

# Nederland en de organisatie voor veiligheid en samenwerking in europa in 2003: rol en richting

No. 26, Mei 2002

## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

**Voorzitter** Mr. F. Korthals Altes

**Leden** Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen  
Dhr. A.L. ter Beek  
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn  
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh  
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh  
Mw. drs. A.C. van Es  
Prof. mr. C. Flinterman  
Prof. dr. E.J. de Kadt  
Dr. B. Knapen  
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

**Ambtelijk adviseurs** Mr. F.A.M. Majoor (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)  
Drs. B.W. Bargerbos (*Ministerie van Defensie*)

**Secretaris** Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
E-mail AIV@minbuza.nl  
Internet www.AIV-Advies.nl

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

<b>I</b>	<b>De OVSE aan het begin van de 21e eeuw: een plaatsbepaling</b>	<b>6</b>
<b>I.1</b>	<b>De internationale omgeving van de OVSE</b>	<b>6</b>
<b>I.2</b>	<b>Van CVSE naar OVSE: een korte terugblik</b>	<b>8</b>
<b>I.3</b>	<b>De taken en dimensies van de OVSE</b>	<b>12</b>
I.3.1	<i>De veiligheidspolitieke dimensie van de OVSE</i>	13
I.3.2	<i>De economische en ecologische dimensie</i>	15
I.3.3	<i>De menselijke dimensie</i>	17
I.3.4	<i>Verwevenheid van de drie dimensies van de OVSE</i>	19
<b>II</b>	<b>De OVSE: besluitvorming, voorzitterschap en inhoudelijke thema's</b>	<b>22</b>
<b>II.1</b>	<b>Besluitvorming in de OVSE</b>	<b>22</b>
II.1.1	<i>De rol van de deelnemende staten</i>	22
II.1.2	<i>Is er een alternatief voor besluitvorming bij consensus?</i>	26
<b>II.2</b>	<b>Het voorzitterschap van de OVSE en de rol van Nederland</b>	<b>27</b>
II.2.1	<i>Een algemene schets van het voorzitterschap van de OVSE</i>	27
II.2.2	<i>De Nederlandse aanpak van het voorzitterschap</i>	29
II.2.3	<i>De missies van de OVSE</i>	31
<b>II.3</b>	<b>Het inhoudelijke werk in de OVSE: oude en nieuwe thema's</b>	<b>33</b>
<b>II.4</b>	<b>De OVSE: de noodzaak van vernieuwing en hervorming</b>	<b>37</b>
<b>III</b>	<b>Bijdrage aan de agenda voor het Nederlands voorzitterschap van de OVSE: recapitulatie van bevindingen</b>	<b>38</b>
<b>III.1</b>	<b>Algemeen</b>	<b>38</b>
<b>III.2</b>	<b>De dimensies van de OVSE</b>	<b>39</b>
<b>III.3</b>	<b>Besluitvorming</b>	<b>40</b>
<b>III.4</b>	<b>Voorzitterschap</b>	<b>41</b>
<b>III.5</b>	<b>Politiek en publiek draagvlak</b>	<b>42</b>
<b>III.6</b>	<b>Missies</b>	<b>42</b>
<b>III.7</b>	<b>Inhoudelijke thema's en versterking van de OVSE</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	Besluiten van de Permanente Raad in de periode november 1999 – oktober 2001	
<b>Bijlage III</b>	Prioriteiten van recente voorzitters van de OVSE (1998 – 2002)	
<b>Bijlage IV</b>	Overzicht van de duur van de missies	
<b>Bijlage V</b>	Lijst van gebruikte afkortingen	

## Woord vooraf

Halverwege 2001 heeft de Nederlandse regering de AIV advies gevraagd over de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in verband met het Nederlandse voorzitterschap van deze organisatie in 2003. Om het advies voor te bereiden heeft de AIV een commissie ingesteld, waarvan leden van verscheidene permanente commissies deel hebben uitgemaakt: prof. dr. W.J.M. van Genugten (voorzitter; CMR), prof. dr. P.R. Baehr (CMR), dr. A. Bloed (CVV), drs. T. Eddy (CMR), dr. Ph.P. Everts (CVV), Lt. gen. b.d. G.J. Folmer (CVV), prof. dr. J.Q.Th. Rood (CEI) en prof. dr. N.J. Schrijver (COS). Drs. F. van Beuningen, secretaris van de AIV, heeft het secretariaat gevoerd van deze commissie van de AIV, daarbij ondersteund door de stagiair(e)s A. Swakhoven en R.J. Scheffer.

Ter voorbereiding van het advies hebben de leden van bovengenoemde commissie zich laten informeren omtrent inzichten en opvattingen over de OVSE die elders leven. Allereerst heeft de commissie OVSE op 28 september 2001 gesproken met mr. M. van der Stoel, voormalig Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE. Daarnaast is het CICAM van de Universiteit van Nijmegen gevraagd een achtergrondstudie te verrichten, wat heeft geresulteerd in het achtergrondrapport 'Nieuwe thema's voor de OVSE – Inventarisatie en waardering'. Daarnaast heeft een delegatie van de AIV zich in Wenen bij de OVSE op de hoogte gesteld van de opvattingen die daar leven over de OVSE. Voor dit doel is in de periode 19 – 21 november 2001 een oriëntatiereis naar Wenen gemaakt. In het bijzonder de inzichten opgedaan in gesprekken met vertegenwoordigers van landen die eerder het voorzitterschap van de OVSE hebben bekleed, bleken zeer waardevol en zijn door het gehele advies terug te vinden. Ook heeft de commissie OVSE van de AIV, op 11 maart 2002, gesproken met de Task Force OVSE-voorzitterschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De AIV is de geraadpleegde personen en instanties erkentelijk voor hun bijdragen en inzichten en spreekt zijn grote waardering uit voor de ontvangen steun van de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de OVSE in Wenen voor de verwezenlijking van de oriëntatiereis.

Sinds haar oprichting heeft de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (voorheen Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) een evolutie doorgemaakt in ledental, taakstelling en activiteiten. Naar de opvatting van de AIV is het van belang zicht te hebben op deze evolutie, alvorens te kunnen komen tot concrete aanbevelingen met betrekking tot Nederland en rol en richting van de OVSE. Daarom wordt allereerst een plaatsbepaling gegeven van de OVSE zoals deze er nu voorstaat, waarbij ook wordt ingegaan op internationale aspecten en op de geschiedenis van de OVSE (hoofdstuk I). Vervolgens worden de besluitvorming in de OVSE, het voorzitterschap en belangrijke inhoudelijke thema's aan de orde gesteld (hoofdstuk II). Tot slot worden, als bijdrage aan de agenda van het Nederlands voorzitterschap van de OVSE in 2003, de belangrijkste bevindingen van de AIV gerecapituleerd (hoofdstuk III). In de tekst zijn de beleidsaanbevelingen cursief afgedrukt.

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 3 mei 2002.

# I De OVSE aan het begin van de 21e eeuw: een plaatsbepaling

## I.1 De internationale omgeving van de OVSE

Voor een goed begrip van het functioneren van de OVSE zijn de ontwikkelingen in het internationale krachtenveld van staten en (andere) internationale organisaties rond de OVSE van groot belang. Daarom zal hieronder kort worden ingegaan op de gevolgen voor de OVSE van de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 en van de Amerikaans-Russische verhoudingen. Tevens zullen de veranderde taakstelling en uitbreiding van de NAVO, van de Europese Unie en van de Raad van Europa aan de orde worden gesteld. Tot slot van deze paragraaf zal kort worden teruggeblikt op de gevolgen voor de OVSE van het einde van de Koude Oorlog.

Evenals in menig andere organisatie hebben de aanslagen in New York en Washington en de daarop ontbrande militaire strijd in Afghanistan, ook in de OVSE de bestrijding van terrorisme bovenaan de agenda geplaatst. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat op de ministeriële vergadering van de OVSE in Boekarest, op 3 en 4 december 2001, het actieplan ter bestrijding van het terrorisme als belangrijkste resultaat is opgevoerd. In januari 2002 heeft het Portugese voorzitterschap van de OVSE de voormalige Deense minister van Defensie Jan Troejborg, benoemd tot persoonlijk vertegenwoordiger voor terrorisme.<sup>1</sup>

Twee in het oog springende ontwikkelingen die de OVSE in dit verband raken, zijn de internationale coalitie ter bestrijding van het terrorisme die de Verenigde Staten hebben gesmeed en de zoektocht naar een nieuwe verhouding tussen de Verenigde Staten en de Russische Federatie. De internationale coalitie tegen het terrorisme telt landen waarmee de Verenigde Staten en hun bondgenoten voor 11 september nauwelijks wilden samenwerken. '11 september' heeft de internationale politiek in beweging gebracht en wel op zodanige wijze dat loyaliteiten in korte tijd lijken te zijn verschoven en de politieke tegenstanders van gisteren de coalitiegenoten van vandaag kunnen zijn. Hoe duurzaam deze verschuivingen zijn, dient te worden afgewacht. De Centraal-Aziatische landen Kazachstan, Kyrgyzstan, Oezbekistan en Tadzjikistan maken deel uit van de coalitie en zijn nauw betrokken bij de militaire operaties in en rond Afghanistan en bij de humanitaire hulp voor de Afghaanse bevolking. Door zijn ligging kan ook Turkmenistan zich niet onttrekken aan de nasleep van '11 september'. Deze gebeurtenissen hebben de landen uit Centraal-Azië op de internationaal-politieke kaart geplaatst. De vraag is hoe dit uitwerkt op hun positie en standpuntbepaling in de OVSE.

Een ander belangrijk gevolg van de aanslagen van 11 september, dat zich ook in de OVSE doet voelen, is de herdefiniëring die momenteel aan de gang is van de verhouding tussen de Verenigde Staten en de Russische Federatie. Voor de bestrijding van het terrorisme lijkt sprake te zijn van toenadering tussen de beide grote mogendheden: de Russische Federatie heeft volledige medewerking verleend aan de militaire strijd in Afghanistan, onder andere door het verstrekken van inlichtingen, door de Noordelijke

1 Zie hiervoor de brief van minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen aan de Tweede Kamer van 11 december over de Ministeriële Raad te Boekarest, 3-4 december 2001 en het persbericht *Chairman-in-Office names former Danish Minister as Personal Representative for Terrorism* (Press Release OSCE, 29 January 2002).

Alliantie militair te steunen en door het gebruik van vliegvelden met de bovengenoemde Centraal-Aziatische staten te coördineren. Ook heeft de Russische Federatie medewerking toegezegd bij “search and rescue”-operaties, heeft ze haar luchtruim opengesteld voor humanitaire hulp en heeft ze geen bezwaar aangetekend tegen de Amerikaanse aanwezigheid in Georgië, ook al bestaat daar in Moskou weerstand tegen. De dynamiek die de strijd tegen het terrorisme na ‘11 september’ heeft gekregen, heeft ook de gewapende strijd in Tsjetsjenië in een ander licht gesteld. Het verschil in beoordeling van deze strijd als een zaak van onderdrukking van de rechten van de mens aan de ene kant of een gerechtvaardigde gewapende strijd tegen terroristen aan de andere kant, lijkt naar de achtergrond gedrongen.

Ook de Amerikaans-Russische verhoudingen rond de NAVO lijken op een nieuwe leest te worden geschoeid. Niet alleen is de NAVO bezig zich om te vormen van een defensie-organisatie naar een Europees-Atlantische veiligheidsorganisatie, ook is vanuit de NAVO het aanbod gedaan om met de Russische Federatie nauwer samen te werken in een NAVO-Rusland Raad, waarin gezamenlijke besluitvorming en actie tot de mogelijkheden moeten gaan behoren. Midden 2002 zal de NAVO hierover voorstellen aan Rusland doen. Tegelijk spelen in de Amerikaans-Russische betrekkingen de plannen om de NAVO met nieuwe leden uit te breiden, waarbij ook (één of meer van de) Baltische staten tot de kansrijke kandidaten moeten worden gerekend. Daarnaast zijn ook de Amerikaanse eenzijdige opzegging van het ABM-verdrag, de daarop volgende gematigde Russische reactie en de uitkomsten van het overleg om te komen tot een verdere, bilaterale vermindering van de nucleaire wapens, van betekenis voor de Amerikaans-Russische betrekkingen.

Een volgende belangrijke verandering in de internationale omgeving van de OVSE is de geplande uitbreiding van de Europese Unie met Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Slowakije, de Baltische staten, Roemenië, Bulgarije, Cyprus, Malta en Turkije. In het algemeen, mede afhankelijk van het thema, voegen de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie zich naar de standpunten van de Europese Unie in de OVSE. Aangezien de Europese Unie, naast de uitbreiding, er ook naar streeft de buitenlands-politieke en militaire samenwerking tussen de lidstaten te verdiepen, lijkt het niet vergezocht te menen dat ook dit streven, op termijn, gevolgen voor de OVSE zal hebben. Tot de Raad van Europa zijn, in de loop van de jaren negentig, een groot – en nog steeds groeiend – aantal Midden- en Oost-Europese landen toegetreden. Hiermee is tegelijk de rol van de Raad van Europa aan verandering onderhevig. Naast de juridische dimensie krijgt langzamerhand de politieke dimensie van de Raad van Europa tekening. Hierdoor komen de OVSE en de Raad van Europa geregeld op elkaars terrein en een enkele keer in elkaars vaarwater.

De hervorming en de uitbreiding van de NAVO en van de Europese Unie werpen in toenemende mate hun schaduw vooruit: er ontstaat mede daardoor in de OVSE een scheidslijn tussen de lidstaten van deze organisaties en de landen met een perspectief op toetreding aan de ene kant, en de overige landen, die dit perspectief ontberen, aan de andere kant. Van belang is voorts dat de Verenigde Staten en de Russische Federatie, op voet van gelijkwaardigheid, deel uitmaken van de OVSE. Echter, naarmate de Amerikaans-Russische verhoudingen verbeteren en, daarnaast, naarmate de NAVO en de Europese Unie meer lidstaten gaan tellen en zich actiever opstellen in kwesties van Europese veiligheid, boet de OVSE aan politiek gewicht in. Dit klemmt des te meer omdat ook de Raad van Europa zich manifesteert op terreinen waarop de OVSE zich beweegt.

Een deel van de hier beschreven ontwikkelingen die de internationale omgeving van de

OVSE bepalen, heeft zich al langer geleden voorgedaan. Begin jaren negentig heeft de OVSE zich moeten aanpassen aan de gevolgen van het einde van de Koude Oorlog. Dit einde heeft weliswaar de deling van Europa in twee blokken beëindigd, maar ook zijn oudere, historische tegenstellingen weer aan de oppervlakte gekomen. De internationaal-politieke naschokken van de aardbeving van 1989 - 1991 – de eenwording van Duitsland en het uiteenvallen van het Oostblok en de Sovjet-Unie – hebben zich in de jaren negentig het sterkst doen voelen in Midden- en Oost-Europa, op de Balkan en op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie. Deze naschokken hebben aanpassingen, beleidsmatig en institutioneel, noodzakelijk gemaakt. Organisaties zijn verdwenen (Warschaupact en Comecon; de WEU bestaat slechts in zeer afgeslankte vorm voort); andere zijn in de verhoudingen in Europa wezenlijke samenwerkingsverbanden gebleken, zij het dat in de loop van de tijd taken en missie, alsmede de samenstelling van de deelnemende staten zijn veranderd. Zoals hiervoor al is beschreven, geldt dit niet alleen voor de OVSE, maar ook voor bijvoorbeeld de NAVO, de Europese Unie en de Raad van Europa. Voor de OVSE zijn in het bijzonder het uiteenvallen van het Oostblok en van de Sovjet-Unie van betekenis geweest. Deze zorgden voor een groei van het ledental, voor een veranderend takenpakket en voor een aanzienlijke wijziging van het politieke krachtenveld in en om de OVSE.

De internationaal-politieke verhoudingen in en rond Europa zijn door de gebeurtenissen op en na 11 september voor een tweede keer – na de omwentelingen van 1989 - 1991 – danig in beweging gebracht. Dit roept de vraag op hoe de internationaal-politieke orde in en rond Europa er de komende tijd uit zal zien en welke rol hierin is weggelegd voor de OVSE. In het vervolg van dit advies zal nader op deze vraag worden ingegaan.

## **I.2 Van CVSE naar OVSE: een korte terugblik**

In 2000 is herdacht dat de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) toen officieel 25 jaar bestond. De besprekingen die hebben geleid tot de oprichting van de CVSE zijn in 1973 begonnen. Uiteindelijk is in 1975 de Slotakte van Helsinki aanvaard door de staatshoofden en regeringsleiders van de 35 deelnemende landen (de Europese staten minus Albanië, plus de Verenigde Staten en Canada). De slotverklaring bevatte drie delen, die aanvankelijk de 'manden' van Helsinki werden genoemd en tegenwoordig worden aangeduid als dimensies:

- afspraken op het gebied van veiligheidspolitiek, in het bijzonder gericht op het bevorderen van wederzijds vertrouwen. Tegenwoordig wordt dit de veiligheidspolitieke dimensie genoemd;
- afspraken gericht op het bevorderen van samenwerking op het gebied van economie, wetenschap, technologie en milieu. Tegenwoordig wordt dit de economische en ecologische dimensie (EED) genoemd;
- afspraken die de bevordering van menselijke contacten en, vooral, van de naleving van de rechten van de mens tot doel hebben. Deze worden in het algemeen onder de noemer gebracht van de menselijke dimensie.

Bij het begin van de onderhandelingen in 1973 liep de inzet van Oost en West sterk uiteen. De toen nog bestaande Sovjet-Unie en de overige Oostblok-staten zagen de CVSE vooral als een Europese veiligheidsconferentie, waarin de bestaande grenzen in Europa formeel zouden worden erkend en de Oost-Europese invloedssfeer zou worden bevestigd. De Verenigde Staten en hun bondgenoten streefden daarentegen een dialoog op het gebied van veiligheid en wapenbeheersing na en hechtten veel waarde aan de gedachtewisseling over de rechten van de mens. De tien beginselen van de Slotakte van Helsinki reflecteerden ieders inzet in voldoende mate, zodat deze in 1975 kon worden vastgesteld.

In de beginselen van Helsinki werd onder andere de onschendbaarheid van grenzen vastgelegd en werden de rechten van de mens onderschreven en tot voorwerp van zorg van de betrokken staten verklaard. Bovendien werd verklaard dat staten zich dienden te onthouden van inmenging in elkaars interne aangelegenheden.<sup>2</sup> Gezien het compromiskarakter en de innerlijke tegenstrijdigheden werd over de betekenis van de Slotakte van Helsinki zeer verschillend gedacht. Omdat de Westerse landen zich in zijn ogen neerlegden bij de internationale politieke status quo in Europa sprak Solzhenitsin over het verraad van Oost-Europa door het Westen. Immers, met 'Helsinki' zou de Sovjet-expansie van na 1945 worden gelegitimeerd en daarmee de geldende politieke en geo-strategische verhoudingen van de Koude Oorlog, zo was de vrees van Solzhenitsin.<sup>3</sup> Omdat onvoldoende ontspanning van het Helsinki-proces werd verwacht voor Oost en West schreef de *New York Times*:

"The 35-nation Conference on Security and Cooperation in Europe, now nearing its climax after 32 months of semantic quibbling, should not have happened. Never have so many struggled for so long over so little."<sup>4</sup>

In 1975 werd ook afgesproken dat het diplomatieke overleg in het kader van de Slotakte van Helsinki zou worden voortgezet. Dit overleg zou bekend worden als het Helsinki-proces. De eerste twee vervolgbijeenkomsten – in Belgrado 1977 - 1978 en in Madrid 1980 - 1983 – leverden weinig resultaat op vanwege de toen nog heersende Oost-West-tegenstelling. Alleen op het gebied van militaire vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen werd enige vooruitgang geboekt, wat resulteerde in maatregelen waarbij landen inzicht gaven in hun militaire opbouw en installaties. Doel hiervan was vertrouwen te kweken en de mogelijkheid te verkleinen van aanvallen als gevolg van misverstanden. Meer vooruitgang, ook op andere terreinen, werd geboekt op de vervolgconferentie van Wenen in de periode 1986 - 1989.

Inmiddels bleken in de praktijk van de Koude Oorlog de beginselen van Helsinki een geducht wapen te vormen voor al diegenen die in de communistische landen ijverden voor persoonlijke vrijheid en voor politieke rechten. In veel landen ontstonden zogeheten Helsinki-groepen die zich richtten op de verwezenlijking van de politieke rechten in eigen land, die immers door hun regering internationaal waren onderschreven. Ook rapporteerden deze groepen over schendingen van die rechten. En zo had het Helsinki-proces een onbedoeld gevolg: steeds vaker beriepen ijveraars voor de rechten van de mens zich op beginselen van de Slotakte. Terugblikkend constateert Kissinger, zelf in 1975 als Amerikaans minister van Buitenlandse Zaken sceptisch over de Slotakte:

2 Bloed, A. ed. (1993), *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Basic Documents*, Dordrecht: Kluwer

3 Everts, Ph.P. (1994), De CVSE en de Raad van Europa, in: *Tussen orde en chaos* – A. van Staden (red.) (Rijksuniversiteit Leiden, DSWO Press), p. 66.

4 "European 'Security' ..... And Real Détente" (*New York Times*, 21 juli 1975, p. 20). Deze passage uit het commentaar wordt aangehaald in Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York, Simon and Schuster, 1994), p. 760.

“[H]eroic reformers in Eastern Europe used Basket III [de dialoog over de rechten van de mens] as a rallying point in their fights to free countries from Soviet domination. ( ... ) The European Security Conference thus came to play an important dual role: in its planning stages, it moderated Soviet conduct in Europe and, afterward, it accelerated the collapse of the Soviet empire.”<sup>5</sup>

En zo heeft de CVSE bijgedragen aan de omwentelingen in de periode 1989 - 1991 – van de val van de Berlijnse muur tot het uiteenvallen van het Oostblok en, uiteindelijk, de Sovjet-Unie – waar ze zelf de gevolgen van ondervindt.

Op een bijzondere top van de CVSE kwamen staatshoofden en regeringsleiders, in november 1990, ‘Het Handvest van Parijs voor een nieuw Europa’ overeen. Hierin werd weliswaar de Koude Oorlog begraven, maar, daarvoor kwam, behalve het onderstrepen van het belang van democratie en markteconomie, niet zo heel veel in de plaats. Wel werd het belang van de voorkoming van conflicten onderstreept en werd de CVSE op dat vlak een belangrijke rol toegedacht. Daarnaast werd vooruitgang geboekt op het gebied van wapenbeheersing door de aanvaarding van het CSE-verdrag en door uitbreiding van het aantal CSBM's.<sup>6</sup> Bovendien werd een eerste, lichte institutionalisering van de CVSE overeengekomen, in de vorm van jaarlijkse bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken, de installatie van het Comité van Hoge Ambtenaren, de oprichting van een klein secretariaat, de oprichting van een parlementaire assemblee e.d.

In 1994 werd de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking omgedoopt tot de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking (OVSE) om daarmee het karakter van een permanente organisatie met eigen taken te onderstrepen.<sup>7</sup> De nieuwe organisatie werd overigens niet op een verdrag gebaseerd: net als de CVSE bleef de OVSE een politieke organisatie waarin de afspraken tussen landen niet juridisch bindend zijn. Midden jaren negentig verwerft de OVSE wel de status van regionale organisatie van de Verenigde Naties onder hoofdstuk VIII van het Handvest.

De werking van de OVSE berust tot op de dag van vandaag op de politieke bereidheid van de deelnemende staten hun onderlinge betrekkingen en hun interne beleid te onderwerpen aan gemeenschappelijke, politieke afspraken. Deze stellen begrenzings aan het politieke verkeer: van deelnemende staten wordt verwacht dat ze zich houden aan de overeengekomen ‘omgangsvormen’, ten opzichte van elkaar en ten opzichte van hun burgers. Dat doen de betrokken staten niet altijd, maar de gemaakte afspraken zijn wel de norm. Onttrekken de deelnemende staten zich aan de norm – zie Tsjetsjenië, zie Joegoslavië, zie de bevroren conflicten – dan kan in de OVSE worden gevraagd om rekenschap en verantwoording; de OVSE kan evenwel niets afdwingen. Deze traditie van overleg en consultaties, die door de jaren heen in de OVSE is opgebouwd, heeft overigens wel geholpen de politieke veranderingen in Europa en in de individuele landen te kanaliseren en is daarom op zichzelf waardevol.

5 Zie *Diplomacy*, pp. 759, 760.

6 Het gaat hier om het verdrag ter vermindering van de Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE-verdrag), gesloten in 1990 en om verdere afspraken op het gebied van vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen (CSBM's) die tot doel hebben inzicht te verschaffen in de militaire opbouw en militaire installaties van de betrokken landen.

7 Feitelijke gegevens zijn ontleend aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)/fact sheet* (juni 2001).



Onder andere door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en Joegoslavië groeide, in de loop van de jaren negentig, het aantal deelnemende staten van de OVSE tot 55. Deze staten, maar ook de Midden-Europese landen, zochten echter vooral toenadering tot de NAVO en de Europese Unie. In de eerste helft van de jaren negentig werd veelal gesproken over “interlocking institutions” om het complementaire karakter van de verschillende (veiligheids)organisaties te onderstrepen. In dit licht moet ook het aanbod van de NAVO en het GOS worden gezien om in opdracht van de OVSE (en/of van de Verenigde Naties) vredesoperaties uit te voeren. In de praktijk is het daar voor wat betreft de OVSE niet van gekomen. Het is in deze periode dat de internationale gemeenschap op zoek is gegaan naar antwoorden op de etnische spanningen en conflicten die zich voordeden rond minderheden, onder andere in het voormalige Joegoslavië en in de Kaukasus. Het Nederlands initiatief te komen tot instelling van de functie van Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) van de OVSE stamt uit deze tijd. De Hoge Commissaris is in de loop van de jaren negentig uitgegroeid tot een paraplu van de OVSE. Max van der Stoep – die deze functie tot en met juni 2001 heeft bekleed – slaagde er in, met zeer beperkte financiële middelen en met een beperkt politiek instrumentarium, etnische spanningen in tal van landen te helpen verminderen. Inmiddels is de Zweedse diplomaat Ekeus aangetreden als HCNM. Los van de vraag op welke wijze deze precies zijn mandaat zal invullen – het is nog te vroeg daarover iets te zeggen – is het duidelijk dat de functie van HCNM zich in het hart bevindt van de OVSE en haar nader gestroomlijnde activiteiten.

Om voormalige communistische landen te helpen de overgang naar een democratisch politiek stelsel vreedzaam te doen verlopen, werd begin jaren negentig, wat later is gaan heten het ‘Office for Democratic Institutions and Human Rights’ (ODIHR) in het leven geroepen. Het ODIHR helpt landen verkiezingen te organiseren, onder andere door training en opleiding, en moedigt landen aan verkiezingswaarnemers uit te nodigen, zodat het verloop van verkiezingen inzichtelijk is voor buitenstaanders. Inmiddels verandert de verkiezingswaarneming door ODIHR in omvang en van karakter. Het aantal landen waar het noodzakelijk is de integriteit van verkiezingen te bewaken en vast te stellen, neemt langzamerhand af. Daarentegen beperkt de waarneming zich niet tot de dag van de verkiezingen, maar strekt zij zich uit over de organisatie van en de aanloop naar de verkiezingen. Zo wordt onder andere gekeken naar de registratie van kiezers en kandidaten, naar de rol van de media, naar de wijze waarop informatie wordt versprekt en campagne wordt gevoerd, naar de organisatie van het stemmen en naar de uiteindelijke installatie van degenen die zijn gekozen. In enkele gevallen, zoals in Bosnië en Kosovo, heeft de OVSE de organisatie van de verkiezingen op zich genomen. De waarneming gebeurt dan door andere organisaties.<sup>8</sup>

Ook de organisatie van het overleg in de OVSE is in de loop van de tijd veranderd. Tegenwoordig staat de Permanente Raad in het overleg in de OVSE centraal. Daarin zijn de 55 deelnemende staten vertegenwoordigd op het niveau van ambassadeurs. Hierin kunnen alle onderwerpen aan de orde worden gesteld die in de OVSE spelen. Eén van de deelnemende staten zit de Permanente Raad voor. Deze voorzitter wisselt jaarlijks en wordt in de zogenoemde trojka bijgestaan door het inkomende en uitgaande voorzitterschap. Naast de Permanente Raad is er het Forum voor Veiligheidssamenwerking,

8 Zie hiervoor onder andere de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen over de ministeriële raad van de OVSE in Wenen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000 - 2001, 26 355, nr. 4, 28 maart 2001).

dat zich in hoofdzaak bezighoudt met veiligheidspolitieke onderwerpen en wapenbeheersing. Het overleg op het gebied van wapenbeheersing kent zijn eigen cyclus van voorzitters en zijn eigen werkritme. De secretaris-generaal van de OVSE – momenteel de Slowaakse diplomaat Kubis – ondersteunt in hoofdzaak het voorzitterschap van de Permanente Raad bij zijn coördinerende rol en speelt slechts een bescheiden zelfstandige rol.

De OVSE is als organisatie danig gegroeid. Het aantal missies is in de tweede helft van de jaren negentig hand over hand toegenomen en het budget is in dezelfde periode veelvoudig. De structuur om aan de missies leiding te geven, alsook om geschikt personeel te werven voor de missies en om het budget verantwoord te besteden zijn daarbij achtergebleven. Hoewel de OVSE bezig is aan een imposante inhaalslag om deze organisatorische tekortkomingen te boven te komen, hebben deze het overleg binnen de organisatie menigmaal bemoeilijkt en in de hand gewerkt dat de Permanente Raad in de praktijk een groot deel van zijn bijeenkomsten besteedt aan overleg over uitvoering van eerder genomen beslissingen en (budget)beheer. Ondanks de groei van het budget blijft de OVSE een relatief goedkope organisatie voor de deelnemende staten.<sup>9</sup> Op de besluitvorming, het voorzitterschap en de missies wordt in hoofdstuk II nader ingegaan.

### **I.3 De taken en dimensies van de OVSE**

Tijdens de Koude Oorlog fungeerde de CVSE als multilateraal forum dat een platform bood voor overleg tussen Oost en West. De contacten op politiek en diplomatiek niveau waren schaars en alleen al daarom vervulde de CVSE een waardevolle functie. Voorwerp van overleg waren de internationaal overeengekomen normen op het gebied van de rechten van de mens en maatregelen op het gebied van wapenbeheersing, dit laatste in een poging vertrouwen te scheppen en de kans op misverstanden en verrassingsaanvallen te minimaliseren. Zoals is beschreven in I.1 ontmoeten de landen van Oost en West elkaar na de omwentelingen van 1989 - 1991 geregeld, in het bijzonder in en rond de NAVO en de Europese Unie.

Met het wegvallen van de Oost-Westtegenstelling is ook de functie van de C/OVSE als ontmoetingsplaats tussen de blokken weggevallen. Het spreekt daardoor niet langer vanzelf dat de OVSE hét platform is voor overleg en dialoog, te minder daar de landen van Oost en West elkaar tegenwoordig ook in andere fora ontmoeten. Aangezien de CVSE aan haar functie van ontmoetingsplaats tussen Oost en West gedurende de Koude Oorlog haar bestaansrecht ontleende, hoeft het geen verbazing te wekken dat bij haar opvolger, de OVSE, momenteel onzekerheid bestaat over haar rol en taken.

Kortweg kan de kerntaak van de OVSE worden omschreven als het bevorderen van veiligheid en (proberen te) voorkomen van conflicten. Centraal daarbij staan de begrippen “comprehensive security” en “cooperative security”; beide kunnen worden vertaald met alomvattende veiligheid en veiligheid die in samenwerking dient te worden bereikt. Beide zijn in de loop van de jaren negentig geïntroduceerd in een poging – na het wegvallen van de functie van ontmoetingsplaats tussen de blokken – een vlag te vinden die de lading dekt van alle activiteiten die de OVSE in de loop van de tijd is gaan ontplooiën. “Comprehensive security” betekent dat veiligheid niet alleen in militaire termen

9 Het totale budget van de OVSE bedroeg in 2001 200,8 miljoen Euro, waarvan ruim 75% werd uitgegeven aan veldactiviteiten. Zie *OSCE – Facts and figures*, <http://www.osce.org/general/budget/>.

wordt gedefinieerd. Factoren van uiteenlopende aard – onder andere economisch, ecologisch, sociaal, schendingen van de rechten van de mens of van minderheden – kunnen aan de basis van conflicten liggen. De OVSE kan zich bij conflictvoorkoming of bij wederopbouw dan ook richten op zeer verscheiden aspecten van (on)veiligheid. Aan het begrip “cooperative security” ligt de gedachte ten grondslag dat veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken landen of partijen en dat deze daarom niet *tegen* maar *met* de ander tot stand dient te worden gebracht. Nadeel van beide begrippen is dat ze geen focus, geen zwaartepunt bieden voor de activiteiten die de OVSE ontplooit. Er kunnen geen criteria uit worden afgeleid welke taken wel bij de OVSE horen en welke niet. Met “comprehensive” of “cooperative security” als grondslag kan de OVSE – weliswaar vaak met goede argumenten – zeer uiteenlopende activiteiten ontplooiën. En dat gebeurt dan ook.

Ondanks de introductie van de omnibusbegrippen van “comprehensive security” en “cooperative security”, bestaat nog altijd onvoldoende samenhang in de veelheid en verscheidenheid van activiteiten van de OVSE. Deze begrippen zijn zo ruim dat ze er onvoldoende aan hebben bijgedragen de veiligheidsbelangen van de OVSE-staten op elkaar af te stemmen. Overigens is de OVSE geen verdedigingsorganisatie. Collectieve defensie is nooit het oogmerk geweest. De OVSE heeft immers geen machtsmiddelen om veiligheid in en tussen de deelnemende staten tot stand te brengen.

Nadat, in het begin van de jaren negentig, de OVSE een belangrijke rol werd toebedacht bij de voorkoming van conflicten, kreeg de OVSE in de loop van de jaren negentig ook taken op de gebieden van de vreedzame beslechting van geschillen tussen staten, de beheersing van crises (crisismanagement) en de wederopbouw na conflicten. De activiteiten van de OVSE op de gebieden van wapenbeheersing en de menselijke dimensie liepen gewoon door.<sup>10</sup>

Welke omschrijving ook voor het takenpakket van de OVSE wordt gebruikt, duidelijk is dat de deelnemende staten er niet in zijn geslaagd om het inhoudelijke vacuüm van de OVSE, ontstaan na het wegvallen van de Oost-West tegenstelling, adequaat en ondubbelzinnig op te vullen.

Hieronder zal kort worden ingegaan op de activiteiten die de OVSE in het kader van haar drie dimensies ontplooit.

### *1.3.1 De veiligheidspolitieke dimensie van de OVSE*

De OVSE is de enige pan-Europese veiligheidsorganisatie. Eigenlijk is zij iets meer dan dat, want niet alleen alle Europese staten nemen deel aan het overleg in de OVSE, ook de Verenigde Staten, Canada en de Centraal-Aziatische staten zitten rond de tafel. De OVSE mag dan niet de overkoepelende betekenis hebben gekregen die sommigen ervan verwachtten, in het Forum voor Veiligheidssamenwerking in Wenen wordt wel wekelijks overlegd over veiligheidspolitiek tussen 55 landen. Eerder, in 1.2, is aangegeven dat dit overleg en deze consultaties op zich waardevol zijn.

Om stabiliteit te helpen scheppen en crises te dempen, kent de veiligheidspolitieke dimensie van de OVSE een verscheidenheid aan instrumenten als vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen op militair gebied (onder andere openheid van defensieplanning en aanmelding van troepenbewegingen), wapenbeheersing (met de

<sup>10</sup> <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>

mogelijkheid van controle op de naleving van afspraken), vroegtijdige waarschuwing en actie via voortdurende consultaties, het uitsturen van missies, de HCNM en de vreedzame beslechting van geschillen door arbitrage. Verschillende van de genoemde instrumenten kunnen ook functies hebben voor de andere dimensies van de OVSE. Het instrument van de geschillenbeslechting is overigens in de praktijk nog niet gebruikt.

Op de top van de OVSE van staatshoofden en regeringsleiders in 1999 is het Handvest over Europese Veiligheid ondertekend. Hierin worden onder andere veiligheidsrisico's voor het OVSE-gebied geanalyseerd, zoals internationaal terrorisme, georganiseerde misdaad, drugshandel, de verspreiding van kleine en lichte wapens, acute economische veranderingen, milieuvervuiling en instabiliteit in het Middellandse Zeegebied of Centraal-Azië. Het Handvest herbevestigt de taken van de OVSE op het gebied van de veiligheidspolitiek en de elementaire beginselen van de OVSE. Het bijbehorende platform voor coöperatieve veiligheid bevat maatregelen ten behoeve van de samenwerking van de OVSE met andere internationale organisaties.

In januari 2002 is bovendien het *Open Skies*-verdrag in werking getreden. Dit biedt verdragspartijen de mogelijkheid vanuit vliegtuigen elkaars militaire installaties en opstelling te inspecteren. Ook het grondgebied van de Verenigde Staten en Canada valt onder de werking van dit verdrag, wat niet het geval is bij andere wapenbeheersingsverdragen die onder de vleugels van de OVSE zijn gesloten. Het *Open Skies*-verdrag kan worden opgevat als één grote vertrouwenwekkende maatregel op militair gebied en draagt als zodanig beperkt bij aan de verdere openheid in de OVSE op militair gebied.

Idealiter dient elke bedreiging van de veiligheid in het OVSE-gebied op de agenda van het overleg in de OVSE te verschijnen. In de praktijk gebeurt dat echter lang niet altijd of pas in een stadium waarin een conflict al is uitgebroken. Ten slotte hoeven betrokken staten niet te reageren wanneer in de OVSE een conflict aan de orde wordt gesteld. Daarnaast heeft de OVSE te kampen met enkele zogenoemde 'bevroren conflicten', waarop zij, ondanks de bovengenoemde instrumenten, onvoldoende vat heeft weten te krijgen om een oplossing dichterbij te kunnen brengen. Het gaat onder andere om Nagorno Karabach (waar Azerbeidzjan en Armenië tegenover elkaar staan), Georgië - Ossetië (waarbij naast de direct betrokken partijen ook de Russische Federatie een rol speelt) en om Moldavië - Transdnjestrië. Overigens heeft de OVSE-missie ter plaatse in sommige van deze gevallen wel een staakt-het-vuren weten te bewerkstelligen of geholpen bij het organiseren van de inzameling van wapens en/of de vernietiging van munitie.

De vraag is in hoeverre de aanpak in de veiligheidspolitieke dimensie van de OVSE nog relevant is voor de veiligheidskwesties waarmee de landen van de OVSE te maken hebben. Zo stamt het overgrote deel van de resultaten op het gebied van wapenbeheersing nog uit de periode van de Koude Oorlog of van vlak daarna. Het verdrag over Conventionele Stabiliteit in Europa (het CSE-verdrag), de vertrouwenwekkende maatregelen op militair gebied en het *Open Skies*-verdrag zijn in een ander licht komen te staan nu tal van staten militair samenwerken, in hoofdzaak in en rond de NAVO. Het Forum blijft steken in technisch getint overleg over al gemaakte afspraken op het gebied van wapenbeheersing, terwijl over een nieuwe veiligheidsagenda momenteel geen overeenstemming kan worden bereikt in Wenen. De achtergrond hiervan is de wens die bij veel deelnemende staten leeft – doch niet bij alle – om de relatief zelfstandige positie van het Forum voor Veiligheidssamenwerking te beëindigen en hiervan een voorbereidend comité te maken voor het overleg in de Permanente Raad. Zo zou de mogelijkheid ontstaan om veiligheidsvraagstukken beter in hun politieke context te plaatsen en

bovendien het overleg in de OVSE kunnen worden gestroomlijnd. Zolang deze kwestie niet naar tevredenheid kan worden opgelost, kan in het Forum voor Veiligheidssamenwerking, zoals gezegd, geen overeenstemming over een nieuwe veiligheidsagenda worden bereikt.

*De OVSE teert nog te veel op successen uit het verleden waar het gaat om wapenbeheersing. De AIV beveelt het Nederlands voorzitterschap aan te bezien – en in de OVSE te bespreken – welke van de bestaande afspraken op het gebied van wapenbeheersing in de huidige, internationale veiligheidssituatie prioriteit verdienen. Tevens is het van het grootste belang dat het Forum voor Veiligheidssamenwerking niet de aansluiting verliest met het overleg en de consultaties in de OVSE in het algemeen en die in de Permanente Raad in het bijzonder. Welke vorm daarvoor wordt gevonden (het Forum als voorbereidend comité van de Permanente Raad, een volledige fusie tussen beide overlegfora of andere modaliteiten) is van minder belang dan dat de veiligheidspolitieke dimensie van de OVSE volwaardig blijft functioneren. Mist het Forum voor Veiligheidssamenwerking deze aansluiting, dan dreigt het politiek irrelevant te worden.*

### *1.3.2 De economische en ecologische dimensie*

De economische en ecologische dimensie van de OVSE (EED) krijgt in het algemeen minder aandacht dan de veiligheidspolitieke en humanitaire dimensie. Dit gold al voor de periode van de Koude Oorlog en geldt nog steeds. Alleen gedurende de jaren 1989 - 1991, direct na het einde van de Koude Oorlog, stond de EED meer in de belangstelling omdat de voormalige communistische landen voor hun overgang naar een markteconomie hoopten hun voordeel te kunnen doen met de EED. Later zijn deze landen zich hiervoor gaan richten op andere internationale organisaties, de Europese Unie in het bijzonder.

In de Slotakte van Helsinki uit 1975 spraken de 35 staten die toen deel uitmaakten van de CVSE, de overtuiging uit dat 'efforts to develop co-operation in the fields of trade, industry, science and technology, the environment and other area's of economic activity contribute to the reinforcement of peace and security in Europe, and in the world as a whole'.<sup>11</sup> Alomvattende veiligheid (zie 1.3), zo is tot op de dag van vandaag de leidende gedachte in de OVSE, vindt haar wortels mede in een gezonde economie en daarop gebaseerde handelsrelaties. Tegen deze achtergrond werd in het kader van de Slotakte de zogenoemde 'tweede mand' voor economische samenwerking in het leven geroepen. Sinds 1975 zijn diverse bijeenkomsten belegd waarin is geprobeerd aan deze afspraken nader inhoud te geven. In het bijzonder de 'Conferentie inzake Economische Samenwerking in Europa' in Bonn in 1990 leverde enkele voor die tijd – de Muur was gevallen, maar de Sovjet-Unie bestond nog – aansprekende resultaten op. Deze lagen op zulke uiteenlopende terreinen als de omarming van de idee van de vrije markt, de relatie tussen een democratisch systeem van besluitvorming en economische en sociale vooruitgang, de waarde van individueel eigendom, zakenpartners die hun eigen beslissingen kunnen nemen (en niet langer worden gezien als louter een schakel in een geleide economie), het recht van vrije vakvereniging, etc.<sup>12</sup>

11 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa*, publicatie nr. 115, Den Haag, 1976, p. 269. Het citaat is de openingszin van de 'tweede mand' van de Slotakte.

12 Het document van de bijeenkomst te Bonn is afgedrukt in: Bloed (ed.), 1993, p. 425 e.v.

In 1992 besloot de CVSE-ministerraad in Praag tot de oprichting van het Economisch Forum.<sup>13</sup> Door conferenties en seminars te organiseren, door standaarden en normen voor gedrag op het vlak van de economie en het milieu voort te brengen en uit te dragen en door samenwerking te zoeken met relevante internationale organisaties, ontwikkelde de EED zich tot wat zij nu is. Voorlopig sluitstuk van deze ontwikkeling is het besluit een coördinator voor de economische en milieuactiviteiten van de OVSE aan te stellen.<sup>14</sup>

Al met al mag de conclusie zijn dat de EED van de OVSE gaandeweg vorm heeft gekregen, ook al zijn de resultaten beperkt en krijgt zij gemiddeld minder aandacht dan de veiligheidspolitieke en de humanitaire dimensie. Dit gebrek aan aandacht wordt wel geweten aan het gebrek aan economische deskundigheid bij de delegaties van de deelnemende staten bij de OVSE in Wenen.<sup>15</sup> Belangrijker in dit verband is misschien wel dat de OVSE niet over fondsen beschikt om economische ontwikkeling te stimuleren. Hier is de OVSE in het nadeel ten opzichte van andere internationale organisaties, de Europese Unie in het bijzonder, aangezien deze veelal wel één of andere vorm van stimulerend beleid kunnen voeren. De OVSE beschikt wel over – zeer beperkte – negatieve sancties, maar niet over positieve.

Met het oog op de beperkingen die de OVSE op dit vlak kent, rept Thomas Price, tot halverwege 2001 de economisch coördinator van de OVSE, van de vier c's: de OVSE dient, in het kader van de EED, vooral als katalysator op te treden ("catalyzing"); de juiste mensen rond de tafel te krijgen ("convening") teneinde bij te dragen aan de voorkoming of oplossing van de economische of ecologische aspecten van tegenstellingen of conflicten; bij te dragen aan de publieke bewustwording ("consciousness-raising"), in het bijzonder van de afspraken die regeringen van deelnemende staten hebben gemaakt; tot slot dient de OVSE zich in EED-kader niet bezig te houden met het inventariseren van economische en ecologische risico's van deelnemende staten ("cataloguing"), aangezien andere organisaties hier op grond van hun deskundigheid en ervaring beter toe in staat zijn.<sup>16</sup>

De AIV is van oordeel dat de OVSE zich in het kader van de EED in hoofdzaak dient te richten op conflictvoorkoming en op het indammen van tegenstellingen. Deze doelen kan de OVSE nastreven door als katalysator op te treden in de samenwerking met andere internationale organisaties die zich bewegen op de gebieden economie en/of milieu. Door hun mandaat, deskundigheid en opgedane ervaring kunnen andere organisaties, beter dan de OVSE, gerichte en doeltreffende activiteiten op dit vlak ontplooiën.

13 De doelstellingen van het economisch forum zijn "to give political stimulus to the dialogue on the transition to free-market economies, to suggest practical means of developing free-market systems and economic co-operation, and to encourage activities with relevant international organizations", zie <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>.

14 De economisch coördinator is belast met "strengthening the ability of the Permanent Council and the OSCE institutions to address economic, social and environmental aspects of security". Voor een verdere omschrijving van zijn taken, zie: <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>.

15 Zie voor dit oordeel onder andere Price, T.L. (november 2001), The OSCE's economic dimension: Lessons learned, in: *Helsinki Monitor*, (pp. 165 – 176), p. 167.

16 Price, 2001, p. 169 – 171.

De OVSE dient in dit verband vooral als platform te fungeren voor informatie-uitwisseling over activiteiten met andere internationale organisaties op het vlak van economie en milieu. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de Europese Unie, de Wereldbank, het IMF, de OESO, de ERBD en de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties. In het bijzonder zou de OVSE zich op dit vlak dienen te richten op de landen die – vooralsnog – geen perspectief hebben op toetreding tot de Europese Unie, aangezien kan worden verwacht dat deze landen zich het meest ontvankelijk zullen tonen voor assistentie en steun van de OVSE in het kader van de voorkoming van conflicten.

### *1.3.3 De menselijke dimensie*

De menselijke dimensie is altijd van eminente betekenis (geweest) voor de OVSE. Hiervoor is al gewezen op het gebruik door de Helsinki-groepen in toenmalige communistische landen van de normering op het gebied van de rechten van de mens. Richtte men zich gedurende de Koude Oorlog in hoofdzaak op menselijke contacten, informatie-uitwisseling en cultuur, met de vervolgconferentie in Wenen van 1986 - 1989 kwam het overleg over normstelling en over institutionalisering pas goed op gang. Sinds die tijd is ook de term menselijke dimensie in zwang. De huidige afspraken op dit gebied zijn in belangrijke mate na 1989 gemaakt. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan het 'Handvest van Parijs voor een nieuw Europa' uit 1990, maar ook aan de resultaten van de bijeenkomsten over de menselijke dimensie in Kopenhagen uit 1990 en in Moskou uit 1991, het rapport van de OVSE-bijeenkomst van deskundigen over nationale minderheden in Genève uit 1991 en de besluiten van de top van Helsinki uit 1992.<sup>17</sup> De institutionalisering van de menselijke dimensie heeft onder andere plaatsgevonden met de oprichting van het 'Office for Democratic Institutions and Human Rights' (ODIHR) en de Vertegenwoordiger voor de Vrijheid van de Media. Ook al staan de activiteiten van de HCNM in eerste instantie ten dienste van de voorkoming van conflicten, deze zijn ook van belang voor de menselijke dimensie.

Gedurende het begin van de jaren negentig hebben in het bijzonder Midden- en Oost-Europese staten zich beijverd om bij te dragen aan de normstelling op het gebied van de rechten van de mens. Opvallend in dit verband was het optreden van de Sovjetdelegatie, die, op het moment dat net een coup poging in Moskou was verijdeld en de Sovjetunie verkrumelde, vergaande voorstellen deed over de bescherming van democratisch gekozen regeringen tegen ondemocratische krachten, over democratische controle van de strijdkrachten en over juridische waarborgen tijdens een door de regering uitgeroepen uitzonderingstoestand. Inmiddels mag de opvatting dat vrede en veiligheid het best zijn gediend met democratie, "the rule of law" en de rechten van de mens tot het OVSE-acquis worden gerekend.<sup>18</sup> Deze horen bij het alomvattend veiligheidsbegrip van de OVSE.

De uitvoering van de gemaakte afspraken op het gebied van de menselijke dimensie staat centraal bij de periodieke implementatiebijeenkomsten, die in hun huidige opzet sinds 1993 worden gehouden. Momenteel buigt een zogenoemde denktank onder

<sup>17</sup> In Paragraaf 8, Helsinki Summit Declaration is nog eens bevestigd, wat al in 1991 in Moskou was vastgelegd, namelijk dat de verbintenissen en afspraken op het gebied van de menselijke dimensie "are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not exclusively belong to the internal affairs of the States concerned".

<sup>18</sup> Top van Istanbul, *Charter for European Security*, 19 november 1999, paragraaf 14.

leiding van de Noorse permanent vertegenwoordiger Eide zich over een andere aanpak van deze bijeenkomsten met het doel de effectiviteit ervan te vergroten. De klacht die wel wordt gehoord, onder andere van NGO's, is dat op deze conferenties alle afspraken in hun geheel aan de orde komen, wat wel dikke rapportages oplevert, maar geen besluiten met politieke doorwerking. Een andere klacht is dat er te weinig sprake is van een dialoog, aangezien voor het overgrote deel kwesties aan de orde worden gesteld die spelen in het Oosten van Europa, op de Balkan of op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie. Dit leidt tot de klacht dat met twee maten wordt gemeten. De discussie over een andere aanpak richt zich onder andere op de gedachte deze bijeenkomsten te beperken tot enkele onderwerpen, dus een beperkte agenda, wat de mogelijkheid van uitdieping van de dialoog biedt. Tevens wordt bekeken hoe vaak implementatiebijeenkomsten dienen te worden gehouden en wat de relatie dient te zijn met het overleg in de Permanente Raad. Daarnaast wordt bekeken op welke wijze NGO's nauwer bij de implementatiebijeenkomsten kunnen worden betrokken. Belangrijke NGO's als Amnesty International laten geregeld verstek gaan omdat zij menen dat van hun deskundigheid onvoldoende gebruik wordt gemaakt en dat de implementatiebijeenkomsten onvoldoende opleveren.

Ook in de OVSE-missies komt de menselijke dimensie aan bod. In het algemeen is een verwijzing ernaar opgenomen in het mandaat van missies; in enkele gevallen, zoals bijvoorbeeld bij Kosovo, Bosnië of Kroatië, vormt de menselijke dimensie zelfs de kern van het mandaat. In het recente verleden, bij de inmiddels afgeronde missies in Estland, Letland en Oekraïne, maakten kwesties rond nationale minderheden deel uit van het mandaat. Bijna alle missies kennen een lid dat is belast met de menselijke dimensie ("human rights officers"). Volgens afspraak sluit ODIHR 'Memoranda of Understanding' met landen, op de naleving waarvan het nauw toeziet. Menselijke veiligheid en de menselijke dimensie zijn dan ook stevig verankerd in de veldactiviteiten van de OVSE. Daarom leeft in Wenen, in het kader van de bovenomschreven discussie over een andere aanpak van de implementatiebijeenkomsten van de menselijke dimensie, de gedachte om voortaan ook de "human rights officers" voor deze bijeenkomsten uit te nodigen.

Op het vlak van de menselijke dimensie bestaat een nauwe samenwerking tussen de OVSE en de Raad van Europa. De onderwerpen waarmee beide organisaties zich bezighouden, overlappen elkaar grotendeels, zoals daar zijn bescherming van de rechten van de mens, de waarneming van verkiezingen, de versterking van de democratie en het juridisch systeem en de bescherming van minderheden. Ook het lidmaatschap van de OVSE en de Raad van Europa vertoont in toenemende mate overlap, zij het dat de Verenigde Staten en Canada – andere landen daargelaten – geen lid zijn van de Raad van Europa. Hoewel de beide organisaties hun inspanningen meer en meer op elkaar afstemmen, gaat het in incidentele gevallen nog mis. Zo heeft de concurrentiestrijd om toegang tot Tsjetsjenië de zaak van het op de hoogte blijven van hetgeen zich afspeelt in en rond de gewapende strijd aldaar, geen goed gedaan. Hoewel de OVSE en de Raad van Europa zich in de tweede helft van 2001 tegen elkaar hebben laten uitspelen, kan niet worden ontkend dat de afstemming van activiteiten de laatste jaren aanmerkelijk is verbeterd. De uitwisseling van informatie tussen beide organisaties verloopt goed. De vraag is of inmiddels de tijd rijp is om ook gemeenschappelijke activiteiten te



ontwikkelen.<sup>19</sup> Aangezien Nederland vanaf november 2003 (ook) het voorzitterschap van de Raad van Europa bekleedt, verkeert het in een unieke positie de mogelijkheden hieromtrent te onderzoeken.

#### *1.3.4 Verwevenheid van de drie dimensies van de OVSE*

Gezien de centrale plaats die het begrip alomvattende veiligheid inneemt in de OVSE, zijn de veiligheidspolitieke, de economische en ecologische en de humanitaire dimensie van de OVSE nauw met elkaar verweven. Om stabiliteit te bevorderen, veiligheid te bereiken, dan wel conflicten te voorkomen kunnen de drie dimensies van de OVSE niet los van elkaar worden gezien. Bekeken vanuit het begrip van alomvattende veiligheid, zijn ze alle drie onontbeerlijk. Immers, het overgrote deel van de problemen en kwesties die spelen op het gebied van veiligheid, kent, naast veiligheidspolitieke, ook economische en/of humanitaire aspecten. In dit licht is de laatste jaren tijdens menige OVSE-bijeenkomst gewezen op de fundamentele betekenis van de EED voor de activiteiten van de OVSE.

Ook Van der Stoep heeft in zijn hoedanigheid van HCNM het belang van de verwevenheid van de drie dimensies van de OVSE geregeld onderstreept.<sup>20</sup> Tegenwoordig wordt nog zelden bestreden dat economische factoren van belang zijn voor conflictpreventie, ook wanneer minderheden in het geding zijn. Bij een verslechtering van de economische toestand van een land is de kans op sociale spanningen groot. Treden deze werkelijk op, dan komen minderheden al snel in aanmerking voor de rol van zondebok. De andere kant van de medaille is dat een doeltreffende aanpak van minderheden-kwesties vaak investeringen in sociaal-getinte projecten vereist, zoals taalonderwijs of televisie met programma's in minderhedentalen. Met relatief bescheiden middelen kunnen dan resultaten worden geboekt, terwijl, indien een conflict uitbreekt, de kosten van hulp achteraf veel groter zullen zijn.

De economische en ecologische aspecten van de problemen en kwesties die spelen op het gebied van veiligheid duiden op een verwevenheid van onderwerpen die tezamen de voedingsbodem kunnen vormen van tegenstellingen en conflicten. Daarom dient ook EED integraal deel uit te maken van de veiligheidsagenda van de OVSE, aldus Thomas Price.<sup>21</sup>

19 Zie hiervoor Netherlands Ministry of Foreign Affairs, *Alliance for Human Rights and Democracy* (The Hague, 5 June 1998) en de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen van 14 december 2001 over de relatie tussen de OVSE, de Europese Unie en de Raad van Europa. In het bijzonder de brief aan de Tweede Kamer laat zien, aan de hand van voorbeelden, dat de afstemming en uitwisseling van informatie tussen de Raad van Europa en de OVSE intensief is.

20 Recent nog schreef Van der Stoep: "De Balkan-landen hebben dringend behoefte aan economische stimulansen die een perspectief kunnen bieden voor meer welvaart in de toekomst. Dit is overigens ook in het licht van de inter-etnische problematiek van belang. In een neergaande economie met massale werkloosheid dreigen ook gevaren van toenemende spanningen tussen de verschillende etnische groeperingen". Van der Stoep, M. (oktober 1999), Is ineenstorting van multi-etnische staten in Zuidoost-Europa onvermijdelijk?, in: *Internationale Spectator*, pp. 517 - 518.

21 Op het *Fact Sheet Economic and Environmental Dimension* van de OVSE (januari 2001) wordt Price als volgt geciteerd: "Growing income disparities within and between countries have also contributed to heightening the risk of conflict. While the tensions that develop are often expressed in ethnic or religious terms, the underlying causes are economic".

Er zijn legio andere voorbeelden van deze verwevenheid. In dit verband kan onder andere worden gewezen op de onderlinge afhankelijkheid van de Centraal-Aziatische landen voor hun watervoorziening en op hun afhankelijkheid van Rusland op dit vlak, met alle milieuproblemen van dien; op de problemen met land en water in de Fergana vallei, waar Oezbekistan, Tadzjikistan en Kyrgyzstan aan elkaar grenzen; op de desastreuze gevolgen van de nucleaire proeven uit de Sovjet-tijd voor Kazachstan; op de gevolgen van de ramp met de kerncentrale van Tsjernobyl; en, tot slot, op het opdrogen en de vervuiling van het Aralmeer. De menselijke dimensie komt in beeld als men ziet dat een belangrijk aspect van de positie van nationale minderheden is gelegen in hun economische achterstelling. In dit verband is geregeld geweest, onder meer door de HCNM, op de achtergestelde positie van Roma en Sinti. Het patroon is dat een economische recessie de problemen verergert, ten gevolge waarvan de intolerantie ten opzichte van minderheden verder toeneemt doordat het gebrek aan werk en welvaart wordt afgewenteld op de meest kwetsbare groepen.<sup>22</sup> In dit verband kan worden gesproken van een vicieuze cirkel van slecht bestuur, endemische corruptie, armoede, milieudegradatie en schendingen van de rechten van de mens; een vicieuze cirkel die afdoet aan de veiligheid.<sup>23</sup>

Op grond van hoofdstuk I komt de AIV tot de volgende bevindingen:

- *De plaatsbepaling die hier is gegeven van de OVSE brengt de AIV tot de slotsom dat de OVSE – deels in aanvulling op, deels in samenwerking met andere internationale organisaties – nog altijd een waardevolle rol heeft te vervullen in de betrekkingen tussen de staten die aan de OVSE deelnemen.*
- *De OVSE biedt een wezenlijk platform voor voortdurende consultaties en overleg tussen de deelnemende staten. Deze traditie van overleg is op zichzelf van waarde. Daarnaast is de OVSE de enige regionale organisatie voor samenwerking op het gebied van veiligheid waarvan de Verenigde Staten en de Russische Federatie op voet van gelijkwaardigheid deel uitmaken. Bovendien is van belang dat de Centraal-Aziatische landen deel uitmaken van de OVSE.*
- *De begrippen “comprehensive security” en “cooperative security” zijn zo ruim dat ze nauwelijks beperkingen stellen aan de activiteiten en de taken van de OVSE. Deze kunnen zich bovendien afspelen in drie dimensies, ieder met eigen kenmerken en een eigen dynamiek. De OVSE is dan ook een regionale organisatie die het mandaat en de deskundigheid heeft om veiligheidsproblemen in een breed kader aan te pakken. De andere kant van de medaille is echter dat de OVSE een zeer brede waaier van taken en activiteiten kent. De OVSE vervult belangrijke taken, zoals politietaken, taken bij verkiezingswaarneming, veiligheidspolitiek optreden en taken op het gebied van de menselijke dimensie, die ieder op zich van betekenis zijn voor de veiligheid in Europa. Tegelijk zijn deze taken zo verscheiden dat niet altijd duidelijk is waar het zwaartepunt ligt of zou moeten liggen van de taakvervulling en activiteiten van de OVSE. Als gevolg hiervan is de OVSE een organisatie die veel en velerlei activiteiten ontplooit, waarvan de samenhang niet altijd duidelijk is en waarvan bovendien niet altijd evident is waarom de OVSE deze op zich neemt.*

22 Deze voorbeelden zijn afkomstig uit Price, 2001 en advies nr. 23 van de Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid, Den Haag, november 1996.

23 Price (2001), p. 169.

- *De AIV beveelt de Nederlandse regering aan, gedurende het voorzitterschap van de OVSE, inhoudelijke zwaartepunten te leggen bij de voorkoming van conflicten en de wederopbouw direct na conflicten, waarbij de deskundigheid van de OVSE in de veiligheidsdimensie, de economische en ecologische dimensie en de humanitaire dimensie centraal dient te staan. Dergelijke zwaartepunten kunnen helpen prioriteiten te stellen bij de taakuitoefening en activiteiten van de OVSE. (Nieuwe) activiteiten die in het kader van de OVSE worden ontwikkeld, dienen te worden getoetst op hun bijdrage aan de voorkoming van conflicten of aan de wederopbouw na afloop van conflicten.*

## II De OVSE: besluitvorming, voorzitterschap en inhoudelijke thema's

### II.1 Besluitvorming in de OVSE

#### II.1.1 De rol van de deelnemende staten

De OVSE is een organisatie die besluit bij consensus, een enkele nauw omschreven uitzondering daargelaten (consensus min één).<sup>24</sup> Van deze mogelijkheid is éénmaal gebruik gemaakt, namelijk in 1992, bij het uitsluiten van Joegoslavië van het overleg in de OVSE op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de zeer ernstige schendingen van de rechten van de mens in vooral Bosnië. Het zwaartepunt van de besluitvorming in de OVSE ligt bij de Permanente Raad in Wenen. Hier wordt doorlopend overlegd over kwesties die spelen in het OVSE-gebied. Ieder jaar fungeert een ander land als voorzitter van de OVSE. Een vertegenwoordiger van dat land zit de Permanente Raad voor.

Hoewel de OVSE in naam een organisatie is, kan zij op het vlak van de besluitvorming nauwelijks als zodanig worden aangeduid. In de praktijk vertoont de OVSE nog alle kenmerken van een conferentie. De institutionele inbedding van de besluitvorming is zwak: de voorbereiding van de besluitvorming berust bij de delegatie van het voorzitterschap, aangezien de secretaris-generaal van de OVSE hier de positie noch het apparaat voor heeft. De Permanente Raad kent geen hiërarchie van besluiten en er zijn geen procedures om te onderscheiden naar soorten besluiten. Kortom, er is nauwelijks een structuur voor de besluitvorming.<sup>25</sup> Daar komt bij dat, vanwege de regel van consensus, in beginsel voor iedere beslissing de instemming van de 55 deelnemende staten is vereist. Dat betekent tevens dat iedere deelnemende staat ieder besluit kan tegenhouden. De deelnemende staten zijn gerechtigd zich tot in detail met alle besluiten te bemoeien. En dat gebeurt dan ook, zij het dat uiteraard niet altijd alle staten tegelijk belangstelling voor een onderwerp aan de dag leggen. Dat varieert per onderwerp. Om de interesse en betrokkenheid van deelnemende landen vast te stellen, dient het voorzitterschap, ter voorbereiding van besluiten, zich te verstaan met tal van staten en er steeds op verdacht te zijn dat potentiële betrokkenen zich niet tekort gedaan voelen. Het gevolg van deze brede bemoeienis is dat de besluitvorming in de OVSE voor niet-betrokkenen ondoorzichtig is, traag verloopt en zich kenmerkt door een voortdurend

24 Een belangrijke uitzondering op de consensusregel is in de OVSE overeengekomen op de ministeriële vergadering in Praag in januari 1992 op het gebied van de menselijke dimensie. Besloten is dat "appropriate action may be taken ( ... ) if necessary in the absence of the consent of the State concerned, in cases of clear, gross and uncorrected violations of relevant CSCE commitments". De actie kan bestaan uit het afleggen van een verklaring of uit andere politieke stappen buiten het grondgebied van de betrokken staat. Ook in het kader van het Moskou-mechanisme, waartoe is besloten in oktober 1991, kunnen tien staten besluiten een rapporteur op pad te sturen in geval van zeer ernstige schendingen van de rechten van de mens. Hiertoe kan worden besloten tegen de wil van de staat in kwestie in. Zie voor een overzicht van de uitzonderingen op de consensusregel, Bloed, 1993, pp. 20 – 22.

25 Kenmerkend in dit verband is dat het uitroepen tot organisatie van de CVSE niet gepaard is gegaan met een wijziging van de instellingen (wel een enkele naamsverandering) of met een stroomlijning van de besluitvorming. Zie voor het betreffende besluit: *CSCE 1994 Summit, Budapest Decisions, strengthening the CSCE*, punt 1, p. 7.

zoeken van compromissen. Geen land is dan ook werkelijk tevreden over de genomen besluiten, noch over de wijze of het tempo van de besluitvorming.<sup>26</sup>

De besluitvorming wordt geregeld voorbereid in kleinere, meer informele groepen dan de Permanente Raad van 55 deelnemende staten, maar uiteindelijk dienen de besluiten formeel in de Permanente Raad te worden genomen. In het bijzonder de Europese Unie (zie onder), maar ook de NAVO spelen een rol bij de informele voorbereiding van de besluiten van de OVSE. In de terminologie van de OVSE wordt wel gezegd dat men de besluitvorming flexibel wil houden, maar in de praktijk komt het gebrek aan procedures en regels erop neer dat de OVSE zeer ontvankelijk is voor de opvattingen van de vijf grote deelnemende staten, de Verenigde Staten, de Russische Federatie, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.<sup>27</sup> Deze overleggen geregeld in de zogenoemde kwint, in het bijzonder over operationele kwesties. Daarnaast spelen deze landen ook individueel een belangrijke rol in de OVSE.

De Verenigde Staten hebben onmiskenbaar veel invloed in de OVSE. Bij individuele beslissingen waar de Verenigde Staten waarde aan hechten, weten ze hun invloed keer op keer kundig te maximaliseren. Voor de voorzitter van de OVSE is het dan ook zaak bij de voorbereiding van besluiten nauw voeling te houden met de vertegenwoordigers van de Verenigde Staten. Zonder Amerikaanse instemming komt er in de OVSE weinig van de grond. Ook geldt: als de Verenigde Staten ergens op tegen zijn in de OVSE, gebeurt het niet. Nadeel van het optreden van de Verenigde Staten is wel dat het hollen of stilstaan is: ofwel de Verenigde Staten voelen zich betrokken bij een besluit en doen er dan alles aan om de zaken zo veel mogelijk naar hun hand te zetten; ofwel zij achten zich niet betrokken bij een voorgenomen besluit en stellen zich passief op. Dit "stop - go" karakter van het Amerikaanse optreden, dat in de tijd en per onderwerp kan verschillen, kan het verloop van de besluitvorming voor andere landen onberekenbaar maken en daarmee onvoorspelbaar. Daar komt bij dat de Verenigde Staten op meerdere borden tegelijk kunnen schaken en kunnen bezien welke internationale organisatie het beste past bij de wijze waarop de Verenigde Staten een onderwerp behandeld willen zien.

Ondanks haar lidmaatschap van de kwint is de houding van de Russische Federatie ten aanzien van de OVSE en haar optreden in de organisatie de laatste jaren buitengewoon kritisch, zelfs in die mate dat ze het bestaansrecht van de OVSE geregeld in twijfel lijkt te trekken. Het Russisch ongenoegen is deels ingegeven door de gang van zaken binnen de OVSE, maar ook door ontwikkelingen buiten de OVSE. De hervorming en uitbreiding van de NAVO en de (verdere) toenadering tot 'Westerse' organisaties van landen die voorheen in de Sovjet- of Russische invloedssfeer lagen, blijven voor Moskou moeilijk te verteren. Deze heroriëntatie van de Russische Federatie ten opzichte van internationale organisaties beperkt zich niet tot de OVSE. Als terzijde kan in dit kader worden opgemerkt dat het Nederlands voorzitterschap in 2003 hoogstwaarschijnlijk te maken zal krijgen met de gevolgen voor de OVSE van de toetreding tot de NAVO van nieuwe lidstaten. Deze verdamping van haar macht en invloed leidt tot de klacht van de Russische Federatie dat ze elders wordt buitengesloten en dat met haar in de OVSE onvoldoende reke-

26 Zoals de AIV te horen kreeg over de besluitvorming bij de oriëntatiereis naar Wenen: "Everybody says it goes very well, but nobody is satisfied".

27 Nog op 21 juni 2001 zei de Amerikaanse vertegenwoordiger bij de OVSE: "We support efforts to strengthen the OSCE, ( ... ) but we have questions about proposals that would impose more rules, regulations, or bureaucratic procedure on our organization" (OVSE-document PC.DEL/382/01).

ning wordt gehouden bij de consultaties, zodat zich meer en meer zaken afspelen die haar niet welgevallig zijn. Nog recent – in december 2001 – heeft de Russische Federatie zich morrend neergelegd bij de sluiting van OVSE-missies in Letland en Estland. Zij was het niet eens met de vaststelling van de hoofden van deze missies dat hun opdracht was vervuld, doch vond onvoldoende steun hiervoor bij de overige deelnemende staten van de OVSE. Naar het oordeel van Rusland verzaakt de OVSE hiermee haar plicht (Russische) minderheden te beschermen.

De Russische Federatie dringt al lange tijd aan op een discussie over de plaats van de OVSE in de Euro-Atlantische verhoudingen en over hiermee verbonden hervormingen van de OVSE (“security model dialogue”).<sup>28</sup> De Verenigde Staten en tal van Europese landen – ruwweg NAVO-lidstaten, lidstaten van de Europese Unie en kandidaat-lidstaten voor beide organisaties – voelen daar weinig voor en hebben dergelijke discussies tot nog toe afgehouden, met Russische frustratie als gevolg. Ook voelde de Russische Federatie zich buitengesloten – niet geheel ten onrechte overigens – bij de besluitvorming over optreden van de OVSE in Kosovo en Macedonië, temeer daar dit optreden deel was van een bredere aanpak, met Amerikaanse en NAVO-betrokkenheid, die de Russische Federatie het gevoel gaf onvoldoende betrokken te worden. Daarnaast is de Russische Federatie in de OVSE bekritiseerd vanwege het trage tempo waarmee ze haar in november 1999 overeengekomen verplichtingen nakwam op het gebied van de terugtrekking van militair materieel, onder andere uit Moldavië en Georgië. Inmiddels is vastgesteld, op de ministeriële bijeenkomst van de OVSE in Boekarest in december 2001, dat Rusland deze verplichtingen is nagekomen, waarbij het opvallend is dat ook wordt aangetekend dat enkele ondergeschikte punten nog moeten worden geregeld.

Meer in het algemeen klaagt Moskou over geografische scheefgroei van de OVSE (zie hiervoor ook I.1.3). Dat wil zeggen dat de onderwerpen die in de OVSE op tafel komen eenzijdig zijn gericht op Oost-Europa, respectievelijk de Balkan of het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie. Dezelfde eenzijdig Oostwaartse gerichtheid geldt naar Russisch oordeel voor de missies die worden uitgezonden. Kaart de Russische Federatie – of een andere staat – een onderwerp of kwestie aan die speelt in West-Europa, dan ontmoet zij stilzwijgen. Rusland vat dit op als het meten met twee maten. Ook krijgt, in Russische ogen, de menselijke dimensie te veel aandacht in de OVSE en zouden de beide andere dimensies – veiligheidspolitiek en economie en ecologie – naar een gelijk niveau van activiteiten en overleg moeten worden gebracht. De Russisch-Amerikaanse toenadering na 11 september op het gebied van de bestrijding van het terrorisme – wat onder andere de kwestie Tsjetsjenië in een ander licht heeft geplaatst – en de voornemens die leven bij de NAVO om intensiever met Rusland samen te werken, hebben echter bijgedragen aan een klimaat waarin het mogelijk is geweest, in december 2001 in Boekarest, toch overeenstemming te bereiken over een ministeriële verklaring van de OVSE en tal van besluiten. Dit ondanks de Russische onvrede over de OVSE die een jaar eerder wel verhinderde dat overeenstemming werd bereikt. Van de besluiten springt het actieplan ter bestrijding van het terrorisme het meest in het oog.

28 Op de ministeriële vergadering van de OVSE in Boekarest drukte de Russische minister van Buitenlandse Zaken, Ivanov, zich als volgt uit: “Russia has been and continues to be in favor of inclusive and comprehensive renovation of entire scope of OSCE activities in order to ensure a decent place for the Organization in the international architecture of co-operation and security” (toespraak minister Ivanov voor de ministeriële vergadering van de OVSE in Boekarest, 3 december 2001).

De lijst van Russische klachten, die nog kan worden aangevuld met andere, leidt ertoe dat de Russische Federatie meer en meer afstand neemt van de OVSE en haar activiteiten. Dit, terwijl het bestaansrecht van de OVSE als pan-Europese veiligheidsorganisatie mede ligt in voldoende Russische betrokkenheid. Rusland lijkt steeds minder belang te hechten aan de OVSE: aan de ene kant vindt Moskou dat het geen baat heeft bij een organisatie die met twee maten meet (geen bescherming van Russische minderheden, wel voortdurend kritisch volgen van het Russisch optreden in Tsjetsjenië); aan de andere kant neemt voor de Russische Federatie de relevantie van de OVSE af naarmate de contacten met de NAVO aan intensiteit winnen.

*Ondanks de overeenstemming in Boekarest zou het daarom naar het oordeel van de AIV een verkeerd signaal zijn de Russische onvrede niet serieus te nemen. Vanzelfsprekend dienen de Russische opvattingen, stuk voor stuk, inhoudelijk op hun merites te worden beoordeeld. Wel beveelt de AIV aan dat het Nederlands voorzitterschap zich inspant om serieuze bespreking mogelijk te maken van kwesties die spelen in West-Europa, ondanks de huiver, of zelfs tegenstand, die het hierbij in de kring van partners kan ontmoeten. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de vrijheid van godsdienst, aan de integratie van minderheden en aan de deplorabele positie van veel Roma- en Sinti-groepen in West-Europa en aan vreemdelingenhaat.<sup>29</sup>*

Naast de Verenigde Staten en de Russische Federatie speelt de Europese Unie een belangrijke rol in de besluitvorming van de OVSE. Daarbij gaat het niet alleen om de vijftien lidstaten van de Europese Unie, maar ook om de kandidaat-lidstaten die zich in het algemeen richten naar de opvattingen van de Unie. Overigens speelt de besluitvorming binnen de Europese Unie zich voor de overige OVSE-landen achter gesloten deuren af. Zo is binnen de OVSE een blok van 28 landen ontstaan – meer dan de helft van de deelnemende staten van de OVSE, een enkelvoudige meerderheid dus – dat voor de besluitvorming in de OVSE van eminente betekenis is. Lidstaten van de Europese Unie voeren nog nauwelijks nationaal het woord. Het toegenomen gewicht van de Europese Unie heeft echter ook een prijs: bij het zoeken naar overeenstemming binnen de Unie komt het uiteindelijk standpunt in het algemeen neer op de gemeenschappelijke deler. In andere woorden: het spreken met één stem kan ten koste gaan van de kracht en duidelijkheid van de ingenomen standpunten. Vooral Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk blijven daarnaast nog op eigen titel opereren in de OVSE, bijvoorbeeld bij informeel (voor)overleg, zoals dat van de kwint. Dit doet niet zozeer af aan de invloed van ‘het blok van de Europese Unie’, maar beperkt wel de reikwijdte van de discussies binnen de Unie om tot gemeenschappelijke standpunten te komen.

Al met al biedt de besluitvorming in de OVSE vooral het beeld van een conferentie met een minimum aan procedures en regels en van een gesegmenteerd veld van deelnemers aan de besluitvorming, waarbij de uitbreiding van de Europese Unie en de NAVO in de OVSE een scheidslijn trekt tussen de lidstaten en kandidaat-lidstaten van deze organisaties aan de ene kant en de landen die dit perspectief niet hebben aan de andere

<sup>29</sup> Ten aanzien van de discussie over de vrijheid van godsdienst kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre hier twee rechten tegenover elkaar kunnen worden geplaatst, te weten de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Over een aspect van de vrijheid van godsdienst heeft de AIV eerder geadviseerd: *Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging*, advies no. 21, juni 2001. Dit advies is uitgebracht met het oog op een seminar van de OVSE over dit onderwerp, gehouden in Den Haag in juni 2001.

kant. Aangezien de landen zonder dit toetredingsperspectief zich in het algemeen in de regio's bevinden waar de missies van de OVSE actief zijn – zo dat al niet op hun eigen grondgebied is – lijkt het niet overdreven te stellen dat de OVSE te kampen heeft met een tweedeling.

#### *II.1.2 Is er een alternatief voor besluitvorming bij consensus?*

Zoals hiervoor al is aangegeven heeft de OVSE voor ieder besluit de instemming van de 55 deelnemende staten nodig. Binnen de OVSE-gemeenschap wordt dit gegeven geregeld tot norm verheven en als wenselijk gezien. “Het is zo en het hoort zo.” Er wordt dan op gewezen dat besluitvorming bij consensus de betrokkenheid waarborgt van alle staten, ook de kleinere. Inclusiviteit en transparantie zijn de trefwoorden. Door middel van voortdurende consultaties werkt de voorzitter langzaam naar overeenstemming. Binnen dit kader wordt gezocht naar mogelijkheden om de besluitvorming sneller en soepeler te laten verlopen, zoals “open ended working groups” als methode van vooroverleg over voorgenomen besluiten of het inschakelen van zogenoemde “friends of the chair” om het smeden van coalities te bevorderen. Met 55 staten kan een voorzitter geen overeenstemming bereiken zonder dergelijke methoden. Tegelijk wijst dit erop dat werkelijke betrokkenheid van alle 55 deelnemende staten bij de besluiten een illusie is. Praktisch is het al niet mogelijk 55 OVSE-staten te raadplegen over ieder besluit, laat staan dat ze alle 55 werkelijk een inbreng hebben. Het is daarom niet voor niets dat in de adviesaanvraag het voorkoken van besluiten als probleem wordt opgevoerd. In de Permanente Raad hebben vertegenwoordigers van kleinere landen betoogd dat gebrek aan transparantie van de besluitvorming in de OVSE een structureel probleem is.<sup>30</sup>

Tornen aan de consensusregel van de OVSE wordt ook vaak verworpen met de argumentatie dat wat kan worden gewonnen aan efficiëntie, teloor gaat aan het open, democratische karakter van de besluitvorming. Hierboven is de besluitvorming in de OVSE beschreven als ondoorzichtig, als traag en als een voortdurende zoektocht naar overeenstemming, waarbij lang niet alle 55 deelnemende staten zijn betrokken. Voor veel landen zijn de besluiten van de OVSE dan ook voldongen feiten. Op de veel geroemde openheid en het democratisch karakter kan dan ook wel worden afgedongen. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat van de ruim 120 besluiten die sinds de ministeriële bijeenkomst van Istanbul in november 1999 in de Permanente Raad zijn genomen, het overgrote deel een uitvoerend karakter heeft. Meer dan de helft van de besluiten heeft betrekking op veldactiviteiten van de OVSE (verlenging respectievelijk uitbreiding van mandaten; toewijzing van budgetten) en meer dan eenderde van de overige besluiten heeft te maken met (het stroomlijnen van) de dagelijkse activiteiten van de organisatie: agenda en overige modaliteiten voor OVSE-bijeenkomsten, budgetten en andere financiële aspecten, alsmede personele aangelegenheden en (her)benoemingen.<sup>31</sup> Aangezien het politieke karakter van de besluiten niet erg groot is, doet de vraag zich voor of de praktijk van besluitvorming in de Permanente Raad, met 55

<sup>30</sup> Het gaat onder andere om vertegenwoordigers van Armenië en Estland, zie *Compilation on Strengthening the OSCE – Relating to the work, structures and institutions of the OSCE* (Office of the Secretary-General, Vienna 28 June 2001), p. 9.

<sup>31</sup> Zie bijlage 2 *Besluiten van de Permanente Raad in de periode november 1999 – oktober 2001*. De gekozen periode is enigszins willekeurig, maar biedt wel een beeld van de aard van de besluiten in de OVSE.



ambassadeurs rond de tafel, wel de meest aangewezen methode is om besluiten te nemen.<sup>32</sup>

*In het licht van het voorafgaande beveelt de AIV het Nederlands voorzitterschap aan de efficiëntie van de besluitvorming op de agenda van de OVSE te houden.<sup>33</sup> Het is bekend dat in het verleden geen overeenstemming is bereikt over voorstellen die delegaties hieromtrent hebben gedaan. De meeste landen willen de consensusregel niet opgeven. Daarom zal in II.4 een procedure worden voorgesteld die beoogt hierin van buitenaf beweging te krijgen.*

## **II.2 Het voorzitterschap van de OVSE en de rol van Nederland**

### *II.2.1 Een algemene schets van het voorzitterschap van de OVSE*

Het voorzitterschap van de OVSE rouleert over de deelnemende staten. Ieder jaar fungeert een ander land als voorzitter. De belangrijkste taken van het voorzitterschap kunnen als volgt worden omschreven: 1. Het voorstellen van een agenda voor vergaderingen en deze voorbereiden en voorzitten, of het nu gaat om een top van staatshoofden en regeringsleiders van de OVSE, om de Permanente Raad of om andere vergaderingen; 2. Het nemen van initiatieven en het proberen te bereiken van overeenstemming over de kwesties en problemen die spelen in het OVSE-gebied. Een voorzitterschap wordt als succesvol beschouwd als het kwesties weet af te handelen en problemen tot een oplossing weet te brengen; 3. Het zorgdragen voor de continuïteit en voor de consistentie van beleid en besluitvorming. Een belangrijk instrument hiervoor is de trojka, die bestaat uit het voorafgaande, het vigerende en het aankomende voorzitterschap; 4. Het vertegenwoordigen van de OVSE naar buiten, in hoofdzaak in contacten met andere (internationale) organisaties.

Hiervóór, in II.1, is geconstateerd dat de OVSE eerder een conferentie is dan een organisatie. Vanwege het ontbreken van procedures en regels voor de besluitvorming hangt

32 In de periode tussen november 1999 (Istanbul) en medio oktober 2001 zijn slechts enkele besluiten over 'nieuwe' activiteiten, aandachtsgebieden of thema's genomen:

- opening van een kantoor in Osh, Kirgizstan (PC.DEC/399);
- instelling van een OVSE-missie in Joegoslavië, nadat dit land weer als volwaardig lid in de OVSE-familie is opgenomen (PC.DEC/401);
- regionale Strategie voor Zuidoost-Europa (PC.DEC/344);
- supervisie van de verkiezingen in Bosnië-Herzegovina (PC.DEC/350);
- actieplan voor "gender issues" (PC.DEC/353);
- versterking van de operationele capaciteit (REACT, "Operations Centre", herstructurering van het Secretariaat) (PC.DEC/364);
- ontwikkeling van een multi-etnisch politie-element voor Joegoslavië (PC.DEC/415);
- "trafficking in human beings" (PC.DEC/426);
- vergroting van de effectiviteit van de "Human Dimension Meetings" (PC.DEC/428).

33 Er zijn verschillende wijzen waarop kan worden begonnen de besluitvorming in de OVSE te stroomlijnen. Bijvoorbeeld kan worden gedacht aan: 1. gezocht kan worden naar methoden van besluitvorming waarvoor geen consensus is vereist. Veelal wordt hierbij gedacht aan het kwalificeren van de vereiste meerderheid, bijvoorbeeld door af te spreken dat een besluit is aanvaard indien 90% van de deelnemende staten voor zijn, die tezamen minimaal 90% dienen bij te dragen aan het budget van de OVSE; 2. er kunnen procedures en regels worden opgesteld om onderscheid te maken tussen uitvoeringsbesluiten en politieke besluiten, waarbij de laatste aan de consensusregel onderworpen zouden moeten blijven; 3. er kunnen kleinere groepen worden ingesteld, die namens de OVSE besluiten kunnen nemen.

op dit vlak veel van het voorzitterschap af, meer nog dan in andere organisaties. Het voorzitterschap vormt dan ook de spil van de OVSE. Voor het tot stand brengen van overeenstemming dient de voorzitter vooral de rol te spelen van bemiddelaar in standpunten en belangen (“honest broker”).

*Voorwaarden die Nederland kunnen helpen het voorzitterschap tot een succes te maken, zijn: 1. uitgesproken deskundigheid op de onderwerpen die in de OVSE spelen, in het bijzonder op die gebieden waar missies van de OVSE zijn ontplooid; 2. adequate politieke en diplomatieke voorbereidingen op de aanpak van deze onderwerpen, waarbij het van belang is dat het voorzitterschap voldoende inzicht heeft in hetgeen speelt in alle geledingen van de OVSE; 3. voldoende staf – zowel in Wenen als in Den Haag – en snelle communicatie tussen Den Haag en Wenen; 4. voldoende financiële middelen voor nieuwe initiatieven en projecten; 5. de minister van Buitenlandse Zaken dient het voorzitterschap politiek te dragen, wat tot uiting komt in betrokkenheid en frequent optreden. De minister van Buitenlandse Zaken vertegenwoordigt immers het hoogste politieke gezag dat in de organisatie voorhanden is. Hij, niet de voorzitter van de Permanente Raad, is het publieke gezicht van de OVSE naar buiten. Overigens is het wel zaak dat, daarnaast, het Nederlands voorzitterschap van de OVSE wordt gedragen door het gehele kabinet, aangezien ook andere departementen dan het ministerie van Buitenlandse Zaken moeten kunnen worden betrokken bij de uitvoering van OVSE-taken gedurende het voorzitterschap.*

De AIV heeft geen systematisch onderzoek gedaan naar de wijze waarop landen in het recente verleden het voorzitterschap van de OVSE hebben vervuld. Wel heeft de AIV zijn voordeel gedaan met de ervaringen van eerdere voorzitters, zoals deze hem zijn overgebracht. Deze zijn verspreid in het advies opgenomen. De motieven van verschillende landen om het voorzitterschap op zich te nemen, liepen danig uiteen; hun agenda's daarentegen verschilden aanmerkelijk minder. Als de agenda's van de recente voorzitters (Polen 1998, Noorwegen 1999, Oostenrijk 2000, Roemenië 2001 en Portugal 2002) worden bekeken – in het algemeen gepresenteerd tijdens de eerste bijeenkomst van de Permanente Raad na het Kerstreces – kan worden geconcludeerd dat het voorzitterschap weliswaar ieder jaar enkele eigen accenten probeert te leggen, maar zich toch in hoofdzaak richt op het stroomlijnen van de activiteiten en op het zo soepel mogelijk laten verlopen van de dagelijkse gang van zaken van de OVSE.<sup>34</sup>

*Op grond van de ervaringen van eerdere voorzitters van de OVSE komt de AIV tot de conclusie dat het internationale kader de leidraad vormt voor de vervulling van het voorzitterschap door Nederland. Met andere woorden: actuele internationale ontwikkelingen zijn bepalend voor de werkzaamheden van het voorzitterschap. Het is dan ook cruciaal dat de Nederlandse regering voorzieningen treft die het mogelijk maken snel te reageren en adequaat in te spelen op internationale ontwikkelingen.*

In het bijzonder de ervaringen van het Noorse voorzitterschap leren dat het van belang is dat de hoofdtaken van de OVSE-eenheid in Den Haag en van de delegatie in Wenen zo worden vervuld dat deze elkaar aanvullen.<sup>35</sup> Hiervoor zijn goede afspraken over de

34 Zie voor een overzicht, bijlage 3.

35 Beide hebben verschillende taken: de OVSE-eenheid in Den Haag ondersteunt de minister van Buitenlandse Zaken in zijn hoedanigheid van voorzitter van de OVSE, terwijl de OVSE-delegatie in Wenen tot taak heeft de Permanente Raad voor te zitten en de consultaties met andere delegaties bij de OVSE te voeren.

verdeling van bevoegdheden noodzakelijk. Daarbij kan worden aangetekend dat de ervaringen van eerdere voorzitterschappen daarnaast leren dat het aanbeveling verdient dat zowel het hoofd van de OVSE-eenheid in Den Haag, als de permanente vertegenwoordiger in Wenen – beiden met inachtneming van de eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid – direct toegang hebben tot de minister van Buitenlandse Zaken. Alleen dan kan de minister van Buitenlandse Zaken effectief en slagvaardig fungeren als voorzitter van de OVSE. Voorwaarde is dan wel dat tussen Den Haag en Wenen open en snel wordt gecommuniceerd.

Overigens bevindt Nederland zich in een goede uitgangspositie om het voorzitterschap van de OVSE met succes te bekleden. Naarmate bij de overige deelnemende landen minder de indruk bestaat dat het land dat het voorzitterschap bekleedt, een eigen, nationale agenda heeft, heeft het meer krediet en is het beter in staat zijn rol te spelen van bemiddelaar in standpunten en belangen. Nederland verkeert – bij het ontbreken van aspiraties het lidmaatschap van andere internationale organisaties te verwerven dan waarvan het al lid is, zoals de NAVO en de Europese Unie – in die positie.

### *II.2.2 De Nederlandse aanpak van het voorzitterschap*

Met de tijdige oprichting van een OVSE-eenheid in Den Haag, de aanstelling van een OVSE-coördinator die hieraan leiding geeft, de versterking van de Nederlandse delegatie bij de OVSE die in het vooruitzicht is gesteld en het tijdig reserveren van een budget ten behoeve van het voorzitterschap van de OVSE bereidt Nederland zich grondig voor op het bekleden van het voorzitterschap in 2003.<sup>36</sup> Niet alles, echter, laat zich van tevoren regelen. Voor het Nederlands voorzitterschap geldt, evenals voor eerdere voorzitterschappen, dat de internationale omstandigheden en de continuïteit van de activiteiten van de OVSE de gang van zaken tijdens het voorzitterschap in hoofdzaak zullen bepalen. Zou Nederland worden geconfronteerd met een internationale crisis – zoals bijvoorbeeld is gebeurd met het Noorse voorzitterschap in 1999 toen de “Kosovo Verification Mission” hals over kop moest worden teruggetrokken – dan is de aanpak van die crisis bepalend voor het succes of falen van het Nederlands voorzitterschap. In een dergelijk geval stellen de internationale omstandigheden de prioriteiten voor het Nederlands voorzitterschap. Ook het plaatsen van eigen, nationale accenten is alleen doeltreffend als deze aansluiten bij het huidige functioneren van de OVSE. Gebeurt dat niet, dan krijgen die geen vervolg onder een volgend voorzitterschap. Voorbeelden van het laatste zijn de rechten van het kind onder het Oostenrijks voorzitterschap en morele en spirituele waarden onder het Roemeens voorzitterschap.

*In dit licht bepleit de AIV bescheidenheid bij het formuleren van de doelstellingen die Nederland zich stelt voor het voorzitterschap van de OVSE; niet vanwege gebrek aan inhoudelijke ideeën of suggesties die zouden kunnen worden gedaan, maar omdat de praktijk uitwijst dat het plaatsen van nationale accenten slechts zeer beperkt mogelijk is. Immers, het adequaat reageren op internationale ontwikkelingen en de continuïteit van de activiteiten van de OVSE vormen op zich al een rijke en inhoudsvolle agenda die veel van het Nederlands voorzitterschap zal vergen. Voor de inhoudelijke ideeën en suggesties ten behoeve van het Nederlands voorzitterschap die wel worden gedaan, dient allereerst aansluiting te worden gezocht bij de lopende agenda van de OVSE en bij de in het voorjaar van 2001 in de OVSE gepresenteerde Nederlands – Duitse voorstellen. (Deze zullen in II.3 aan de orde worden gesteld.)*

Eerder, in I.3.4, is geconstateerd dat de OVSE een grote verscheidenheid van activiteiten ontplooit. Van deze activiteiten zijn slechts weinigen op de hoogte. Ook worden de activiteiten die de OVSE ontplooit niet of niet altijd aan de OVSE toegeschreven. Waar

het aan ontbreekt, is een politiek en publiek draagvlak voor de OVSE. Het zoeken van draagvlak voor hetgeen de OVSE doet, lijkt dan ook geboden. Daarmee zou het Nederlands voorzitterschap kunnen proberen enkele stappen in de goede richting te zetten. Politiek dient het Nederlands voorzitterschap bereid te zijn rekenschap af te leggen en zijn plannen van te voren uiteen te zetten. Daarnaast kan worden gedacht aan een meer adequate en actieve voorlichting van het publiek. Daarbij moet overigens wel worden aangetekend dat het voorkomen van conflicten zelden positieve publiciteit oplevert. Opereert de OVSE succesvol en breekt er geen conflict uit, dan is er weinig belangstelling van de media. Slaagt de OVSE er niet in een conflict te voorkomen, dan bestaat de kans dat er geen publieke belangstelling is voor de activiteiten van de OVSE in kwestie; is die belangstelling er wel dan is de kans groot dat deze negatief is gekleurd. Niettemin ontslaat dit de OVSE niet van de plicht naar politiek en publiek draagvlak te (blijven) zoeken.

*Als eerste stap op weg naar het scheppen van meer politiek draagvlak voor de OVSE, zou het Nederlands voorzitterschap kunnen voorstellen dat het fungerend voorzitterschap niet alleen aan het begin van zijn termijn zijn aanpak van het voorzitterschap en zijn plannen uiteenzet tegenover de gekozen volksvertegenwoordigers van de Parlementaire Assemblee van de OVSE, maar ook, tegen het einde van zijn termijn, rapporteert over de resultaten die zijn geboekt in het afgelopen 'voorzittersjaar'. Zolang deze suggesties niet op voldoende draagvlak kunnen rekenen, kan het Nederlands voorzitterschap dit vrijwillig op zich nemen.*

*De AIV beveelt verder aan dat de OVSE haar voorlichting versterkt en op dat vlak nader beleid ontwikkelt. Het Nederlands voorzitterschap kan hiertoe stappen zetten, onder andere door voor te stellen hiervoor structureel ruimere fondsen in de begroting van de OVSE te reserveren. Voorts kan worden onderzocht op welke wijze voorlichting in alle geledingen van de OVSE gestalte kan krijgen, waarbij ook de activiteiten in het veld dienen te worden betrokken.*

Het Nederlands voorzitterschap zal te maken krijgen met taken en onderwerpen die onder het huidige Portugese voorzitterschap, na de ministeriële bijeenkomst van Boekarest van december 2001, op de agenda van de OVSE staan. Hiervan springt de bestrijding van terrorisme het meest in het oog. Maar het gaat ook om onderwerpen als het streven naar evenwicht in de mate van aandacht voor de drie dimensies van de OVSE, versterking van de EED, samenwerking tussen de OVSE en andere internationale organisaties en het vergroten van de betrokkenheid van de burgers bij de activiteiten van de OVSE. Portugal heeft aangekondigd op het economisch forum aandacht te willen besteden aan water, in het bijzonder aan de schaarste van water in sommige regio's en de verdelingsvraagstukken en mogelijkheid van conflicten die daarmee gepaard gaan. Bovendien zijn er onderwerpen die voortdurend terugkeren op de agenda van de OVSE, zoals het aansturen van de missies en de inhoudelijke afwegingen die dat met zich brengt voor het voorzitterschap (zie ook II.2.3), maar ook de eerder genoemde 'bevroren conflicten' (Moldavië, Nagorno Karabach, Georgië). Bovendien lijkt het ieder jaar moeilijker te worden de begroting van de OVSE rond te krijgen. Achtergrond hiervan is de ontevredenheid over de huidige verdeling van de financiële bijdragen over de deelnemende staten.

*Om het Nederlands voorzitterschap zo effectief en efficiënt mogelijk te laten functioneren wordt aanbevolen in Wenen zoveel mogelijk gebruik te maken van "groups of friends", "open ended working groups" en speciale vertegenwoordigers van het voorzitterschap. Dit draagt bij aan het draagvlak van de besluitvorming en houdt, naast het*

*voorzitterschap, ook andere deelnemende staten intensief betrokken bij het reilen en zeilen van de OVSE.*

Zoals ieder voorzitterschap zal ook Nederland worden ondersteund door de secretaris-generaal van de OVSE en diens secretariaat. Daarbij dient te worden aangetekend dat de secretaris-generaal van de OVSE vooral functioneert onder de verantwoordelijkheid van het voorzitterschap en niet op eigen gezag. Er is een team op het secretariaat dat het voorzitterschap ondersteunt, in het bijzonder voor het aansturen van de missies (“program officers”). Over de positie van de secretaris-generaal en diens secretariaat is in de OVSE geregeld gesproken. Hoewel van voorstellen ter versterking van de positie van de secretaris-generaal en van het secretariaat veelal wordt betoogd dat ze cruciaal zijn voor het adequaat functioneren van de OVSE, zijn resultaten tot nog toe beperkt. Het is zeer de vraag of het Nederlands voorzitterschap in staat zal zijn deze discussie vlot te trekken.

*Daarom raadt de AIV het Nederlands voorzitterschap aan zich ten aanzien van de versterking van de positie van de secretaris-generaal en van het secretariaat te beperken tot kleine, doch concrete maatregelen, die het voorzitterschap zelf kan doorvoeren. Nederland heeft zich in het verleden een voorstander getoond van versterking van het secretariaat. In dit verband stelt de AIV voor, ten behoeve van opeenvolgende voorzitterschappen, het secretariaat van de OVSE te versterken met zoveel staf als noodzakelijk is voor de versterking van de continuïteit.<sup>37</sup> Deze stafleden zouden zich in het bijzonder dienen toe te leggen op het waarborgen van de continuïteit van het beleid van de OVSE bij wisselende voorzitterschappen en zich niet zozeer dienen te richten op de operationele taken van de OVSE, zoals de “program officers” ten aanzien van de missies; veeleer dienen zij zich te richten op ondersteuning van het voorzitterschap bij de beleidsvoorbereiding en bij de voorbereiding van besluiten in Wenen. Zolang deze suggestie nog niet is uitgevoerd, kan Nederland overwegen het secretariaat te versterken door daarvoor, voor eigen rekening, Nederlandse ambtenaren ter beschikking te stellen.*

### *II.2.3 De missies van de OVSE*

Anno 2002 zijn voor de OVSE meer dan twintig missies actief in gebieden waar zich tegenstellingen of conflicten voordoen.<sup>38</sup> Richtten deze zich in de eerste helft van de jaren negentig vooral op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie (onder andere de Baltische staten, Nagorno-Karabach, Moldavië en Georgië), later zijn meer en meer missies op de Balkan, in hoofdzaak op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië, actief geworden. Deze gerichtheid op het Oosten – waarover vanuit de betrokken landen en regio’s geregeld wordt geklaagd – verdeelt de OVSE in tweeën. Al eerder is gesignaleerd dat deze tweedeling als gevolg van het uitzenden van missies weliswaar begrijpelijke gronden heeft, maar ook een risico vormt voor het functioneren van de OVSE.

De taken die de OVSE uitvoert in Bosnië, op grond van het akkoord van Dayton en in het kader van de stabilisering en wederopbouw van Kosovo, vergen een verdere professionalisering van de organisatie. Opvallend in beide genoemde gevallen is, in de eerste plaats, dat niet de OVSE zelf tot deze missies heeft besloten, maar dat ze deze kreeg

<sup>37</sup> Deze gedachte is de commissie OVSE aangereikt door voormalig HCNM mr. M. van der Stoep in een gesprek op 28 september 2001. Hij dacht daarbij aan zo’n vijf a zes personen.

<sup>38</sup> Voor een overzicht van de missies en andere veldactiviteiten van de OVSE wordt verwezen naar bijlage 4.

toebedeeld zonder zelf aan de onderhandelingstafel te zijn vertegenwoordigd. Opvallend is verder dat, hoewel er vanaf een bepaald tijdstip, veel aandacht van de internationale gemeenschap en van de pers naar de stabilisering en naar de wederopbouw van Bosnië en Kosovo is uitgegaan, het aandeel van de OVSE hierin nauwelijks op haar conto werd geschreven. Dit geldt voor andere missies en andere activiteiten van de OVSE nog sterker. Als deze al worden opgemerkt buiten de kring van direct betrokkenen en ingewijden, worden de missies en/of de organisatie en waarneming van verkiezingen zelden in verband gebracht met de 'moederorganisatie' in Wenen. Dit heeft tot gevolg dat de OVSE, ondanks de aanzienlijk toename van haar activiteiten in de afgelopen jaren, nog altijd een voor buitenstaanders nauwelijks zichtbare organisatie is. Van daar dat in de hiervoor, in II.2.2 gegeven aanbeveling over publiek draagvlak nadrukkelijk de veldactiviteiten van de OVSE zijn betrokken.

De taken van OVSE-missies zijn velerlei. Deze kunnen uiteenlopen van noodhulp, het tegengaan en rapporteren van schendingen van de rechten van de mens en het bevorderen van de terugkeer van vluchtelingen tot het helpen bij het opzetten van een politiemacht, (hulp bij) de organisatie van verkiezingen en, meer in het algemeen, bijdragen aan de opbouw van democratie en rechtsstaat. De grootste missie is momenteel de al eerder genoemde OVSE-missie in Kosovo. Deze telt 1700 personen. Zoals gezegd heeft deze missie het oogmerk te helpen bij de stabilisering en wederopbouw van Kosovo. Nu de verkiezingen van 17 november 2001 goed zijn verlopen, zal het aantal missieleden in de loop van 2002 worden verminderd. Hulp bieden betekent overigens in veel gevallen – niet alleen in Kosovo – dat de betreffende missie zich gedwongen ziet, gezien haar aanwezigheid ter plaatse, het voortouw te nemen bij de oplossing van conflicten en de wederopbouw van politiek en maatschappij.

Deskundigheid van het voorzitterschap is van het grootste belang om de rapportages van de missies te beoordelen. Deze dienen te worden bekeken met oog voor politieke gevoeligheden voordat ze in de publiciteit worden gebracht. Een probleem waar ieder voorzitterschap tegenaan loopt, zijn de kleine, onopvallende missies. Vanwege tijdsbrek en vanwege de aandacht die noodzakelijkerwijs uitgaat naar politiek meer in het oog springende onderwerpen, krijgen deze niet altijd de aandacht die ze verdienen.

De duur van de missies van de OVSE kan zich over jaren uitstrekken, zelfs al zijn de politieke en sociale omstandigheden in het land in kwestie ingrijpend van karakter veranderd. In de praktijk is het wel zo – mede om budgettaire redenen – dat het mandaat van missies voor niet langer dan één jaar wordt vastgesteld. De verlenging voor een volgend jaar is echter een automatisme, tenzij er goede redenen zijn, waarover bovendien in de OVSE overeenstemming moet kunnen worden bereikt, om het mandaat van een missie niet te verlengen. In de praktijk wordt het mandaat van missies jaar op jaar verlengd en zijn missies jaren achtereen in het gastland aanwezig.<sup>39</sup> Dit heeft tot gevolg dat de missie in kwestie meer en meer een eigenstandig leven gaat leiden en de vraag niet hoeft te worden gesteld, waar het allemaal oorspronkelijk om was begonnen. Er is ook geen exit-strategie: hoe langer een missie in een land aanwezig is, hoe moeilijker het is de missie te beëindigen. Ook uit oogpunt van management is het geen goede zaak missies in de praktijk onbeperkt te laten voortduren.

*Daarom beveelt de AIV Nederland aan in de OVSE te bepleiten aan de aanwezigheid van missies van de OVSE in het vervolg een tijdshorizon te verbinden op zodanige wijze*

39 Voor de duur van de missies van de OVSE kan worden verwezen naar bijlage 4.

*dat wordt vastgelegd binnen welke termijn de doelstellingen van het mandaat van de missie dienen te zijn verwezenlijkt. Op die wijze worden de betrokken partijen en alle andere deelnemende landen in de OVSE veel meer dan nu het geval is, gedwongen een politieke dialoog te voeren over de situatie in het land dat de missie ontvangt. Daarnaast dwingt een tijdshorizon de regeringen van de betrokken landen en de hoofden van missies, sterker dan nu het geval is, binnen vastgestelde termijnen politieke en andere doeleinden te verwezenlijken. Dit versterkt de mogelijkheden tot sturing vanuit Wenen ten opzichte van de missies. Daarnaast kan worden onderzocht welke van de huidige missies in het veld op vergelijkbare wijze alsnog aan een tijdshorizon kunnen worden onderworpen.*

*In dit licht beveelt de AIV het Nederlands voorzitterschap verder aan de rapportage van missies aan de Permanente Raad in Wenen te standaardiseren en te onderwerpen aan vaste procedures van behandeling.*

*Met het oog op een adequate aansturing van missies beveelt de AIV het Nederlands voorzitterschap bovendien aan de praktijk voort te zetten om de "program officers" van het secretariaat te betrekken bij overleg over de missies. Het Roemeens voorzitterschap is hiermee in 2001 begonnen. Ook uit oogpunt van versterking van het secretariaat en van samenwerking tussen het voorzitterschap en het secretariaat, is er alles voor te zeggen hiermee door te gaan bij het Nederlands voorzitterschap.*

### **II.3 Het inhoudelijke werk in de OVSE: oude en nieuwe thema's**

In verband met de mogelijkheid en wenselijkheid van het plaatsen van eigen, Nederlandse accenten gedurende het voorzitterschap wordt hieronder kort ingegaan op vijf onderwerpen die al op de agenda staan van de OVSE, te weten: de Duits-Nederlandse voorstellen ter versterking van de OVSE, gender en de OVSE, Centraal-Azië, de politie-samenwerking en de rechtspersoonlijkheid van de OVSE.

In feite heeft Nederland al eerder 'eigen' accenten geplaatst door de presentatie van de gezamenlijke Duits-Nederlandse voorstellen ter versterking van de OVSE in mei 2001. De suggesties hebben betrekking op conflictpreventie, op vredehandhaving, op wapenbeheersing, op de versterking van de EED, op de Parlementaire Assemblee, op het (verder) operationaliseren van het Forum voor Veiligheidssamenwerking en op het verbeteren van de werkwijze van de OVSE. Deze voorstellen zijn gericht op het versterken van de uitvoering van de taken door de OVSE, ze geven nieuwe terreinen aan voor samenwerking en bevatten suggesties voor het verbeteren van de werkmethoden.<sup>40</sup> De

40 Duits-Nederlands paper: Ambassadeur Reinhard Bettzuege en Ambassadeur Johannes Landman, *Reviewing OSCE: food for thought and some possible steps forward*, PC. Del/271/01, 3 mei 2001. De concrete voorstellen zijn:

- "To develop integrated sub-regional strategies for actual or potential crisis zones.
- To strengthen the Office of the High Commissioner on National Minorities.
- A working group of the Permanent Council could look into peacekeeping roles for the OSCE.
- To explore the options for including paramilitary forces and additional regional CSBM's in the security dialogue.
- To consider the appointment of an OSCE Coordinator charged with Politico-Military matters, in particular small arms and light weapons issues.
- To further expand the OSCE's broad security concept by giving new impetus to the EED.
- To think about how to make best use of the political competence and influence of the Parliamentary Assembly. (vervolg noot op pag. 34)

Duits-Nederlandse voorstellen hebben de discussie over het functioneren van de OVSE, na de mislukte ministeriële bijeenkomst in Wenen van november 2000, nieuw leven ingeblazen. In die zin hebben ze hun werking gehad. Voor een deel zijn de voorstellen opgenomen in de verklaring van de ministeriële raad van Boekarest in december 2001 (versterking van de politieke dialoog en de versterking van de EED); voor een ander deel lijkt het Portugees voorzitterschap aandacht te willen besteden aan (elementen uit) de voorstellen (onder andere de operationalisering van het “Platform for Cooperative Security”). Voor enkele andere Duits-Nederlandse voorstellen bestaat binnen de OVSE onvoldoende draagvlak. Bijvoorbeeld de suggestie te streven naar verbetering van de werkmethoden in de OVSE door te komen tot een taakverdeling tussen de secretaris-generaal en het voorzitterschap heeft geen weerklank gevonden. Het ligt voor de hand gedurende het voorzitterschap voort te bouwen op die voorstellen waarvoor steun lijkt te bestaan.

Een volgend accent dat Nederland van plan is te plaatsen betreft *gender*. Mede door de inspanningen van Nederland is bij het ODIHR een gendercoördinator aangesteld. Tevens financiert Nederland projecten die beogen de rol van vrouwen en vrouwenorganisaties te versterken in democratiseringsprocessen en de naleving van de rechten van de vrouw te bevorderen. Tezamen met onder andere Canada, Duitsland, Noorwegen en Denemarken behoort Nederland tot de grote donoren van deze genderprojecten. Tijdens het Oostenrijks voorzitterschap is een OVSE-actieplan voor *gender* aanvaard en besproken op de implementatiebijeenkomst van de menselijke dimensie. Nederland is van plan hiermee door te gaan tijdens het Nederlands voorzitterschap in 2003. Bij deze activiteiten kan wel worden aangetekend dat ervoor moet worden gezorgd dat de focus voldoende gericht blijft op veiligheid en conflictpreventie. Daarnaast zou het Nederlands voorzitterschap zich kunnen richten op de verbetering van de procedures voor werving en selectie door de OVSE voor functies binnen de organisatie of voor veldactiviteiten, aangezien het op dit vlak aan genderbewustzijn ontbreekt.

Voorts kan worden vermeld dat in Wenen wordt overlegd over smokkel en zwarte handel (“trafficking”) als onderwerpen voor het door Nederland te organiseren economisch forum. “Trafficking” richt zich overigens niet alleen op vrouwenhandel, maar op mensenhandel in het algemeen en verder op illegale handel in en smokkel van wapens, drugs en geld. Onderwerpen als *gender* en “trafficking” spreken aan omdat ze betrekking (kunnen) hebben op alle OVSE-staten. Ze zijn als het ware geografisch neutraal en vormen in die zin een tegenwicht tegen de eerder gesignaleerde tweedeling in de OVSE.

Sinds de aanslagen op 11 september in de Verenigde Staten en de gewapende strijd in Afghanistan zijn de landen in Centraal-Azië terug uit het vergeetboek van de internationale politiek.<sup>41</sup> Het strekt de OVSE tot eer dat de organisatie al voor deze tijd

- (vervolg noot van pag. 33) To elaborate on how to bring together the respective organizations participating in the Platform for Cooperative Security for coordinated action.
- To introduce occasional informal meeting on the level of Political Directors in the country of the Chairmanship or in the margin of ministerial meetings.
- To further expand the Office of the Secretary-General.”

41 Gegevens zijn ontleend aan Lara Griffith, *The Impact of September 11 on Human Rights Defenders in Central Asia*. Conferentiepaper uitgereikt tijdens “The Dublin Platform of Human Rights Defenders”, Dublin 17 – 19 januari 2002. Zie ook Does, R. (februari 2002), Midden-Azië terug in de internationale belangstelling, in: *Internationale Spectator*, nr. 2, pp. 76 – 80.



aandacht besteedde aan Kazachstan, Kyrgyzstan, Tadzjikistan, Oezbekistan en Turkmenistan, onder andere door de aanstelling van een persoonlijk vertegenwoordiger van het voorzitterschap voor de Centraal-Aziatische landen.<sup>42</sup> Ook kennen deze landen alle één of andere vorm van OVSE-aanwezigheid op hun grondgebied. De vijf landen hebben een gemeenschappelijke geschiedenis als Sovjet-staat en delen een aantal problemen en belangen, maar sinds hun onafhankelijkheid van de Sovjet-Unie zijn de verschillen tussen deze landen aanzienlijk gegroeid. Met uitzondering van Turkmenistan maken deze landen deel uit van de coalitie ter bestrijding van het terrorisme en zijn er buitenlandse militaire troepen gestationeerd, in hoofdzaak afkomstig uit de Verenigde Staten. De regeringen van deze landen zijn autocratisch van aard en de schendingen van de rechten van de mens zijn ernstig en structureel. De Centraal-Aziatische landen, met uitzondering van Turkmenistan, zijn gaan samenwerken op politiek, economisch en humanitair vlak. Ze hebben het voornemen geformuleerd hun samenwerking verder vorm te geven, onder andere in het kader van de OVSE, maar ook in ander internationaal verband. Voor de Centraal-Aziatische landen zijn in het bijzonder de onderwerpen veiligheid (Ferganavallei – terrorisme, drugshandel, grensafbakening – en schaarste aan water), economie (onderontwikkeling en grote energievoorraden) en binnenlandse politieke transformatie (democratisering en bevordering van de rechten van de mens) van belang. Deze sluiten goed aan op de drie dimensies van de OVSE.

Hoewel begrip bestaat voor de Russische klacht over een tweedeling in de OVSE, mag die er niet toe leiden dat situatie van de rechten van de mens wordt veronachtzaamd in Oost-Europa, op de Balkan en in landen die in het verleden tot de Sovjet-Unie hebben behoord. Geconstateerd moet worden dat in de landen van Centraal-Azië grote problemen bestaan met de menselijke dimensie, zoals het ontbreken van vrije verkiezingen, onderdrukking van de vrijheid van meningsuiting, onderdrukking van de persvrijheid, onderdrukking van godsdienstige minderheden en gewetensbezwaarden, detentie zonder rechterlijk bevel, oneerlijke processen, wrede en onmenselijke behandeling van arrestanten en gedwongen psychiatrische behandeling van degenen die opkomen voor de rechten van de mens.

*De AIV beveelt de Nederlandse regering aan er tijdens het voorzitterschap op toe te zien dat deze schendingen van de rechten van de mens op de politieke agenda van de OVSE blijven staan. De betrokken regeringen dienen erop te worden gewezen dat deze schendingen in strijd zijn met de normen, waarden, regels en afspraken die gelden binnen de OVSE. Per geval zal moeten worden afgewogen of het effectief is door stille diplomatie, dan wel door het uitoefenen van politieke druk, bij te dragen aan een verbetering van de rechten van de mens in deze landen.*

Een volgend onderwerp waar het Nederlands voorzitterschap nadrukkelijk mee te maken zal krijgen, is de politiesamenwerking in de OVSE. Deze samenwerking wordt een steeds belangrijker thema, gezien het eminente belang van handhaving of herstel van de binnenlandse orde bij het voorkomen, beheersen of te boven komen van internationale crises. In de OVSE is inmiddels een 'Senior Police Advisor' aangesteld en is veel aandacht uitgegaan naar de training en opleiding van politiemensen, onder andere in Kosovo. De rechten van de mens maken deel uit van die training en opleiding. Hiervoor wordt ook gebruik gemaakt van deskundigheid van de Raad van Europa. Ook met

42 In het recente verleden was dit voormalig secretaris-generaal van de OVSE Hoeynck; met ingang van 2002 fungeert de Duitse diplomaat Salber als persoonlijk vertegenwoordiger van het voorzitterschap voor Centraal-Azië.

de Europese Unie wordt op dit gebied samengewerkt. De OVSE zou zich op dit vlak kunnen gaan richten op strategische steun aan landen die daarom vragen, bijvoorbeeld door te helpen de politie-organisatie in landen op poten te zetten of door deze te helpen hervormen.

Een laatste onderwerp waar het Nederlands voorzitterschap voortgang op kan proberen te boeken, is de rechtspersoonlijkheid van de OVSE. Tenslotte is Nederland hier traditioneel een voorstander van. Gedurende de jaren negentig is de discussie over de juridische status van de OVSE keer op keer tevergeefs gevoerd. Voor het functioneren van de OVSE zou het beter zijn indien ze rechtspersoonlijkheid zou hebben, niet alleen omdat het dan voor de OVSE mogelijk wordt overeenkomsten te sluiten, maar ook uit oogpunt van de rechtsbescherming en veiligheid van stafleden, onder andere in missies, en uit oogpunt van financiële en fiscale voordelen voor de organisatie. Hoewel het merendeel van de deelnemende staten de OVSE een verdragsbasis zou willen geven, is het vanwege weerstand bij de Verenigde Staten tot op de dag van vandaag niet mogelijk hierover in de OVSE overeenstemming te bereiken. Deze weerstand van de Verenigde Staten, gevoegd bij de eerder beschreven Amerikaanse houding de besluitvorming in de OVSE niet aan regels en procedures te onderwerpen, doet de vraag rijzen of de Verenigde Staten de OVSE niet bewust organisatorisch zwak wil houden om haar beter te kunnen bespelen.

*De AIV roept de Nederlandse regering op haar positie als voorzitter in 2003 te gebruiken om een impuls te geven aan de discussie over de rechtspersoonlijkheid voor de OVSE.*

Zoals hiervoor is betoogd zal het Nederlands voorzitterschap voornamelijk in het teken (dienen te) staan van de continuïteit en van het verder vorm geven aan thema's die thans op de agenda staan. Daarom volgt hier niet meer dan één nieuw thema voor de OVSE, dat Nederland tijdens het voorzitterschap zou kunnen introduceren, te weten een systematische aanpak van "lessons learned". Daarna volgt er in II.4 nog de suggestie van een groep van wijzen om te komen tot vernieuwing en hervorming van de OVSE.

Zonder dat het met zoveel woorden wordt gezegd, kan er van worden uitgegaan dat bij de planning van toekomstige activiteiten wordt voortgebouwd op eerdere ervaringen van de OVSE. Incidenteel wordt binnen de OVSE, in het kader van discussies over veldactiviteiten, wel gerefereerd aan "lessons learned", maar dit gebeurt – voor zover valt na te gaan – niet op een structurele, laat staan gestandaardiseerde wijze. Ook bij de instelling van het Operation Centre en de herstructurering van het secretariaat speelde de noodzaak van evaluatie en "lessons learned" geen expliciete rol. Toch zou evaluatie van OVSE-activiteiten, in het bijzonder van veldoperaties – naast wetenschappelijke reflectie op de eigen activiteiten – raadzaam zijn en een positieve uitwerking kunnen hebben op zowel het functioneren als de legitimiteit van de organisatie. Waar het om gaat is het zelflerend vermogen van de OVSE te versterken. Onderwerpen die bij een evaluatie in elk geval aan de orde dienen te komen, zijn het behalen van gestelde doelen in relatie tot het mandaat en de financiële aspecten.

In het algemeen evalueert bijna elke zichzelf respecterende internationale organisatie haar activiteiten. In dit verband kan worden gewezen op de evaluatie van operaties van de Verenigde Naties, op de evaluatie van het beleid van de Europese Unie, alsmede op de Nederlandse situatie waar na afloop van een Nederlandse bijdrage aan operaties van de Verenigde Naties een evaluatie volgt. In veel gevallen worden deze evaluaties

binnen de eigen organisatie uitgevoerd. De Verenigde Naties kennen hiervoor bijvoorbeeld de “Lessons Learned Unit”.

*De AIV beveelt aan dat het Nederlands voorzitterschap in de OVSE de discussie entameert over een onafhankelijke evaluatie van activiteiten, in het bijzonder die van de missies. Doel is sterke en zwakke punten van OVSE-optreden op het spoor te komen en hieruit lessen te trekken voor toekomstig optreden. Het model dat voor de evaluatie-eenheid wordt gekozen, lijkt van minder belang dan de start van de discussie zelf. Mogelijk voorbeeld is de “Lessons Learned Unit” van de Verenigde Naties.*

#### **II.4 De OVSE: de noodzaak van vernieuwing en hervorming**

Het voorafgaande bij elkaar opgeteld – onzekerheid, kwestieuze loyaliteit van de deelnemende staten, onduidelijkheid over de rol die de OVSE heeft te spelen met een onbestemde waaier van taken en functies tot gevolg, een organisatie die eigenlijk nog een conferentie is, gebrekkig georganiseerde besluitvorming, gebrek aan continuïteit bij de uitvoering van taken en een politieke tweedeling binnen de organisatie – roept de vraag op of de OVSE niet het risico loopt in haar handelend vermogen te worden aangetaast. Zou dat het geval zijn, dan verliest de OVSE haar politieke relevantie en stevent zij af op een crisis.

Veel deelnemende staten onderkennen dit gevaar. Om die reden wordt geregeld de discussie over hervormingen van de OVSE aangezwengeld. Aangezien de verschillende deelnemende staten daarbij verschillende hervormingen voor ogen hebben, kan die discussie nauwelijks vruchtbaar worden gevoerd. Immers, al jaren kunnen de deelnemende staten het niet eens worden over hervorming en vernieuwing van de OVSE, waarvan zij nochtans beweren dat zij noodzakelijk zijn voor het adequaat functioneren van de organisatie. Was het baron van Münchhausen nog gegeven zichzelf aan zijn haren uit het moeras te trekken, de OVSE-staten zijn daartoe niet in staat. Daarvoor lopen de verschillen van opvatting over de toekomst van de OVSE te zeer uiteen. Wat van binnenuit niet lukt, kan misschien van buitenaf worden geprobeerd.

*Ten slotte stelt de AIV voor dat het Nederlands voorzitterschap zich sterk maakt voor een representatieve, internationale groep van wijzen, die zich zal buigen over hervorming en vernieuwing van de OVSE. Tot het mandaat van de groep van wijzen zou in elk geval een afbakening van de taken en functies van de OVSE moeten behoren, met inbegrip van de mogelijkheid taken af te stoten en met andere organisaties samen te werken. Verder zou de groep de continuïteit van de uitvoering van taken en activiteiten van de OVSE in verband met het jaarlijks voorzitterschap en de organisatie van de besluitvorming dienen te bekijken.*

*De groep van wijzen dient niet alleen representatief te zijn voor uiteenlopende OVSE-staten, maar dient ook een dusdanig politiek gewicht in de schaal te leggen dat het voor deelnemende staten moeilijk is aan zijn aanbevelingen voorbij te gaan. De groep zou geregeld over haar vorderingen dienen te rapporteren aan de Permanente Raad in Wenen en zou uiteindelijk verslag dienen uit te brengen aan de ministeriële bijeenkomst van de OVSE in december 2003, over de wijze waarop, naar haar inzicht, inhoudelijk overeenstemming kan worden bereikt over hervorming en vernieuwing van de OVSE.*

### **III Bijdrage aan de agenda voor het Nederlands voorzitterschap van de OVSE: recapitulatie van bevindingen**

#### **III.1 Algemeen**

Met het wegvallen van de Oost-West tegenstelling is ook de functie van de C/OVSE als ontmoetingsplaats tussen de blokken weggelaten. Het spreekt daardoor niet langer vanzelf dat de OVSE hét platform is voor overleg en dialoog, te minder daar de landen van Oost en West elkaar tegenwoordig ook in andere fora ontmoeten. Aangezien de CVSE aan haar functie van ontmoetingsplaats tussen Oost en West gedurende de Koude Oorlog haar bestaansrecht ontleende, hoeft het geen verbazing te wekken dat bij haar opvolger, de OVSE, momenteel onzekerheid bestaat over haar rol en taken. De deelnemende staten zijn er onvoldoende in geslaagd het inhoudelijk vacuüm van de OVSE, na het wegvallen van de Oost-West tegenstelling, adequaat en ondubbelzinnig op te vullen.

Ondanks de introductie van de omnibusbegrippen van “comprehensive security” en “cooperative security”, bestaat nog altijd onvoldoende samenhang in de veelheid en verscheidenheid aan activiteiten van de OVSE. Deze begrippen zijn zo ruim dat ze er onvoldoende aan hebben bijgedragen de veiligheidsbelangen van de OVSE-staten op elkaar af te stemmen. Overigens is de OVSE geen verdedigingsorganisatie. Collectieve defensie is nooit het oogmerk geweest. De OVSE heeft immers geen machtsmiddelen om veiligheid in en tussen de deelnemende staten tot stand te brengen.

De hervorming en uitbreiding van de NAVO en van de Europese Unie werpen in toenemende mate hun schaduw vooruit: er ontstaat in de OVSE een scheidslijn tussen de lidstaten van deze organisaties en de landen met een perspectief op toetreding aan de ene kant, en de overige landen die dit perspectief ontberen aan de andere kant. Van belang blijft dat de Verenigde Staten en de Russische Federatie, op voet van gelijkwaardigheid, deel uitmaken van de OVSE. Echter, naarmate de Amerikaans-Russische verhoudingen verbeteren en, de NAVO en de Europese Unie meer lidstaten gaan tellen en zich actiever opstellen in kwesties van Europese veiligheid, boet de OVSE aan politiek gewicht in. Dit klemt des te meer omdat ook de Raad van Europa zich manifesteert op terreinen waar de OVSE zich op beweegt.

De werking van de OVSE berust op de politieke bereidheid van de deelnemende staten hun onderlinge betrekkingen en hun interne beleid te onderwerpen aan gemeenschappelijke, politieke afspraken. Deze stellen begrenzings aan het politieke verkeer: van deelnemende staten wordt verwacht dat ze zich houden aan de overeengekomen ‘omgangsvormen’, ten opzichte van elkaar en ten opzichte van hun burgers. Dat doen de betrokken staten niet altijd, maar de gemaakte afspraken zijn wel de norm. Onttrekken de deelnemende staten zich aan de norm – zie Tsjetsjenië, zie Joegoslavië, zie de bevroren conflicten – dan kan in de OVSE worden gevraagd om rekenschap en verantwoording; de OVSE kan evenwel niets afdwingen. Deze traditie van overleg en consultaties, die door de jaren heen in de OVSE is opgebouwd, heeft overigens wel geholpen de politieke veranderingen in Europa en in de individuele landen te kanaliseren en is daarom op zichzelf waardevol.

### III.2 De dimensies van de OVSE

*De AIV is van oordeel dat de OVSE nog te veel teert op successen uit het verleden waar het gaat om wapenbeheersing. De AIV beveelt het Nederlands voorzitterschap aan te bezien – en in de OVSE te bespreken – welke van de bestaande afspraken op het gebied van wapenbeheersing prioriteit verdienen. Tevens is het van het grootste belang dat het Forum voor Veiligheidssamenwerking niet de aansluiting verliest met het overleg en de consultaties in de OVSE in het algemeen en die in de Permanente Raad in het bijzonder. Welke vorm daarvoor wordt gevonden (het Forum als voorbereidend comité van de Permanente Raad, een volledige fusie tussen beide overlegfora) is van minder belang dan dat de veiligheidspolitieke dimensie van de OVSE volwaardig blijft functioneren. Mist het Forum voor Veiligheidssamenwerking deze aansluiting, dan dreigt het politiek irrelevant te worden.*

De AIV is van oordeel dat de OVSE zich in het kader van de EED in hoofdzaak dient te richten op conflictvoorkoming en op het indammen van tegenstellingen. Deze doelen kan de OVSE nastreven door als katalysator op te treden in de samenwerking met andere internationale organisaties die zich bewegen op de gebieden economie en/of milieu. Door hun mandaat, deskundigheid en opgedane ervaring kunnen andere organisaties beter dan de OVSE in staat zijn gerichte en doeltreffende activiteiten op dit vlak te ontplooiën. De OVSE dient in dit verband vooral als platform te fungeren voor informatie-uitwisseling over activiteiten met andere internationale organisaties op het vlak van economie en milieu. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de Europese Unie, de Wereldbank, het IMF, de OESO, de ERBD en de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties. In het bijzonder zou de OVSE zich op dit vlak dienen te richten op de landen die – vooralsnog – geen perspectief hebben op toetreding tot de Europese Unie, aangezien kan worden verwacht dat deze landen zich het meest ontvankelijk zullen tonen voor assistentie en steun van de OVSE in het kader van conflictvoorkoming.

Op grond van hoofdstuk I komt de AIV verder nog tot de volgende bevindingen:

- *De plaatsbepaling die is gegeven van de OVSE brengt de AIV tot de slotsom dat de OVSE – deels in aanvulling op, deels in samenwerking met andere internationale organisaties – nog altijd een waardevolle rol heeft te vervullen in de betrekkingen tussen de staten die aan de OVSE deelnemen.*
- *De OVSE biedt een wezenlijk platform voor voortdurende consultaties en overleg tussen de deelnemende staten. Deze traditie van overleg is op zichzelf van waarde. Daarnaast is de OVSE de enige regionale organisatie voor samenwerking op het gebied van veiligheid waar de Verenigde Staten en de Russische Federatie op voet van gelijkwaardigheid deel van uitmaken. Bovendien is van belang dat de Centraal-Aziatische landen deel uitmaken van de OVSE.*
- *De begrippen “comprehensive security” en “cooperative security” zijn zo ruim dat ze nauwelijks beperkingen stellen aan de activiteiten en de taken van de OVSE. Deze kunnen zich bovendien afspelen in drie dimensies, ieder met eigen kenmerken en een eigen dynamiek. De OVSE is dan ook een regionale organisatie die het mandaat en de deskundigheid heeft om veiligheidsproblemen in een breed kader aan te pakken. De andere kant van de medaille is echter dat de OVSE een zeer brede waaier van taken en activiteiten kent. De OVSE vervult belangrijke taken, zoals politietaken,*

*taken bij verkiezingswaarneming, veiligheidspolitiek optreden en taken op het gebied van de menselijke dimensie, die ieder op zich van betekenis zijn voor de veiligheid in Europa. Tegelijk zijn deze taken zo verscheiden dat niet altijd duidelijk is waar het zwaartepunt ligt of zou moeten liggen van de taakvervulling en activiteiten van de OVSE. Als gevolg hiervan is de OVSE een organisatie die veel en velerlei activiteiten ontplooit, waarvan de samenhang niet altijd duidelijk is en waarvan bovendien niet altijd evident is waarom de OVSE deze op zich neemt.*

- *De AIV beveelt de Nederlandse regering aan, gedurende het voorzitterschap van de OVSE, inhoudelijke zwaartepunten te leggen bij de voorkoming van conflicten en de wederopbouw direct na conflicten, waarbij de deskundigheid van de OVSE in de veiligheidsdimensie, de economische en ecologische dimensie en de humanitaire dimensie centraal dient te staan. Dergelijke zwaartepunten kunnen helpen prioriteiten te stellen bij de taakuitoefening en activiteiten van de OVSE. (Nieuwe) activiteiten die in het kader van de OVSE worden ontwikkeld, dienen te worden getoetst op hun bijdrage aan de voorkoming van conflicten of aan de wederopbouw na afloop van conflicten.*

### **III.3 Besluitvorming**

De AIV concludeert dat de besluitvorming in de OVSE vooral het beeld biedt van een conferentie met een minimum aan procedures en regels en van een gesegmenteerd veld van deelnemers aan de besluitvorming, waarbij de uitbreiding van de Europese Unie en de NAVO in de OVSE een scheidslijn trekt tussen de lidstaten en kandidaat-lidstaten van deze organisaties aan de ene kant en de landen die dit perspectief niet hebben aan de andere kant. Aangezien de landen zonder dit toetredingsperspectief zich in het algemeen in de regio's bevinden waar de missies van de OVSE actief zijn – zo dat al niet op hun eigen grondgebied is – lijkt het niet overdreven te stellen dat de OVSE te kampen heeft met een tweedeling.

*De AIV beveelt het Nederlands voorzitterschap aan de efficiëntie van de besluitvorming op de agenda van de OVSE te houden. Het is de AIV bekend dat in het verleden geen overeenstemming is bereikt over voorstellen die delegaties hieromtrent hebben gedaan. De meeste landen willen de consensusregel niet opgeven. Daarom is een procedure voorgesteld (een commissie van wijzen) waarmee wordt beoogd van buitenaf beweging hierin te krijgen.*

*De AIV is van mening dat dient te worden geïnvesteerd in de relatie met de Russische Federatie. Het zou daarom een verkeerd signaal zijn de Russische onvrede over het functioneren van de OVSE niet serieus te nemen. Vanzelfsprekend dienen de Russische opvattingen, stuk voor stuk, inhoudelijk op hun merites te worden beoordeeld. Wel beveelt de AIV aan dat het Nederlands voorzitterschap zich inspant om serieuze bespreking mogelijk te maken van kwesties die spelen in West-Europa, ondanks de huiver, of zelfs tegenstand, die het hierbij in de kring van partners kan ontmoeten. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de vrijheid van godsdienst, aan de integratie van minderheden, aan de deplorabele positie van veel Roma- en Sinti-groepen in West-Europa en aan vreemdelingenhaat.*

### III.4 Voorzitterschap

*Voorwaarden die Nederland kunnen helpen het voorzitterschap tot een succes te maken, zijn: 1. uitgesproken deskundigheid op de onderwerpen die in de OVSE spelen, in het bijzonder op die gebieden waar missies van de OVSE zijn ontplooid; 2. adequate politieke en diplomatieke voorbereidingen op de aanpak van deze onderwerpen, waarbij het van belang is dat het voorzitterschap voldoende inzicht heeft in hetgeen speelt in alle geledingen van de OVSE; 3. voldoende staf – zowel in Wenen als in de Den Haag – en perfecte en snelle communicatie tussen Den Haag en Wenen; 4. voldoende financiële middelen voor nieuwe initiatieven en projecten; 5. de minister van Buitenlandse Zaken dient het voorzitterschap politiek te dragen, wat tot uiting komt in betrokkenheid en frequent optreden. De minister van Buitenlandse Zaken vertegenwoordigt immers het hoogste politieke gezag dat in de organisatie voorhanden is. Hij, niet de voorzitter van de Permanente Raad, is het publieke gezicht van de OVSE naar buiten. Overigens is het wel zaak dat, daarnaast, het Nederlands voorzitterschap van de OVSE wordt gedragen door het gehele kabinet, aangezien ook andere departementen dan het ministerie van Buitenlandse Zaken moeten kunnen worden betrokken bij de uitvoering van OVSE-taken gedurende het voorzitterschap.*

*Op grond van de ervaringen van eerdere voorzitters van de OVSE komt de AIV tot conclusie dat het internationale kader de leidraad vormt voor de vervulling van het voorzitterschap door Nederland. Met andere woorden: actuele internationale ontwikkelingen zijn bepalend voor de werkzaamheden van het voorzitterschap. Het is dan ook cruciaal dat de Nederlandse regering voorzieningen treft die het mogelijk maken snel te reageren en adequaat in te spelen op internationale ontwikkelingen.*

In het bijzonder de ervaringen van het Noorse voorzitterschap leren dat het van belang is dat de hoofdtaken van de OVSE-eenheid in Den Haag en van de delegatie in Wenen zo worden vervuld dat deze elkaar aanvullen. Hiervoor zijn goede afspraken over de verdeling van bevoegdheden noodzakelijk. Daarbij kan worden aangetekend dat de ervaringen van eerdere voorzitterschappen daarnaast leren dat het aanbeveling verdient dat zowel het hoofd van de OVSE-eenheid in Den Haag, als de permanente vertegenwoordiger in Wenen – beiden met inachtneming van de eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid – direct toegang hebben tot de minister van Buitenlandse Zaken. Alleen dan kan de minister van Buitenlandse Zaken effectief en slagvaardig fungeren als voorzitter van de OVSE. Voorwaarde is dan wel dat tussen Den Haag en Wenen open en snel wordt gecommuniceerd.

*Om het Nederlands voorzitterschap zo effectief en efficiënt mogelijk te laten functioneren wordt aanbevolen in Wenen zoveel mogelijk gebruik te maken van “groups of friends”, “open ended working groups” en speciale vertegenwoordigers van het voorzitterschap. Dit draagt bij aan het draagvlak van de besluitvorming en houdt, naast het voorzitterschap, ook andere deelnemende staten intensief betrokken bij het reilen en zeilen van de OVSE.*

*De AIV raadt het Nederlands voorzitterschap aan zich ten aanzien van de versterking van de positie van de secretaris-generaal en van het secretariaat te beperken tot kleine, doch concrete maatregelen, die het voorzitterschap zelf kan doorvoeren. Als volgt: Nederland heeft zich in het verleden een voorstander getoond van versterking van het secretariaat. In dit verband stelt de AIV voor, ten behoeve van opeenvolgende voorzitterschappen, het secretariaat van de OVSE te versterken met zoveel staf als noodzakelijk is voor de versterking van de continuïteit. Deze stafleden zouden zich in het bijzonder*

dienen toe te leggen op het waarborgen van de continuïteit van het beleid van de OVSE bij wisselende voorzitterschappen en zich niet zozeer dienen te richten op de operationele taken van de OVSE, zoals de “program officers” ten aanzien van de missies; veeleer dienen zij zich te richten op ondersteuning van het voorzitterschap bij de voorbereiding van besluiten in Wenen. Zolang deze suggestie nog niet is uitgevoerd, kan Nederland overwegen het secretariaat te versterken door daarvoor, voor eigen rekening, Nederlandse ambtenaren ter beschikking te stellen.

### **III.5 Politiek en publiek draagvlak**

Als eerste stap op weg naar het scheppen van meer politiek draagvlak voor de OVSE, zou het Nederlands voorzitterschap kunnen voorstellen dat het fungerend voorzitterschap niet alleen aan het begin van zijn termijn zijn aanpak van het voorzitterschap en zijn plannen uiteenzet tegenover de gekozen volksvertegenwoordigers van de Parlementaire Assemblee van de OVSE, maar ook, tegen het einde van zijn termijn, rapporteert over de resultaten die zijn geboekt in het afgelopen ‘voorzittersjaar’. Zolang deze suggesties niet op voldoende draagvlak kunnen rekenen, kan het Nederlands voorzitterschap dit vrijwillig op zich nemen.

De AIV beveelt verder aan dat de OVSE haar voorlichting versterkt en op dat vlak beleid ontwikkelt. Het Nederlands voorzitterschap kan hiertoe stappen zetten, onder andere door voor te stellen hiervoor structureel ruimere fondsen in de begroting van de OVSE te reserveren. Voorts kan worden onderzocht op welke wijze voorlichting in alle geledingen van de OVSE gestalte kan krijgen, waarbij ook de activiteiten in het veld dienen te worden betrokken op zo’n wijze dat deze aan de OVSE worden toegeschreven.

### **III.6 Missies**

De AIV beveelt Nederland aan in de OVSE te bepleiten aan de aanwezigheid van missies van de OVSE in het vervolg een tijdshorizon te verbinden op zodanige wijze dat wordt vastgelegd binnen welke termijn de doelstellingen van het mandaat van de missie dienen te zijn verwezenlijkt. Op die wijze worden de betrokken partijen en alle andere deelnemende landen in de OVSE veel meer dan nu het geval is, gedwongen een politieke dialoog te voeren over de situatie in het land dat de missie ontvangt. Daarnaast dwingt een tijdshorizon de regeringen van de betrokken landen en de hoofden van missies, sterker dan nu het geval is, binnen vastgestelde termijnen politieke en andere doeleinden te verwezenlijken. Dit versterkt de mogelijkheden tot sturing vanuit Wenen ten opzichte van de missies. Daarnaast kan worden onderzocht welke van de huidige missies in het veld op vergelijkbare wijze alsnog aan een tijdshorizon kunnen worden onderworpen.

De AIV beveelt verder het Nederlands voorzitterschap aan de rapportage van missies aan de Permanente Raad in Wenen te standaardiseren en te onderwerpen aan vaste procedures van behandeling.

Met het oog op een adequate aansturing van missies beveelt de AIV het Nederlands voorzitterschap bovendien aan de praktijk voort te zetten om de “program officers” van het secretariaat te betrekken bij overleg over de missies. Het Roemeens voorzitterschap is hiermee in 2001 begonnen. Ook uit oogpunt van versterking van het secretariaat en van samenwerking tussen het voorzitterschap en het secretariaat, is er alles voor te zeggen hiermee door te gaan bij het Nederlands voorzitterschap.



### III.7 Inhoudelijke thema's en versterking van de OVSE

*De AIV bepleit bescheidenheid bij het formuleren van de doelstellingen die Nederland zich stelt voor het voorzitterschap van de OVSE; niet vanwege gebrek aan inhoudelijke ideeën of suggesties die zouden kunnen worden gedaan, maar omdat de praktijk uitwijst dat het plaatsen van nationale accenten slechts zeer beperkt mogelijk is. Immers, het adequaat reageren op internationale ontwikkelingen en de continuïteit van de activiteiten van de OVSE vormen op zich al een rijke en inhoudsvolle agenda die veel van het Nederlands voorzitterschap zal vergen. Voor de inhoudelijke ideeën en suggesties ten behoeve van het Nederlands voorzitterschap die wel worden gedaan, dient aansluiting te worden gezocht bij de lopende agenda van de OVSE en bij de in het voorjaar van 2001 gepresenteerde Duits-Nederlandse voorstellen.*

*De AIV beveelt aan dat de Nederlandse regering er tijdens het voorzitterschap op toeziet dat de schendingen van de rechten van de mens in de landen van Centraal-Azië deel (blijven) uitmaken van de politieke agenda van de OVSE. De betrokken regeringen dienen erop te worden gewezen dat deze schendingen in strijd zijn met de normen, waarden, regels en afspraken die gelden binnen de OVSE. Per geval zal moeten worden afgewogen of het effectief is door stille diplomatie, dan wel door het uitoefenen van politieke druk, bij te dragen aan een verbetering van de rechten van de mens in deze landen.*

*De AIV roept de Nederlandse regering op haar positie als voorzitter in 2003 te gebruiken om een impuls te geven aan de discussie over de rechtspersoonlijkheid voor de OVSE.*

*De AIV beveelt aan dat het Nederlands voorzitterschap in de OVSE de discussie entameert over een onafhankelijke evaluatie van activiteiten, in het bijzonder die van de missies. Doel is sterke en zwakke punten van OVSE-optreden op het spoor te komen en hieruit lessen te trekken voor toekomstig optreden. Het model dat voor de evaluatie-eenheid wordt gekozen, lijkt van minder belang dan de start van de discussie zelf. Mogelijk voorbeeld is de "Lessons Learned Unit" van de Verenigde Naties.*

Geconstateerd is dat het functioneren van de OVSE wordt gehinderd door onzekerheid over de plaats van de organisatie in de internationale verhoudingen, onduidelijkheid over de rol die de OVSE heeft te spelen met een onbestemde waaier van taken en functies tot gevolg, kwestieuze loyaliteit van de deelnemende staten, het gegeven dat de organisatie eigenlijk nog een conferentie is, gebrekkig georganiseerde besluitvorming, gebrek aan continuïteit bij de uitvoering van taken en een politieke tweedeling binnen de organisatie. Dit roept de vraag op of de OVSE niet het risico loopt in haar handelend vermogen te worden aangetast. Zou dat het geval zijn, dan verliest de OVSE haar politieke relevantie en stevent zij af op een crisis. Veel deelnemende staten onderkennen dit gevaar. Om die reden wordt geregeld de discussie over hervormingen van de OVSE aangezwengeld. Aangezien de verschillende deelnemende staten daarbij verschillende hervormingen voor ogen hebben, kan die discussie nauwelijks vruchtbaar worden gevoerd. Immers, al jaren kunnen de deelnemende staten het niet eens worden over hervorming en vernieuwing van de OVSE, waarvan zij nochtans beweren dat zij noodzakelijk zijn voor het adequaat functioneren van de organisatie. Wat van binnenuit niet lukt, kan misschien van buitenaf worden geprobeerd.

*De AIV stelt voor dat het Nederlands voorzitterschap zich sterk maakt voor een representatieve, internationale groep van wijzen, die zich zal buigen over hervorming en vernieuwing van de OVSE. Tot het mandaat van de groep van wijzen zou in elk geval een afbakening van de taken en functies van de OVSE moeten behoren, met inbegrip van de mogelijkheid taken af te stoten en met andere organisaties samen te werken, alsmede de continuïteit van de uitvoering van taken en activiteiten van de OVSE in verband met het jaarlijks voorzitterschap en de organisatie van de besluitvorming.*

*De groep van wijzen dient niet alleen representatief te zijn voor de gemeenschap van de aan de OVSE deelnemende staten, maar ook een dusdanig politiek gewicht in de schaal te leggen dat het voor deelnemende staten moeilijk is aan zijn aanbevelingen voorbij te gaan. De groep zou geregeld over haar vorderingen dienen te rapporteren aan de Permanente Raad in Wenen en zou uiteindelijk verslag dienen uit te brengen over de wijze waarop inhoudelijk overeenstemming kan worden bereikt over hervorming en vernieuwing van de OVSE aan de ministeriële bijeenkomst van de OVSE in december 2003.*

## **Bijlagen**

Ministerie van

**Buitenlandse Zaken**

Aan de waarnemend Voorzitter van de  
Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Directie Veiligheidsbeleid  
Veiligheids- en Defensiebeleid  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag

*Datum* 27 april 2001  
*Kenmerk* DVB/VD-183/01  
*Blad* 1/4  
*Bijlage(n)* Brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 maart 2001  
*Betreft* AIV adviesaanvraag inzake Nederlands OVSE  
Voorzitterschap  
*C.c.*

*Auteur* Daphne Bergsma  
*Telefoon* 070 - 3485393  
*Fax* 070 - 3485479  
*E-mail* daphne.bergsma@minbuza.nl

Zeer geachte Voorzitter,

Nederland heeft zich kandidaat gesteld voor het voorzitterschap van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in het jaar 2003. Dit is ingegeven door de van oudsher zeer actieve opstelling van Nederland in zowel de CVSE als de OVSE. Formele instemming met deze kandidatuur kan pas plaats vinden tijdens de komende OVSE ministeriële bijeenkomst in Boekarest in november of december a.s. Gezien de ruime mate van – ook formele – steun, die voor de Nederlandse kandidatuur inmiddels is uitgesproken, is deze instemming vrijwel zeker. Dit betekent dat Nederland vanaf 1 januari 2002 deel uit zal maken van de OVSE troika, samen met Roemenië en Portugal, de voorzitters voor respectievelijk 2001 en 2002. Het zwaartepunt zal echter liggen in 2003, het eigenlijke jaar van het voorzitterschap.

Het OVSE-voorzitterschap zal een zware belasting leggen op zowel de Nederlandse permanente vertegenwoordiging in Wenen als op het departement in Den Haag. De OVSE zelf is een relatief kleine internationale organisatie met een beperkt secretariaat met als gevolg dat de politieke aansturing vooral gebeurt door de fungerend voorzitter i.c. de Minister van Buitenlandse Zaken van het voorzittende land. Teneinde deze taak goed te kunnen uitvoeren is reeds begonnen met de voorbereiding, waarbij tot nu toe het accent ligt op de financiële en personele consequenties. Daarbij is vooral gekeken naar Noorwegen, het meest recente alom als succesvol ervaren voorzitterschap.



### **Vergelijking van de diverse voorzitterschappen**

De afgelopen jaren hebben een wisselende kwaliteit in voorzitterschappen laten zien. De Nederlandse inzet zal zijn een actief en kwalitatief goed voorzitterschap neer te zetten, dat door ten minste een groot gedeelte van de OVSE-landen als effectief ervaren wordt. Graag zou ik u willen vragen een vergelijking op te stellen van de goede en zwakke kanten van de voorzitterschappen sinds 1995 en op basis van de daaruit getrokken lessen aanbevelingen te formuleren voor de wijze waarop Nederland optimaal inhoud zou kunnen geven aan het OVSE-voorzitterschap. Het jaar 1995 is gekozen omdat de toenmalige voorzitter, Zwitserland, geconfronteerd werd met de vestiging - in Bosnië - van de eerste grootschalige OVSE-missie. Deze en daarop volgende ontwikkelingen (Albanië, Kosovo) hebben de aard en omvang van de activiteiten van de organisatie in belangrijke mate veranderd. De taak van de voorzitter is sinds die jaren aanzienlijk verzaamd.

### **Besluitvormingsprocessen**

Ik verzoek u bij deze vergelijking ook specifiek in te gaan op de door de diverse voorzitters gehanteerde besluitvormingsprocessen. Besluitvorming binnen de OVSE vindt plaats op basis van consensus, hetgeen met 55 deelnemende staten niet altijd zonder problemen verloopt. De afgelopen jaren zijn regelmatig klachten te horen geweest dat besluiten reeds in kleine kring voorgekookt waren. Welke aanpak zou Nederland kunnen hanteren teneinde deze klachten zoveel als mogelijk te voorkomen? Zou het instellen van "groups of friends" voor specifieke onderwerpen een goede optie zijn, en welke voorwaarden zouden daartoe moeten worden vervuld? Hoe kan gegeven de EU rol binnen de OVSE en de toenemende beleidsafstemming (GBVB, EVDB) binnen de EU optimaal met buiten de EU staande landen worden samengewerkt? Bij de door Nederland te hanteren aanpak dient ook rekening te worden gehouden met de eigen multilaterale onderhandelingstradities en de sterke en zwakke punten daarin.

### **Relatie secretariaat - voorzitterschap**

Ondersteuning vanuit het OVSE secretariaat in Wenen is gezien de omvang daarvan beperkt. Toch is dit met het oog op het waarborgen van continuïteit en kwaliteit van belang, zeker gezien het feit dat de belasting van het Voorzitterschap de laatste jaren steeds groter en complexer is geworden. De secretaris-generaal van de OVSE, Jan Kubis, heeft onlangs ook gepleit voor het vastleggen van modaliteiten in de relatie tussen SG/Secretariaat en Voorzitterschap. Hoe zou deze relatie het beste vorm gegeven kunnen worden, gegeven de beperkingen die een kleine, flexibel te houden organisatie biedt? Wat is de positie van de Secretaris-Generaal in deze relatie? Hoe zou de communicatie tussen voorzitterschap en secretariaat dienen te verlopen, en



hoe kan aansluiting op de activiteiten van de voorganger het beste gewaarborgd worden?

### **Versterking rol OVSE**

In mijn recente brief aan de Kamer wordt een analyse gegeven van de huidige situatie van de OVSE, die kort kan worden omschreven als een zekere mate van stagnatie. Naar de inhoud van deze brief die is bijgevoegd, verwijs ik korthedshalve. Ook wordt hierin een overzicht gegeven van een aantal voorstellen die tezamen met de BRD zijn ontwikkeld met het doel een nieuwe impuls te geven aan de werkzaamheden van de OVSE. Deze voorstellen hebben betrekking op versterking van de OVSE, nieuwe gebieden voor samenwerking en verbeterde werkmethoden. De bedoeling is dat deze ideeën en voorstellen als input zullen dienen voor discussies te Wenen en tussen de hoofdsteden. Ook door andere landen, politieke partijen<sup>1</sup>, NGO's en in de academische wereld worden nieuwe ideeën ontwikkeld. Ik verzoek u met inachtneming hiervan en van de terzake plaatsvindende discussie in Wenen, te komen met voorstellen en ideeën die de rol van de OVSE bij het voorkomen en beheersen van crises en conflicten kunnen versterken. Hierbij kan ook de effectiviteit van een aantal OVSE instrumenten als de missies in het veld en REACT (Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams) in beschouwing worden genomen. Ik stel het op prijs indien u bij dit onderdeel ook speciale aandacht besteedt aan de positie van de Russische Federatie.

### **Nieuwe thema's voor de OVSE**

De afgelopen jaren heeft de OVSE bewezen in staat te zijn actief in te springen op nieuwe thema's in de internationale veiligheidsdiscussies. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van een rol voor de organisatie op het terrein van politie. Onderwerp van discussie is een eventuele rol van de OVSE bij het bestrijden van de zogeheten nieuwe dreigingen: terrorisme, georganiseerde misdaad en handel in verdovende middelen. Kunt u aangeven of in het kader van nieuwe ontwikkelingen in de internationale veiligheidsdiscussie er onderwerpen zijn waar de OVSE op in zou kunnen springen? Zijn er andere thema's waar de OVSE volgens u een toegevoegde waarde zou kunnen hebben?

Tot slot geef ik u een overzicht van studies die door andere organisaties/instellingen in het kader van het Nederlandse voorzitterschap worden geëntameerd.

Het European Platform for Conflict Prevention werkt aan een analyse van de problematiek in Centraal-Azië en de Kaukasus. Op basis hiervan wordt later dit jaar in Nederland een seminar georganiseerd over de rol van de OVSE in Centraal-Azië.

---

<sup>1</sup> Zie bijv. de notitie van GroenLinks, 'Met alle geweld voorkomen, beleidsvoorstellen voor conflictpreventie' van oktober 2000.

Ministerie van  
**Buitenlandse Zaken**

Het Nederlands Helsinki Comité zal zich richten op het betrekken van NGO's bij het voorzitterschap en op het thema menselijke dimensie.

Met Clingendael wordt gesproken over het maken van een inventarisatie van mogelijkheden tot versterking van de capaciteit van de OVSE op het terrein van vroegtijdige waarschuwing en conflictvoorkoming.

Ik hoop uw advies zo spoedig mogelijk tegemoet te kunnen zien, indien mogelijk vóór december van dit jaar, gezien de noodzakelijke voorbereidingen op het OVSE-voorzitterschap.

De Minister van Buitenlandse Zaken

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. van Rossum', written over the typed name 'De Minister van Buitenlandse Zaken'.

## Besluiten van de Permanente Raad in de periode november 1999 - oktober 2001

02-12-99	PC.DEC/319	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina
02-12-99	PC.DEC/320	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Georgia
02-12-99	PC.DEC/321	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Latvia
02-12-99	PC.DEC/322	Extension of the mandate of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
02-12-99	PC.DEC/323	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Tajikistan
02-12-99	PC.DEC/324	Extension of the mandate of the OSCE Office in Yerevan
09-12-99	PC.DEC/325	Improvement of the OSCE employment conditions
09-12-99	PC.DEC/326	Task Force for the REACT Programme and the setting up of a Operation Centre within the CPC
09-12-99	PC.DEC/327	Mandate of the OSCE Mission to Croatia
09-12-99	PC.DEC/328	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Estonia
09-12-99	PC.DEC/329	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Moldova; expand the scope of the present mandate to "ensuring transparency of the removal and destruction of Russian ammunition and armaments and co-ordination of financial and technical assistance offered to facilitate withdrawal and destruction"
09-12-99	PC.DEC/330	Extension of the mandate of the OSCE Project Co-ordinator to Ukraine
15-12-99	PC.DEC/331	Adoption of the 2000 Unified Budget
15-12-99	PC.DEC/332	1999 Budget reductions
15-12-99	PC.DEC/333	Joint "Registration Task Force" in Kosovo "to participate in a joint 'Registration Task Force' within the framework of UNMIK with the task of planning and executing a civil registration in Kosovo, including registration outside Kosovo by the IOM"
15-12-99	PC.DEC/334	Expansion of the mandate of the OSCE Mission to Georgia - monitoring of the border between Georgia and the Chechnyan Republic of the Russian Federation - increase the size of the Mission by up to 20 personnel
20-01-00	PC.DEC/335	Budget for the border monitoring operation of the OSCE Mission to Georgia Annex: Proposed Budget
27-01-00	PC.DEC/336	The Human Dimension Seminar on "Children and Armed Conflicts", 23-26 May 2000, Warsaw
27-01-00	PC.DEC/337	Formal ending of the mandate of the OSCE Representative to the Joint Committee on the Skrunđa Radar Station
03-02-00	PC.DEC/338	Communication account arrears
10-02-00	PC.DEC/339	Establishment of an OSCE Field Office in Osh, Kyrgyzstan Annex: 2000 Budget proposal
10-02-00	PC.DEC/340	Main subjects and organizational modalities for the Eighth Meeting of the Economic Forum, 11-14 April 2000, Prague - Economic rehabilitation and the next steps in the transition: institution-building, rule of law and the role of civil society; - Environmental impact of conflicts; rehabilitation measures; - Experiences with post-conflict rehabilitation efforts.



10-02-00	PC.DEC/341	Spending authority of the OSCE Mission in Kosovo
24-02-00	PC.DEC/342	Spending authority of the OSCE Mission in Kosovo
09-03-00	PC.DEC/343	Supplementary budget for the OSCE Mission in Kosovo Annex: Budget for the year 2000 including the budget proposal for the Registration Task Force
16-03-00	PC.DEC/344	Regional strategy for South Eastern Europe - To develop a comprehensive and interdimensional policy on region-wide and cross-border issues in South-Eastern Europe; - To extend individual OSCE field operations' expertise and resources to other existing OSCE Field operations in the region [...]; - To increase close co-operation with other international organizations [...]; - To assist countries in the region in implementing their OSCE commitments and obligations [...]; - To support ongoing regional efforts in arms control as well as in confidence and security building; - To support appropriate mechanisms, arrangements and initiatives of (sub)regional co-operation; - To develop carefully targeted OSCE regional projects [...]; - To reinforce its support to the Pact's goals and activities; - To undertake activities, including executing projects requested by the Stability Pact; and - To propose OSCE projects to contribute to the Stability Pact's objectives.
23-03-00	PC.DEC/345	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Croatia
13-04-00	PC.DEC/346	Expansion of the border monitoring operation of the OSCE Mission to Georgia - [...] decides to increase the size of the present mission to up to 42 international personnel; Annex: Budget for a period of 4.5 months
06-04-00	PC.DEC/347	Extension of the mandate of the Director of the ODIHR
18-04-00	PC.DEC/348	Agenda, timetable and other organizational modalities of the 2000 Human Dimension Seminar "Children and armed conflict" (Warsaw, 23-26 May 2000) Working Groups: - Addressing the situation of children during active armed conflict and immediately post-conflict - Addressing the longer-term needs of war-affected children - post-conflict and in frozen conflicts - and politico-military issues
18-04-00	PC.DEC/349	Extension of the appointment of the external auditor
18-05-00	PC.DEC/350	Supervision and dates of the General Election in Bosnia and Herzegovina
25-05-00	PC.DEC/351	Supplementary budget for OSCE tasks in Bosnia and Herzegovina relating to the supervision of the general elections in the year 2000 Annex: First Alternative Overview
01-06-00	PC.DEC/352	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Moldova
01-06-00	PC.DEC/353	OSCE Action Plan for Gender Issues
08-06-00	PC.DEC/354	Extension of the mandate of the OSCE Mission in Kosovo

08-06-00	PC.DEC/355	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Georgia
15-06-00	PC.DEC/356	Extension of the mandate of the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine
15-06-00	PC.DEC/357	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Latvia
15-06-00	PC.DEC/358	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Estonia
15-06-00	PC.DEC/359	Extension of the mandate of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
15-06-00	PC.DEC/360	Progress Report on Classification Review Annex: Adjustment of posts following classification review
22-06-00	PC.DEC/361	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Tajikistan
22-06-00	PC.DEC/362	Revised OSCE budget process and budget format
22-06-00	PC.DEC/363	Place, date and overall theme for the Ninth Meeting of the Economic Forum "Transparency and good governance in economic matters"
29-06-00	PC.DEC/364	Strengthening the OSCE Operational Capacities (REACT, Operations Centre, Restructuring of the OSCE Secretariat) "decides to implement the REACT programme and make it fully operational in the shortest possible time; further decides to enhance the operational capacities of the Secretariat by implementing a Unified Human Resources Management System that will significantly improve the OSCE's rapid reaction capacity; the programme provides for rapid recruitment and deployment in crisis situations and an integrated staffing mechanism for all OSCE missions and field operations" Annex: Proposals for Secretariat strengthening
20-07-00	PC.DEC/365	Audited financial statement for 1999
20-07-00	PC.DEC/366	Amendment of the OSCE Staff Regulations
24-08-00	PC.DEC/367	OSCE-Japan Conference 2000: "Comprehensive Security in Central Asia - Sharing OSCE and Asian Experiences" (Tokyo, 11-12 December 2000) Sessions: - Comprehensive and political security (political security, including global issues, in Central Asia, including non-proliferation, OSCE confidence- and security-building measures, small arms and light weapons, terrorism, drugs, organized crime, religious extremism; co-operation in building comprehensive security, both institutional and topical) - Human dimension (democratic institutions and human rights: achievements in Central Asia; democratic institutions and human rights: the way ahead) - Economic and environmental security (market economy and development in Central Asia: experiences of Central Asian Countries, and support by other participating States and Partners for Co-operation; Natural resources and environmental issues in Central Asia)
24-08-00	PC.DEC/368	Supplementary budget for the border monitoring operation of the OSCE Mission to Georgia
24-08-00	PC.DEC/369	Organizational modalities, indicative agenda and work programme of the Implementation Meeting on Human Dimension Issues (Warsaw, 17 to 27 October 2000)

07-09-00	PC.DEC/370	Year 2000 Budget mid-year review and supplementary budgets
07-09-00	PC.DEC/371	2000 Mediterranean Seminar on "Confidence-Building Measures and Confidence- and Security-Building Measures: the OSCE Experience and its Relevance for the Mediterranean Region" (Portoroz, 30 and 31 October 2000) - OSCE's comprehensive approach to security: confidence-building measures (CBMs) and confidence- and security-building measures (CSBMs) - Mutually reinforcing institutions and their undertakings in the Mediterranean - The Mediterranean experience with CBMs and the possible relevance of OSCE tools, instruments and mechanisms for the Mediterranean region Annex: Agenda and organizational modalities
21-09-00	PC.DEC/372	Extension of the mandate of the Border Monitoring Operation of the OSCE Mission to Georgia Annex: Supplementary budget for 1.5 month
21-09-00	PC.DEC/373	The Police Monitoring Group in Croatia
28-09-00	PC.DEC/374	Recommendations to strengthen the mechanism for internal oversight
12-10-00	PC.DEC/375	Supplementary budget for the 2000 Ministerial Council Meeting in Vienna
24-10-00	PC.DEC/376	Timetable and organizational modalities of the Eighth Meeting of the OSCE Ministerial Council (Vienna, 27 and 28 November 2000)
09-11-00	PC.DEC/377	OSCE-Korea Conference 2001: "Applicability of OSCE CSBMs in North-East Asia" (19-21 March 2001, Seoul) - OSCE confidence- and security-building measures (CSBMs) - Regional CSBMs - CSBMs in North-East Asia
09-11-00	PC.DEC/378	Granting of the status of Partner for Co-operation to Thailand
09-11-00	PC.DEC/379	Developing recommendations regarding applications for future partnership
10-11-00	PC.DEC/380	Federal Republic of Yugoslavia
20-11-00	PC.DEC/381	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina
20-11-00	PC.DEC/382	Extension of the mandate of the OSCE Mission in Kosovo
26-11-00	PC.DEC/383	Report on OSCE legal capacity and on privileges and immunities to the Ministerial Council
26-11-00	PC.DEC/384	Forwarding a draft agenda to the Ministerial Council
28-11-00	PC.DEC/385	Forwarding of draft documents to the Ministerial Council - Draft Vienna Declaration on the role of the OSCE in South-Eastern Europe - Draft decision on enhancing the OSCE's efforts to combat trafficking in human beings - Draft decision on the appointment of Mr. Rolf Ekéus as OSCE HCNM - Draft decision on the appointment of the Representative on Freedom of the Media - Draft decision on the Chairmanship in the year 2002

		- Draft decision on the next OSCE Ministerial Council/ Summit
		- Draft decision on a scale for large OSCE missions
		- Draft decision on police-related activities
07-12-00	PC.DEC/386	Supplementary budget for the Office for Democratic Institutions and Human Rights Annex: Supplementary budget for the observation of elections in Serbia
07-12-00	PC.DEC/387	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Moldova
07-12-00	PC.DEC/388	Extension of the mandate of the OSCE Office in Yerevan
07-12-00	PC.DEC/389	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Tajikistan
07-12-00	PC.DEC/390	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Estonia
07-12-00	PC.DEC/391	Extension of the OSCE Mission to Latvia
07-12-00	PC.DEC/392	Extension of the mandate of the OSCE Office in Baku
07-12-00	PC.DEC/393	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Georgia
14-12-00	PC.DEC/394	Extension of the mandate of the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine
14-12-00	PC.DEC/395	Extension of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
14-12-00	PC.DEC/396	Extension of the OSCE Mission to Croatia
14-12-00	PC.DEC/397	OSCE Centre in Tashkent "to change the name of the OSCE Liaison Office in Central Asia to the OSCE Centre in Tashkent"
14-12-00	PC.DEC/398	Interim financing arrangement for the scale of contributions for large OSCE missions
14-12-00	PC.DEC/399	Year 2001 Unified Budget Annex 1: Year 2001 budget Annex 2: OSCE post table Annex 3: Head of Mission and Field Operation Fund Annex 4: List of Missions and Field Operations eligible to benefit from the Head of Mission Fund Annex 5: Draft amendments to financial regulations Annex 6: Internal oversight
14-12-00	PC.DEC/400	Year 2000 Budget Revision Annex: Year 2000 OSCE Unified Budget
11-01-01	PC.DEC/401	Establishment of the OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia
11-01-01	PC.DEC/402	Budget for the OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia
18-01-01	PC.DEC/403	Human Dimension Seminar on "Election Processes" (Warsaw, 29 to 31 May 2001)
01-03-01	PC.DEC/404	Main subjects and organizational modalities for the Ninth Meeting of the Economic Forum on "Transparency and good governance in economic matters" (Prague, 15 to 18 May 2001) Themes: - issues related to promotion of transparency and good governance; - actors involved in the promotion of transparency and good governance; - instruments for promoting transparency and good governance

22-03-01	PC.DEC/405	Temporary Strengthening of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
29-03-01	PC.DEC/406	Extension of the mandate of the Border Monitoring Operation of the OSCE Mission to Georgia
29-03-01	PC.DEC/407	Agenda, timetable and other organizational modalities of the 2001 Human Dimension Seminar on "Election Processes" (Warsaw, 29 to 31 May 2001) Working groups: - Looking back to move ahead - Democratic elections, rule of law and good governance - Election processes and stability - Elections and the fundamental freedoms of expression, association and assembly - ODIHR's observation methodology and technical assistance programme
30-03-01	PC.DEC/408	Scale for large OSCE Missions and projects
26-04-01	PC.DEC/409	Extension of the Appointment of the External Auditor
31-05-01	PC.DEC/410	Dates of the Ninth Meeting of the Ministerial Council
31-05-01	PC.DEC/411	Extension of the mandate of the Representative on Freedom of the Media
31-05-01	PC.DEC/412	Supplementary budget for the OSCE Mission in Kosovo
07-06-01	PC.DEC/413	Venue and dates of the Implementation Meeting on Human Dimension issues
07-06-01	PC.DEC/414	Development of a multi-ethnic police element in Presevo, Bujanovac and Medvedja (Federal Republic of Yugoslavia)
07-06-01	PC.DEC/415	Further enhancement of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
21-06-01	PC.DEC/416	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Latvia
21-06-01	PC.DEC/417	Extension of the mandate of the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine
21-06-01	PC.DEC/418	Extension of the mandate of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
21-06-01	PC.DEC/419	Classification system
21-06-01	PC.DEC/420	Agenda and organizational modalities of the OSCE Seminar on "Preventive Functions of the OSCE: Experience, Possibilities, Tasks" (Kiev, 8 to 9 October 2001) Themes: - The nature of conflict prevention - Roles and specificities of international organizations - The need for a co-ordinated approach
28-06-01	PC.DEC/421	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Estonia
28-06-01	PC.DEC/422	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Tajikistan
28-06-01	PC.DEC/423	Extension of the mandate of the OSCE Mission to Moldova
28-06-01	PC.DEC/424	Size of the OSCE Mission to Croatia
05-07-01	PC.DEC/425	2001 Mediterranean Seminar on "The Implementation of OSCE Economic and Environmental Dimension Commitments: The OSCE Experience and Its Relevance for the Mediterranean Region" (Dubrovnik, 30 to 31 October 2001) Themes: - The economic and environmental dimension and its implications for security: The role of civil society, the rule of law and good governance

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- The role of OSCE field activities: case studies</li> <li>- The relevance of the OSCE experience in the economic and environmental dimension for the Mediterranean region in developing regional co-operation and cross-border opportunities</li> <li>- Partnership opportunities in the Mediterranean region (stocktaking and recommendations)</li> </ul>
12-07-01	PC.DEC/426	<p>Trafficking in human beings</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inform other international organizations about the position and the measures already taken by the OSCE, including dissemination by the OSCE Secretariat of the Code of Conduct for OSCE personnel and the OSCE Anti-Trafficking Guidelines;</li> <li>- Encourage those international organizations to adopt similar instruments for their personnel if they have not yet done so, to implement them, to investigate cases of wrongdoing, and to take the appropriate measures where necessary;</li> <li>- Invite the relevant international organizations to exchange information on their best practices and regulations already adopted in order to combat trafficking in human beings;</li> <li>- Encourage them to participate in a joint response to trafficking.</li> </ul>
19-07-01	PC.DEC/427	Negotiations under Article V of Annex 1-B of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina
19-07-01	PC.DEC/428	Enhancing the effectiveness of Human Dimension Meetings
19-07-01	PC.DEC/429	Place, date and overall theme for the Tenth Meeting of the Economic Forum on "Co-operation for the Sustainable Use and the Protection of Quality of Water in the Context of the OSCE" (Prague, 28 to 31 May 2002)
19-07-01	PC.DEC/430	Recommendations concerning future applications for partnership
19-07-01	PC.DEC/431	Mid-year review of the year 2001 Unified OSCE Budget
19-07-01	PC.DEC/432	Audited financial statements for 2000
19-07-01	PC.DEC/433	Supplementary budget for the OSCE Mission in Kosovo
19-07-01	PC.DEC/434	Supplementary budget for the OSCE Mission in the Federal Republic of Yugoslavia
19-07-01	PC.DEC/435	Supplementary budget proposal for the OSCE Communications Network
19-07-01	PC.DEC/436	Supplementary budget for the Office for Democratic Institutions and Human Rights
06-09-01	PC.DEC/437	Further enhancement of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje
13-09-01	PC.DEC/438	Acts of terrorism in New York City and Washington, DC Day of mourning
28-09-01	PC.DEC/439	Further enhancement of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje and the deployment of police advisers and police trainers

## **Prioriteiten van recente voorzitters van de OVSE (1998 - 2002)**

### *Polen 1998*

#### "Challenges"

- Being ready to face unexpected crisis situations; early warning and preventative mechanisms should be at the heart of the OSCE endeavours.
- A more active role for the OSCE in Central Asia
- Contribution by the OSCE to a new subregional dimension of international policy aimed at grass-root level cooperation, integration and solidarity and based on freedom and democracy.

(bron: Gemerek's address to the Permanent Council, 15 January 1998)

### *Noorwegen 1999*

#### "Main priorities"

- To ensure the OSCE responds in a timely cohesive and determined manner to the political challenges facing us by promoting consensus.
- Developing the conceptual framework for the OSCE's contribution to European security. Document-Charter on European security which identifies the tasks of the OSCE in a new century and which defines the relationship between the OSCE and other organizations.
- To enhance the moral authority of the OSCE as a community of values.
- To enhance the operational capabilities of the Organization.

(bron: Vollebaek's address to the Permanent Council, 14 January 1999)

### *Oostenrijk 2000*

#### "Priorities"

- Significant progress in the return of 7.5 million refugees and internally-displaced persons in the OSCE area.
- A functioning Stability Pact for the Balkans.
- Political, rather than military solutions to the conflicts in the Caucasus.
- The organization of free and fair elections in Kosovo as well as in Bosnia and Herzegovina.
- The swift implementation of the REACT concept called for in the Charter for European Security which was adopted at the OSCE Istanbul Summit.

(bron: Schuessel's address to the Permanent Council, 13 January 2000)

### *Roemenië 2001*

#### "Priorities"

- Greater collective effort on behalf of the individual without neglecting the traditional OSCE priorities of conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation.
- New ideas for strengthening political dialogue between OSCE States.
- To speed up the OSCE's response to nascent conflict situations.
- To improve the efficiency of OSCE's crisis management capability and to ensure consistency in post-conflict rehabilitation.
- To strengthen the Organization's operational capacity.
- To strengthen cooperation with the OSCE's international partners and with NGOs.

(bron: Geoana's address to the Permanent Council, 11 January 2001)

*Portugal 2002*

"Priorities"

- The fight against terrorism (Action Plan, Personal Representative, Charter).
- Greater articulation and complementarity between the three dimensions of the OSCE
- Strengthening the EED.
- Developing areas of cooperation and greater synergy between the Forum and the Permanent Council.
- Platform for Co-operative Security: reinforcing modalities of dialogue and collaboration between the OSCE and other international organizations.
- Involvement of our citizens in OSCE activities.

(bron: Gama's adress to the Permanent Council, 17 January 2002)



## De duur van de missies van de OVSE

<b>Missies</b>	<b>Datum Aanvang / Sluiting</b>
<b>Long-Term Missions</b>	
• The OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje	10/09/1992 -
• The OSCE Mission to Georgia	03/12/1992 -
• The OSCE Mission to Moldova	25/04/1993 -
• The OSCE Mission to Tajikistan	19/02/1994 -
• The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina	29/12/1995 -
• The OSCE Mission to Croatia	04/07/1996 -
• The OSCE Mission in Kosovo	01/07/1999 -
• The OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia	11/01/2001 -
<b>Other OSCE Field Activities</b>	
• The OSCE Centre in Tashkent (formerly The OSCE Liaison Office in Central Asia)	12/07/1995 -
• The OSCE Assistance Group to Chechnya	26/04/1995 -
• The OSCE Presence in Albania	03/04/1997 -
• The OSCE Advisory and Monitoring Group in Belarus	18/09/1997 -
• The OSCE Centre in Almaty	23/07/1998 -
• The OSCE Centre in Ashgabad	Januari 1999 -
• The OSCE Centre in Bishkek	Januari 1999 -
• OSCE Project Co-ordinator in Ukraine	13/07/1999 -
• The OSCE Office in Yerevan	16/02/2000 -
• The OSCE Office in Baku	18/07/2000 -
<b>OSCE Activities regarding the Conflict dealt with by the Minsk Conference</b>	
• Minsk Process	24/03/1992 -
• The Personal Representative of the Chairman-in-Office on the Conflict Dealt with by the OSCE Minsk Conference	10/08/1995 -
• High Level Planning Group	23/04/1995 -
<b>OSCE Assistance in Implementation of Bilateral Agreements</b>	
• The OSCE Representative to the Russian-Latvian Joint Commission on Military Pensioners	23/02/1995
• The OSCE Representative to the Estonian Government Commission	04/11/1994
<b>Closed Missions</b>	
• The OSCE Missions of Long Duration in Kosovo, Sandjak and Vojvodina	08/09/1992 - 28/06/1993
• The OSCE Representative to the Joint Committee on the Skrunda Radar Station	06/04/1995 - 31/10/1999
• The OSCE Mission to Ukraine	24/11/1994 - 30/04/1999
• The OSCE Mission to Estonia	15/02/1993 - 31/12/2001
• The OSCE Mission to Latvia	19/11/1993 - 31/12/2001

De vermelde data zijn waar mogelijk data waarop de werkzaamheden van de missies zijn aangevangen. Waar dit niet mogelijk is, zijn de data vermeld waarop is besloten de missies in het leven te roepen.

**Lijst van gebruikte afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>CBM's</b>	Confidence Building Measures
<b>CSBM's</b>	Confidence and Security Building Measures
<b>COMECON</b>	Raad voor Wederzijdse Economische Bijstand
<b>CPC</b>	Conflict Prevention Centre
<b>CSCE</b>	Conference on Security and Cooperation in Europe
<b>CSE</b>	Verdrag over Conventionele Stabiliteit in Europa
<b>CVSE</b>	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<b>EBRD</b>	Europese Bank voor Herstel en Ontwikkeling
<b>EED</b>	Economische en ecologische dimensie
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>HCNM</b>	Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden
<b>IOM</b>	International Organisation for Migration
<b>NAVO</b>	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
<b>NGO</b>	Non-gouvernementele organisatie(s)
<b>ODIHR</b>	Office for Democratic Institutions and Human Rights
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>OSCE</b>	Organisation on Security and Cooperation in Europe
<b>OVSE</b>	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<b>PC</b>	Permanent Council
<b>REACT</b>	Rapid Expert Assistance and Co-operation Team
<b>sg</b>	secretaris generaal
<b>UNMIK</b>	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
<b>WEU</b>	West-Europese Unie

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 \*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

\* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

\*\* *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 \*\*\**
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: De Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*

\*\*\* Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.