

## Der er fortsat brug for OSCE

***Bestyrelsen for Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder har diskuteret situationen for OSCE (The Organization for Security and Co-operation in Europe) og udtaler følgende:***

Ruslands invasion af Ukraine har bragt OSCE (The Organization for Security and Co-Operation in Europe) i en eksistentiel krise.

Ikke blot er organisationen i krise. Den sikkerhedsorden i Europa, som OSCE har været udtryk for, er undermineret og slået til ruiner af Ruslands krig på europæisk territorium og har afsløret OSCE's svagheder som opretholder af fred og sikkerhed i Europa.

Krisen sætter spørgsmålstegn ved OSCE's fortsatte evne til at træffe beslutninger og dermed overleve som en relevant organisation for fred og sikkerhed.

OSCE's kriseudvikling har stået på i flere år og kulminerede med Ruslands krig. Nogle iagttagere mener organisationen i sin nuværende form allerede har udspillet sin rolle på grund af krigen og på grund af dyb politisk uenighed mellem Vesten og Rusland om den europæiske orden og på grund af OSCE's konstruktion, ikke mindst kravet om konsensus.

Set i det perspektiv kan OSCE ikke spille nogen rolle i sin nuværende form i opbygningen af en europæisk sikkerhedsorden i tiden efter krigen. OSCE ses som et mellemspil i "en falsk fred" mellem den kolde krigs ophør og en europæisk fremtid, vi ikke kender.

Det er en af grundpillerne i den europæiske sikkerhedsarkitektur og det regelbaserede internationale system, som er i krise.

Ikke blot har Rusland med invasionen klart overtrådt OSCE's helt fundamentale principper og tilsidesat selve formålet med OSCE: at fremme fred, stabilitet og samarbejde om sikkerhed. Rusland blokerer også politisk for dele af OSCE's arbejde og truer derigennem med at underminere organisationen.

Senest har Rusland obstrueret valget af formandsland for organisationen i 2024 og dermed svækket OSCE politisk og bragt organisationen i fare for at ende i et politisk vakuum og i yderste fald at måtte lukke.

## **Verdens største regionale sikkerhedsorganisation**

OSCE er verdens største regionale sikkerhedsorganisation med 57 deltagerstater i Europa, Nordamerika og Asien med tilsammen 1,3 milliarder indbyggere fra Vancouver til Vladivostok.

Organisationens historie går tilbage til de tidlige 1970'ere med dialog og forhandlinger mellem Øst og Vest om en begyndende afspænding. Det skete i regi af The Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE).

Konferencen beskæftigede sig med en række politiske, økonomiske og militære spørgsmål samt menneskerettigheder og andre spørgsmål, som adskilte Øst og Vest under den kolde krig.

Forhandlingerne kronedes med undertegnelse af the Helsinki Final Act i den finske hovedstad den 1. august 1975. Aftalen indvarslede et tårbrud i forholdet mellem de tidligere kommunistiske stater og Vesten.

Aftalen indeholdt bl.a. en ny forståelse af sikkerhed som ikke udelukkende et spørgsmål om militær, men også om menneskelige forhold og menneskerettigheder, økonomi og miljø.

## **Demokrati og sikkerhed**

Gennem The Helsinki Final Act og nye forhandlinger i årene, der fulgte, blev landene enige om en række principper for staternes adfærd over for deres egne borgere og staterne imellem til sikring af fred og udvikling, herunder styrkelse af retsstat, menneskerettigheder og demokrati samt deltagerstaternes suverænitet og territoriale integritet inden for de internationalt anerkendte grænser. Trusler eller brug af magt mod et andet deltagerland blev forbudt.

Forhandlingerne førte til at CSCE i 1994 ændrede navn til OSCE og overgik dermed fra at være en konference til at være en organisation for fred, stabilitet og sikkerhed, som hvilede på et værdigrundlag: OSCE skulle bl.a. hjælpe deltagerstaterne med at opbygge demokratiske institutioner, fremme respekt for menneskerettigheder og retssikkerhed og en fri presse.

Samtidig overgav Ukraine sine langtrækkende missiler og atomvåben til Rusland mod en gensidig garanti om ikke at true hinanden og afstå fra brug af økonomisk og militær magt. Rusland anerkendte Ukraines suverænitet over det fulde territorium af den tidligere ukrainske unions republik inden for USSR.

CSCE/OSCE blev en vigtig sikkerhedspolitisk aktør efter kommunismens sammenbrud og helingen af Europa, som blev "et nyt Europa".

Sikkerhed og demokrati blev set som to sider af samme mønt, som det bl.a. blev formuleret af den forhenværende vesttyske/tyske udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher: "Vort mål er et retfærdigheds og demokratiets Europa, et vidtfavnende sikkerheds Europa... Fremtidens Europa må udspringe af menneskerettigheder gennem uddybning og udvidelse af demokratiets princip, med institutioner og procedurer, der er baseret på retsstatslige principper".

OSCE forblev imidlertid et politisk dialogforum mellem suveræne stater, hvor alle beslutninger træffes bilateralt med hver enkelt stat. Hvert land har vetoret, så det er nemt at blokere OSCE's arbejde. Beslutningerne er ikke juridisk bindende, og organisationen har ingen juridisk international status.

Man valgte således at bibeholde statsuveræniteten som det dominerende princip i sikkerhedsspørgsmål, dog med ret til at observere og stille spørgsmål til det, der skete i deltagerlandene, bl.a. gennem valgobservationer og på menneskeretsområdet.

OSCE er således i alt væsentligt et produkt af deltagerstaternes politiske vilje til at finde fælles løsninger på sikkerhedskonflikter.

### **OSCE's betydning**

På baggrund af OSCE's politiske autoritet har organisationen udført et betydningsfuldt arbejde og spillet en vigtig rolle i tiden efter den kolde krigs ophør og Berlinmurens fald og et forenet Europa på tværs af Jerntæppet. OSCE har været med til at sætte globale standarder bl.a. for beskyttelse af minoriteter og afholdelse af valg og været en betydningsfuld aktør for demokrati og menneskerettigheder.

Organisationen er i dag tillagt en lang række opgaver: våbenkontrol, konfliktforebyggelse, bekæmpelse af terrorisme, støtte til bæredygtig økonomisk vækst, bekæmpelse af korruption, diskrimination og tortur, valgobservation, mediefrihed, religionsfrihed, uddannelse, nationale minoriteter, kønsspørgsmål, miljøspørgsmål, retsstat, demokrati og menneskerettigheder for at nævne nogle af OSCE's mange opgaver.

Nogle af opgaverne, især på det politisk-militære område, er stærkt påvirket af krigen, hvor der kan ikke forventes resultater før krigen er afløst af politiske forhandlinger.

OSCE arbejder imidlertid med et bredt sikkerhedsbegreb, som spænder over politisk-militære forhold, økonomi og miljø, sociale forhold, mindretalsrettigheder, anti-diskrimination og andet, som er af betydning for menneskers og samfunds livsbetingelser og dermed mulighederne for fred og stabilitet. Sikkerhed er forstået som et holistisk begreb.

Fokus er på tillidsskabelse og konfliktforebyggelse og genopbyggelse af tillid og samarbejde efter en konflikt. OSCE bringer stridende folk sammen og hjælper dem med at finde fælles løsninger, ikke kun regeringer men lokale folk og civilsamfundsorganisationer, som på den måde får ejerskab til deres egne løsningsforslag.

OSCE arbejder ikke kun i kontorbygninger og konferencesale men også ude i marken, dér hvor mennesker lever og bor. "It is about people", er mottoet for det nuværende, Nordmakedonske formandskab.

Efter aftale og med et specifikt mandat er OSCE til stede i en række lande, ikke mindst på Balkan, hvor OSCE hjælper værtslandene med at opfylde deres internationale forpligtelser som demokratiske stater. Det kan være med hensyn til mindretalsrettigheder, retsstat, konfliktforebyggelse, uddannelse og meget andet efter det enkelte lands behov.

Gennem snart 30 år har OSCE vist evne til at udføre et vigtigt arbejde for fred og udvikling, demokrati, menneskeret og social og økonomisk udvikling i Europa og Eurasien.

### **OSCE's eksistentielle krise**

Det er derfor stærkt bekymrende at OSCE nu er i det, som er blevet beskrevet som en eksistentiel krise som en politisk følge af Ruslands krig i Ukraine.

Rusland har udvandet OSCE-mandater og blokeret for en fortsættelse af OSCE-missioner, herunder OSCE's monitorerende mission i Ukraine - OSCE's til dato største mission med 690 monitorer- som blev oprettet i 2014 efter Ruslands annektering af Krim og støtte til russiske separatisters løsrivelsesforsøg af regionerne Donetsk og Luhansk i det østlige Ukraine.

Det er heller ikke lykkedes at enes om et budget, som effektivt kan finansiere OSCE's mange opgaver. Her er det Armeniens og Aserbajdsjans konflikt om Nagorno-Karabakh, der lægger sig i vejen sammen med Rusland, som har aversioner mod ODIHR (OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights) og OSCE's

arbejde for mediefrihed. De to OSCE institutioner har længe været en torn i øjet på Rusland.

Udover Ukraine er der fortsat mange uløste konflikter, som kalder på en OSCE-indsats og dermed finansiering: i Nagorno-Karabakh, Moldova, Georgien, Balkan og i Centralasien, hvor der er konflikt mellem Kirgisistan og Tadsjikistan om adgang til vand og græsningsarealer. En demokratisk udvikling i Centralasien er en vigtig OECD-opgave, også i geopolitisk sammenhæng, med et stadigt mere indflydelsesrigt Kina.

Dertil kommer at OSCE uden budgetenighed ikke kan tage nye opgaver op. Finansiell udsultning er en effektiv måde at paralisere OSCE på, så det ikke kan gennemføre sine opgaver.

Rusland forsøger nu at obstruere selve organisationen. OSCE-staterne arbejder efter konsensusprincippet og et rotationsprincip for formandskabet i organisationen. For flere år siden søgte Estland om formandskabet i 2024. Kandidaturet er blevet støttet af mange lande, men alle regeringer skal være enige, og Rusland og Belarus har modsat sig det estiske formandskab uden begrundelse. Siden invasionen i Ukraine har Rusland flere gange blokeret for udvikling af OSCE's arbejde og har nu taget selve organisationen som gidsel.

Mindre end tre måneder før vagtskifte står man således med en tom formandsstol. Man har heller ikke kunnet enes om udpegning af OSCE's generalsekretær og besættelse af andre betydningsfulde poster i OSCE. Budgetmæssigt humper OSCE afsted på grundlag af budgettet fra 2021 og frivillige bidrag til ikke-konsensusbaserede aktiviteter.

Der er risiko for at OSCE reelt ophører med at eksistere som en organisation. Den tidligere finske udenrigsminister Pekka Haavisto er citeret for følgende udtalelse: "If there is no chairman in 2024 and there is no consensus on this issue, then next year will be the year of the destruction of the OSCE as an organization".

### **OSCE's fremtid, hvis der er nogen**

Sikkerhedsorganisationens fremtid er derfor et kritisk og akut anliggende for alle OSCE-lande. Hvordan kan fremtiden formes, hvis der er en fremtid? Hvad skal formålet være med OSCE, hvilke beføjelser skal organisationen have, og kan der skabes enighed mellem alle deltagerstaterne?

En mulighed er at suspendere eller ekskludere Rusland fra OSCE. Hvorfor opretholde et land i organisationen, som har vendt sig mod organisationens formål og værdier?

Det lader sig næppe gøre på grund af bestemmelsen om konsensus, og der er ikke en eksklusionsparagraf i OSCE.

Et alternativ er at ændre konsensusprincippet til beslutninger med et kvalificeret flertal, som heller ikke synes muligt uden at ændre hele OSCE-konstruktionen. Dermed er det sandsynligt at Rusland vil forlade OSCE. Endelig kan man vælge helt at overhøre Ruslands indvendinger, hvilket med stor sandsynlighed også medfører Ruslands udtræden på et tidspunkt.

Det er da heller ikke den vej, lederne for OSCE foreslår. De ønsker at beholde Rusland i OSCE og holde de diplomatiske relationer åbne for dialog og forhandlinger med Rusland, når tiden er til det.

OSCE er den eneste sikkerhedsorganisation, som har både Rusland, Ukraine og USA som medlemmer bortset fra FN. Alle aktører for den europæiske sikkerhedsarkitektur – Rusland og NATO-landene - sidder omkring det samme bord i Wien og drøfter sikkerhedsspørgsmål.

Når og hvis Rusland og Ukraine kan afslutte krigen med en politisk aftale, kan OSCE sammen med FN være den oplagte organisatoriske ramme for fredsforhandlinger og – desværre på noget længere sigt – måske også for en paneuropæisk fredsordning med en ny æra for demokrati, retsstat og menneskerettigheder med et Rusland, som ser fremad og ikke tilbage i sin imperialistiske historie og er fanget i geopolitiske fantasier.

Det ligger ikke lige for, og hvad så i mellemtiden?

Det er oplagt at OSCE's muligheder for at arbejde effektivt er meget vanskelige med Rusland som medlem. Der er nogle helt klare værdimæssige skillelinjer, som ikke var tydelige i 1994, og OSCE kan ende som en både irrelevant og disintegreret organisation, som ikke er i stand til effektivt at forsvare internationale konventioner og menneskerettigheder eller bidrage til løsning af konflikter, fordi deltagerstaterne ikke er enige om værdigrundlaget eller har erstattet værdier med interessezoner.

Alle var enige om værdierne i 1990erne, men gradvist er Rusland kommet til at betragte disse værdier som led i en geopolitisk kamp, udtrykt i en tale af Putin allerede i 2007 i München, hvor han omtalte OSCE som et vulgært instrument designet til at fremme et lands eller en gruppe landes udenrigspolitiske interesser og anklagede Vesten for at bruge OSCE's human dimension til at blande sig i andre landes interne affærer gennem OSCE-apparatets beslutninger og NGO'ers arbejde.

Menneskerettigheder i Putins optik er i stigende grad blevet udlagt som OSCE's indblanding i interne forhold.

OSCE's missioner i lande i det tidligere Sovjetimperium har også været en torn i øjet på Rusland, som har søgt at holde det tidligere Sovjetområde orienteret mod Moskva.

### **En ny version af OSCE**

Den sikkerhedsarkitektur, som OSCE har været et udtryk for, er nu i ruiner. Det har fået nogen til at foreslå en ny version af OSCE uden Rusland. Kerneopgaverne flyttes over i det nye OSCE, og det gamle OSCE hviler indtil der igen bliver brug for organisationen og for samarbejde med et demokratisk Rusland. Imidlertid vil skabelsen af en ny version af OSCE formentlig tage mange år, og det er langt fra sikkert at alle deltagerstater vil følge med i en ny organisation.

Andre vil fokusere OSCE på nye opgaver, som ligger uden for Rusland-Ukraine krigen og det geopolitiske i snæver politisk-militær forstand. Europæisk sikkerhed handler ikke kun om Rusland men også om Kina, ikke mindst Kinas *Belt and Road Initiative*, som nu har samlet 150 lande, hvoraf 27 lande er OSCE-stater. Det er knap halvdelen af OSCE' deltagerstater.

Også klimaforandringerne ses som en oplagt OSCE opgave at engagere sig dybere i end tilfældet allerede er, også som et sikkerhedspolitisk anliggende, bl.a. i relation til spændingerne i Arktis. Miljøspørgsmål vurderes til at være den mindst politiserede dimension af OSCE men med klare sikkerhedspolitiske aspekter, ikke mindst inden for et bredt sikkerhedsbegreb.

Endnu en mulighed er at lade OSCE gå tilbage til tiden før 1994 og genopfinde den europæiske sikkerheds- og samarbejdskonference, så at sige at begynde forfra med The Helsinki Final Act og evt. fordele nogle af OSCE's mange opgaver på andre organisationer eller oprette nye, selvstændige organisationer for opgaverne og inddrage Kina i forhandlingerne. En sådan mulighed synes dog at forudsætte en politisk løsning på Ruslands krig i Ukraine, som nødvendigvis må følges op med en ny sikkerhedskonference.

Andre igen vil reformere OSCE, så det bliver mere effektivt med klare beføjelser, f.eks. til at udpege overtrædere af aftaler, klare optagelsesbetingelser relateret til demokratiske standarder og en eksklusionsparagraf.

En sådan fremgangsmåde vil gøre OSCE til en organisation af ligesindede og derfor nok mindre. Det vil heller ikke, i hvert fald på kort og mellemlang sigt, løse sikkerhedsudfordringen i Europa.

### **Acceptere OSCE's dilemmaer**

Endelig er der den mulighed at acceptere OSCE's nuværende kritiske tilstand som den mindst ringe løsning for en kommende periode. OSCE's dilemma er så at sige indbygget i organisationen og afspejler de faktiske forhold staterne imellem.

På den ene side kan OSCE ikke samvirke på væsentlige områder med et Rusland, som uprovokeret har startet en krig og begået krigsforbrydelser. Det kan ikke være Business as usual. På den anden side kan OSCE ikke se bort fra Rusland. Rusland ligger, hvor det ligger, også i morgen selv om det kan være et andet Rusland politisk set.

Det er lykkedes at isolere Rusland i OSCE og sætte solidaritet med Ukraine højt på organisationens dagsorden og at holde Rusland ansvarlig for forbrydelser begået i Ukraine, herunder gennem indsamling af beviser på Ruslands (og Ukraines) brud på OSCE-forpligtelser, folkeretten og menneskerettighederne (se Report on Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes against Humanity committed in Ukraine since 24 February 2022).

På trods af krigen er det lykkedes at holde OSCE på ret spor som en forkæmper for demokrati, retsstat, menneskerettigheder og internationale aftaler selv om det ikke er lykkedes at forhindre krigen eller ødelæggelse af den europæiske sikkerhedsorden.

På hver eneste session i Wien er Ruslands krig i Ukraine på dagsordenen. Ruslands invasion af Ukraine blev mødt med en klar fordømmelse fra de højeste poster i OSCE. Ruslands annektering af fire regioner i det østlige og sydøstlige Ukraine er ligeledes blevet fordømt af OSCE.

Rusland har svaret igen og talt om misbrug af OSCE og har udtalt at Ruslands tålmodighed med OSCE ikke er ubegrænset men har indtil videre valgt at blive, måske for også at opretholde forestillingen om Rusland som arvtager til Sovjetunionen, som var med til at forhandle the Helsinki Final Act på plads. At Rusland bliver i OSCE betyder på den anden side at Rusland bruger veto-våbnet og de instrumenter for destruktion, som organisationen giver dem mulighed for.



Skulle det komme til en opløsning af OSCE kan det have alvorlige negative konsekvenser i konfliktområder, hvor OSCE gennemfører eller kan gennemføre fredsoperationer såsom observationer, verifikationer, monitoreringer, fokus på forebyggelse af spændinger og konflikter og tillidsskabende foranstaltninger.

Dertil kommer meget andet arbejde, som OSCE udfører på "bløde områder", ofte gennem "et stille diplomati". Meget diplomatisk ekspertise vil også gå tabt.

OSCE har erfaringer med afprøvede indsatser i mange forskellige former afhængig af de faktiske konflikter og de faktiske omstændigheder, også politiske. OSCE har altid skullet se muligheder, ofte på baggrund af vanskelige vilkår, for at gøre sig berettiget.

Selv under de forfærdelige forhold er OSCE til stede i Ukraine med et projekt uden for konsensusområdet med bl.a. minerydning og psykosocial hjælp til befolkningen. OSCE har altid været en innovator, når det gjaldt at finde på løsninger. Også det er med til at gøre OSCE til en nyttig og unik organisation.

OSCE er vant til at arbejde med autoritære regimer og med lande, som ser forskelligt på virkeligheden. Det er netop OSCE og Helsingforsprocessens historiske udgangspunkt. Konfronterende stater mødtes med forskellige interesser men med et fælles ønske om at forebygge eskalering af konflikterne, så de kom ud af kontrol. OSCE har tidligere tjent sit formål, når deltagerstaterne var på kant med hinanden og på trods af stormagtsrivaliseringer og våbenkapløb.

Det er da heller ikke første gang, OSCE er i krise og har overvundet den, om end det ikke har været kriser af den størrelse, som OSCE står i nu med en aggressionskrig i Europa fra et af OSCE's mest betydende stater.

OSCE består ikke af like-minded demokratiske deltagerstater. Det består også af lande med kun delvis demokratiske eller direkte udemokratiske styre, som imidlertid har en fælles interesse i at opretholde dialog og forebygge konflikter og krige. For OSCE er der i praksis ofte tale om en afvejning af idealer og virkelighed, når der skal handles – men oftest med forbedringer for befolkningerne som resultat.

### **OSCE's principper er værd at kæmpe for**

Inden for de rammer, som den geopolitiske situation udstikker, er der fortsat muligheder for OSCE til at operere og yde et bidrag til en mere stabil verden – nok til at deltagerstaterne bør gøre forsøget på at forme en fremtid for OSCE.

Selv om OSCE for tiden er hæmmet og i krise er OSCE værd at kæmpe for. OSCE's principper er værd at kæmpe for, selv om et land for øjeblikket tramper på dem.

Når man ser på den geopolitiske situation er OSCE's principper fortsat yderst relevante. En opløsning af OSCE vil være et alvorligt tilbageslag for en verdensorden med multilaterale organisationer og dermed for den verdensorden, som har præget tiden efter Anden Verdenskrig. Princippet om landenes gensidige afhængighed og gensidige forpligtelser er en magtfuld ide og er en nødvendig, om end utilstrækkelig, betingelse for fred og fremgang. En opløsning af OSCE vil sende et ildevarslende signal til fremtiden.

Det er vigtigt at OSCE-landenes ambassadører fortsat mødes hver uge og sidder omkring det samme bord i OSCE's hovedkvarter i Wien og har en dialog med hinanden og holder hinanden ansvarlig, også selv om atmosfæren kan være spændt og resultaterne er få og små eller helt udebliver.

Det er vigtigt at kommunikere til Rusland at Vesten ikke kan gå med til at opgive de principper for sikkerhed, som OSCE bygger på. Det er den egentlige kamp mellem Vesten og Rusland i dag: et liberalt demokrati og en aftale- og menneskeretsbaseret demokratisk sikkerhedsorden versus en magt- og imperialismebaseret orden, som giver et land ret til at invadere et andet land, fordi det har magten til det, eller holde det som satellitstat gennem tvang. Den konflikt har langtrækkende konsekvenser for Europa, udover hvordan Ruslands aggressionskrig ender.

Det er vigtigt at OSCE er ude i marken og konkret og praktisk arbejder på at opbygge tillidsfulde relationer mellem stridende parter. Det er vigtigt at OSCE hjælper til med at opbygge kapacitet for udvikling og styrkelse af demokratiske institutioner.

Europa ser formentlig ind i en lang periode med ustabilitet og konfrontationer, men OSCE er med til at opretholde dialog mellem fjender for at reducere ustabiliteten og konfrontationen. OSCE har antagelig også erfaringer og potentialer til at prøve igen at skabe en ny sikkerhedsorden, når krigen engang er forbi. Putins Rusland vil ikke vare ved i al evighed, og Rusland har ikke kapacitet eller troværdighed til at påtvinge Vesten sit system.

Imens er det vigtigt at opretholde OSCE's brede sikkerhedsbegreb, herunder at sikkerhed mellem stater afhænger af landenes respekt for menneskerettigheder og demokrati.

Der er fortsat brug for OSCE i fredens og samarbejdets tjeneste.