
Dnešní KBSE – pohled z Vídně

Zdeněk Matějka

Smyslem následujícího článku není filozofické zamyšlení nad tím, co by mohla nebo měla dělat Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE). Úvah na toto téma s dalekosáhlými představami i konkrétními projekty bylo v minulých letech publikováno dost. Udělaly však KBSE spíše medvědí službu. Často byly příliš nereálné a život je odsoudil k zapomnění. Kladu si proto mnohem skromnější cíl: podat čtenáři obrázek o její dnešní praktické činnosti. Na základě svých vlastních zkušeností se totiž domnívám, že o ní laická ani odborná veřejnost moc neví.

Nejsem si zcela jist, zda malou informovanost lze výrazně ovlivnit intenzivnější publicitou nebo dokonce rafinovaně vedenou kampaní třeba připravenou experty na „public relations“. Samotná náplň práce KBSE je totiž pro většinu lidí velice nezábavná. Její podstatnou část tvoří preventivní diplomacie, která se prostému občanu zdá příliš nekonkrétní. Nikdo není schopen na faktech dokumentovat účinnost nějakého opatření KBSE, jehož cílem bylo předejít výbuchu. Nelze dokázat, že mise nebo zprostředkování kontaktů zne přátelých stran zachránily tolik a tolik životů či materiálních hodnot.

Pokud je prevence účinná, každý to považuje za samozřejmé. Přitom je situace stejná v diplomacii jako třeba v medicíně. Zásluhy si přepisuje kdekdo. Jen málokdy jsou však přiznány KBSE, třebaže by si to mnohdy zasloužila. Pokud se ovšem prevence mine účinkem, není o viníky nouze. KBSE je např. zatracována za to, že prý není schopná ukončit zabíjení v bývalé Jugoslávii. Ale ona k tomu není vůbec vybavena! Její mechanismus preventivní diplomacie byl vyvinut až na základě neblahých zkušeností právě z bývalé Jugoslávie. Předtím to bylo prakticky pouze fórum pro politické konzultace, byla to „jen“ konference několika desítek států bez jakéhokoli aparátu nebo kompetencí prosadit přijatá rozhodnutí.

Vytvoření, postupné zdokonalování a uplatňování jednotlivých prvků preventivní diplomacie KBSE je přes veškeré problémy vcelku úspěšné. Jiná věc je, že novináře ani veřejnost příliš nezajímá zpravodajství o těchto záležitostech. Jejich pozornost upoutají spíše boje a počet mrtvých při srážkách než zdlouhavé vyjednávání.

Preventivní diplomacie tvoří rozhodující jádro činnosti KBSE. V současné době působí v oblastech potenciálních nebo skutečných ozbrojených konfliktů celkem šest dlouhodobých misí KBSE a sedm tzv. sankčních misí ve státech sousedících se Svazovou republikou Jugoslávie (Srbsko, Černá Hora). Neustále se rozvíjí aktivita Vysokého komisaře pro národnostní menšiny, bývalého holandského ministra zahraničí Maxe van der Stoela, jmenovaného v prosinci 1992.

Rostoucí význam nabývá aktivita KBSE v rámci lidské dimenze, zaměřená zejména na ochranu lidských práv. Ekonomická dimenze je stále dosti opomíjená, ale poslední ministerská schůzka přinesla nový impulz k jejímu zintenzivnění.

Kromě této operativní činnosti zůstávají všechny orgány KBSE místem pro politické konzultace o aktuálních i koncepčních otázkách. Nezaměnitelnou roli hraje negociační platforma, jakou představuje tzv. Fórum pro spolupráci v oblasti bezpečnosti zasedající ve Vídni. Zvláště sledovanou oblastí činnosti se stalo úsilí o integraci nově přijatých zemí Střední Asie a Kavkazu do mezinárodního společenství. KBSE nemůže a nechce vyvíjet aktivitu izolovaně od ostatních mezinárodních organizací. Proto usiluje o prohloubení vzájemné spolupráce a dělby práce.

Pro lepší pochopení široké palety aktivit KBSE v jednotlivých oblastech bude užitečné nejdříve připomenout její hlavní orgány a struktury. Za posledních několik let prodělaly značné změny. Základní schéma orgánů však zůstává nezměněno. Summity se scházejí jednou za dva roky, Rada ministrů zahraničí jednou za rok, Výbory zvláštních zmocněnců na úrovni náměstků nebo politických ředitelů MZV jednou za čtvrtletí. Od začátku roku 1993 se ve Vídni každý týden scházela tzv. vídeňská skupina Výboru zmocněnců, složená z představitelů všech 53 účastnických států (respektive jen 52, neboť od jara 1992 je pozastavena účast Jugoslávie).

Poslední zasedání Rady ministrů v Římě 1. prosince 1993 rozhodlo místo vídeňské skupiny vytvořit tzv. Stálý výbor s rozsáhlými pravomocemi blízkými Výboru zmocněnců, který může v případě naléhavosti rozhodovat prakticky o všech záležitostech, i když v nejzávažnějších z nich má konečné slovo Výbor zmocněnců nebo Rada ministrů. Vznik stálého orgánu lze spolu se jmenováním generálního tajemníka KBSE považovat za důležitý kvalitativní předěl ve vývoji KBSE mezi procesem a mezinárodní organizací tradičního typu.

Mise KBSE

Jednou z nejviditelnějších aktivit KBSE jsou nesporně dlouhodobé mise na Balkáně, v Pobaltí, na Kavkaze a ve Střední Asii. V letech 1991–1992 KBSE vysílala do regionů potenciálních nebo reálných konfliktů převážně krátkodobé zpravodajské mise. Přinesly velmi pozitivní výsledky, ale v některých případech ukázaly na potřebu stálé mezinárodní přítomnosti.

První dlouhodobé mise vyslala KBSE do Kosova, Sandžaku a Vojvodiny v SRJ v září 1992. Počítalo se se 40 členy, ale jejich počet fakticky nikdy nepřesáhl dvacet. Než se stačily jejich plánované stavy naplnit, bělehradská vláda odmítla prodloužit memorandum o jejich pobytu, a proto musely mise v červenci 1993 odjet. Bělehrad byl a je dosud ochoten připustit návrat misí, ale klade si podmínky. Jednou z nich je obsazení prázdných míst za tabulkou „Jugoslávie“ na zasedáních orgánů KBSE. Jugoslávské úřady nemají příliš velký zájem na návratu misí, neboť jejich mandát zahrnoval mj. sledování případů porušování lidských práv a napomáhání dialogu mezi různými politickými a etnickými skupinami.

Velvyslanectví hlavních zemí KBSE v Bělehradě se snaží alespoň některé úkoly misí ve sledovaných regionech suplovat, ale občasné návštěvy diplomatů nemohou plně nahradit stálou přítomnost na místě. Návrat misí vyžadují zejména Albánci v Kosovu, muslimové v Sandžaku a maďarská menšina ve Vojvodině. Obnovení jejich působení je jedním z důležitých bodů rozhodnutí Rady ministrů i Výboru zmocněnců k bývalé Jugoslávii. Požaduje ho i několik rezolucí Rady bezpečnosti OSN.

Nejpočetnější a zřejmě nejvýznamnější misí KBSE je mise v Gruzii s 11 členy. V její vojenské části působí na jaře 1994 také dva čeští důstojníci. Vznikla v prosinci 1992 s hlavním úkolem „napomáhat jednání mezi stranami konfliktu s cílem dosáhnout mírového politického urovnání“. Mandát mise pokrývá jak konflikt v Jižní Osetii, tak v Abcházii, ale KBSE se v praxi téměř výhradně soustřeďuje na urovnání sporu v Osetii. V rámci dělby práce se OSN stará přednostně o Abcházii, kde je situace komplikovanější.

Specifickým jevem práce této mise je poměrně dobrá spolupráce s tzv. společnými mírovými silami tvořenými ruskými, gruzínskými a jihoosetínskými jednotkami. S ohledem na stále se zhoršující situaci v zemi Rada ministrů na svém zasedání v Římě požádala osobního představitele předsedy KBSE, maďarského velvyslance I. Gyarmatiho, aby předložil návrhy na rozšíření mandátu mise. Některá jeho doporučení již přijal Výbor zmocněnců počátkem března 1994. Kromě běžného sledování celkového vývoje v zemi a dodržování příměří v Osetii se bude mise zabývat i dodržováním lidských práv na celém území Gruzie. Bude rovněž poskytovat pomoc při budování právních a demokratických institucí, včetně přípravy nové gruzínské ústavy. Další doporučení, mj. podstatné rozšíření počtu členů na několik desítek, projedná Stálý výbor.

Osmičlenná mise ve Skopje začala pracovat v září 1992 s hlavním cílem zabránit rozšíření jugoslávského konfliktu do Makedonie. Navázala výborné kontakty se všemi politický-

mi stranami a organizacemi a snaží se o vyřešení problémů pomocí dialogu. Spolupracuje se sankční misí a s velitelstvím UNPROFOR pro Makedonii. Mise jednoznačně podporuje žádost Makedonie o přijetí do KBSE, ale v důsledku odmítavého postoje Řecka zůstává Makedonie v KBSE stále jen pozorovatelem, třebaže je již členem OSN, kde může rozhodovat o výsledku hlasování, zatímco v KBSE musí být dosaženo konsenzu.

Rovněž osmičlenná mise působí od dubna 1993 v Moldově. Jejím hlavním úkolem je napomáhat k politickému urovnání konfliktu moldovské vlády se separatistickými živly na levém břehu Dněstru v Tiraspolu. Její mandát se nedaří důsledně plnit, mj. proto, že se tiraspolské úřady brání přítomnosti členů mise na jednání tzv. společné kontrolní komise, dohlížející na dodržování příměří.

Kromě toho Rusko svérázně interpretuje rozhodnutí římského zasedání Rady ministrů o „umožnění sledovat rozhovory o odchodu 14. ruské armády z Moldovy“. Rusko tvrdí, že stačí jen informovat misi a KBSE o výsledcích jednotlivých kol dvoustranných rozhovorů o odchodu 14. ruské armády. Mise podporovaná Moldovou a prakticky všemi ostatními účastnickými zeměmi považuje za nezbytnou přítomnost členů mise na samotných rozhovorech. Spolu se zahraničními pozorovateli se mise podílela na sledování prvních demokratických parlamentních voleb 27. února.

Šestičlenné mise vyslala KBSE do Estonska (od února 1993) a do Lotyšska (od listopadu 1993). Zaměřují se na řešení problémů neestonských a nelotyšských obyvatel souvisejících mj. s jejich občanstvím, se sociálním zabezpečením či s jazykovými otázkami. Svými radami členové mise pomáhají nacházet všeobecně přijatelná řešení odpovídající mezinárodním standardům. Oficiální ruští činitelé často obviňují estonské a lotyšské zákonodárství i vládní úřady z diskriminace ruský mluvících občanů. Mise však ve většině případů podobná tvrzení nepovažují za opodstatněná. Podle všeobecného mínění přispěly obě mise, působící zcela samostatně a odděleně, ke snížení napětí jak uvnitř obou zemí, tak mezi nimi a Ruskem.

Vytvoření poslední dlouhodobé mise v Tádžikistánu schválila Rada ministrů na římském zasedání teprve v prosinci 1993. Je čtyřčlenná a její mandát stanoví jako hlavní úkoly udržovat kontakty, napomáhat k rozvíjení dialogu a přijímání opatření upevňujících důvěru mezi regionálními a politickými silami v zemi, prosazovat dodržování principů a norem KBSE, zejména lidských práv, přispívat k rozvoji demokratických politických institucí a procesů.

Mandát dlouhodobých misí je většinou schvalován na půl roku. Žádná z nich dosud nebyla z iniciativy KBSE zrušena a zatím se s ukončením činnosti některé z nich nepočítá. Situace se po jejich příjezdu všude zlepšila, ale ne natolik, aby bylo možné od nedokončené práce odejít. Kromě výjimečného případu Gruzie se na jaře 1994 neplánovalo ani podstatné rozšíření počtu členů misí nebo jejich mandátů.

Příprava velké operace KBSE v Náhorním Karabachu

Od jara 1992 se KBSE velmi aktivně angažuje při hledání východiska z konfliktu v Náhorním Karabachu. V březnu 1992 Rada ministrů na zasedání v Helsinkách vytvořila tzv. Minskou skupinu, která se snaží připravit mezinárodní konferenci o řešení konfliktu. Tvoří ji 11 států: Arménie, Ázerbájdžán (jako strany konfliktu), Bělorusko (jako hostitel konference), Rusko, USA, Turecko, Francie, Itálie (původně byl předsedou skupiny Ital Raffaelli), Německo, Švédsko a Maďarsko. V Minské skupině byli vždy členové „trojky“ KBSE, tvořené minulou, současnou a budoucí předsednickou zemí. Proto byla členem i ČSFR a od ledna 1993 Česká republika. Od rozhodnutí římského zasedání Rady ministrů, že se příští summit bude konat v Budapešti, zaujala místo České republiky v trojce i v Minské skupině příští předsednická země – Maďarsko.

Během uplynulých dvou let se konaly desítky několikadenních zasedání Minské skupiny v plné sestavě se stranami konfliktu a také četné mnohostranné konzultace, kterých se zúčastňovali i zástupci Náhorního Karabachu nebo jen devět zemí bez zástupců z oblasti

konfliktu. Mnozí představitelé KBSE opakovaně jednali s vedoucími činiteli na místě. Toto ohromné diplomatické úsilí však zatím nepřineslo úspěch. Hlavním důvodem je nesmiřitelnost válčících stran. V důsledku jejich neústupnosti se nepodařilo v Římě přijmout žádný text rozhodnutí, který předtím odsouhlasilo 50 dalších ministrů. Návrh mj. předpokládal vyslání dlouhodobé mise do oblastí, aby KBSE nebyla odkázána jen na krátkodobé návštěvy svých zástupců a mohla soustavně ovlivňovat situaci přímo v terénu.

Výsledkem intenzivních jednání v rámci Minské skupiny je neustále aktualizovaný „návrh harmonogramu neodkladných kroků k plnění rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 822, 853 a 874“, v němž se sporné strany zavazují k jednotlivým opatřením. Jde zejména o stažení karabašských vojsk z okupovaných ázerbájdžánských území, skončení ekonomické blokády Arménie, obnovení dopravních a jiných spojů, uzavření trvalého příměří s monitorováním KBSE. Vyvrcholením procesu má být konference v Minsku.

Od května 1993 v rámci Střediska pro předcházení konfliktům ve Vídni začala skupina vysokých důstojníků zemí KBSE pod vedením švédského generála S. Bergha připravovat největší mírovou operaci v dosavadní historii KBSE. Má být vyslána právě do Náhorního Karabachu. Během léta 1993 tato operační skupina vypracovala podrobné plány na vyslání asi 500-členné monitorovací mise, kterou začala i personálně a materiálně zajišťovat. Jednotlivé státy nabízely své příspěvky. Česká republika vyjádřila ochotu vyslat několik důstojníků, dala k dispozici dva vrtulníky s posádkami, větší počet nákladních aut a pro předvýjezdové „secvičení“ jednotlivých částí mise poskytla výcvikové středisko armády v Českém Krumlově.

Nové boje na podzim 1993 však přípravy na vyslání monitorovací mise na Kavkaz pozdržely. Stále se s ní však počítá. V zájmu pravdy je ovšem třeba přiznat, že i mezi členy vídeňských delegací existují skeptici, kteří na realizaci podobného velkého projektu nevěří. Rozhodující státy KBSE však již projevily politickou vůli misi vyslat a struktury KBSE by byly schopné i tak rozsáhlou operaci zorganizovat. Někteří činitelé dokonce považují spektakulární akci KBSE v Náhorním Karabachu nebo v Gruzii za zkušební kámen akceschopnosti KBSE. Pokud by se podařila, otupilo by se nejen ostří kritiky, ale KBSE by tím získala i potřebnou sebedůvěru. Platí to ovšem i naopak. Kdyby z nějakých důvodů KBSE nebyla vůbec schopna větší akci provést, nebo kdyby zkrachovala, zasadilo by to těžký úder její prestiži.

V únoru 1994 se ujal funkce nový předseda Minské konference, významný švédský diplomat a bývalý náměstek generálního tajemníka OSN Jan Eliasson (není ani příbuzný bývalého ředitele pražského Sekretariátu KBSE Nilse Eliassona). Při své první návštěvě v oblasti počátkem března 1994 získal na základě jednání s čelnými představiteli v Baku, v Jerevanu i v Štěpanakertu dojem, že prakticky všichni účastníci konfliktu jsou již dlouholetou válkou unaveni a vyčerpáni. Přesto, že počátkem roku 1994 boje stále pokračovaly, jen malá část vedení stran konfliktu se ještě orientuje na vojenské vítězství. Třebaže se v posledních dvou letech karabašským problémem zabývala i Rada bezpečnosti, existuje tichá dohoda, že hlavní úsilí o urovnání tohoto problému bude i nadále vyvíjet KBSE.

Sankční mise

Velmi specifické úkoly při kontrole dodržování sankcí OSN proti SRJ plní sedm sankčních misí. Působí v Albánii (od dubna 1993, na jaře 1994 celkem 6 lidí), v Bulharsku (od října 1992, 18 lidí), v Chorvatsku (od ledna 1993, 5 lidí), v Maďarsku (od října 1992, 21 lidí), v Makedonii (od listopadu 1992, 42 lidí), v Rumunsku (od října 1992, 23 lidí) a na Ukrajině (od února 1993, 11 lidí). V misích a ve štábu koordinátora sankcí v Bruselu pracovalo celkem 160 lidí. Mandát sankčních misí byl prodloužen do konce roku 1994 s tím, že budou samozřejmě zrušeny, pokud Rada bezpečnosti OSN do té doby sankce proti Jugoslávii odvolá.

Provoz sankčních misí je financován z rozpočtu KBSE. Evropská unie částečně hradí náklady na štáb v Bruselu a na komunikační středisko, koordinující činnost jednotlivých misí

a shromažďující veškeré jimi získávané údaje. Mise jsou tvořeny celníky, kterým vysílajíci země hradí cestu a diety na pobyt, aby se snížily společné náklady. Nejvíce členů sankčních misí vysílají USA a velké západoevropské státy. V sofijské misi působí i český celník.

Vysoký komisař pro národnostní menšiny

Nová instituce Vysokého komisaře pro národnostní menšiny si za první rok své existence získala díky neúnavné aktivitě Maxe van der Stoela respekt a obdiv nejen KBSE, ale i Rady Evropy a evropské veřejnosti. Svou pozornost zaměřil na problémy s menšinami v Pobaltí, v Rumunsku, na Slovensku, v Maďarsku, v Makedonii, v Albánii a počátkem roku 1994 také na Ukrajině. Všechny tyto země několikrát navštívil on sám, jeho spolupracovníci nebo pověřeni experti. V Pobaltí prověřoval spolu s misí obvinění o diskriminaci ruský mluvícího obyvatelstva. Vládám a parlamentům předložil několik doporučení na úpravu připravovaných či přijatých zákonů a předpisů tak, aby odpovídaly mezinárodním standardům.

Na základě jeho doporučení Výbor zmocněnců rozhodl o vytvoření týmu expertů, kteří během čtyř návštěv v průběhu dvou let na Slovensku a v Maďarsku prostudují situaci maďarské menšiny na Slovensku a slovenské menšiny v Maďarsku. První dvě série těchto návštěv se uskutečnily v září 1993 a v únoru 1994. Všechny strany vyslovují spokojenost s jejich výsledky. Vysoký komisař několikrát jednal s rumunskými činiteli, ale ti s podobnými návštěvami expertů ve své zemi nesouhlasili. V Makedonii se Vysoký komisař zajímá zejména o postavení albánské menšiny, v Albánii jsou předmětem jeho studia podmínky, za jakých žije řecká komunita. Na Ukrajině se zajímá především o postavení krymských Tatarů. Z podnětu Výboru zmocněnců prověřuje Vysoký komisař stížnosti romského obyvatelstva v různých evropských zemích.

Van der Stoel podává pravidelné zprávy o své činnosti Výboru zmocněnců a mezi jeho zasedáními také Stálému výboru. Při všech dosavadních příležitostech byla jeho práce vysoce oceněna. Vysoký komisař má být zapojen i do přípravy a realizace tzv. Paktu stability. S ohledem na rostoucí požadavky i potřeby příslušné orgány KBSE rozhodly o podstatném zvýšení rozpočtu, které umožní i zvětšit počet jeho spolupracovníků.

Možné formy spolupráce KBSE s ruskými jednotkami při urovnání konfliktů

I když je dosavadní aktivita KBSE v oblasti preventivní diplomacie uvnitř samotné KBSE hodnocena jako vcelku úspěšná, pociťuje se potřeba přizpůsobit a případně doplnit mechanismy a nástroje schválené na helsinském summitu v roce 1992. K novému vývoji, který nutí k takovému zamyšlení, došlo zejména na území bývalého SSSR. KBSE je již delší dobu do úsilí o urovnání několika konfliktů v tomto regionu přímo zapojená. S ohledem na ustanovení helsinského dokumentu však akce KBSE nemohou mít „donucovací charakter“. Řada konfliktů však ukazuje, že v některých případech je nezbytné pro zastavení nesmyslných bojů a zabíjení použít sílu. Tu je ochotno použít Rusko už proto, že jde o konflikty v oblastech přímo sousedících s jeho územím. Ruské ozbrojené síly se v různých formách do těchto konfliktů již zapojily.

Od podzimu 1993 se ve všech orgánech KBSE od Stálého výboru, Výboru zmocněnců až po Radu ministrů živě diskutuje o možných formách spolupráce monitorovacích misí KBSE s ruskými vojsky při likvidaci konfliktů. Jde o politicky nejcitlivější otázku projednávanou v KBSE koncem roku 1993 a začátkem roku 1994 a není vyloučené, že takovou zůstane až do budapeštského summitu v prosinci 1994. Formálně se tato otázka projednává pod nepřilíhš srozumitelným názvem „další rozvoj schopností KBSE při předcházení konfliktům a zvládnání krizí“.

Politická citlivost problému vyplývá z hluboké podezřívavosti pobaltských republik a také Ukrajiny a v menší míře i východoevropských zemí vůči ruským záměrům. USA a západo-

evropské země se snaží najít všeobecně přijatelné východisko, ale řešení je velmi obtížné. Rusko totiž původně žádalo na KBSE, aby mu poskytla legitimizaci k jeho vojenským zásahům, a hlavně, aby je financovala. Později ruská strana požadovala, aby stupeň zapojení monitorovacích misí KBSE do tzv. mírových operací třetích stran (fakticky ovšem Ruska nebo Společenství nezávislých států) v každém jednotlivém případě závisel na míře jejich politické, finanční a další účasti na těchto operacích. Všechny ostatní delegace požadují plnou transparentnost, kterou nelze podmiňovat finančními či jinými příspěvky KBSE.

Aktivita KBSE v rámci lidské dimenze

Dnešní aktivita v rámci lidské dimenze má dost málo společného s tím, co bylo součástí tzv. třetího koše ještě v 70. nebo 80. letech. Některá témata, vyvolávající tehdy ostré kontroverze, jsou dnes uvnitř KBSE naprosto zapomenuta. Z pořadu jednání KBSE zmizely takové záležitosti jako kontakty mezi lidmi, spojování rodin, sňatky mezi občany různých států, cestování, turistika, informace, podmínky pro práci novinářů a celá oblast kultury.

Ve svém rozhodnutí z římského zasedání Rada ministrů hovoří o problémech lidské dimenze jako o součásti komplexní bezpečnostní koncepce KBSE. Požaduje, aby se dodržování lidských práv a další problémy lidské dimenze staly integrální součástí všech jednání dotýkajících se evropské bezpečnosti. Pokud tomu tak ještě není, budou mandáty všech misí obsahovat konkrétní ustanovení z této oblasti, např. o sledování míry svobody sdělovacích prostředků v zemi působení mise. Počátkem roku 1994 se personálně i materiálně posiluje varšavský Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR).

Zvyšuje se počet pořádaných seminářů, konferencí a dalších akcí. V říjnu 1993 ve Varšavě proběhla první hodnotící schůzka k lidské dimenzi, která je považována vedle římského zasedání Rady ministrů za nejvýznamnější událost roku uvnitř KBSE. Konaly se např. semináře o migraci, o uprchlících a o zavlčených osobách, o migrujících a zahraničních dělnících, o národnostních menšinách a o hromadných sdělovacích prostředcích. Na semináři o včasné varování a preventivní diplomacii v lednu 1994 přednesl hlavní referát Vysoký komisař pro národnostní menšiny. Na základě svého mandátu je totiž důležitou součástí systému včasného varování KBSE. V červnu se ve Varšavě koná seminář o „místní demokracii“. Na těchto akcích jsou velmi aktivní mezinárodní nevládní organizace. Stálý výbor má za povinnost projednávat doporučení a závěry z těchto seminářů.

Jménem KBSE se v posledních dvou letech stále více angažuje ODIHR jako pozorovatel při volbách a plebiscitech v postkomunistických zemích. Své pozorovatele na volby vysílá i Parlamentní shromáždění KBSE. Spolu s experty ODIHR se poslanci zúčastnili voleb v SRJ, v Rusku, v Lotyšsku, v Ázerbájdžánu, v Moldově, v Kazachstánu a v dalších zemích.

ODIHR je odpovědný za aplikaci tzv. moskevského mechanismu lidské dimenze, vytvořeného na moskevské konferenci v září 1991, zejména pro prošetřování obvinění z porušování lidských práv. Zatím byl použit čtyřikrát. Poprvé na podzim 1992 z iniciativy ES a USA k prověření zpráv o zvrstvech páchaných na civilním obyvatelstvu v Chorvatsku a v Bosně. V prosinci 1992 o jeho využití požádalo Estonsko s cílem prostudovat své zákonodárství a praxi ve srovnání s všeobecně přijatými normami uplatňování lidských práv. V lednu 1993 ho vyvolala Moldova k zjištění situace při dodržování práv menšin a mezinárodních vztahů v zemi.

Naposledy se rozhodl využít moskevského mechanismu v červnu 1993 Výbor zmocněnců k prošetření okolností zatčení jugoslávského opozičního předáka Vuka Draškoviče. Bělehradské úřady však práci mise znemožnily. Vlády příslušných zemí jsou sice povinny misi přijmout, ale mohou vytvořit takové podmínky, že se mise nakonec neuskuteční. Proto je tento mechanismus relativně málo využíván. Dalším důvodem je představa úřadů některých zemí přetrvávající z dob studené války, že samotný fakt vyvolání mechanismu lidské dimenze je pro příslušnou zemi urážející. Estonský a moldovský postup ukázal, že může být úspěšně využit i jako obrana malých zemí vůči neoprávněným obviněním velmocí z diskriminace. Pokud si je ovšem příslušná země jista příznivým výsledkem.

Ekonomická dimenze

Při zachování rozhodujícího významu bezpečnostních aspektů a při posilování významu lidské dimenze zůstává ekonomická spolupráce, bývalý druhý koš, stále popelkou. Z iniciativy USA, podpořené hlavně zeměmi střední a východní Evropy, ale také např. Kanadou, došlo na římském zasedání Rady ministrů koncem roku 1993 k určitému pozitivnímu posunu. Dřívější důraz na rozvoj obchodu Východ-Západ se přenáší na vzájemný vztah mezi demokratickými institucemi a tržním hospodářstvím v samotných postkomunistických zemích.

V březnu 1993 se v Praze konalo první Ekonomické fórum KBSE, v březnu 1994 druhé. Hodnocení jejich průběhu a výsledků nejsou však jednoznačná. Někteří účastníci poukazují na nedostatek konkrétnosti, projevující se na jednáních specializovaných mezinárodních ekonomických organizací a institucí. Především některé země EU nerady vidí, když tato politicko-ekonomická platforma KBSE je zeměmi střední a východní Evropy využívána ke kritice západoevropského protekcionismu. Příkladem nepříliš pochopitelného odporu EU i proti nepatrnému zvýšení významu ekonomické dimenze byla neochota některých západoevropských delegací v Římě souhlasit s tím, aby se jeden z mnoha desítek pracovníků Sekretariátu KBSE zabýval ekonomickými problémy, přípravou Ekonomického fóra a následných ekonomických seminářů. Mimochodem, místo ekonomického experta ve vídeňském Sekretariátě KBSE obsadil český diplomat.

Novým momentem se stává předávání zkušeností zemí, jež v ekonomické transformaci pokročily nejdále. V tomto směru má co nabídnout právě Česká republika, která toho aktivně využívá. Velmi úspěšně proběhl první seminář o drobném a středním podnikání v kyrgyzském Biškeku v únoru 1994. V září 1994 se v estonském Tallinu koná další ekonomický seminář na téma „podnikání a ochrana životního prostředí“.

Zvláštní péče o nově přijaté země Střední Asie

Již na zasedání Rady ministrů ve Stockholmu v prosinci 1992 bylo rozhodnuto přijmout zvláštní program integrace nově přijatých zemí do KBSE. V současné době se její pozornost zaměřuje na Střední Asii, kde většina států projevuje upřímný zájem o spolupráci s KBSE. Ve všech třech kavkazských státech zuří boje, takže se na KBSE obracejí v jiných záležitostech, než je budování demokratických institucí, právního státu a tržní ekonomiky.

V roce 1993 jak státy Střední Asie, tak Kavkazu navštívila úřadující předsedkyně KBSE, švédská ministryně zahraničí M. af Ugglasová. V únoru 1994 s vedoucími činiteli pěti středoasijských států jednal generální tajemník KBSE W. Hoyenck, který tamnějším ministrům zahraničí předal poselství současného italského předsedy, ministra B. Andreatty. Kromě ekonomického semináře v Biškeku proběhnou v roce 1994 v dalších hlavních městech středoasijských zemí semináře k lidské dimenzi, o bezpečnostních otázkách a o zásadách, dokumentech a aktivitách KBSE vůbec.

Občas se i v České republice objevuje názor, že přijetí všech republik, které vznikly po rozpadu bývalého SSSR, bylo nesprávné. Je pravda, že na zasedáních orgánů KBSE problematika týkající se těchto států zabírá nejvíce času a vyvolává největší spory. Postranní pozorovatel by se dokonce mohl divit, jaký může mít zájem spořádaná a relativně klidná země na projednávání konfliktů v dalekých krajích. A přesto i švýcarský zástupce má někdy co říci a svému ústředí nenavrhuje ignorování KBSE. Uvědomuje si totiž, že bezpečnost a stabilita celého prostoru KBSE jsou nedělitelné. I kdyby Tádžikistán a Ázerbájdžán nebyly do KBSE přijaty, konflikty na jejich území by zuřily se stejnou intenzitou. Evropské země ani Česká republika by nemohly donekonečna dělat, že se nic neděje. Kdyby se tyto konflikty nesnažila urovnat KBSE, musela by to dělat OSN, jejíž omezené zdroje je možné využít v jiných oblastech rozvojového světa, kde také není nouze o konflikty.

Politické konzultace a příprava nových dokumentů

Jednou ze stránek činnosti KBSE, o níž se veřejnost nejméně zajímá, jsou politické konzultace o aktuálních i koncepčních otázkách, které probíhají ve všech již vzpomínaných orgánech KBSE. K pravidelnému „větrání“ aktuálních problémů slouží samozřejmě Stálý výbor. Koncem roku 1993 a začátkem roku 1994 byly nejčastějšími tématy polemik a občas i kontroverzí situace v Moldově, v Pobaltí a na Kavkaze. Předmětem neustálé pozornosti je situace v oblastech bývalé Jugoslávie, zejména v Bosně a v Kosovu. V té době několik delegací žádalo vysvětlení některých pasáží prohlášení vedoucích ruských státníků, které vyvolaly znepokojení zejména kvůli snaze Ruska obnovit svůj vliv na území bývalého SSSR. Několikrát bylo kritizováno porušování lidských práv v zemích Střední Asie, zejména v Uzbekistánu. Ve Vídni jsou poměrně časté slovní přestřelky mezi ukrajinskou a ruskou delegací, signalizující potenciální hrozbu konfliktu.

Platformou pro politické konzultace je i tzv. Bezpečnostní fórum ve Vídni, scházející se každý týden, podobně jako Stálý výbor. Delegace se např. vzájemně informují o uzavřených dohodách o vojenské spolupráci. Bezpečnostní fórum a jeho pracovní skupiny však převážně slouží jako negociační platforma pro přípravu nových dokumentů KBSE. Před Helsinkami 1992 existovala oddělená jednání členských zemí NATO a (později) bývalé Varšavské smlouvy o omezení konvenčních sil a kromě toho všechny účastnické země, tj. včetně bývalých neutrálních zemí, jednaly o opatřeních k posílení důvěry. Spojením obou vzniklo právě Bezpečnostní fórum, které zahájilo svou práci v září 1992.

Těsně před římským zasedáním Rady ministrů byly jako výsledek zdlouhavých a obtížných jednání přijaty čtyři dokumenty o tzv. obranném plánování, o stabilizujících opatřeních v krizových situacích, o zásadách vývozu konvenčních zbraní a o vojenských kontaktech. V roce 1994 se hlavní pozornost vyjednávačů na Bezpečnostním fóru soustřeďuje na vypracování tzv. kodexu chování států v bezpečnostní oblasti, který by se měl stát hlavním dokumentem budapeštského summitu. Druhým nejdůležitějším připravovaným dokumentem je harmonizace závazků vyplývajících ze Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a z Vídeňského dokumentu o opatřeních k posílení důvěry a bezpečnosti z roku 1992. Zároveň se pracuje i na dalších textech.

* * *

Bez velké nadsázky lze říci, že od začátku roku 1994 je vnitřní činnost KBSE do značné míry ovlivněna přípravou na hodnotící konferenci v Budapešti, která se bude konat od 10. října 1994 a vyvrcholí ve dnech 5.–6. prosince summitem. Bude kratší, než bývaly následné schůzky, protože již funguje stálý orgán a přibližně stočlenný placený aparát. Některé státy dokonce uvažují o jiné formě než o celkové hodnotící konferenci konané těsně před summitem.

Lze očekávat, že na základě důkladného zhodnocení dosavadní činnosti a struktur KBSE přijme summit rozhodnutí o dalších změnách. Na spekulace o jejich konkrétní podobě je zatím příliš brzy. Určitě však nebude přijat případný návrh na ústup od konsenzu, i když některé státy mohou takový krok i oficiálně prosazovat. Odmítnou ho nejen malé státy, které si tím zajišťují právo veta, ale i velmoci, které se obávají „diktátu většiny“ v případě zavedení hlasování. Může však dojít k další modifikaci zásady „konsenzus minus jedna nebo N“.

Lze jen doufat, že nebude pokračovat tendence z roku 1993 soustředit veškerý aparát KBSE do Vídně, že se Výbor zmocněnců a Ekonomická fóra budou i nadále scházet v Praze a že v našem hlavním městě bude ponechána alespoň část Sekretariátu KBSE, když už se jeho hlavní část v čele s generálním tajemníkem usídlila ve Vídni.