

USTREZNOST UKREPOV ZA GRADITEV ZAUPANJA IN VARNOSTI V UKRAJINI

Ukrajinska kriza je pred mednarodno skupnost v ospredje postavila nekaj zahtevnih vprašanj tako na mednarodnem pravnem področju kot tudi na področju preprečevanja oboroženih spopadov. Temeljne dileme, ki so predmet različnih strokovnih in političnih diskusij, se vrtijo okrog vprašanja, ali so obstoječi sistemi za preprečevanje oboroženih spopadov učinkoviti, predvsem pa primerni glede na dano situacijo.

Ukrajinska kriza se je vidneje na političnem področju odražala od tako imenovane »oranžne revolucije« najprej, vendar je dejansko ozadje tako ekonomsko kot geostrateško-politično in seže malce nazaj v zgodovino. Razpad Varšavskega pakta ter širitev članstva zveze Nato na njegov nekdanji teritorij sta začela ogrožati Rusko federacijo (RF), predvsem pa so se odnosi z Rusijo začeli ponovno zaostroovati po uradni napovedi zveze Nato o sprejemu Ukrajine in Gruzije v polnopravno članstvo. Primer Gruzije je vsem poznan in kljub dejstvu, da so bile tam kršene temeljne osnove mednarodnega javnega prava, obstaja glede na stanje nekak status quo. Nekaj podobnosti glede načina izvedbe »zaščite ruskega prebivalstva« med Gruzijo in Ukrajino bi se dalo ugotoviti, vendar pa so zadnji dogodki na krimskem polotoku (priključitev teritorija neodvisne države RF po izvedenem, sicer neustavnem, referendumu 16. 03. 2014) pokazali, da gre za nov način zagotavljanja geopolitičnih interesov še vedno upoštevanja vredne velesile. Cel »postopek« je bil ves čas zavarovan z vojaško silo, legalno pa podprt s strani ruske dume. Celo olimpijske igre v Sočiju so prišle prav za premik vojaških resursov.

Evropa se je na energetskega področju znašla pred gordijskim vozlom, priložnost za zaščito geostrateških interesov pa se RF ponuja sama od sebe. Do kod bo šla Ruska federacija s strategijo pokojnega Miloševića »o dopustnosti uporabe sile za zaščito lastnih prebivalcev«, podkrepjenih z vodenimi protesti ter tudi žrtvami, ki se ali končajo z referendumom ali okupacijo teritorija neodvisne države v luči

zaščite »manjšine«? Bo krimski polotok (ki si ga je RF priključila z uporabo obeh metod) zadoščal za utrditev položajev v Črnem morju ali bi bilo lažje razpoloviti Ukrajino od Harkova do Odese in skočiti še do Moldavije? Tovrstna razmišljanja so prisotna zaradi dejstva, da mednarodna skupnost še ni našla ustrezne rešitve v obstoječih sistemih kolektivne varnosti, ki bi preprečila ne samo demonstracijo oborožene sile, temveč tudi morebitno uporabo orožja za doseg geopolitičnih ciljev neke države. Po drugi svetovni vojni (s sprejemom Ustanovne listine OZN) so se postavili temeljni mednarodnega javnega prava in sprememb mej naj ne bi bilo možno doseči z uporabo vojaške sile. Pa je res tako?

Poglejmo, kakšen nabor ukrepov imajo na razpolago mednarodne organizacije, ki so pristojne za zagotavljanje miru in preprečevanje oboroženih spopadov. OZN je sicer sprejela resolucijo o nesprejemljivosti dogajanj na krimskem polotoku, ki pa

nima izvedbenih učinkov. Varnostni svet se zaradi sistema veta, ki ga je uporabila stalna članica RF, ni mogel ustrezno odzvati. Ukrajina bi se teoretično na krimskem polotoku lahko vojaško zoperstavila prisotnosti »malih mož v zelenem« na podlagi pravice do samoobrambe (51. člen UL OZN), saj je šlo za kršitev ozemeljske suverenosti neodvisne države. Da se to ni zgodilo, je verjetno vzrok ne samo v razmerju sil med morebitnima vojaškima nasprotnikoma, temveč v samem stanju oboroženih sil Ukrajine.

Ukrajina ni članica zveze Nato, zato ne obstaja pravna podlaga za ukrepanje na podlagi določb Washingtonske pogodbe.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) je največja regionalna varnostna organizacija na svetu (57 članic, večinoma iz Evrope, prav tako iz Severne Amerike in Azije).

OVSE izvaja svoje poslanstvo na političnem področju, področju zagotavljanja človekovih pravic, svobode medijev, demokratizacije, preprečevanja konfliktov, enakosti spolov, boja proti terorizmu, pravic manjšin in nadzora konvencionalne oborožitve v Evropi. Prav slednje – nadzor konvencionalne oborožitve – vsebuje ukrepe, ki lahko pripomorejo k razoroževanju ter preprečevanju oboroženih spopadov. Govorimo o ukrepih za gra-



Mejni prehod Uspenka

ditev zaupanja in varnosti – Confidence and security building measures – CSBMs. Poslanstvo in organizacijska struktura sta dostopna na uradni spletni strani OVSE¹, kjer se lahko bralec podrobneje seznanil z organizacijo, vsebinami in s pravnimi podlagami.

Temeljni dokument na področju nadzora konvencionalne oborožitve, ki pa nima narave mednarodne obvezujoče pogodbe, temveč je političen dokument, je Dunajski dokument (DD). Nastajal je zelo dolgo časa, trenutno je veljaven DD11². Proces nadzora oborožitve se je začel leta 1970 v Rimu na podlagi ministrskih odločitev, nadaljeval v Helsinškem in Stockholmskem dokumentu, sedanjo obliko pa je pomenil sprejem DD leta 1990. Bistvo dokumenta so ukrepi za graditev zaupanja in varnosti, ki preprečujejo nenaden napad konvencionalnih oboroženih sil kjer koli na območju veljavnosti. Poleg letne izmenjave podatkov o strukturi ter številčnosti oborožitvenih sistemov ter vojske opredeljuje tudi različne ukrepe za nadzor. Med njimi so inšpekcije in evalvacije – na podlagi sporočenih vojaških podatkov lahko države podpisnice fizično ugotavljajo na terenu, ali ti podatki držijo – tako glede oborožitve kot tudi nenapovedanih vojaških dejavnosti.

Dunajski dokument je sistematično razdelan po vsebini ukrepov in nudi različne ukrepe (od izmenjave informacij, obveznih predstavitev vojaških sistemov, izmenjave podatkov o vojaških doktrinah, proračunskih izdatkov za obrambo, predhodne najave vojaških premikov in vojaških vaj, konzultacij do samega nadzora).

V primeru ukrajinske krize so članice OVSE do sedaj uporabile dva ukrepa iz tretjega poglavja (Zmanjševanje tveganja), in sicer posvetovanje glede neobičajnih vojaških dejavnosti (16. člen) in prostovoljno gostiteljstvo obiskov za raz-

pršitev dvomov glede vojaških dejavnosti (18. člen).

Zaradi razumevanja kompleksnosti obravnavane problematike citiram besedilo tretjega poglavja v neformalnem prevodu iz angleškega jezika v celoti:

III. ZMANJŠEVANJE TVEGANJA MEHANIZEM ZA POSVETOVANJE IN SODELOVANJE PRI NEOBIČAJNIH VOJAŠKIH DEJAVNOSTIH

(16) Države udeleženke se, v skladu z naslednjimi določbami, posvetujejo in medsebojno sodelujejo, ko gre za katere koli neobičajne ali nenačrtovane dejavnosti njihovih vojaških sil zunaj njihovih običajnih mirnodobnih lokacij, ki so vojaško pomembne, in sicer v območju uporabe za CSBM, in o katerih država udeleženka izrazi svoje varnostne pomisleke.

(16.1) Država udeleženka, ki ima pomisleke glede take dejavnosti, lahko posreduje zahtevo za razlago drugi državi udeleženci, kjer se dejavnost odvija.

(16.1.1) V zahtevi se navede razlog ali razlogi za pomislek in, kolikor je to mogoče, vrsto in lokacijo ali območje dejavnosti.

(16.1.2) Odgovor se posreduje najkasneje v 48 urah.

(16.1.3) Odgovoriti je treba na postavljena vprašanja, pa tudi dati vse druge ustrezne informacije, s katerimi se pojasnijo zadevne dejavnosti in preženejo pomisleki.

(16.1.4) Zahteva in odgovor se nemudoma posredujejo vsem drugim državam udeleženkam.

(16.2) Država, ki zahteva pojasnilo, po preučitvi posredovanega odgovora lahko zaprosi za srečanje z državo, ki je dala odgovor, da razčistita zadevo.

(16.2.1) Takšno srečanje se mora sklicati najkasneje v 48 urah.

(16.2.1.1) Prošnja za takšno srečanje se nemudoma posreduje vsem državam udeleženkam.

(16.2.1.2) Tako ena kot druga država lahko zaprosi druge zainteresirane države udeleženke, še posebno tiste, ki so prav tako izrazile pomislek, ali bi bile lahko vključene v takšno dejavnost, da sodelujejo na srečanju.

(16.2.1.3) Tako srečanje se izvede na kraju, za katerega se skupaj dogovorita država, ki podaja zahtevo, in tista, ki nanjo odgovarja. Če do sporazuma ne pride, se srečanje izvede na CPC.

(16.2.1.4) Srečanje vodi trenutno predsedujoči (CiO)

ali njegov predstavnik.

(16.2.1.5) Eden ali drugi po ustreznih posvetovanjih nemudoma pripravi in posreduje poročilo o srečanju za vse države udeleženke.

(16.3) Tako ena kot druga ali pa obe zadevni državi lahko zaprosita za srečanje vseh držav udeleženk.

(16.3.1) Trenutno predsedujoči ali njegov predstavnik tovrstno srečanje skliče v 48 urah, v katerih obe zadevni državi predstavita svoja stališča. Pri tem si prizadevata prispevati k obojestransko sprejemljivi rešitvi.

(16.3.1.1) Forum za takšno srečanje predstavljata Stalni svet (PC) in

Forum za varnostno sodelovanje (FSC).

(16.3.1.2) PC in FSC skupaj ocenita položaj. Glede na to oceno se lahko potem vpletenim državam priporočijo ukrepi za stabiliziranje položaja in zaustavitev dejavnosti, ki vzbujajo pomisleke.

SODELOVANJE GLEDE NEVARNIH DOGODKOV VOJAŠKEGA ZNAČAJA

(17) Države udeleženke sodelujejo s sporočanjem in z razjasnjevanjem nevarnih dogodkov vojaškega značaja znotraj območja uporabe za CSBM, da bi preprečile morebitne nesporazume in zmanjšale učinke na drugo državo udeleženko.

(17.1) Vsaka država udeleženka določi osebo za stike za primer tovrstnih nevarnih dogodkov in o tem obvesti vse druge države udeleženke. Seznam teh oseb bo na voljo v CPC.

(17.2) V primeru takšnega nevarnega dogodka država udeleženka, katere vojaške sile so vpletene v dogodek, informacijo o tem čim hitreje posreduje drugim državam udeleženkam. Vsaka od držav udeleženk, ki je zaradi takega dogodka prizadeta, lahko tudi zahteva razjasnitev, kot je to primerno. Taka zahteva mora dobiti takojšen odgovor.

(17.3) O zadevah, ki se nanašajo na informacije o tovrstnih nevarnih dogodkih, lahko države udeleženke razpravljajo v FSC ali na letnem srečanju o oceni izvedbe.

(17.4) Te določbe ne vplivajo na pravice in obveznosti držav udeleženk v okviru katerega koli mednarodnega sporazuma glede nevarnih dogodkov, prav tako pa ne izključujejo dodatnih metod poročanja in razjasnjevanja nevarnih dogodkov.

Tanki T-64



PROSTOVOLJNO GOSTITELJSTVO OBISKOV ZA RAZPRŠITEV DVOMOV GLEDE VOJAŠKIH DEJAVNOSTI

(18) Da bi pripomogli k razpršitvi dvomov o vojaških dejavnostih v območju uporabe za CSBM, države udeležene spodbujamo, da povabijo druge države udeležene k udeležbi na obiskih območij na ozemlju države gostiteljice, kjer bi bil lahko vzrok za tovrstne pomisleke. Taka povabila ne smejo škodovati kateri koli dejavnosti, izvajani v okviru odstavkov 16 do 16.3.

(18.1) Države, ki so objavljene k udeležbi na takih obiskih, vanje vključijo tiste, za katere je jasno, da imajo pomisleke. Ko so povabila izdana, država gostiteljica o svoji nameri glede izvedbe obiska obvesti vse druge države udeležene in pojasni razloge za obisk. Pri tem navede kraj obiska, objavljene države in splošne ukrepe, ki jih je treba sprejeti.

(18.2) Prirejanja takih obiskov, vključno s številom predstavnikov iz drugih držav udeleženk, ki naj bi jih povabili, so v pristojnosti države gostiteljice, ki tudi nosi stroške znotraj svoje države. Vseeno pa mora država gostiteljica ustrezno upoštevati potrebo po zagotovitvi učinkovitosti obiska, kar največji njegovi odprtosti in jasnosti ter varnosti povabljenih predstavnikov. Prav tako mora upoštevati, kolikor je to možno, želje gostujočih predstavnikov, kar se tiče urnika obiska. Država gostiteljica in države, ki pošiljajo gostujoče osebe, lahko sporočajo skupne ali ločene komentarje o obisku vsem drugim državam udeleženkam.«

Na podlagi 16. člena DD11 je tako Ukrajina kot še nekatere članice OVSE pozvala RF za razjasnitev premikov in koncentracije ruske vojske na rusko-ukrajinski meji. Odgovor RF je bil pričakovan, saj je RF preko informacijske mreže OVSE (INA)³ najavila vojaške manevre in tudi sedanje vojaške premike pojasnjujejo z vojaškimi vajami, ki so jih najavili (seveda ne pravočasno, kot določa DD11). Prav tako je RF odklonila posvetovanje pod predsedovanjem Centra za preprečevanje konfliktov OVSE (sedaj ga vodi Švica).

Ukrep na podlagi 18. člena DD11 pa je bil uporabljen prvič in pri izvajanju tega ukrepa smo sodelovali tudi pripadniki slovenskega Verifikacijskega centra. Ukrajina je na začetku marca (ravno v času zasedanja letne evaluacijske konference o DD11 na Dunaju) povabila zainteresirane članice OVSE, da obiščejo Ukrajino v obdobju od 05. 03. do 12. 03. 2014. Mandat neoborožene vojaške opazovalne misije OVSE, kot se je poimenovala ta dejavnost, je bil že v začetku nedorečen. Prvotna dejavnost se je

začela 05. 03. 2014 z zborom vojaških opazovalcev v Odesi z namenom, da se ugotovljajo morebitne nenavadne vojaške dejavnosti v JV delu Ukrajine, predvsem pa na krimskem polotoku. Za zamudnike je bilo določeno, da se najkasneje do 10. 03. zglasijo v glavnem mestu Krima, Simferopolu, kjer bodo počakali glavno vojaško opazovalno misijo OVSE.

Na Krim so prispele štiri delegacije (Slovenija kot prva, Hrvaška, Romunija in nazadnje Grčija), vendar do izvajanja dejavnosti ni prišlo, saj je bil glavnini vojaške opazovalne misije trikrat zavržen vstop na krimski polotok s strani neidentificiranih oboroženih pripadnikov na cestnih zaporah. Revija Janes Weekly je na podlagi posnetkov uniform in oborožitve teh pripadnikov (mali zeleni možici) natančno opredelila vrsto opreme in oborožitve, ki naj bi pripadala ruskim oboroženim silam, prav tako so bile slikovno dokumentirane registrske tablice na vojaških vozilih RF.

Na Krimu ukrajinska oblast ni imela več nadzora, ne varnostno ne vojaško. Zaradi nezmožnosti izvedbe naloge se je skupina s Krima dne 10. 03. vrnila. Razmere so bile varnostno tvegane, kasneje je prišlo celo do zaprtja zračnega prostora nad Krimom. Glavnina vojaške opazovalne misije OVSE je nadaljevala pot proti SZ delu Ukrajine, med tem časom pa je prišlo do prošnje za podaljšanje misije s strani Ukrajine do 16. 03. (napovedani referendum na Krimu), in sicer za observacijo JV in SV dela Ukrajine (Doneck, Harkov). Dne 12. 03. sva se v Donecku misiji pridružila tudi dva pripadnika slovenskega VERC. Med vojaško opazovalno misijo (VOM) je prišla še tretja prošnja za podaljšanje prisotnosti OVSE, tako da se je misija zaključila 20. 03. 2014.

Naloga VOM je bila ugotavljanje morebitnega obstoja nenavadnih vojaških dejavnosti. Formalno niso bile ugotovljene, saj formalne prisotnosti oboroženih sil RF ni bilo mogoče potrditi (uniformiranci brez oznak), poleg tega OVM ni mogla priti na Krim. Ukrajina je v tem času izvajala tudi generalno vojaško vajo, dejansko pa je šlo za prvo fazo mobilizacije, ki je bila kasneje tudi javno objavljena. Bistvo OVM je bila fizična prisotnost članic OVSE. Omembe vredno je dejstvo, da se je v tem času začela formirati ukrajinska nacionalna garda, ki ima pristojnost ukrepati tudi proti civilistom. Mejna straža, kot

poseben segment oboroženih sil, se je v obdobju naše prisotnosti najbolj aktivno odzvala na vstop morebitnih oboroženih provokatorjev, ki so skušali priti iz RF v Ukrajino.

Na poti od Donetska preko Harkova do Kijeva je bilo čutiti, da je napetost velika, mnogo je bilo proruskih in ukrajinskih shodov, prišlo je do medsebojnih obračunavanja in človeških žrtev.

Glede na logistične težave ukrajinske spremljevalne ekipe ter doseganja soglasja med udeleženci VOM OVSE je očitno, da bo treba na ustrezni ravni (v okviru FSC) Dunajski dokument dopolniti glede izvedbene ravni 18. člena. Gre za vprašanja vodenja take misije, koordinacije z nacionalnimi prestolnicami, predvsem pa bi moral biti imperativ zagotavljanje varnosti pripadnikov OVM, saj imajo le-ti na podlagi DD11 diplomatski status. Učinek tovrstnega ugotavljanja nenavadnih vojaških dejavnosti v konkretni situaciji bi bil, da bi misija potekala sočasno tako v Ukrajini kot v obmejnih predelih RF. Dejansko smo ugotavljali nenavadne dejavnosti na ukrajinskem ozemlju, vendar tudi v primeru obstoja istih zaradi varnostnih in logističnih razlogov nismo mogli potrditi. Z avtobusi se na tako obširnem teritoriju ne da ugotavljati nenavadnih vojaških dejavnosti, obvezno bi morala država gostiteljica zagotoviti mobilnost s helikopterji.

Na zaključku je mogoče zatrditi, da Dunajski dokument v poglavju Zmanjševanje tveganja z opredeljenimi ukrepi ne more neposredno preprečiti morebitnih vojaških spopadov, vendar pa je z njim mogoče ugotavljati določena dejstva na terenu, ki pripomorejo k razjasnitvi dejanskega stanja. Pravočasna zaznava nenavadnih vojaških dejavnosti, ki je ugotovljena s strani mednarodne skupine strokovnjakov za nadzor konvencionalne oborožitve, je podlaga za pravočasno diplomatsko in politično ukrepanje.

**Polkovnik mag. Drago Bitenc,
poveljnik Verifikacijskega centra SV**

¹ <http://www.osce.org>

² <http://www.osce.org/fsc/86597?download=true>

³ Integrated network application