

# De OVSE aan de vooravond van het Nederlands voorzitterschap

EDWIN BAKKER, BERT BOMERT & IGE DEKKER

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is een bij het grote publiek relatief onbekende organisatie. Toch is de OVSE niets minder dan 's werelds grootste regionale veiligheidsorganisatie. Maar liefst 55 staten nemen deel in de organisatie en de geografische reikwijdte strekt zich uit van Vancouver in het westen tot Vladivostok in het oosten. Binnen deze regio is de OVSE actief op politiek-militair terrein, op economisch en milieugebied en op het gebied van de rechten van de mens en democratisering.

Het brede werkterrein stoelt op het idee van alomvattende veiligheid (*comprehensive security*). De gedachte achter dit veiligheidsbegrip is dat voor het handhaven van veiligheid en stabiliteit niet uitsluitend of primair politiek-militaire vraagstukken van belang zijn, maar dat tevens de bescherming en bevordering van de rechten van de mens en aspecten van economische samenwerking en milieubehoud een integraal onderdeel van het veiligheidsbeleid dienen uit te maken. De OVSE onderstreept de onderlinge samenhang tussen deze verschillende dimensies; veiligheid moet als ondeelbaar worden opgevat.

De OVSE kan inmiddels terugkijken op een dertigjarige geschiedenis; oorspronkelijk als forum voor dialoog tussen het Westen en het (communistische) Oosten. De eerste contouren van een permanente Europese veiligheidsconferentie – de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa, CVSE – werden in 1972 in Finland zichtbaar en kregen na bijna drie jaar onderhandelen in 1975 vorm in de Slotakte van Helsinki. In deze verklaring gaven de, toen nog, 35 deelnemende landen aan dat zij voornemens waren “gemotiveerd door de politieke wil, in het belang van de volken, hun betrekkingen te verbeteren en te versterken en in Europa bij te dragen tot vrede, veiligheid, gerechtigheid en samenwerking, alsmede tot toenadering tot elkaar en tot de overige Staten in de wereld”.

Met dit doel voor ogen werden afspraken gemaakt die in de loop der jaren, en met name na de val van de communistische regimes, steeds specifiek en concreter werden. Begin jaren negentig werd besloten tot een voorzichtige institutionalisering van de CVSE. Er werd een Secretariaat in het leven geroepen, een Conflictpreventiecentrum met taken op het terrein van zogeheten vertrouwenwek-

kende en veiligheidsbevorderende maatregelen (CSBM's), alsmede een Bureau voor Vrije Verkiezingen, het latere Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Kort daarop volgden nieuwe functies en instituties als de Parlementaire Assemblee (jaarlijkse bijeenkomst van nationale volksvertegenwoordigers), het Forum voor Veiligheidssamenwerking, het Economische Forum, de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM), de Secretaris-generaal, en het Fungerend Voorzitterschap (*Chairman-in-Office*).

Deze laatste functie wordt vanaf 1 januari 2003 bekleed door Nederland. Het voorzitterschap van de OVSE is in veel opzichten het centrale punt van de organisatie. Het heeft een jaar lang de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van lopende activiteiten. Dit betekent de coördinatie van de werkzaamheden van OVSE-instituties, het naar buiten vertegenwoordigen van de organisatie en het toezien op activiteiten inzake conflictpreventie, crisismanagement en post-conflict-wederopbouw.

Het Nederlands voorzitterschap valt in een voor de OVSE moeilijke periode. Sommige waarnemers spreken van een regelrechte crisis; in diplomatieke kringen en bewoordingen houdt men het liever op een periode van stagnatie, twijfel of onduidelijkheid.

Meerdere problemen spelen tegelijkertijd. Als een van de kernproblemen wordt gewezen op het feit dat de OVSE, ondanks haar naam,

geen echte organisatie is. Zij wordt vaak gezien als een gemeenschap van 'normen en waarden' met een aantal relatief zelfstandig opererende instrumenten, waaronder de HCNM en de missies in het veld. Of, anders gesteld, de OVSE is een conferentie die in de overgang naar een organisatie ergens halverwege is blijven steken.

Naast de heersende onduidelijkheid over de politieke en juridische status, zijn twee essentiële kenmerken van een volwaardige organisatie bij de OVSE nog nauwelijks tot wasdom gekomen: coherentie en consistentie – dit ondanks het veel geroemde concept van alomvattende veiligheid dat aan de organisatie ten grondslag ligt. Zowel op papier als in de praktijk blijkt dit concept veel minder coherent en consistent dan vaak wordt gesuggereerd. Niet alleen is de aandacht voor de verschillende aspecten van veiligheid binnen de organisatie zeer onevenwichtig verdeeld, een nadere uitwerking van de onderlinge relaties tussen de onderscheiden veiligheidsgebieden ontbreekt vrijwel geheel.

In het licht van de gebrekkige coherentie en consistentie van de doelstellingen en het beleid van de organisatie dient ook kritisch te worden gekeken naar een ander, veel geprezen kenmerk: haar flexibiliteit. Dit heeft veel, zo niet alles te maken met de organisatorische structuur van de OVSE. Mede als direct gevolg van het feit dat de organisatie ieder jaar door een andere deelnemende staat wordt voorzeten, is de koers die de OVSE

vaart en de aanwending van de instrumenten grotendeels in handen van mensen die toevallig aan het roer staan. Dit probleem manifesteert zich niet alleen op het niveau van het voorzitterschap, maar tevens op het niveau van de individuele missies en andere OVSE-instrumenten.

Een tweede kernprobleem is de veranderende positie van de OVSE in het internationale krachtenveld. Meer dan tien jaar na de val van de Muur is de CVSE/OVSE niet meer de enige ontmoetingsplaats voor 'Oost' en 'West'. De organisatie lijkt zich soms in concurrentie te bevinden met een (steeds verder) uitgebreide NAVO en Europese Unie. Ook andere internationale samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld de Raad van Europa of het Partnership for Peace, bewegen zich op terreinen die de OVSE tot haar taak rekent.

De positie van de OVSE in de internationale constellatie is niet alleen veranderd, maar daarenboven onduidelijk omdat niet altijd even helder is wat de Verenigde Staten, Rusland en de Europese Unie met de organisatie willen. De Verenigde Staten lijken op dit moment geen hoge prioriteit toe te kennen aan multilaterale afspraken op het gebied van internationale veiligheid indien deze niet direct de Amerikaanse beleidsdoelen op dit terrein dienen. Voor de OVSE geldt bovendien dat haar 'softe' benadering van veiligheid en in het bijzonder het benadrukken van het respect voor mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme Wash-

ington niet erg lijkt aan te spreken. Tevens staan de Verenigde Staten een akkoord over de juridische status voor de OVSE in de weg.

Rusland toont zich steeds vaker ontevreden over de OVSE. De Russen doen herhaaldelijk hun beklag over het feit dat de organisatie bijna uitsluitend actief is in het voormalige communistische deel van het OVSE-gebied en over de eenzijdige aandacht voor de menselijke dimensie. Bovendien ageert Rusland tegen de werkwijze binnen de organisatie en eist het een formalisering van procedures, met name met betrekking tot de Permanente Raad en de aansturing van de missies in het veld. Daarnaast speelt voor Moskou dat – als het gaat om samenwerking op veiligheidsgebied – de OVSE aan politieke relevantie heeft ingeboet gezien de sterk verbeterde verhoudingen tussen enerzijds Rusland en anderzijds de Verenigde Staten en NAVO. Met andere woorden: de OVSE is voor Moskou niet meer het eerste, laat staan het enige forum voor overleg en dialoog op het gebied van veiligheid en samenwerking in Europa.

De houding van de Europese Unie in de OVSE blijft onduidelijk. Hoewel de EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten ongeveer de helft van het aantal deelnemende staten uitmaken, zijn zij binnen de organisatie allerm minst richtinggevend. Dit is een gevolg van het gebrek aan eensgezindheid rond veel concrete vraagstukken, waaronder ook het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Unie

heeft te lijden. In het bijzonder een aantal grote lidstaten staat het nog niet duidelijk voor ogen welke positie de OVSE, respectievelijk het GBVB innemen in een toekomstig raamwerk voor Europese veiligheid.

In het licht van dergelijke 'uitdagingen' zal het Nederlands voorzitterschap geen eenvoudige opgave zijn. Hiervan doordrongen, vroeg de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen, nog voor de officiële toewijzing van het voorzitterschap aan Nederland de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om een advies. Dit advies werd in juni 2002 gepresenteerd.<sup>1</sup> Hierin schrijft de AIV dat de voorzitter weinig ruimte heeft tot het plaatsen van 'nationale accenten'. Het adequaat reageren op internationale ontwikkelingen en het bereiken van overeenstemming met de 55 deelnemende staten vormt op zich al een rijke, inhoudsvolle agenda. Speciale aandacht wordt gevraagd voor het functioneren van de OVSE-missies. Van het Nederlands voorzitterschap zal in 2003 een actieve opstelling worden verwacht; dit betekent dat projecten moeten kunnen worden opgestart en hulp moet kunnen worden geboden om deze missies te laten slagen.

De Adviesraad onderschrijft dat de OVSE momenteel een onzekere, zoekende organisatie is. Het is niet langer hét forum voor overleg en samenwerking in Europa. Bovendien is de OVSE in veel opzichten een onzichtbare organisatie. Het vervult veel taken en functies die

voor de betrokken landen van groot belang zijn, maar die daarbuiten zelden aan de OVSE worden toegeschreven. De missies in Kosovo, Macedonië en Georgië zijn hiervan voorbeelden. Tegen deze achtergrond is het volgens de Adviesraad van groot belang dat Nederland erin slaagt de OVSE op het pad van hervorming en vernieuwing te krijgen, omdat de organisatie tal van taken en functies vervult die wezenlijk zijn voor de veiligheid in Europa en voor de betrokken landen.

Mede op basis van het hier kort gememoreerde advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, schreef het kabinet, in de persoon van de minister van Buitenlandse Zaken, De Hoop Scheffer, aan de vooravond van het Nederlands voorzitterschap in november een uitgebreide brief aan de Kamer.<sup>2</sup> Naast een beknopte analyse van de OVSE anno 2002, gaat de brief in op thema's die Nederland als voorzitter op de agenda wil zetten en houden. De minister is van oordeel dat de agenda van het voorzitterschap wordt bepaald door drie factoren: ten eerste de internationale ontwikkelingen die niet zijn te voorzien; voortzetting van activiteiten en initiatieven die onder voorgaande voorzitterschappen zijn ontplooid; en ten derde nationale accenten. Met deze accenten wordt bedoeld op het thema *trafficking* en zogeheten 'bevroren conflicten'. Nederland heeft het initiatief genomen om aandacht te vragen voor de illegale handel in kleine wapens, drugs, en

mensen omdat deze meer en meer een bedreiging van de stabiliteit en veiligheid in het OVSE-gebied lijken te vormen en maatschappelijke ontwrichting veroorzaken. De keuze voor het thema bevroren conflicten houdt in dat Nederland alert blijft op eventuele mogelijkheden om (deel)oplossingen te bevorderen in de hoop te kunnen inspelen op ontwikkelingen die de goede kant lijken op te gaan. Hierbij zijn de pijlen vooral gericht op (een van) de bevroren conflicten in de traditionele aandachtsgebieden van de OVSE – de Balkan, de Kaukasus en Centraal-Azië. Hiertoe zal volgens de Memorie van Toelichting de Nederlands diplomatieke aanwezigheid in Centraal-Azië worden versterkt.<sup>3</sup> Ook op het gebied van typisch ‘Nederlandse’ onderwerpen als het naleven van de rechten van de mens en de vrijheid van godsdienst zal het voorzitterschap zich actief opstellen. Mogelijk belangrijker dan het plaatsen van nationale accenten zijn de mogelijkheden voor een verbeterde beleidsmatige afstemming en coördinatie van activiteiten, die de effectiviteit van het optreden van de OVSE kunnen vergroten. Bovenal blijkt uit diverse beleidsstukken, onder andere de Memorie van Toelichting, dat Nederland streeft naar betere betrekkingen met Rusland. Uitgangspunt is dat de samenwerking met Rusland die in verschillende multilaterale kaders plaatsvindt (naast de OVSE de Europese Unie, NAVO, Verenigde Naties en de Raad van Europa), recht moet doen aan de po-

sitie van Rusland als politieke speler. Daarnaast zijn in de bilaterale en multilaterale samenwerkingsvormen ook voortgezette democratische en economische hervormingsprocessen in de Russische Federatie van belang.<sup>2</sup>

Organisatorische aspecten van de OVSE en de positie van Rusland in de organisatie zijn twee aspecten die in vrijwel alle bijdragen in dit themanummer van *Vrede en Veiligheid* terug komen. In de verschillende artikelen wordt de stand van zaken van de OVSE aan de vooravond van het Nederlands voorzitterschap beschreven en geanalyseerd. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar mogelijke knelpunten en obstakels voor een succesvol Nederlands voorzitterschap.

In hun bijdrage gaan Dekker en Wessel in op de politieke en juridische status van de organisatie. Door vrijwel alle deskundigen wordt herhaaldelijk gewezen op het feit dat de OVSE in feite geen internationale organisatie zou zijn, laat staan een organisatie met een min of meer zelfstandige positie in het internationale rechtssysteem. De auteurs stellen pertinente vraagtekens bij deze zienswijze en gaan in op de mogelijke consequenties van de erkenning van de internationale rechtspersoonlijkheid van de OVSE voor het functioneren van de organisatie.

Een evident knelpunt, soms zelfs obstakel bij het effectief optreden van de OVSE wordt recentelijk gevormd door de houding van Rusland. Dit land lijkt steeds minder

bereid in de organisatie te investeren vanwege de in zijn ogen dubbele standaard die het 'Westen' hanteert. Bakker en Bomert staan stil bij de positie van Rusland en het vermeende hanteren van twee maten.

Als een van de sterke punten van de OVSE wordt vaak gewezen op het feit dat de organisatie – gezien haar 'politieke' achtergrond en het breed samengestelde, pan-Europese lidmaatschap – bij uitstek geschikt zou zijn voor conflictpreventie in het Europese continent – en wat dat betreft haar sporen ook al zeker heeft verdiend. De Wilde plaatst echter kritische kanttekeningen bij deze notie en wijst er met name op dat de organisatie wat dat betreft terrein verliest aan de NAVO en Europese Unie.

De ontwikkeling van de zogeheten vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen (CSBM's) – hier door Homan beschreven – vormen in zeker opzicht een spiegel van de geschiedenis van de organisatie. Oorspronkelijk bedoeld als een forum voor dialoog om onderling wantrouwen af te breken en vormen van samenwerking op te bouwen, is de organisatie in de loop van haar geschiedenis op zoek gegaan, zeker na het beëindigen van de Koude Oorlog en het verdwijnen van de politiek-militaire scheidslijnen in Europa, naar andere, verdergaande vormen van samenwerking. Ook op het terrein van de CSBM's is een vergelijkbare ontwikkeling te constateren: van aanvankelijk breed opgezette afspraken in

het kader van de Oost-Westtengstelling naar verdieping van maatregelen voor specifieke regio's, soms zelfs landen.

De laatste bijdrage aan dit themanummer gaat in op een van de aspecten van de organisatie die veelal wordt gezien als een uniek en succesvol element van de organisatie, namelijk de activiteiten in het veld en in het bijzonder de (lange-termijn) missies. De Vrieze, verbonden aan de veruit grootste missie, in Kosovo, beschrijft het brede terrein van werkzaamheden van 'zijn' missie. Huber doet verslag van de resultaten van een mede door haar uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van OVSE-missies.

Tot slot zijn in dit themanummer van *Vrede en veiligheid* de vaste rubrieken boekbesprekingen en signalementen volledig gewijd aan de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

## Noten

1. Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002), *Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting*, Den Haag.
2. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28687, Nederlands voorzitterschap van de OVSE in 2003, nr. 1, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 21 november 2002.
3. *Ibid.*, 28600-v, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van buitenlandse Zaken (v) voor het jaar 2003, nr. 2, Memorie van Toelichting, 17 september 2002.
4. *Ibid.*, 8-10.