management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*. Amsterdam: IOS Press BV, 2016. ISBN 978-1-61499-640-8, s. 47 - 53.