

Možnosti a limity OBSE při prevenci vnitropolitických konfliktů

ERIK SIEGL

Na počátku 90. let jsme byli překvapenými svědky vzniku mnoha ozbrojených vnitropolitických konfliktů ve východní Evropě, z nichž většinu lze do značné míry přičíst na vrub etnickému nacionalismu. Jejich ničivý potenciál, negativní dopad na mezinárodní bezpečnost a bilaterální vztahy podněcují snahy po formování vhodných nástrojů a mechanismů k možné vnější prevenci a regulaci. Následující stať se zaměřuje na zkoumání povahy, možností a limitů *Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě* (OBSE) a jejích nástrojů při prevenci a urovnávání vnitropolitických (zejména etnopolitických) konfliktů.

OD KBSE K OBSE

Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE) vznikla v období studené války (1975) jako vyvrcholení politiky uvolňování napětí *détente* mezi dvěma mocenskými bloky, s funkcí fóra pro bezpečnostní dialog, pro rozvíjení ekonomické, kulturní a vědecké spolupráce a pro otázky lidských práv. Průnik společných zájmů obou bloků v době studené války, určující agendu KBSE, zůstal výlučně omezen na dobově prioritní otázky mezinárodní bezpečnosti a odzbrojení v kontextu střetnutí dvou mocenských bloků a hrozby jaderného konfliktu. Zasahování do vnitřního vývoje členských států za účelem řešení jejich vnitropolitických konfliktů, ohrožujících svou podstatou mezinárodní bezpečnost, nebylo tehdy aktuálním a vzhledem k velmocenskému rozdělení Evropy ani možným úkolem pro KBSE, a to vzhledem k její podstatě. Pád komunistických režimů a bipolárního uspořádání, jakož i rozpad SFRJ a SSSR na počátku 90. let však způsobily výrazné proměny bezpečnostní problematiky a KBSE samé, kterou podobně jako ostatní bezpečnostní instituce a organizace zastihly nepřipravenou čelit novým bezpečnostním hrozbám. Za nejvýznamnější z těchto změn lze považovat:

- 1) Konec studené války a rozpad velmocenského bloku SSSR vedly k výrazné *multilaterální* KBSE, doposud fungující spíše jako fórum pro dialog dvou velmocenských bloků. Dochází také k nečekanému *nárůstu počtu členských států* z pětacícti na pětapadesát, který byl až na jeden případ (Albánie) důsledkem procesu dezintegrace mnohonárodnostních států.
- 2) Do značné míry dochází k odpolitizování a zhodnocení otázek lidských práv (a tedy i práv příslušníků etnických menšin), která přestávají být považována za předmět mocenské konfrontace a za prostředek k oslabení protivníka. Jejich dodržování je naopak všemi státy (alespoň deklarativně) považováno za jeden ze základních předpokladů mezinárodní bezpečnosti a stability.¹
- 3) I když ústřední témata agendy KBSE – bezpečnost, stabilita a prevence konfliktů – zůstávají stejná, výrazně se mění *charakter bezpečnostních rizik*. Zatímco dominantním zdrojem napětí do konce 80. let byly vztahy mezi velmocemi, respektive mezi mocenskými bloky, ohrožení bezpečnosti v 90. letech vychází primárně z vnitrostátních konfliktů, většinou se silnou etnickou dimenzí. Z celkem 45 evidovaných ozbrojených konfliktů ve světě v roce 1993 nebyl ani jeden výlučně mezistátní.²

Řešení většiny etnopolitických konfliktů na počátku 90. let komplikovala skutečnost, že nebyl definován obecně respektovaný normativní standard práv etnických menšin a že neexistovaly ani vhodné nástroje k napomáhání implementace těchto práv, jakož i k nezaujatému zprostředkování a k urovnávání sporů. Z hlediska mezinárodního práva a mezinárodních vztahů představovala problematika vnitropolitických konfliktů víceméně šedou zónu bez znatelnější regulace. V rámci procesu KBSE dochází na počátku 90. let k rozsáhlé normativní definici práv příslušníků etnických menšin, i když pouze ve formě právně nezávazných deklarací. V důsledku proměny KBSE, uskutečněné zejména na II. helsinském summitu (1992), na několika zasedáních Rady ministrů a na budapeštském summitu (1994), symbolizované *přejmenováním KBSE na OBSE od 1. 1. 1995*, vzniká pevná institucionální struktura, mechanismy a operativní nástroje pro monitoring a přímé mezinárodní preventivní zasahování do vnitrostátních konfliktů a pro podporu demokrati-začních procesů.

Přes svou institucionalizaci, výstavbu nových mechanismů a nástrojů, zvyšujících její schopnost čelit novým bezpečnostním hrozbám, OBSE zůstává nadále volným a velmi heterogenním seskupením 55 členských států „od Vancouveru po Vladivostok“. Tyto státy se vzájemně neliší pouze svým státoprávním zřízením, ekonomickou vyspělostí, politickými možnostmi a zájmy, ale i postojem k právům příslušníků etnických menšin, k lidským právům obecně a k možnostem a oprávněnosti mezinárodní prevence a urovnávání vnitropolitických i etnopolitických konfliktů.

Na rozdíl od mezinárodních bezpečnostních organizací (OSN, NATO, ZEU) OBSE není založena na bázi právně závazného dokumentu a nedisponuje vlastní mezinárodně-právní subjektivitou. OBSE nemůže vyvíjet samostatnou, na vůli členských států nezávislou činnost a nedisponuje ani mocenskými nástroji použitelnými k sankcionování chování členského státu, porušujícího společně přijaté závazky. Všechny závazky a akta, společně signované představiteli členských států, mají právně nezávazný charakter, pokud nejsou ojediněle inkorporovány do rámce závazných bilaterálních smluv.³ Jsou pouze deklarativní povahy s politickou, popřípadě morální závazností, která v případě jejich porušování není ze strany orgánů a institucí OBSE efektivně vymahatelná.

OBSE funguje jako „zařízení“ kooperativní bezpečnosti, jehož smyslem je podporovat dialog a spolupráci svých členských států při řešení společných problémů. Proces rozhodování OBSE při řešení otázek, včetně problémů práv příslušníků etnických menšin a prevence vnitropolitických, respektive etnopolitických konfliktů, je založen na principu konsenzu (tedy kompromisu často protichůdných pohledů či zájmů) a zejména na ochotě jednotlivých členských států dodržovat a aktivním politickým tlakem napomáhat k plnění přijatých závazků.

K ústředním principům fungování OBSE, zakotveným v *Helsinské deklaraci* a v *Pařížské chartě*, patří zásady rovnosti mezi členskými státy, státní svrchovanosti, nezasahování do vnitřních záležitostí členských států a zřeknutí se násilí jako prostředku k řešení vzájemných sporů. Neporušitelnost těchto principů byla zejména v době studené války *conditio sine qua non*, bez níž nebylo možné zabránit eskalaci napětí mezi velmocenskými bloky. Tyto zásady jsou nicméně v současnosti částečně brzdou směrem k větší akceschopnosti při mezinárodním zasahování do vnitrostátních konfliktů na území členských států a podle některých pozorovatelů odsuzují OBSE (nedisponující mocenskými prostředky a nástroji schopnými ovlivnit chování daného státu) do role pasivního a neperspektivního činitele v oblasti evropské bezpečnosti. Při řešení krizí akceschopnost OBSE v zásadě závisí na přístupu, vůli a shodě všech jejích členů a její selhání při pokusu zasáhnout do řešení rozvíjejícího se konfliktu bylo v minulosti ve většině případů projevem neschopnosti či neochoty jednotlivých států včasné a efektivně reagovat.

Při dalším posuzování role OBSE při prevenci a řešení vnitropolitických konfliktů a při posuzování přístupu OBSE jako celku k právům příslušníků etnických menšin je nutné brát tuto skutečnost jako východisko hodnocení místa, možností a limitů OBSE v rámci

bezpečnostní architektury Evropy. Deziluze ke skutečné schopnosti angažování OBSE v otázkách prevence a urovnávání konfliktů pramení kromě opomíjení principu fungování systému kooperativní bezpečnosti rovněž z rozporu mezi pozitivními deklarativními prohlášeními všech členských států (na nichž jsou založeny i dokumenty OBSE k těmto tématům) a reálnou politikou mnoha z nich, která je často pasivní při prosazování jejich respektování, či je dokonce opakovaně porušuje.

Princip bezvýhradného konsenzu, přestože zůstává v rámci OBSE dominantním, byl korigován dvěma rozhodnutími. Na *moskevské schůzce Konference o lidské dimenzi* (září – říjen 1991) bylo schváleno prohlášení, že „závazky přijaté v oblasti lidské dimenze (a tedy i menšinových práv) jsou záležitostmi přímého a oprávněného zájmu všech členských států a nejsou vylučně vnitřní záležitostmi daného státu“,⁴ a dále rozhodnutí o institucionalizaci expertních monitorovacích misí, vysílaných do krizového regionu. Tato nesporně pozitivní rozhodnutí, schválená mj. z iniciativy Ruska, které má trvalý zájem o intervenci při řešení otázek statutu ruských menšin⁵ a o roli „*peacekeeping force*“ na území bývalého SSSR, otevřela prostor pro přímé angažování KBSE/OBSE ve vnitropolitických konfliktech, jakož i pro účinnější monitoring a prevenci konfliktů. Na *II. zasedání Rady ministrů* v Praze (leden 1992) bylo schváleno druhé narušení principu bezvýhradného konsenzu přijetím zásady, že sankční mechanismy mohou být uplatněny i proti vůli státu, vůči němuž jsou namířeny. Nová zásada – „*konsenzus minus jedna*“ – byla pro KBSE, striktně založenou na principu jednomyslnosti, významným posunem směrem k větší akceschopnosti a flexibilitě, i když možnost sankcionování ze strany OBSE zůstává omezena pouze na trest pozastavení či zrušení členství, a to vzhledem k neexistenci vlastních mocenských nástrojů.⁶

OBSE díky své povaze jediné celoevropské bezpečnostní instituce se může angažovat při řešení bezpečnostních problémů v oblastech, kam nezasahuje přímý vliv jiných organizací. Zejména úloha a zasahování Ruska do konfliktů v Zakavkazsku (v Abcházii, v Jižní Osetii, v Karabachu) a pochopitelně při řešení otázek postavení ruských menšin (v Podněstří, na Krymu) byly a jsou často některými státy vnímány jako zaujaté. Podle těchto názorů regulace, či dokonce stimulace konfliktů v minulosti nejednou přispívaly k podpoře mocenských zájmů a staly se prostředkem politiky postupné reintegrace prostoru bývalého SSSR. OBSE může do určité míry vyvažovat podobné negativní vlivy a působit jako nestranný a všemi stranami konfliktu akceptovatelný zprostředkovatel.

Příčiny neschopnosti KBSE v době jugoslávské krize

Podceňování a opomíjení role KBSE/OBSE ze strany mnoha politiků a expertů jako nevýznamné instituce pro bezpečnostní architekturu Evropy v následujících desetiletích byly a jsou do značné míry způsobeny neschopností účinně zasáhnout do řešení konfliktů v bývalé Jugoslávii. KBSE se vzhledem ke své vnitřní slabosti a nepřipravenosti reagovat na hrozbu destabilizace, vycházející z vnitrostátních konfliktů, nepodařilo řetězec konfliktů preventivně deeskalovat před jejich vyhocením, hrát roli účinného zprostředkovatele při snaze o politické řešení, a tím méně zastavit ozbrojené střety. Za hlavní příčiny tohoto selhání lze označit následující faktory:

- 1) KBSE se na počátku 90. let nacházela v počáteční fázi své postupné transformace z „procesu dialogu“, konstruovaného pro poměry studené války, k akceschopnější bezpečnostní instituci s pevnou organizační strukturou.
- 2) Stávající a v době krize použité mechanismy byly konstruovány pro mezistátní konflikty a v podmínkách etnopolitického konfliktu a občanské války se ukázaly jako zcela neefektivní. Navíc byly aktivovány až jako reakce na ozbrojené střety, kdy rychle klesají šance na úspěšnou deeskalaci a politické urovnání konfliktu.
- 3) KBSE (podobně jako ostatní mezinárodní organizace a instituce) nedokázala včas rozpoznat potenciál všech etnopolitických konfliktů a preventivně je deeskalovat před jejich vystupňováním v ozbrojené střety. Důvodem byla zejména neexistence nástrojů přímého monitoringu a prevence.

- 4) Heterogenost postojů evropských zemí ke krizi v bývalé Jugoslávii dokázala paralyzovat akceschopnost i relativně homogenních organizací, jako je Evropská unie či NATO. KBSE jako fóru pro dialog 55 členských států (včetně několika přímo zapletených do konfliktů) a volnému uskupení různých režimů zcela scházela vnitřní jednota k dosažení požadovaného absolutního konsenzu o společné strategii.
- 5) KBSE/OBSE nedisponuje žádnými mocenskými prostředky, sankčními mechanismy či relevantním politickým vlivem, schopným vnutit válčícím stranám kompromisní řešení konfliktu, ani dostatečnými finančními a organizačními kapacitami k provádění rozsáhlých *peacekeeping* operací.

OPERATIVNÍ NÁSTROJE OBSE K PREVENCI ETNOPOLITICKÝCH KONFLIKTŮ

Charakter nástrojů

Fiasko, které v bývalé Jugoslávii ostatně neutrpěla pouze KBSE, podnítilo její dynamický rozvoj ve formě institucionální výstavby a vzniku operativních nástrojů prevence vnitrostátních konfliktů. V současnosti, po osmi letech činnosti Vysokého komisaře pro národnostní menšiny (VKNM, orig. název: *High Commissioner on National Minorities – HCNM*) ve dvanácti zemích a dlouhodobých misích (*mission of long duration*) v jedenácti zemích regionu, OBSE disponuje zdaleka nejrozsáhlejší a nejrozmanitější zkušeností s přímou prevencí vnitrostátních krizí a etnopolitických konfliktů ve východní Evropě a v Zakavkazsku. Oba zmíněné nástroje, svým charakterem nesilové, civilní instrumenty, zaujímají v kontextu mezinárodního angažování ve vnitrostátních konfliktech (*tzv. interlocking system*) specifické místo.

Přístup OBSE vychází z obecného předpokladu, že klíčovým problémem současného napětí a konfliktu mezi etnickou menšinou na straně jedné a státní autoritou na straně druhé je uspokojivé vyřešení otázky statutu a práv příslušníků etnické menšiny v majoritní společnosti. OBSE se při prevenci etnopolitických konfliktů zaměřuje na politicko-společenské prostředí, na způsob regulace postavení etnických menšin v něm a zejména na vznik a existenci vyvíjejících, legislativních, administrativních či neformálních diskriminačních bariér mezi menšinou a státní mocí, která reprezentuje majoritní komunitu. Na tyto bariéry je poté zaměřena pozornost jako na místo, kde je žádoucí působit v zájmu zastavení vyhrocování konfliktu. Prostřednictvím svých operativních nástrojů se OBSE zaměřuje na včasnou prevenci pomocí monitoringu, uplatnění preventivního zprostředkování a nabídnutí svého know-how s cílem dosažení integrace etnické menšiny do majoritní společnosti.

Porušování menšinových práv ze strany státní administrativy, reprezentující majoritní společnost, jistě nebylo a není jedinou příčinou etnického napětí. Je ale oblastí normativně vymezitelnou a pomocí mezinárodních nástrojů do určité míry regulovatelnou. Viděno z tohoto pohledu může být etnopolitický či vnitropolitický konflikt v nevyhroceném stadiu, předcházejícím násilným střetům, deeskalován politickými prostředky, a to zejména dostatečnou pozorností věnovanou úpravě práv příslušníků etnických menšin. Touha etnické menšiny po separaci totiž v mnoha případech více vyplývá z její diskriminace, z nerovnoprávné participace na řízení společnosti, z dělení jejích statků nebo z nerovných šancí oproti jednotlivcům s majoritní etnickou příslušností než z imaginární touhy po dovršení národní „dospělosti“.

Způsob fungování a formulace mandátu VKNM a dlouhodobých misí je kompromisem různých pohledů všech členských států na možnosti a požadovaný rozsah jejich angažovanosti. Uvnitř OBSE je v zásadě dilematem mezi nutností vyvinout účinné nástroje k řešení vnitrostátních krizí a ochranou žárlivě strážené zásady vnitřní suverenity. Většina členských států OBSE odmítla hlubší narušení tohoto principu, jež by OBSE umožnilo efektivnější zasahování do etnopolitických konfliktů, a nadále odmítavě přistupuje k pokusům o kodifikaci závazného mezinárodního režimu v oblasti definice práv etnických skupin, kterou stále do značné míry považuje za výlučně vnitřní záležitost suverénního státu.

Oba nástroje OBSE k prevenci vnitropolitických konfliktů jsou ze zmíněného důvodu založeny na principu tzv. *Soft law* a mandát VKNM nemá povahu mezinárodněprávně závazné normy. Nedisponují žádnými silovými nebo donucovacími prostředky a jejich doporučení nejsou samotnou OBSE efektivně vymahatelná. V případě dlouhodobých misí délka, způsob i možnost jejich nasazení závisejí na formulaci konkrétního mandátu členskými státy OBSE a neměně na postoji administrativy hostitelského státu, který je v případě etnopolitických konfliktů skoro vždy jednou ze stran střetu.

Dosáhnout všeobecného souhlasu členských států s vyvinutím nástrojů potřebných k zasahování do vnitrostátních konfliktů a krizí bylo možné pouze v této formě, a to za podmínky akceptování omezení jejich akceschopnosti a pouze v rámci OBSE jako jediné celoevropské organizace bez mocenských, donucovacích mechanismů a založené na zásadě konsenzu všech členů (tedy mocensko-politicky nestranné a národní suverenitu vážně neohrožující). Uvedené deficity a civilní charakter aktivit VKNM a dlouhodobých misí staví pevné a nepřekročitelné limity nasazení a úspěšnosti těchto nástrojů v oblasti prevence konfliktů a krizového managementu. VKNM a dlouhodobé mise mohou efektivně přispívat k urovnání konfliktu pouze za předpokladu účinné podpory svých aktivit členskými státy OBSE a vlivnými mezinárodními organizacemi. Přitom jednou z rozhodujících podmínek je zejména spolupráce státních autorit (a reprezentantů etnické menšiny jako druhé strany) na území státu, kde se konflikt odehrává. OBSE se nemůže efektivně podílet na zastavení a řešení etnopolitických konfliktů, které překročily hranici ozbrojených střetů (v terminologii OBSE označovaných jako *open fire conflicts*). Přes celkový neúspěch OBSE v bývalé Jugoslávii (naposledy při pokusu o zastavení eskalace kosovské krize⁷) a při řešení několika jiných vyhrocených konfliktů (v Karabachu, v Podněstří, v Abcházii) nelze aktivity této organizace při prevenci a urovnávání etnopolitických i jiných vnitrostátních konfliktů plošně posuzovat jako neperspektivní či zbytečné. V uvedených případech se v momentě nasazení operativních nástrojů OBSE nejednalo o prevenci, ale o komplexní krizový management silně vyhrocených, násilných konfliktů ve stadiu ozbrojených střetů, nebo o snahu dosáhnout politického řešení již ukončených konfliktů tohoto typu. Tyto *open fire conflicts* lze – pokud vůbec – zastavit pouze pomocí silné politické či ekonomické hrozby a nasazením vojenských prostředků, kterými OBSE nedisponuje.

Specifika a přednosti

Faktická bezmocnost nástrojů prevence OBSE vůči mocenským prostředkům svrchovaných států, neschopnost cokoli jim vnutit proti jejich vůli ani ovlivnit poměr sil na druhé straně vytvářejí poměrně široký prostor pro činnost VKNM a dlouhodobých misí v oblasti tzv. „výlučné vnitřní suverenity“ jednotlivých členských států. Představitelé jednotlivých zemí nevnímají aktivitu těchto nástrojů při zasahování do vnitropolitických konfliktů jako cizí intervenci, která by ohrožovala státní svrchovanost, suverenitu a jejich vlastní moc. Tato skutečnost mj. dovoluje VKNM, dlouhodobým misím a OBSE jako bezpečnostní instituci být ze strany členských států akceptován v citlivé roli zprostředkovatele při řešení sporných otázek mezi státní autoritou a zástupci etnických menšin. OBSE ve srovnání s ostatními mezinárodními organizacemi tak může nejlépe „osobně“ nahlédnout do vnitropolitických konfliktů v zemích, kde se angažuje, a v případě spolupráce daného státu i významně nepřímou ovlivňovat jejich urovnání. Přitom v mnoha případech jde o řešení velmi citlivých otázek, jako je např. používání úředního jazyka, udělování občanství, vzájemné konstituční a politické postavení centra a regionu, tedy o záležitosti dotýkající se jádra suverenity a vnitřního uspořádání daného státu, které doposud nebyly „zvnějšku“ v daném rozsahu ovlivňovány. Specifický a v kontextu mezinárodní prevence konfliktů inovativní charakter těchto nástrojů je dán také následujícími faktory:

1) OBSE se programově zaměřuje na preventivní diplomacii a na řešení konfliktů v jejich nevyhroceném stadiu. Pozornost VKNM a dlouhodobých misí se soustřeďuje především na konflikty, které se ještě nedostaly do stadia ozbrojených střetů, a proto se svě-

tové společnosti ani členské státy nezabývají jejich řešením. Tento přístup nabízí *větší možnosti jejich deeskalace a prevence ozbrojených střetů*, jakož i včasného varování v případě dalšího vyhrocování.

- 2) VKNM a dlouhodobé mise vyvíjejí své aktivity přímo v krizovém regionu, což OBSE v některých případech jako jediné z mezinárodních bezpečnostních institucí a organizací umožňuje získat autentické informace a komplexně analyzovat rozvíjející se konflikt i možnosti jeho řešení. Dlouhodobé mise jsou v některých případech jediným nestranným a mezinárodním činitelem v krizových ohniscích, většinou ležících mimo centrum dané země.
- 3) *Trvalá přítomnost v krizové (či potenciálně krizové) oblasti* je další pozitivní vlastností nástrojů prevence konfliktů v rámci OBSE. Mandát dlouhodobých misí (založených zejména v období 1992–1993) je každý půlrok pravidelně prodlužován. Také VKNM aktuálně hodnotí situaci a pravidelně osobně navštěvuje vybrané regiony.
- 4) Místy obecná a nedetailní formulace základního mandátu VKNM a pravidla formulace mandátu dlouhodobých misí dovolují značnou *flexibilitu při nasazení obou nástrojů v konkrétní (potenciálně) konfliktní situaci*.
- 5) Všechny z dosavadních 12 dlouhodobých misí většinou své aktivity – a VKNM zcela – specificky zaměřují na řešení *otázek etnických menšin a problémů interetnického napětí*. Aktivita těchto nástrojů je v rámci široce chápané koncepce bezpečnosti OBSE, zahrnující otázky podpory demokratizace a ochrany občanských práv, doplňována činností *Úřadu pro lidská práva a demokratické instituce* (ODIHR), který podporuje rozvoj a fungování demokratických mechanismů, nezbytných pro uspokojivé řešení většiny etnopolitických problémů.

Navzdory zaměření obou nástrojů na řešení problémů postavení etnických menšin v rámci tzv. majoritní společnosti není prvořadým cílem jejich aktivit ochrana práv, či dokonce podpora požadavků příslušníků etnických menšin, ale zajištění stability a bezpečnosti na kontinentě. OBSE se např. nezabývá porušováním menšinových standardů v Řecku či postavením turecké menšiny v Bulharsku, které podle názorů představitelů OBSE nepředstavují destabilizující potenciál pro vztahy dvou členských států. Poněvadž ale většina konfliktů v 90. letech byla způsobena napětím v interetnických vztazích, je řešení těchto otázek v mnoha případech rozhodujícím předpokladem k dosažení stability, což vedlo k potřebě vytvořit specializovanou funkci VKNM.

Aktivity a způsob angažování VKNM a dlouhodobých misí

Oblast působení VKNM a dlouhodobých misí OBSE při angažování ve vnitropolitických konfliktech zahrnuje zejména:

- 1) monitoring (potenciálně) krizové situace, sběr informací přímo na místě, spojený s analýzou faktorů eskalace, neformální a nezávislé vyšetřování případných incidentů, včasné varování členských států OBSE (prostřednictvím Stálé rady) v případě nebezpečí dalšího vyhrocování a ozbrojené konfrontace,
- 2) včasná preventivní a deeskalující opatření, zejména zprostředkování v konfliktních otázkách, nabízení kompromisních řešení a budování mechanismu dialogu mezi stranami konfliktu,
- 3) úsilí o revokaci destabilizujících opatření ze strany státní administrativy či reprezentantů etnické menšiny, seznamování konfliktních stran se standardy OBSE týkajícími se regulace práv etnických menšin, asistence při vypracovávání zákonů a norem ovlivňujících postavení menšin na základě přijatých mezinárodních závazků dané země.

VKNM a dlouhodobé mise OBSE se při svém angažování řídí zásadou neutrality, při zprostředkování vystupují jako „čestný makléř“, který ač pod dohledem úřadujícího předsedy (v případě VKNM) nebo vázán konkrétním mandátem Stálé rady (dlouhodobé mise) je ve sporu nezaujatý. Pokud by VKNM nebo členové dlouhodobé mise svým konáním či výroky tuto zásadu pro jednu ze stran konfliktu zpochybnili, byly by další zprostředkova-

telské návrhy a aktivity bezpředmětné, protože urovnání konfliktu nebo sporných otázek bezpodmínečně vyžaduje spolupráci státních autorit i zástupců národnostní menšiny.

Přes uvedené skutečnosti nelze říci, že angažování operativních nástrojů OBSE je „hodnotově“ neutrální, ale naopak se řídí sledováním konkrétních politických principů, které určují směr jejich aktivit. V první řadě jde o zásady obsažené v dokumentech OBSE, zejména o princip neporušitelnosti územní integrity a suverenity členského státu a o přijaté rezoluce věnované otázkám práv etnických menšin. Činnost VKNM a misí jako nástrojů organizace fungující na základě konsenzu svrchovaných národních států proto při zprostředkování v etnických a secesionistických konfliktech vždy zásadně směřuje k reintegraci separující se menšiny zpět do státního celku (současně se snahou nalézt vhodnou formu jejího postavení). Z tohoto a již dříve uvedeného důvodu „bezbrannosti“ není angažovanost OBSE a jejích nástrojů v konfliktních oblastech ze strany místní vládní administrativy vnímána jako hrozba pro státní svrchovanost a pro integritu země. V některých případech je dokonce OBSE sama vyzvána daným státem k vyslání dlouhodobé mise, která je vítána jako prostředek k znovunastolení svrchovanosti centrální vlády nad odtrženým územím (Moldova), či k potvrzení nezávislosti a upevnění suverenity země (Makedonie, zejména v letech 1992–1993).

Činnost Vysokého komisaře pro národnostní menšiny

Úřad Vysokého komisaře pro národnostní menšiny (VKNM) byl zřízen na následně schůzce helsinského summitu (březen – červenec 1992) a od zahájení činnosti dne 1. 1. 1993 do letošního roku je zastáván Maxem van der Stoeltem, bývalým nizozemským ministrem zahraničí. Svým výlučným zaměřením na problematiku etnických menšin i způsobem své činnosti představuje nový a zcela specifický typ nástroje prevence konfliktů. „Poptávka“ po vzniku podobně úzce koncipovaného úřadu byla důsledkem série konfliktů na území bývalé Jugoslávie a SSSR, vyvolaných mj. spory o statutární otázky etnických skupin. Podnětem ke zřízení VKNM nebyla představa jeho účasti na řešení těchto otevřených a násilných konfliktů, ale aktivita, kterou by vyvíjel už v zárodcích podobných sporů, a tak preventivně přispíval k řešení sporných otázek, aby nedocházelo k jejich vyhrocování, vedoucímu až k rozpadu států, k válce, k „etnickým čistkám“ a k masovým migracím. II. odstavec dokumentu helsinského summitu z 10. 7. 1992, obsahující mandát nově založeného úřadu, k tomu uvádí: „*Se zřetelem k napětí v raném stadiu konfliktů vyvolaném otázkami postavení národnostních menšin VKNM usiluje o včasné varování, příp. o preventivní opatření, a to v případě, kdy podle jeho přesvědčení může potenciálně dojít k eskalaci těchto konfliktů a k následnému ohrožení míru, stability a vzájemných vztahů členských států OBSE...*“⁸

Základem k pochopení povahy a fungování VKNM je tvrzení, že v tomto případě se v rámci struktury OBSE nejedná o nástroj tzv. „lidské dimenze“ (jakým je např. Úřad pro demokratické instituce a lidská práva – ODIHR –, sloužící k monitorování a podpoře ochrany lidských práv), ale o nástroj koncipovaný k zajištění bezpečnosti a prevence konfliktů mezi členskými státy.⁹ Jako vysvětlení nejen v češtině poněkud zavádějícího názvu (nabízejícího domněnku, že VKNM je jakýmsi ombudsmanem a obhájcem práv národnostních menšin) bývá zdůrazňován originální anglický název úřadu *High Commissioner on National Minorities*, naznačující, že VKNM není komisařem pro (for) etnické menšiny jako takové, ale osobou činnou při řešení s nimi spojených otázek. Toto tvrzení má nicméně několik výrazných omezení. Mandát např. komisaři neurčuje zabývat se problematikou etnických menšin bez tzv. „mateřského státu“ („*kin state*“),¹⁰ protože zde neexistuje předpoklad, že interetnické napětí může ohrozit stabilitu bilaterálních vztahů jednotlivých členských států OBSE. Komisař se také nezabývá individuálními případy příslušníků menšin a samotnou skutečností porušování jejich práv (definovaných konvencí OSN, OBSE či ústavou a zákony daného státu), pokud podle jeho názoru nepovedou ke konfliktu, který by ohrožoval stabilitu a bezpečnost v oblasti. Základní mandát mu také přímo zakazuje vstupovat do kontaktů s příslušníky menšin, vyvíjejícími teroristickou čin-

nost.¹¹ Uvedená omezení mandátu odrážejí zájmy členských států OBSE jako jeho zadavatelů, a to zejména zájem o prevenci vzájemných konfliktů a odpor mnoha z nich k vytvoření nástroje tzv. lidské dimenze, jenž by ověřoval respektování práv příslušníků etnických menšin na jejich území.

VKNNM chápe možnost eskalace, respektive deeskalace etnopolitických konfliktů jako velmi podmíněnou politicko-legislativními rozhodnutími a administrativními opatřeními: „*Otázky postavení příslušníků etnických menšin jsou svojí podstatou zejména otázkami politickými, jejichž řešení vyžaduje především politický přístup... Ačkoli vztahy mezi etniky mají často staletí dlouhou historii, bezprostřední etnické napětí pramení především z aktuálních politických příčin.*“¹²

Uvedené nicméně neimplikuje, že by VKNNM vnímal pouze politickou rovinu konfliktů, i když ta je primární z hlediska možností a diplomatické povahy jeho úřadu, který nedisponuje žádnými nástroji politického, ekonomického ani vojenského vlivu. Nepočtené, ale dostatečně široké analytické a odborné zázemí, složené z externích poradců různých oborů (právo, politické vědy, sociologie, antropologie-etnologie), naopak reflektuje hlubší chápání problematiky národnostních menšin.

Výraznou odlišností VKNNM v porovnání s činností dlouhodobých misí je větší míra samostatného jednání a celkové nezávislosti. VKNNM a jeho štáb mohou bez souhlasu či mandátu Stálé rady navštívit oblast, teoreticky volně zde navazovat kontakty a provádět sběr informací. Způsob naplňování jeho hlavního úkolu – preventivního angažování – je v základním mandátu formulován pouze obecně, což komisaři poskytuje širokou volnost k uplatnění vlastní iniciativy, nicméně limitované diplomatickým charakterem jeho působení. Při výkladu klíčových pojmů mandátu „preventivní opatření“ („*preventive action*“) a „prevence na nejnižším možném stupni vyhrocení“ („*prevention at the earliest possible stage*“)¹³ se řídí pouze vlastním úsudkem a odhadem situace, protože tyto pojmy nejsou orgány KBSE/OBSE blíže definovány. To vše umožňuje rychlejší preventivní akce než u tradičních nástrojů, které podléhají složitému procesu schvalování a dosažení konsenzu jednotlivých států.

Vzhledem k bezprecedentní povaze a zaměření úřadu VKNNM v rámci mezinárodních institucí a místy obecné, nedetailní formulaci jeho základního mandátu je do značné míry věcí příslušného komisaře, jakou konkrétní podobu své činnosti – v hranicích diplomaticko-politické povahy svého úřadu – vtiskne. Na osobě historicky prvního komisaře Maxe van der Stoela spočíval nelehký úkol postupně vytvářet soubor nástrojů a postupů nejen pro svou vlastní činnost, ale i pro budoucí fungování úřadu. Podle většiny pozorovatelů se zhostil tohoto úkolu se zkušeností a invencí.¹⁴

K základním aktivitám VKNNM patří zprostředkování, napomáhání k urovnání konfliktů otázek nabízením kompromisních řešení, založených na standardech OBSE a na dokonalé znalosti situace, která je podložena případnou součinností s dlouhodobými misemi, provádějícími detailní monitoring. Postoj VKNNM k řešení etnopolitických konfliktů nejlépe odrážejí jeho obecná a ke konkrétním problémům formulovaná (adresovaná představitelům dané země) nezávazná doporučení tzv. *Recommendations*.¹⁵ I když všechna vycházejí z určitého jednotného přístupu k problematice, neobsahují žádná všeobecně uplatnitelná konkrétní řešení a jsou spíše *ad hoc* povahy. K nejčastějším konfliktům mezi státní autoritou a příslušníky etnické menšiny, které jsou předmětem zprostředkovatelských aktivit VKNNM, patří zejména:

- jazyková práva příslušníků etnických menšin,
- menšinové školství,
- participace příslušníků etnických menšin na státní administrativě,
- udělování občanství.

V případě dlouhodobých misí pak jde také:

- o otázky konstitučně-politického postavení (separatistického) regionu v rámci daného státu, tzn. zejména o různé formy územní autonomie.

Diplomatická povaha aktivit, zejména zprostředkování řešení těchto citlivých, ve veřejnosti dané země často silně emocionálně zatížených problémů, k nimž obě strany v mnoha případech přistupují diametrálně odlišně, vyžaduje od VKNM i od členů dlouhodobých misí maximální míru diskretnosti a zdrženlivosti v postoji ke sdělovacím prostředkům, k veřejnosti i k přímo nezainteresovaným politickým aktérům. Přitom snahou komisaře je působit co možná nenápadně, nevystupovat ve sdělovacích prostředcích, nezveřejňovat informace ani své návrhy či dílčí výsledky složitých jednání a v žádném případě je nevydávat za výsledky zprostředkování a vnějšího zasahování OBSE. Tento, pro účely důvěrné preventivní diplomacie jediný možný přístup způsobuje mezi laickou i odbornou veřejností malou povědomost o aktivitách nástrojů prevence a urovnávání konfliktů OBSE, jakož i značné problémy při hodnocení výsledků jejich činnosti.

O intenzitě aktivit komisaře při řešení konkrétních sporných otázek svědčí frekvence jeho návštěv v dané zemi. Např. Makedonii navštívil Max van der Stoel více než 60krát, což je vzhledem k jeho dosavadnímu angažování celkem ve třinácti zemích¹⁶ (a k úkolu sledovat nová potenciální ohniska) bezesporu vysoké číslo.

Vzhledem k tzv. *Soft law* povaze dokumentů OBSE je i mandát VKNM založen na právně nezávazné deklaraci a jeho doporučení, adresovaná příslušné státní administrativě, nemají žádnou formu závaznosti pro daný stát. Z uvedeného vyplývá, že VKNM (a ani vedení dlouhodobé mise) nemůže při řešení sporných otázek mezi státní autoritou a národnostní menšinou hrát roli arbitra, který by byl schopen autoritativně prosadit (podle svého přesvědčení) legislativně a administrativně vhodnou úpravu postavení příslušníků národnostní menšiny.¹⁷ Zprostředkovatelský proces je ve všech případech dlouhodobé povahy a je třeba konstatovat, že řešení problémů v některých případech trvá několik let bez hmatatelného pokroku. Jeho úspěšnost v první řadě závisí na přístupu jednotlivých stran zúčastněných v konfliktu ke zprostředkovatelské iniciativě, na stupni vyhrocení konfliktu, na dostatečné podpoře jejich aktivit ze strany jednotlivých států a mezinárodních organizací a na míře preventivnosti (včasnosti) nasazení VKNM či dlouhodobé mise. Až v druhé řadě od schopnosti a kompetence samotných zprostředkovatelů, což vede k realistickému a praxí podloženému závěru, že VKNM a dlouhodobé mise jsou „v pouze malé míře pdny situace a úspěchu svých aktivit a bez vůle konfliktních stran ke spolupráci musí jejich snaha ztroskotat“.¹⁸ Hlavním limitem možností VKNM a dlouhodobých misí je tak skutečnost, že implementace doporučovaných deeskalujících opatření spočívá výlučně v rukou politických reprezentantů daného státu, popřípadě v jejich akceptaci ze strany reprezentantů etnické menšiny.

Poznámky k činnosti dlouhodobých misí OBSE

Vznik mnoha ozbrojených konfliktů v souvislosti s procesem rozpadu SSSR a SFRJ vyvolal potřebu vytvoření specifického nástroje pro monitoring a aktivní prevenci přímo v konfliktních ohniscích. Existující nástroje – krátkodobé mise OBSE –, koncipované za účelem jednorázového vyhotovení zprávy, se pro tento účel ukázaly jako zcela nedostačující. Rozsáhlé mírové mise typu *peacekeeping* operací OSN pro svou (až na vypuknutí ozbrojeného konfliktu) reaktivní povahu a vysokou nákladnost jsou zase v mnoha případech nepraktické a pro účely prevence eskalace ještě nenásilného konfliktu či pro dosažení politického urovnání již zastaveného konfliktu jsou nevhodné.

Nástroj dlouhodobých misí, poprvé nasazený v srpnu 1992 v oblastech Kosova, Sandžaku a Vojvodiny (vše na území SRJ), tuto mezeru do značné míry vyplnil a umožnil KBSE/OBSE preventivně pokrýt vnitrostátní konflikty na různém stupni jejich eskalace, zejména ty (prozatím) nenásilné, stojící dosud mimo mezinárodní pozornost a angažování. Dlouhodobé mise OBSE byly nasazeny v jedenácti zemích, v nichž až na výjimky dosud setrvávají.¹⁹

Z porovnání činností obou operativních nástrojů OBSE za posledních osm let je patrný významný rozdíl, a to při podrobném pohledu na místa nasazení VKNM a dlouhodobých

misí. Při řešení souboru sporných otázek v těch oblastech, kde vzhledem k nižšímu stupni eskalace není ze strany Stálé rady OBSE pocítována potřeba nepřetržitého monitoringu situace přímo na místě a kde se konflikt odehrává na politické úrovni při řešení statutárních otázek a neprojevuje se nepokojí či etnickým napětím v každodenních situacích (Litva, Rumunsko, Slovensko, Maďarsko), se angažuje pouze VKNM. Formulace jeho mandátu²⁰ mu přímo ukládá zapojit se do konfliktní situace v její co nejranější fázi a vylučuje jeho angažování za situace eskalujícího ozbrojeného konfliktu.

Činnost dlouhodobých misí byla naproti tomu doposud soustředěna výhradně na státy bývalé Jugoslávie a SSSR, přičemž jejich aktivity zahrnovaly vyhocené etnopolitické konflikty, zejména ty, které prošly stadiem ozbrojených srážek. O nasazení dlouhodobé mise a mandátu, který určuje její úkoly v konfliktním ohnisku, rozhodují zástupci členských států ve Stálé radě, zasedající pravidelně jednou týdně ve vídeňské centrále OBSE. Kromě vlastního ocenění potenciální nebezpečnosti konfliktu a zájmu státu, který zastupují, svou roli při jejich rozhodování hrají také omezené finanční zdroje OBSE a zejména postoje daného státu, na jehož území se konfliktní ohnisko nachází. Mandát, definující manévrovací prostor a možnosti aktivit v oblasti, musí být formulován s ohledem na skutečnost, že vyslání dlouhodobé mise vyžaduje souhlas hostitelského státu. Rozsáhlejší angažovanost OBSE v určitém regionu – jejímž znakem je právě vyslání dlouhodobé mise – je některými představiteli daných států vnímána jako negativní nálepka a indikátor (potenciální) nestability. Navzdory výše uvedeným výjimkám (Moldova, Makedonie) je proto postoj většiny zemí k přijetí dlouhodobé mise spíše zdrženlivý, i když otevřené odmítnutí či neprodoužení mandátu je spíše výjimkou.²¹

Při konfliktech, které svým stupněm vyhocení vyžadují trvalou nepřetržitou pozornost a angažovanost OBSE přímo v terénu, je nasazení dlouhodobých misí pravidlem. Jde zejména o konflikty, kde proces dialogu mezi zástupci menšiny a státní autoritou často hrozí kolapsem, kde dochází k závažným jednostranným krokům národnostní menšiny (jakým je vytváření vlastních politických, mocenských či jiných institucí mimo oficiální systém a struktury daného státu, organizování samostatných referend, jednostranné vyhlášení územní autonomie), nebo kde situace vyžaduje intenzivní zprostředkování či komplexnější monitorování politického a ekonomického vývoje a pohybu u hranic se sousedními státy. Příkladem nasazení tohoto typu *preventivních dlouhodobých misí* jsou aktivity OBSE na Ukrajině, v Makedonii a původně také v Pobaltí (v Lotyšsku a v Estonsku), kde se dnes primárně zaměřují na monitoring implementace za jejich výrazné asistence přijatých zákonných a administrativních úprav.

Dlouhodobé mise jsou nasazovány také s tzv. *kurativním mandátem* po zastavení ozbrojené konfrontace, obvykle s úkolem napomáhat k vypracování politického urovnání konfliktu mezi státem a regionem, respektive separující se národnostní menšinou (Moldova – Podněstří, Ázerbájdžán – Karabach, Gruzie – Abcházie) či k návratu uprchlíků (Chorvatsko – Slavonie). Jde vesměs o konflikty, které prošly fází intenzivní ozbrojené eskalace a separace etnické menšiny. Obecně se tento typ dlouhodobých misí, usilujících o zprostředkování politického a ústavního modus vivendi, potýká s velkými překážkami. Navzdory určitému stabilizačnímu přínosu žádná ze zmíněných dlouhodobých misí prozatím nedosáhla ani částečného urovnání těchto (z hlediska politického řešení) „zmražených“ konfliktů. Civilní povahou svých aktivit nejsou dlouhodobé mise určeny k nasazení v podmínkách ozbrojeného konfliktu.

Činnost většiny dlouhodobých misí se netýká pouze urovnávání etnopolitických konfliktů. Zpravidla je mnohem širší, zahrnuje monitorování politického, ekonomického i sociálního vývoje, fungování demokratických mechanismů a respektování lidských práv. Nepočítaje velké operace v Chorvatsku, v Bosně či vzhledem k dosavadním zkušenostem „mamutí“ mise v Kosovu, mají dlouhodobé mise v průměru kolem deseti členů a náklady na jejich fungování jsou ve srovnání s ostatními krizovými nástroji velmi nízké. V roce 1999 tvořily s rozpočtem VKNM pouze 14,5 % celkového rozpočtu OBSE.²² Celkově ve

rovnání s jinými bezpečnostními organizacemi OBSE jako relativně nová instituce vystupuje do popředí svým relativně malým rozpočtem a zejména nízkou mírou byrokratizace. Uvedené platí i pro Centrum prevence konfliktů (*Conflict Prevention Centre*) ve Vídni, které zabezpečuje logistické a analytické zázemí pro všechny terénní aktivity, které jsou pod různými názvy umístěny v devatenácti zemích. Rozpočet na rok 2000 byl plánován na 170 mil. euro, z čehož mise v Kosovu měla stát asi 50 mil. euro.²³

Závěrem lze k fungování nástrojů prevence OBSE podotknout, že konkrétní způsoby jejich angažování „se stále ještě do značné míry nacházejí v experimentální fázi a v neustálém inovativním procesu vývoje“,²⁴ který je dán požadavkem řešit velmi různorodé konfliktní situace.

* * *

Podle W. Höyncka, bývalého generálního sekretáře KBSE/OBSE v letech 1993–1996, jsou pro vnímání možností OBSE v evropském bezpečnostním systému nebezpečné dvě skupiny kritiků. Jednak ti, kteří neúměrně přeceňují potenciál této instituce, a také ti, kteří zcela zpochybňují její možnosti.²⁵ Budoucnost OBSE jako instituce kolektivní bezpečnosti či jakési evropské obdoby OSN, zastřešující bezpečnostní politiku všech států a organizací evropského kontinentu a poskytující jim pevné bezpečnostní garance, je těžko představitelná. Zároveň však musí být korigována široce rozšířená skepse k možnostem OBSE zasahovat při prevenci etnopolitických a jiných vnitrostátních konfliktů, opírající se o poznání jejich limitů při řešení krize v bývalé Jugoslávii či o pouhé předsudky.

Zkušenosti posledního desetiletí ukazují, že není v možnostech žádné z mezinárodních organizací samostatně vykonávat prevenci, urovnávání a postkonfliktní stabilizaci konfliktů na různém stupni eskalace, včetně potřeby provádět složité mírové operace, a mocenskými i silovými prostředky garantovat dodržování dosažených příměří a dohod. Hledání přesné role OBSE v tzv. *interlocking system* vzájemné kooperace mezinárodních i nevládních organizací, který uvádí do souladu jejich kvalitativní přednosti, je stále otevřeným procesem, jenž v současnosti nejzřetelněji probíhá v misích na území bývalé Jugoslávie.

OBSE pomocí svých operativních nástrojů již osm let pokrývá bezpečnostní problémy a konfliktní oblasti, z nichž některé dlouho stály či stále stojí zcela mimo pozornost či akční rádius jiných mezinárodních organizací, institucí i jednotlivých států. Účinnost prevence konfliktů OBSE musí být hodnocena případ od případu, a to zejména v závislosti na vyhocenosti konkrétní konfliktní situace a na přístupu konfliktní stran k zprostředkovatelským snahám. VKNM a dlouhodobé mise zaznamenaly úspěchy i téměř nulové výsledky, rovnající se selhání (i když z jejich strany přímo nezaviněnému). Přesto je možné zejména na základě dosavadní znalosti činnosti VKNM a dlouhodobých misí při angažování se v téměř dvaceti etnopolitických konfliktech či sporech přibližně vymezit místo OBSE jako nepostradatelného aktéra v oblasti monitoringu, tzv. včasného varování, preventivní diplomacie a zprostředkování v konfliktech, které ještě neeskalovaly do stadia ozbrojených střetů. OBSE plní také významnou roli fóra všech evropských států pro kooperaci a dialog o bezpečnostních otázkách. Poskytuje rovněž určité „měkké“ bezpečnostní garance pro malé, ve struktuře kolektivní bezpečnosti NATO „neukotvené“ státy východní Evropy, které usilují o konsolidaci své mezinárodně uznané suverenity a nezávislosti, vyrovnávají se s ohrožením územní integrity nebo se zasahováním jiného státu do jejich vnitřních záležitostí. OBSE získala nepopiratelný kredit v oblasti monitoringu a organizace voleb, částečně také podpory budování administrativních a demokratických mechanismů a dodržování lidských práv. S ohledem na absenci mocenských nástrojů jsou možnosti OBSE výrazně omezeny při urovnávání ozbrojených konfliktů, etnopolitických konfliktů, kde proces separace dosáhl nejvyššího stadia, a všude tam, kde chybí vůle k dosažení politického urovnání situace či účinná podpora aktivit OBSE ze strany jejich členských států. Přes dříve uvedená omezení a přes naprostou nevhodnost jejich nasazení

v podmínkách vyhrocených ozbrojených střetů úřad VKNM a dlouhodobé mise v současnosti představují nejdůležitější nástroj přímé „terénní“ prevence a monitoringu vnitrostátních konfliktů.

- ¹ Viz Flynn, G. – Farwell, H.: Piecing together the Democratic Peace: The OSCE, Norms, and the „Construction“ of Security in Post-Cold War Europe. *International Organisation* 53, 3, Summer 1999, s. 525.
- ² Viz Meyer, B.: *Formen der Konfliktregelung*. Frankfurt/Main, 1998, s. 493.
- ³ V rámci Paktu stability, navrženého bývalým francouzským premiérem Balladurem, byly závazky v oblasti ochrany práv etnických menšin přijaté v rámci KBSE inkorporovány do maďarsko-slovenské a maďarsko-rumunské mezistátní smlouvy.
- ⁴ Höynck, W.: *From CSCE to OSCE*. Vienna, 1996, s. 119–120.
- ⁵ Počet etnických Rusů žijících mimo nové hranice Ruské federace v rámci bývalého SSSR je odhadován až na 24 mil. osob. (Viz Šmihula, Daniel: Ruská menšina na území bývalých sovietských republik. Mezinárodní vztahy, rok 1999, číslo 3, s. 64.) Kritizováno je zejména zasahování do konfliktů v Zakavkazsku (Jižní Osetie, Abcházie – Gruzie), v nichž se dokonce ruská menšina neangažuje.
- ⁶ Tato sankce (suspence členství) byla poprvé a prozatím naposledy uplatněna v červenci 1992 proti SRJ za přímou vojenskou, politickou a finanční podporu bosenských Srbů během občanské/etnické války v Bosně. K znovuzáčení SRJ do OBSE došlo v listopadu 2000.
- ⁷ Kosovo Verification Mission (KVM) s 1 300 členy byla vytvořena na základě politické dohody Holbrook – Milošević za účelem podpory plnění rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1199 (z 23. 9. 1998). Svou činnost v Kosovu zahájila 25. 10. 1998 a ukončila 20. 3. 1999. Po stažení jugoslávské armády a po ukončení bombardování SRJ byla v červnu 1999 rozpuštěna a v provincii byla rozmístěna nová OSCE Mission in Kosovo, která má v současnosti 2 400 členů.
- ⁸ Originální znění: „The High Commissioner will provide »early warning« and, as appropriate, »early action« at the earliest possible stage in regard to tensions involving national minority issues which have not yet developed beyond an early warning stage, but, in the judgment of the High Commissioner, have the potential to develop into conflict within the CSCE area, affecting peace, stability or relations between participating States, requiring the attention and action by the Council or the CSO...“ – Helsinki Document 1992, II, paragraph 3. Znění základního mandátu VKNM viz též *The Role of the HCNM in OSCE Conflict Prevention*. Hague, 1997, s. 85–92.
- ⁹ Viz *The Role of HCNM in OSCE Conflict Prevention*, cit. dílo, s. 19.
- ¹⁰ Za výjimku lze označit zprávu o situaci Romů ve východní a střední Evropě, kterou VKNM vypracoval na žádost Stálé rady. Viz *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE area*. Hague, 2000.
- ¹¹ Omezení nasazení VKNM souhrnně definuje odstavec 5 základního mandátu. Viz Helsinki Document 1992, II, cit. dílo.
- ¹² Originální znění: „Questions involving minority issues are by their very nature highly political issues, requiring primarily political approach... Although the ethnic relationships involved often have a century-old history, ethnic tensions very often have immediate political causes.“ – *The Role of the HCNM in OSCE Conflict Prevention*, cit. dílo, s. 17.
- ¹³ Viz Helsinki Document 1992, II, odstavec 3, cit. dílo.
- ¹⁴ Nejaktuálnější bilance dosavadního fungování VKNM a působení Maxe van der Stoela viz např. Haselhuber, Jakob: *Institutionalisierung ohne Verrechtlichung – Der HKNM der OSZE*. In: Heintze, H. J.: *Moderner Minderheitenschutz*. Bonn, 1999. Viz též Zellner, W.: *Was der HKNM bewirkt*. In: Tudyka, K. P.: *Perspektiven und Defizite der OSZE*. Baden-Baden, 2000.
- ¹⁵ Doposud byla vydána následující obecná doporučení:
 - The Hague Recommendations regarding the Education Rights of National Minorities, Hague 1996.
 - The Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities, Hague 1998.
 - The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, Hague 1999.
 Konkrétní doporučení k řešení situace v jednotlivých zemích viz CD-ROM Compilation of documents 1973–1999. OSCE Secretariat, Prague Office.
- ¹⁶ Jsou to: Albánie, Estonsko, Chorvatsko, Kazachstán, Kyrgyzstán, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Makedonie, Moldova, Rumunsko, Slovensko, Ukrajina.
- ¹⁷ Viz *The Role of HCNM in OSCE Conflict Prevention*, cit. dílo, s. 18.
- ¹⁸ Meyer, B.: *In der Endlosschleife?* Frankfurt/Main, 1998, s. 42. Tamtéž také podrobněji k obecným předpokladům úspěšnosti aktivit dlouhodobých misí a VKNM.
- ¹⁹ Z důvodu neprodloužení mandátu ze strany SRJ došlo v roce 1993 k ukončení aktivit dlouhodobých misí v Kosovu, v Sandžaku a ve Vojvodině. Politické urovnání konfliktu na Krymu mezi zdejší ruskou menšinou a centrální ukrajinskou vládou vedlo k modifikaci mandátu zdejší mise, od 1. 6. 1999 působící pod názvem „OSCE Project Coordinator“. Oficiální zprávu o činnosti dlouhodobých misí každoročně vydává Centrum prevence konfliktů OBSE. Viz *Annual Report 1999 on OSCE Activities*. Vienna, 1999. Viz též *Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities*. Vienna, 2000. Nejaktuálnější informace lze pak nalézt na internetu a v měsíčníku OSCE Newsletter (Vienna).

³⁰ Originální znění formulace: „... provide early warning and, as appropriate, early action at the earliest possible stage.“ – Helsinki Document 1992, II, paragraph 3, cit. dílo.

³¹ Jediným případem bylo již zmíněné odmítnutí SRJ prodloužit dlouhodobým misím v Kosovu, v Sandžaku a ve Vojvodině povolení k pobytu.

³² Viz Annual Report 1999 on OSCE Activities, cit. dílo, s. 95.

³³ Viz Matějka, Zdeněk: Co nového přinesl istanbulský summit OBSE. Mezinárodní politika, rok 2000, číslo 1, s. 23.

³⁴ Wollefs, E.: Sicherheit durch Minderheitenschutz? INEF Report, 21/1997, Duisburg, s. 82.

³⁵ Cit. dle Switalski, P.: The OSCE in the European Security System: Chances and Limits. Warsaw, 1997, s. 2 obálky.

Poznámka

Autor by rád vyslovil poděkování nadaci Sasakawa Foundation za poskytnutí grantu z programu „Sasakawa Young Leaders Fellowship“ (S.Y.L.F.F.), bez něhož by nemohl uskutečnit studijní stáž v Hesenské společnosti pro výzkum míru a konfliktů (HSFK), nezbytnou k napsání této stati.