

# De OVSE in Crisis



De relevantie van de OVSE in het Europese  
veiligheidslandschap  
in de eenentwintigste eeuw

osce

## **De OVSE in Crisis**

De relevantie van de OVSE in het Europese  
veiligheidslandschap in de eenentwintigste eeuw

Masterscriptie

Master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Universiteit Utrecht, 2012

Februari 2012, Utrecht

Scriptiebegeleider Dr. Jacco Pekelder

Yke van Dijk

3075990

vandijk.yke@gmail.com

## Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Overzicht deelnemende staten van de OVSE	5
Schema organisatorische structuur OVSE	6
Schema Secretariaat van de OVSE	7
Afkortingenlijst	8
1. Inleiding	9
§ 1.1 De Oorsprong van de OVSE	9
§ 1.2 De Organisatorische structuur van de OVSE	21
§ 1.3 Van bloei naar crisis	35
§ 1.4 De effectiviteit van internationale organisaties	38
§ 1.5 Methodologie	40
2. Exogene factoren voor de crisis van de OVSE	
§ 2.1 Veranderende parameters van Europese veiligheid	45
§ 2.1.1 Terrorisme: ‘a threat to international peace and stability’	46
§ 2.1.2 Geopolitieke verschuivingen: Europa een kleinere plek in een grotere wereld	59
§ 2.2 De uitbreidingen van NAVO en EU: ‘the OSCE is flattered out of business’	62
§ 2.3 Deelconclusie	66
3. Endogene factoren voor de crisis van de OVSE	69
§ 3.1 Organisatorische structuur	70
§ 3.1.1 Onderscheidend karakter en ideologie	70
§ 3.1.2 Organisatorische structuur, leiderschap en staf	77
§ 3.2 Oplaaierende spanningen tussen Oost en West binnen de OVSE	84
§ 3.2.1 Rusland: ‘from traditional supporter to sharp critic’	87
§ 3.2.2 Het Westen: ‘the West have placed the OSCE on a slippery slope’	98
§ 3.3 Het CSE-verdrag: ‘a poor omen for the future of the OSCE’	107
§ 3.4 De OVSE en bevroren conflicten: ‘a broken clock’	110
§ 3.4.1 Georgië: ‘threat to the future of the OSCE’	111
§ 3.4.2 Kirgizië	114
§ 3.4.3 De bevroren conflicten: ‘the final challenge?’	116
§ 3.5 Deelconclusie	120
4. Van Corfu tot Vilnius: stand van zaken	127
§ 4.1 Corfu en het Europese Veiligheidsverdrag: een alternatief voor de OVSE?	127
§ 4.2 Astana: ‘a triumph of common sense’ of ‘catastrofale mammoetshow’?	131
§ 4.3 Vilnius en de Russische verkiezingen: ‘OSCE in a critical condition?’	134
5 Conclusie	140
Bibliografie	150

## Voorwoord

De Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) zeggen veel over regionale en internationale betrekking, detente, de evolutie van internationale organisaties en de nieuwe veiligheidsuitdagingen na de Koude Oorlog. Om deze redenen is de OVSE een fascinerend onderwerp om te bestuderen. Desalniettemin is de Organisatie de laatste decennia voornamelijk in het Westen in de vergetelheid geraakt. Menigmaal is mij tijdens het schrijven van deze scriptie gevraagd naar mijn onderwerp en bijna elke keer werd ik geconfronteerd met vragende gezichten en de typische opmerking; ‘de OVSE? Nog nooit van gehoord!’. Het zal mij dan ook niet verbazen als ik velen heb verveeld met mijn verhalen over de OVSE, maar ik hoop dat deze scriptie in ieder geval een kleine bijdrage kan leveren aan het vergroten van de naamsbekendheid van een vergeten en onderbelichte organisatie en mag inspireren tot vervolgonderzoek. In deze scriptie staat dan ook de vraag centraal in hoeverre de OVSE nog relevant is in het veranderende veiligheidslandschap in en rond Europa in de eenentwintigste eeuw.

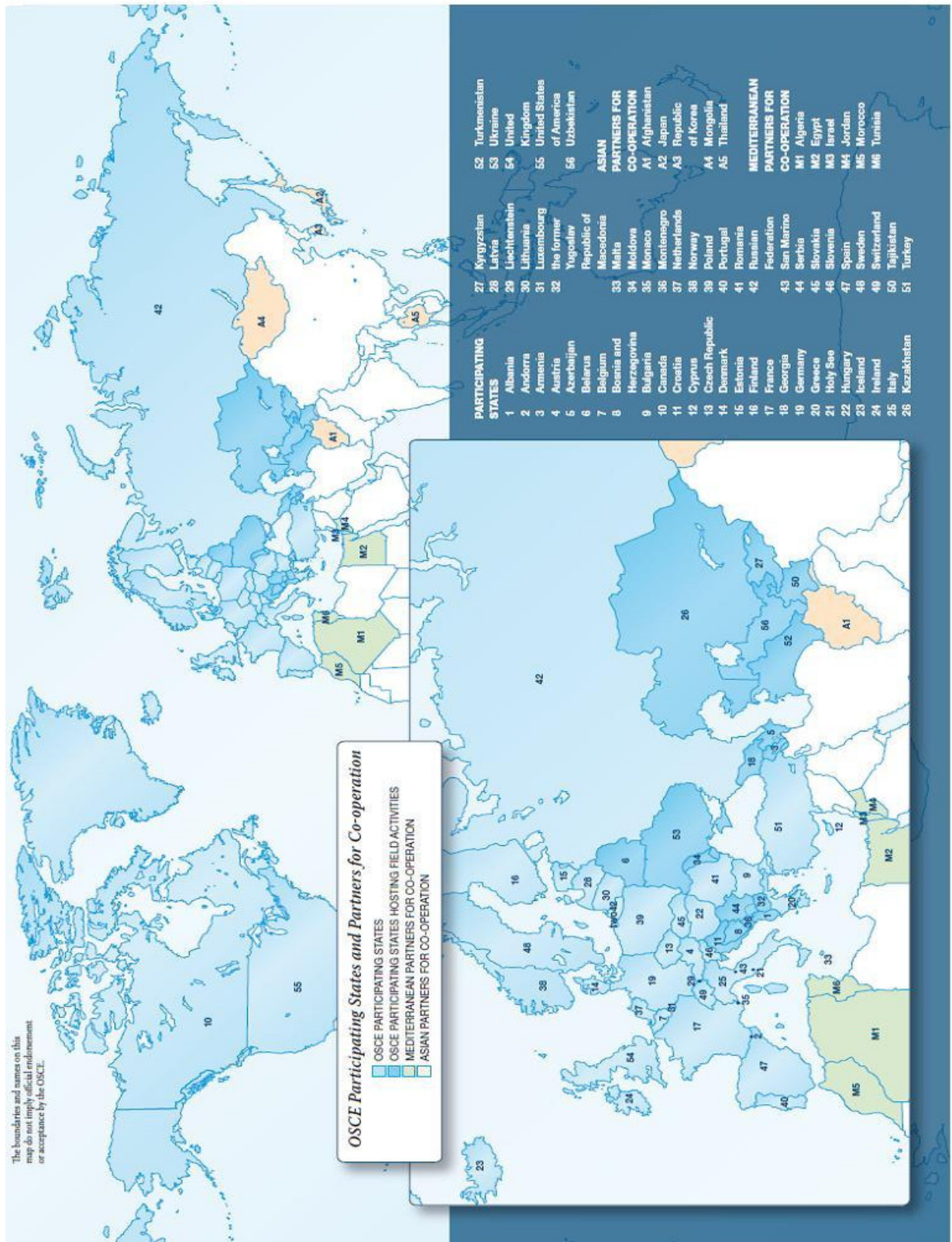
Met deze scriptie komt niet alleen een einde aan mijn master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief, maar ook aan zes en half jaar studie en studententijd. Tijdens mijn Bachelor geschiedenis en master Internationale Betrekkingen ontwikkelde ik passie voor het historisch onderzoek en ontwikkelde ik een brede interesse voor de geschiedenis. Op mijn studiepad heb ik dan ook vele onderwerpen en eeuwen doorgewandeld van het nut de zeventiende eeuwse *Directie van Oostersche Handel en Rederijen* tot Guantanamo Bay als ‘legal black hole’, van politieke oproeren in Utrecht in de Gouden Eeuw tot de oorlog in Georgië in 2008 als afspiegeling van de Hongaarse Opstand in 1956, van de relevantie van internationale tribunalen vanuit een niet-Westers perspectief tot Barack Obama’s interpretatie van de Amerikaanse grondwet en van de invloed van de CVSE op het einde van de Koude Oorlog tot de relevantie van de OVSE op het huidige veiligheidstoneel. Al deze vakken en papers verruimden mijn wereldbeeld en lieten mij het belang van historisch onderzoek inzien. Bovendien bood mijn master mij de gelegenheid om stage te lopen bij de Nederlandse Ambassade te Canberra, Australië. Tijdens mijn stage heb ik ontzettend veel geleerd en inzicht gekregen in het werken bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ik kreeg de gelegenheid om drie mensenrechtenprojecten zelfstandig te organiseren. Ook mocht ik onderzoek doen naar de rijke Nederlandse geschiedenis in Australië ter ondersteuning van werkbezoeken van de ambassadeur. De Nederlanders waren immers de eerste westerlingen die Australië hadden ontdekt. Uiteindelijk komen mijn opgedane kennis en vaardigheden uit

mijn stage, bachelor Geschiedenis en master Internationale Betrekkingen terug in de afsluiting van mijn studie: mijn masterthesis. Deze was er echter nooit gekomen zonder de steun en aanmoediging van een aantal mensen. Graag zou ik van deze gelegenheid gebruik willen maken om hen te bedanken.

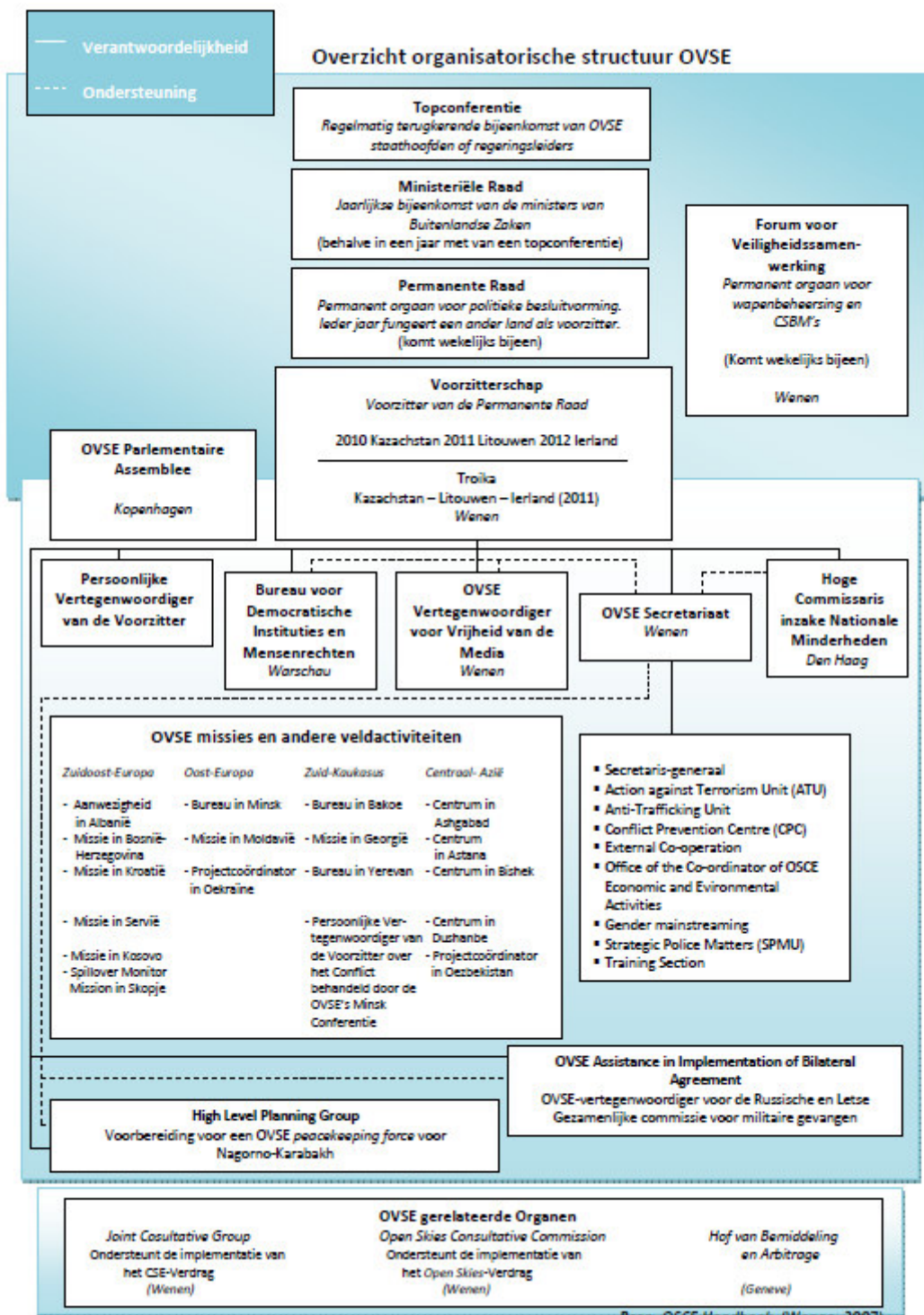
Allereerst ben ik veel dank verschuldigd aan mijn begeleider Jacco Pekelder voor de aandacht en tijd die hij aan mijn onderzoek heeft besteed. Zijn duidelijke commentaar, maar bovenal zijn enthousiasme over de OVSE leidden ertoe dat ik mijn visie over de crisis van de OVSE op papier heb kunnen zetten. Ook wil ik graag mijn familie bedanken voor hun steun, oneindige vertrouwen, geduld en lieve woorden tijdens het schrijfproces. Pap, mam, Mirjam, Kiki, Bo, Renee en oma bedankt daarvoor. Natuurlijk waren er ook mijn vrienden die me altijd hebben gesteund en klaar stonden. Allereerst, en in het bijzonder, wil ik Marleen bedanken voor de liters thee, kilo's mandarijnen, opbeurende en motiverende woorden, maar ook voor haar waardevolle adviezen. Marleen was een echte steun tijdens de lange biebdagen en heeft me op sommige momenten er echt doorheen weten te slepen. Daarnaast wil ik Tessa en Anne-Marijke bedanken voor hun lieve kaartjes, berichten en etentjes om me weer aan het schrijven te krijgen als ik mijn scriptie even niet meer kon luchten of zien. Ook wil ik mijn ploegenootjes van Damesch '08 en Snoecks bedanken voor hun begrip als ik weer eens niet op de ploeghap of ploegvakantie kon komen, maar vooral voor hun aanmoedigen. In het bijzonder wil ik Anne, Inge en Hedda bedanken. Met Anne begon ik mijn biebdag altijd met een virtueel theetje uit Zweden. Dat was een gezellig begin van een lange biebdag. De theetjes in de wiskundekantine tussen de 'echte nerds' met Inge leverden mij weer nieuwe inspiratie op. En natuurlijk wil ik Hedda bedanken voor alle *pep-talks* en de *sog*-momenten (de tennis en schaatsavonden op de bank wel te verstaan) om me even uit de scriptiewereld te trekken. Als kers op de taart mogen we met het afronden van deze thesis dan ook eindelijk naar Noorwegen. Tot slot en bovenal wil ik Jouke bedanken voor zijn engelen geduld, *last-minute* correcties, oneindige vertrouwen en alle motiverende woorden dat ik het echt wel kon. Jouk, je bent mijn scriptiehield!



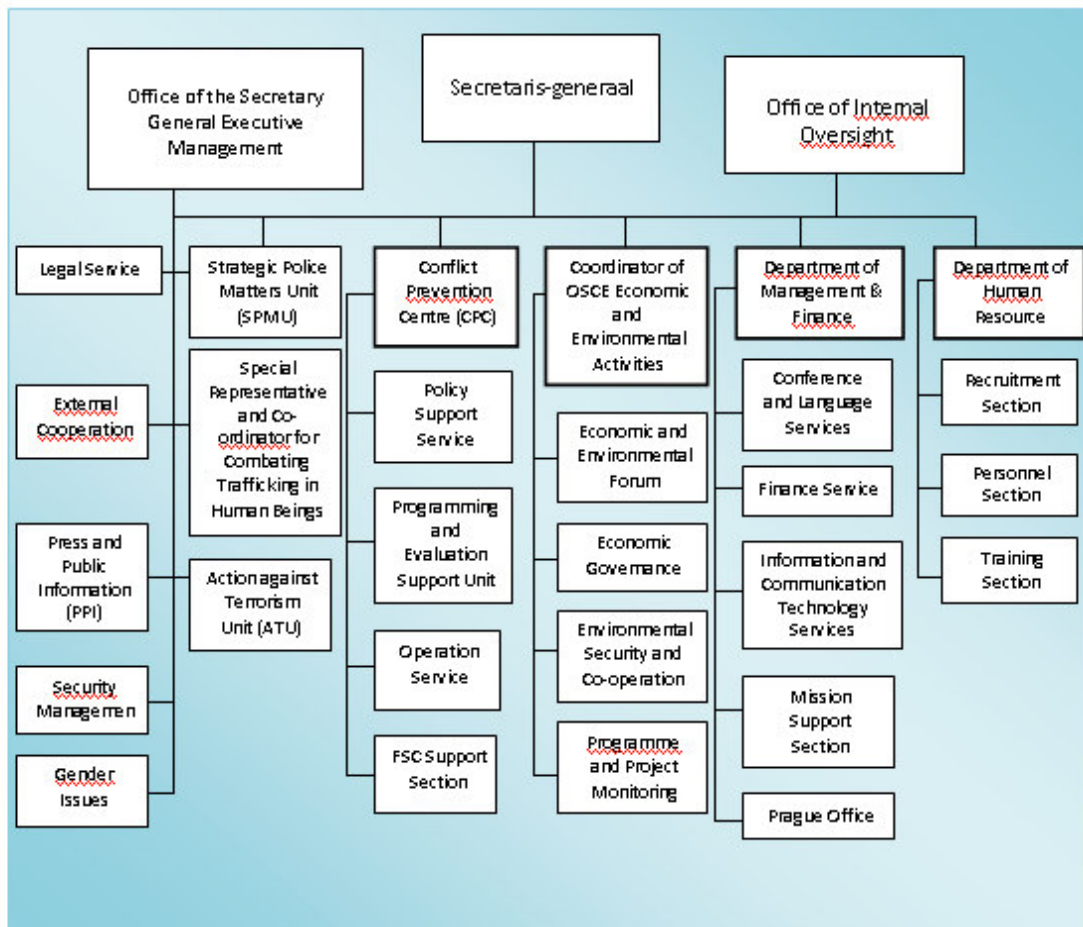
# Kaart Overzicht Deelnemende Staten OVSE



Bron: OSCE Handbook, (Wenen, 2007)



## Overzicht Secretariaat van de OVSE



Bron: *OSCE Handbook*, (Wenen, 2007)



## Lijst van Afkortingen

ABM-verdrag	<i>Anti-Ballistic Missile</i>
ATU	<i>Action against Terrorism Unit</i>
CPC	<i>Conflict Prevention Centre</i>
CSBM	<i>Confidence Building Measures</i>
CSE/CFE-verdrag	Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa
CSPU	Communistische Partij van de Sovjet-Unie
CTC	<i>Centre for Terrorism</i>
CVSE/CSCE	Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa
E(E)G	Europese (Economische) Gemeenschap
EU	Europese Unie
FPC	Buitenlands Beleid van de Russische Federatie
FSC	<i>Forum for Security Co-operation</i>
GBVB	(EU) Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GOS-staten	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
HCNM	Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i>
ICBM	<i>Intercontinental Ballistic Missile</i>
IGO	Internationale Organisatie
ICJ	<i>International Court of Justice</i>
LTM	Lange-termijnmissies
MANPADS	<i>Man-deportable Air-defense Systems</i>
MPT	<i>Multilateral Preparatory Talks</i>
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Non-gouvernementele Organisatie
ODIHR	Bureau voor Democratische Instituties en Mensenrechten
OVSE/OSCE	Organisatie voor veiligheid en Samenwerking in Europa
PAG	<i>Police Advisory Group</i>
PfP	(NAVO) <i>Partnership for Peace</i>
PPIS	<i>Press and Public Section</i>
PR/PC	Permanente Raad
SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i>
SALW	<i>Small Arms and Lights Weapons</i>
SPMU	<i>Special Police Matters Unit</i>
VN/UN	Verenigde Naties
WMD	<i>Weapon of Mass Destruction</i>

## Hoofdstuk 1: inleiding

‘Crisis’, ‘tweesprong’, ‘marginalisering’ en ‘verval’ zijn sinds 2000 de sleutelwoorden in de analyses over de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Deze thesis voor de master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief gaat over de crisis van de enige pan-Europese veiligheidsorganisatie. Eigenlijk is zij iets meer dan dat, want anders dan haar naam doet vermoeden, nemen ook de Verenigde Staten, Canada en de Centraal-Aziatische Republieken zitting in de Organisatie. Met haar 56 deelnemende staten en geografische reikwijdte van ‘Vancouver tot Vladivostok’ is de OVSE dan ook ’s werelds grootste regionale veiligheidsorganisatie. Hoewel geen consensus bestaat over de daadwerkelijke omvang van de crisis van de OVSE en sommigen weigeren de problemen zo te noemen, zijn de meeste academici en diplomaten het erover eens dat de OVSE in vergelijking met haar hoogtijdagen tijdens en vlak na de Koude Oorlog een minder zichtbaar baken is op het Europese veiligheidslandschap. Het doel van deze scriptie is de relevantie van de OVSE in het Europese veiligheidslandschap in de eenentwintigste eeuw naar aanleiding van dit academische debat te onderzoeken. Om haar relevantie te onderzoeken is het zinvol eerst in te gaan op de oorsprong en de organisatorische structuur van de OVSE.

### § 1.1 De oorsprong van de OVSE

De idee van een Europese veiligheidsconferentie berustte op initiatieven van de Sovjet-Unie. Zo stelde de Sovjet-Unie in 1954 bij monde van minister van Buitenlandse Zaken, Vjatjeseslav Molotov, een verdrag voor met een looptijd van vijftig jaar met als doel de vorming van een Europees collectief veiligheidsstelsel. Het Westen wees het verdrag echter resoluut van de hand. Aan deze resolute afwijzing lag voornamelijk ten grondslag dat beide Duitslanden het verdrag moesten ondertekenen met het gevolg dat de toetreding van de Bondsrepubliek tot de NAVO onmogelijk zou worden.<sup>1</sup> Bovendien zou een dergelijk verdrag de Sovjetdominantie over Oost-Europa legitimeren, een prijs die het Westen niet was bereid te betalen.<sup>2</sup>

Aan het einde van de jaren zestig kreeg het idee van een Europese veiligheidsconferentie pas weer prioriteit op de politieke agenda. De Cubacrisis (1962) bracht de twee supermachten en zodoende de hele wereld op de rand van de nucleaire afgrond. Moskou en Washington, beide bevreesd voor dreigende nucleaire zelfmoord, besloten hun

---

<sup>1</sup> Floribert H. Baudet, *‘Het heeft onze aandacht’. Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989*, (Amsterdam, 2001), p. 70.

<sup>2</sup> Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la Détente: la CSCE, 1973-1989* (Brussel, 1989), p. 16.

confrontatiepolitiek in rustiger vaarwater te brengen. Een periode van detente werd ingeluid. Deze nieuwe periode van verminderde spanningen tussen de twee machtsblokken leidde onder andere tot het non-proliferatieverdrag, het ABM-verdrag en SALT I. Bovendien riep de Sovjet-Unie bij monde van haar president, Leonid Brezjnev, in het Appèl van Boekarest (1969) op tot een conferentie over Europa.<sup>3</sup> De Westerse houding ten aanzien van het Russische voorstel was intussen gewijzigd. In de verklaring van Brussel (1969) besteedde de NAVO serieus aandacht aan het voorstel voor een conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa.<sup>4</sup> Aan de deelname van de NAVO-lidstaten was echter wel een aantal voorwaarden verbonden: deelname van de Verenigde Staten en Canada, afspraken over de status van Berlijn, aandacht voor conventionele wapenbeheersing, en opname van mensenrechten op de agenda van de conferentie.

In de vroege jaren zeventig werden de meeste van de bovengenoemde obstakels weggenomen. Willy Brandts *Neue Ostpolitik* zorgde voor een duidelijke klimaatverbetering tussen Oost en West. De Sovjet-Unie accepteerde de deelname van de Verenigde Staten en Canada aan de Conferentie. Bovendien namen het Viermogenhedenakkoord over Berlijn (1971) en het Basisverdrag tussen beide de Duitslanden (1972) de twee voornaamste obstakels weg. Zo was de weg vrij om op 22 november 1972 de *Multilateral Preparatory Talks (MPT)* van start te laten gaan.

Op uitnodiging van de Finse regering vond de aftrap van de *MPT* plaats van 22 november 1972 tot 8 juni 1973 in Helsinki. Er waren afgevaardigden uit 32 Europese staten en de Verenigde Staten en Canada behoorden ook tot de deelnemers.<sup>5</sup> Deze besprekingen eindigden met de *Final Recommendations of the Helsinki Consultations*, beter bekend als het 'Blauwe Boek'. De deelnemende staten behielden een aantal procedureregels die tijdens de *MPT* waren vastgesteld: 'all states participating in the Conference shall do so as sovereign and independent states and in conditions of full equality'<sup>6</sup>, ongeacht de alliantie waartoe zij behoorden. Hierdoor zouden de Warschaupactlanden in theorie een afwijkende koers van

---

<sup>3</sup> Marie-Pierre, Rey, 'Europe is our common home: a study of Gorbachev's diplomatic concept', in: *Cold War History*, vol. 4, nr. 2, p. 33-65, januari 2004, p. 35.

<sup>4</sup> NAVO, *The Future Tasks of the Alliance – 'Harmel Report'*, 14 december 1967, beschikbaar op: [www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm), para. 5 en 9.

<sup>5</sup> Albanië was het enige Europese land dat de Finse uitnodiging afsloeg, omdat 'security in Europe cannot be arranged by a conference that is organized by the two super-powers which are trying to resolve major international problems between themselves and at the expense of other states and world public opinion.' Arie Bloed, *From Helsinki to Vienna: basics documents of the Helsinki process part 2*, (Dordrecht, 1993), p. 3.

<sup>6</sup> *Final recommendations of the Helsinki Consultations (Helsinki, 1973)*, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/58306](http://www.osce.org/mc/58306), p. 15.

Moskou kunnen varen.<sup>7</sup> Een andere consequentie van de erkenning van de soevereiniteit was dat besluiten bij consensus moesten worden genomen. Kleine landen waren hierdoor in staat hun belangen te verdedigen.<sup>8</sup> Daarnaast was een belangrijk doel van de besprekingen een gedetailleerde agenda op te stellen voor de uiteindelijke ‘Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa’. In deze agenda werden de hoofdpunten van de Conferentie vastgesteld. De hoofdpunten werden ingedeeld onder vier centrale noemers, waarvan de eerste drie ook wel ‘Manden’ worden genoemd: kwesties gerelateerd aan Europese veiligheid; samenwerking op het gebied van Europese economie, wetenschap en milieu; samenwerking op het humanitaire vlak; en de uiteindelijke vervolgconferentie. Ten slotte zou het voorzitterschap rouleren.

### *Helsinki en de Slotakte*

Het mag enige verbazing wekken dat na ruim een half jaar de 34 staten compromissen bereikten in alle opstaande kwesties. Nu de agenda eindelijk was vastgesteld, vond op 3 juli 1973 de aftrap van de Conferentie plaats in Helsinki. Het vaststellen van de inhoud van de drie Manden leidde tot moeizame discussies. De meest gecompliceerde onderhandelingen vonden plaats over de eerste en de derde mand. Dat de onderhandelingen over de derde mand moeizaam verliepen, bleek onder andere uit de vele sessies, maar liefst 56, die noodzakelijk waren voor het bereiken van consensus over het thema mensenrechten.<sup>9</sup> De Sovjet-Unie streefde naar zo min mogelijk concessies op het Humanitaire vlak. Zo trachtte de Sovjet-Unie tijdens de conferentie de netelige kwestie over vrije uitwisseling van ideeën, informatie en mensen te ontwijken. Brezjnev klaagde tijdens zijn ontmoeting met de Franse president Georges Pompidou dat het Westen buitensporig veel aandacht besteedde aan het beginsel van vrijheid van informatie. De Westerse voorstellen over dit beginsel waren volgens hem onrealistisch en niet van wezenlijk belang voor Europa. Zo geeft de volgende uitspraak van Brezjnev een goede impressie van de moeizame sfeer waarin de onderhandelingen plaatsvonden en de Russische strategieën om de mensenrechtenkwesties te ontwijken:

‘I am beginning to doubt the purposes of certain countries when they advance unrealistic ideas. What are they more interested in? [...] I have just learned, for example, that the

---

<sup>7</sup> Floribert H. Baudet, *Het heeft onze aandacht*, p. 71.

<sup>8</sup> Kleine landen maakte van deze gelegenheid ook daadwerkelijk gebruik: Malta dreigde de CVSE te saboteren.

<sup>9</sup> Floribert H. Baudet, *Het heeft onze aandacht*, p. 73.

Italians propose to establish on our territory an independent theatre with its own police. None of that is essential for Europe. We were dreaming of something quite different'.<sup>10</sup>

Dat het Westen andere ideeën had bij de invulling van de Derde Mand dan het bouwen van theaters op Russisch grondgebied moge duidelijk zijn. Het Westen wilde dan ook weinig water bij de wijn doen in de, voor hen zo belangrijke, derde mand.

In de eerste mand stond het 'non-interventiebeginsel in binnenlandse aangelegenheden' ter discussie. De Sovjet-Unie wilde geen enkele vorm van bemoeienis accepteren. De derde mand zou volgens de Sovjet-Unie ondergeschikt moeten zijn aan binnenlandse wetgeving en aan het non-interventiebeginsel. Schendingen van de Derde Mand zouden hierdoor niet kunnen leiden tot buitenlandse inmenging. Terwijl het Westen slechts streefde naar het uitsluiten van gewapende inmenging. Diplomatieke inmenging moest volgens het Westen mogelijk blijven. Bovendien zorgde het beginsel 'onschendbaarheid van de grenzen' tot grote wrijvingen. De Sovjet-Unie vatte 'onschendbaarheid' op als onveranderlijk.<sup>11</sup> Het Westen uitte kritiek op deze opvatting, want onveranderlijkheid van grenzen zou immers betekenen dat de hereniging van Duitsland geen optie meer was zelfs als die na vreedzaam overleg zou geschieden. Bovendien streefden de negen EEG-lidstaten nog naar een totstandkoming van een politieke unie per januari 1980. Het verliezen van de mogelijkheid tot Duitse hereniging zou ook het Europese integratie proces een halt toe roepen, al was het maar omdat de West-Duitse regering gebonden was door de opdracht in de grondwet van de Bondrepubliek om naar Duitse eenheid te streven.<sup>12</sup>

Drie intensieve en moeizame onderhandelingsronden leidden op 1 augustus 1975 tot de ondertekening van de Slotakte van Helsinki. De ondertekenende landen hadden met de Slotakte de intentie:

'to improve and intensify their relations and to contribute in Europe to peace, security and cooperation as well as to rapprochement among themselves and with the other States of the world'.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Leonid Brezjnev geciteerd door Marie-Pierre Rey, 'The USSR and the Helsinki process, 1969-75: optimism, doubt or defiance?' in: Wenger, A., e.a., *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, p. 65-82, (New York, 2008) p. 77.

<sup>11</sup> Floribert H. Baudet, 'Het heeft onze aandacht', p. 73.

<sup>12</sup> Floribert H. Baudet, 'Het heeft onze aandacht', p. 73.

<sup>13</sup> *Helsinki Slotakte, (Helsinki, 1975) beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39501](http://www.osce.org/mc/39501), p.2.*



De Slotakte was in vele opzichten een document dat zijn gelijke in de diplomatieke geschiedenis niet kende.<sup>14</sup> Een ‘unusual document which defies all comparison’.<sup>15</sup> James Fawcett, professor internationaal recht aan de Universiteit van Londen, beschreef de Slotakte als een document met ‘the body of a treaty, the legs of a resolution, and the head of declaration of intent’.<sup>16</sup>

Het document is dan ook om een aantal redenen uniek en zijn tijd ver vooruit. Allereerst had de Slotakte een unieke definitie van veiligheid die zowel de politiek-militaire, economische en ecologische als menselijke dimensies samenbond. Bovendien was de Slotakte een product van consensus. Veel passages zijn hierdoor op meerdere manieren te interpreteren. Dit werd versterkt doordat de Russische variant verschilde van de Engelse en de Franse teksten.<sup>17</sup> Daarnaast was de Slotakte het eerste document dat het beginsel mensenrechten tot onderwerp maakte van interstatelijke betrekkingen dat op gelijke voet stond met de klassieke interstatelijke betrekkingen. Bovendien geeft de tekst aan dat het om de klassieke eerste generatie vrijheidsrechten gaat. De, voor de Sovjet-Unie belangrijker, economische, sociale en culturele rechten worden in het document wel genoemd, maar nemen een ondergeschikte plaats in. Hierdoor werd de Westerse interpretatie van mensenrechten verheven tot de standaard tussen de machtsblokken.<sup>18</sup> Dit was een belangrijk winstpunt voor het Westen. De Slotakte is geen juridisch bindend verdrag in de zin dat schendingen niet kunnen leiden tot juridische stappen en dat geldt ook voor de opvolgende CVSE- en OVSE-documenten. Daarentegen kunnen schendingen wel politieke gevolgen hebben. Tenslotte werd binnenlandse inmenging een legitiem onderwerp in de betrekkingen tussen staten, wat volgens Vojtech Mastny, professor geschiedenis en internationale betrekkingen aan de aan onder andere *Columbia University* en één van de toonaangevende deskundigen op het gebied van de Sovjet-Unie, niet tot een jubelstemming had moeten leiden bij de Sovjet-Unie.<sup>19</sup>

Na de ondertekening van de Slotakte, maar ook al vóór de ondertekening, was de discussie gaande wie nu eigenlijk de overwinnaar was. Oost-Europa en met name de Sovjet-Unie was uitzonderlijk tevreden: eindelijk was gebeurd wat zij al jaren had gewenst. Er was een alomvattende vredesconferentie gehouden en het Sovjetimperium was nu ook eindelijk

---

<sup>14</sup> Alexis Heraclides, *Security and co-operation in Europe. The human dimension 1972-1992*, (Londen, 1993), p. 35.

<sup>15</sup> Susan Bastid, ‘The Special Significance of the Helsinki Final Act’, in: Thomas Buergenthal, e.a., *Human Rights International Law and the Helsinki Accord*, p. 11-21, (Allanheld, 1977), p. 12 en 15.

<sup>16</sup> James E.S. Fawcett, *The Helsinki Act and International Law*, (Londen, 1977), p. 5.

<sup>17</sup> Floribert H. Baudet, ‘Het heeft onze aandacht’, p. 74.

<sup>18</sup> Floribert H. Baudet, ‘Het heeft onze aandacht’, p. 74 en Dunay, P., *The OSCE in crisis* (Parijs, 2006), p. 19-20.

<sup>19</sup> Vojtech Mastny, *Helsinki, Human Rights and European Security* (Durham, 1986), p. 9.

erkend. De uitspraak van Leonid Brezjnev 'if we achieve Helsinki, we can die in peace',<sup>20</sup> weerspiegelde het optimisme dat heerste in de Sovjet-Unie. Ondertussen leek het Westen de grote verliezer te zijn.

In het Westen liepen de reacties uiteen. In de Verenigde Staten, waar Helsinki toch al niet meer was dan een *sideshow*, varieerden de reacties van uiterst sceptisch tot uiterst kritisch. Henry Kissinger behoorde tot die sceptici. Kissinger gaf als reactie op de Slotakte: 'they can write it in Swahili for all I care'.<sup>21</sup> Ronald Reagan was zelfs de mening toegedaan dat alle Amerikanen vanzelfsprekend tegen de Slotakte moesten zijn.<sup>22</sup> *The New York Times* zag in de Slotakte een gemakzuchtig weggevertje: de Sovjet-Unie kreeg iets voor niets. Na 32 maanden onderhandelen was niets juridisch bindends bereikt, maar wel had het Westen de Sovjetexpansie na de Tweede Wereldoorlog bevestigd. Volgens de krant 'would it have been preferable if the president and his advisers had not committed this trip'.<sup>23</sup> De Londense *Times* was echter positief over het document. Volgens de krant hadden de Westerse regeringsleiders er juist goed aan gedaan om af te reizen naar Helsinki. Ook schreef de krant dat het Westen de Sovjetexpansie na de Tweede Wereldoorlog sanctioneerde, 'but they do not surrender anything that the West has not long surrendered in practice'.<sup>24</sup> De krant concludeerde dat de Slotakte tenminste hoop bood op een 'gradual change for the better'.<sup>25</sup>

Ook de Nederlandse kranten reageerden verschillend op de Slotakte. Volgens *NRC-Handelsblad* journalist Steven de Winter had het Westen zich op beschamende wijze het vuur uit de sloffen gelopen om het Brezjnev naar de zin te maken. Hij meende dat na Helsinki de muur tussen Oost en West onaangetast overeind zou blijven en grensoverschrijders onverminderd door 'elektronische machinegeweren automatisch worden doodgeschoten'.<sup>26</sup> De *Volkskrant*-journalist Bob Groen was niet veel positiever dan zijn collega's van het *NRC*. Naar zijn mening was Helsinki zeker geen mijlpaal, maar een 'vaag brouwsel' dat 'na 22 maanden roeren door 35 koks' eindelijk kon worden geserveerd.<sup>27</sup> Dezelfde toonzetting kenmerkte ook de berichtgeving van de *Trouw*. Journalist J. den Boef schreef op 26 juli dat 'het lijvige document volgepropt zit met compromissen en vrijblijvende toezeggingen'.<sup>28</sup> Hij

---

<sup>20</sup> Andreas Wenger, e.a., *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, (New York, 2008), p. 65.

<sup>21</sup> Henry Kissinger, *Diplomacy*, (New York, 1994), p. 760.

<sup>22</sup> Ronald Reagan geciteerd in: *The New York Times*, 25 juli 1975.

<sup>23</sup> *New York Times*, 26 juli 1975.

<sup>24</sup> *The Times*, 2 augustus 1975.

<sup>25</sup> *The Times*, 2 augustus 1975.

<sup>26</sup> *NRC-Handelsblad*, 25 juli 1975.

<sup>27</sup> *Volkskrant*, 26 juli 1975.

<sup>28</sup> *Trouw*, 26 juli 1975.

was echter ook van mening dat zonder de Slotakte de bevestigde status-quo ook gehandhaafd zou zijn, ‘zeker wat de Westerse landen betreft, die zich er al lang bij hadden neergelegd’.<sup>29</sup>

De toonzetting van het *Utrechts Nieuwsblad* en *Het Parool* liepen nog het meest uiteen. Het *Utrechts Nieuwsblad* was vrij optimistisch. De krant schreef op 2 augustus 1975 dat door de conferentie een officiële verbetering van de contacten tussen Oost en West nu ook onderdeel uitmaakte van de Europese spelregels. Volgens de krant ‘is dat de winst, die het Westen na twee jaar praten heeft overgehouden’.<sup>30</sup> De krant was overtuigd dat het de reis van de Westerse leiders zeker waard was, want ook ‘kleine stappen zijn de moeite waard’ en kunnen leiden tot ‘een minder gespannen samenleving’.<sup>31</sup> Daarentegen overheerste bij *Het Parool* scepsis. De krant schreef op 2 augustus 1975 dat de Slotakte ‘op zichzelf een weinig betekend papier’ was die een ‘lichte kater achterliet’.<sup>32</sup> Volgens de krant erkende het Westen niet alleen de Sovjethegemonie over Oost-Europa, maar door de Conferentie ‘vierde’ zij dit ook. De krant vergeleek de conferentie met een ‘ruimte show’. Het gevaar van een dergelijke ‘overdonderende diplomatieke show’ schulde juist ‘in het doen alsof’.<sup>33</sup>

### *De Vervolgbijsprekingen*

Uit de Slotakte kwamen de zogenaamde ‘vervolgbijsprekingen’ voort. De bijsprekingen vonden plaats in de jaren zeventig en tachtig in achtereenvolgend Belgrado, Madrid en Wenen. Deze bijsprekingen hadden enerzijds tot doel na te gaan hoe het stond met de uitvoering van- en anderzijds nieuwe afspraken overeen te komen ter verbetering van de uitvoering van de Slotakte. Door de ingewikkelde agenda’s en de toenemende spanningen tijdens de Koude Oorlog, waardoor het bereiken van compromissen moeilijk was, namen de bijsprekingen vaak maanden en soms zelfs jaren in beslag.

De eerste vervolgbijspreking vond plaats in Belgrado van 4 oktober 1977 tot 8 maart 1978 en liep uit op een mislukking. De bijspreking bracht enkel een kort document voort waarin slechts werd opgenomen dat de deelnemende staten ‘agreed to disagree on the implementation of the commitments of the Helsinki Final Act’.<sup>34</sup> Deze mislukking schiep extra verwachtingen voor de volgende bijspreking in Madrid. Die ging op 11 november 1981 van start en zou drie jaar in beslag nemen.

---

<sup>29</sup> *Trouw*, 26 juli 1975.

<sup>30</sup> *Utrechts Nieuwsblad*, 2 augustus 1975.

<sup>31</sup> *Utrechts Nieuwsblad*, 2 augustus 1975.

<sup>32</sup> *Het Parool*, 2 augustus 1975.

<sup>33</sup> *Het Parool*, 2 augustus 1975.

<sup>34</sup> OVSE, *OSCE Handbook: The Organization for Security and co-operation in Europe*, (Wenen, 2007), p. 11.

De bijeenkomst in Madrid vond plaats in een periode van hernieuwde spanningen tussen Oost en West. Allereerst bereikte de internationale bereidheid tot het sluiten van compromissen een nieuw dieptepunt als gevolg van de Sovjetinterventie in Afghanistan in december 1980. Bovendien hielp de Amerikaanse steun aan anticommunistenbewegingen, zoals aan de *Contra's* in Nicaragua, ook niet mee aan de verbetering van het internationale klimaat. Aangezien Afghanistan noch Nicaragua deel nam aan de CVSE, ondernamen beide supermachten weinig om de onderlinge spanningen te verminderen. Daarnaast ging de bijeenkomst gepaard met verdere afbreuk van detente. Zo werd in 1981 in Polen de staat van beleg afgekondigd en werd hard opgetreden tegen dissidenten in Oost-Europa. Bovendien noemde de Amerikaanse president Ronald Reagan de Sovjet-Unie 'the evil empire'.<sup>35</sup> Het was dus duidelijk dat in Madrid een wonder moest gebeuren om de mislukking van Belgrado te boven te komen.

Een wonder geschiedde niet in Madrid, maar ondanks de moeilijke omstandigheden kwam een degelijk document tot stand. Zo spraken de landen af dat zij zaken als familiehereniging, familiecontacten en huwelijken tussen burgers uit verschillende staten ten gunste van de burgers zouden afhandelen.<sup>36</sup> Daarnaast namen de staten de belangrijke beslissing om de bepaling uit de Slotakte over de totstandkoming van '*the Conference on Confidence and Security Building Measures and Disarmament*' verder uit te werken. Deze Conferentie vond uiteindelijk plaats op 19 september 1986 en baande nieuwe wegen op het gebied van veiligheid en introduceerde verplichte wapenarsenaalinspecties.

In Wenen ging de derde vervolgbijeenkomst van start op 4 november 1986. Deze onderhandelingen bleken constructief en van wezenlijk belang voor de CVSE. In Wenen vond de cruciale doorbraak plaats die een doorbraak voor Oost-West-relaties zou betekenen. Deze verandering was grotendeels het gevolg van politieke hervormingen in de Sovjet-Unie. Op 11 maart 1985 trad Michail Gorbatsjov aan als secretaris-generaal van de CPSU. De nieuwe partijleider trachtte met *perestrojka* en *glasnost* de Russische politieke en economische stagnatie te lijf te gaan. De bijeenkomst in Wenen eindigde dan ook met solide afspraken in alle dimensies.

In het kader van de politiek-militaire dimensie riepen de lidstaten op tot verdere ontwikkeling van de *Conference on Confidence and Security Building Measures and Disarmament* (CSBM). Bovendien leidde de onderhandelingen tussen de 22 NAVO- en

---

<sup>35</sup> Ronald Reagan, 'Evil Empire Speech' tijdens de National Association of Evangelicals, (8 maart 1983, Florida), beschikbaar op: [www.youtube.com/watch?v=FcSm-KAEFFA&feature=youtuibe\\_gdata\\_player](http://www.youtube.com/watch?v=FcSm-KAEFFA&feature=youtuibe_gdata_player).

<sup>36</sup> *Concluding Document of the Vienna meeting 1986, (Wenen, 1986), beschikbaar op: [www.osce.org/fsc/41276](http://www.osce.org/fsc/41276), p. 19.*

Warschaupactlidstaten tot het ‘Verdrag over Conventionele Strijdkrachten in Europa’ (CSE) in 1990. Op het gebied van de tweede dimensie kwamen de lidstaten overeen een Conferentie over Economische Samenwerking te organiseren in Bonn. De Conferentie bracht een afsluitend document voort waarin de lidstaten afspraken zich te binden aan democratie, pluralisme en de markteconomie.<sup>37</sup> De gemaakte afspraken in het kader van de menselijke dimensie waren echter het meest vooruitstrevend.<sup>38</sup> De lidstaten ontwikkelden een toezichtmechanisme, ook wel het ‘mechanisme van Wenen’ genoemd. Dit had tot doel informatie-uitwisseling over Europese mensenrechten.<sup>39</sup> Bovendien verraste de minister van Buitenlandse Zaken van de Sovjet-Unie, Edoeard Sjvardnadze, de afgevaardigden met het voorstel een mensenrechtenconferentie in Moskou te organiseren.<sup>40</sup> Deze conferentie werd opgedeeld in drie sessies: Parijs in 1989, Kopenhagen in 1990 en Moskou in 1991. Ze bracht vergaande afspraken op bijvoorbeeld het gebied van vrije verkiezingen, persvrijheid, bescherming van nationale minderheden, het recht op vereniging, het recht om je land te verlaten en weer terug te keren.<sup>41</sup> Tijdens de laatste sessie in Moskou stelden de lidstaten zelfs dat mensenrechten ‘are matters of direct and legitimate concern to all participating states’.<sup>42</sup> Vijfentwintig jaar na de ondertekening van de Slotakte had de eerste Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden Max van der Stoel, zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, terecht zijn twijfels ‘whether this could be drafted, so categorically and unequivocally, today’.<sup>43</sup>

#### *Topconferentie van Parijs: ‘Embracing a new Europe whole and free’<sup>44</sup>*

In het begin van de jaren negentig veranderde het wereldtoneel drastisch. Na 1989 – met de val van de Berlijnse Muur, de val van de Oost-Europese communistische regimes, de implosie van de Sovjet-Unie en de ontmanteling van het Warschaupact – kwam de CVSE, net als andere internationale organisaties, in een stroomversnelling terecht. De politiek-militaire en ideologische breuklijnen leken tot het verleden te behoren en samenwerking over de oude

<sup>37</sup> *Document of the Bonn Conference*, (Bonn, 1990), beschikbaar op: [www.osce.org/eea/14081](http://www.osce.org/eea/14081), p. 2.

<sup>38</sup> Tijdens de vervolgbijeenkomst in Wenen werd voor het eerst de term ‘menselijke dimensie’ gebruikt. De terminologie van manden werd ingeruild voor die van dimensies.

<sup>39</sup> *Concluding Document of the Vienna meeting 1986*, Wenen 1 januari 1986, beschikbaar op: [www.osce.org/fsc/41276](http://www.osce.org/fsc/41276).

<sup>40</sup> Alexis Heraclides, *Security and co-operation in Europe. The human dimension 1972-1992*, (Londen, 1993), p. 84, beschikbaar op: [www.osce.org/odihr/elections/14310](http://www.osce.org/odihr/elections/14310).

<sup>41</sup> *Document of the Moscow Meeting in the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, p. 4.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>43</sup> Max van der Stoel, ‘Principles and Pragmatism: Twenty-Five Years with the Helsinki Process’, in: *OSCE Yearbook 2000*, p. 25-33, (Baden-Baden, 2001), p. 27.

<sup>44</sup> *Charter of Paris for a new Europe, Parijs 1990*, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39516](http://www.osce.org/mc/39516), p3.



scheidslijnen heen kon worden versterkt. Door de positieve resultaten uit Wenen, Bonn en de Conferentie over de Menselijke Dimensie heerste een opgetogen stemming binnen de CVSE. Dit leidde tot nieuwe kansen voor de CVSE en uiteindelijk in een Topconferentie in Parijs van 19 tot 21 november 1990.

Deze Topconferentie in Parijs had tot doel een nieuwe rol voor de CVSE te vinden als een centrale speler op het Europese veiligheidstoneel.<sup>45</sup> Ze resulteerde in vier grote akkoorden: het Weense document over vertrouwen- en veiligheidswekkende maatregelen, het CSE-verdrag, de Gezamenlijke Verklaring van 22 staten waarin de leden van de NAVO en het Warschaupact verklaarden geen vijanden meer te zijn, en het Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa. Dat laatste document symboliseerde het einde van de Koude Oorlog. Het onderstreepte zonder omwegen dat ‘the era of confrontation and division in Europe has ended. [...] Europe is liberating itself from the legacy of the past’.<sup>46</sup> Bovendien stelde het Handvest dat voor Europa een nieuw tijdperk van democratie, vrede en eenheid was aangebroken.<sup>47</sup> Om de mogelijkheden te benutten en het Europa van na de Koude Oorlog vorm te geven, besloten de deelnemers de CVSE te institutionaliseren. Zij besloten tot oprichting van een Secretariaat (in Praag), een Conflictpreventiecentrum (in Wenen) en een Bureau voor Vrije Verkiezingen (in Warschau). Weliswaar werd met de instelling van deze drie kantoren een voorzichtige eerste aanzet gegeven tot een organisatiestructuur, tegelijkertijd werd echter besloten deze structuur zo ‘licht’ en flexibel mogelijk te houden. Hierdoor kregen de drie kantoren voornamelijk een administratieve en ondersteunende functie toegeschreven. Bovendien werd de CVSE gedecentraliseerd door de drie kantoren in drie verschillende steden te vestigen.

In 1991 werd de institutionalisering verder uitgebreid met een Parlementaire Assemblee (in Kopenhagen). Bovendien werden de periodieke bijeenkomsten strakker geregeld: eens in de twee jaar een Top van staats- of regeringsleiders, minimaal één keer per jaar een Raad van Ministers en in de tussentijd bijeenkomsten van een Comité van Hoge Ambtenaren (tegenwoordig bekend als de *Senior Council*), en een Permanente Raad met de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur.

Twee jaar later werd het optimisme en de opgetogen stemming die heersten in Parijs al sterk getemperd. Het Handvest werd veel eerder dan verwacht en onverbidde uitgedaagd. De onafhankelijkheidsverklaringen door Kroatië en Bosnië-Herzegovina resulteerden in bloedige oorlogen. In de Georgische regio Zuid-Ossetië brak een burgeroorlog uit en de

---

<sup>45</sup> *Charter of Paris for a new Europe*, Parijs 1990, p3.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 3.

Moldavische provincie Transnistrië werd het toneel van een gewelddadige strijd. Het afsluitende document van de Topconferentie in Helsinki, twee jaar na de ondertekening van het Handvest, opende dan ook met de sobere waarneming dat ‘for the first time in decades, we are facing warfare in the CSCE region’ en ‘[t]he loss of life, human misery, involving huge numbers of refugees have been the worst since the Second World War’<sup>48</sup>.

De gewelddadige gebeurtenissen in Oost-Europa brachten het institutionaliseringproces in een versnelling. De deelnemende staten stelden ondermeer crisismechanismen in om de institutionele problemen van de CVSE te verhelpen en etnische conflicten in de toekomst te voorkomen. Ook voerden zij een procedure in om in geval van ernstige schendingen van de beginselen van de CVSE een aangepaste besluitvorming (consensus-min-één) toe te passen. Dit beginsel voorkwam dat één land, zelf onderwerp van unanieme kritiek van de andere deelnemers, de besluitvorming kon blokkeren en werd in 1992 voor het eerst toegepast om Joegoslavië tot 2000 te kunnen schorsen. Bovendien riep het Helsinki Document nieuwe functies in het leven, zoals de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, de Secretaris-generaal en het Voorzitterschap (jaarlijks roterend tussen de deelnemende staten).<sup>49</sup> Tot slot werd het Hof van Bemiddeling en Arbitrage ingesteld, waarbij staten zich kunnen aansluiten.

Naast de instelling van permanente organen en functies, introduceerden de deelnemende landen ook de CVSE-veldmissies. Zo startte de CVSE in 1992 haar eerste missie in Kosovo, Sandžak en Vojvodina in Joegoslavië. Het aantal missies en veldactiviteiten zou in de daaropvolgende jaren explosief toenemen. Voor de begeleiding en aansturing van de missies en andere activiteiten was een centrale organisatiestructuur noodzakelijk. Het moment was dan ook aangebroken dat zelfs de meest recalcitrante staten niet meer konden volhouden dat nog slechts sprake was van een conferentie.

Tijdens de top van Boedapest, in december 1994, vervolmaakte de CVSE haar institutionele transformatie. De deelnemende staten besloten dan ook per 1 januari 1995 formeel de status van organisatie aan te nemen. Zij doopten de CVSE om tot de OVSE.<sup>50</sup> Als uitvloeisel van de naamsverandering kregen ook verschillende organen en instellingen binnen de ‘OVSE-familie’ per 1995 een nieuwe naam. Een eigen en internationale rechtsstatus van

---

<sup>48</sup> *Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39530](http://www.osce.org/mc/39530), para. 13.

<sup>49</sup> *Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*, para. 1.

<sup>50</sup> De deelnemende landen stelden in 1995 in de *fifth Meeting of the Ministerial Council in Budapest. Chairman’s summary*: ‘We are determined to give a new political impetus to the CSCE, thus enabling to play a cardinal role in meeting the challenges of the twenty-first century. To reflect this determination, the CSCE will henceforth be known as the Organization for Security and Cooperation in Europe’.

de OVSE werd echter expliciet ontkend, ondanks de nieuwe naamgeving en het in veel opzichten functioneren van de OVSE als een ‘gewone’ internationale organisatie. Deze opvatting houdt de Organisatie tot op de dag van vandaag vol, zoals blijkt uit haar Handboek:

‘The OSCE has as unique status. On the one hand, it has no legal status under international law and all its decisions are politically but not legally binding. Nevertheless, it possesses most of the normal attributes of an international organization: standing decision-making bodies, permanent headquarters and institutions, permanent staff, regular financial resources and field offices’.<sup>51</sup>

Ondanks het feit dat de OVSE nog steeds geen internationale rechtsstatus kreeg, verschilde ze in de jaren negentig in vele opzichten al wel van haar voorganger. Allereerst bestaat een groot verschil tussen de beginselen die werden opgesteld in de jaren zeventig en de beginselen die als basis dienden voor de OVSE in de jaren negentig. In de jaren zeventig richtte de CVSE zich op de bevordering van detente en het overbruggen van de politieke en ideologische verschillen tussen de twee machtsblokken. In de jaren negentig trachtte de OVSE de internationale en regionale stabiliteit te vergroten door het democratiseringsproces in de voormalige Sovjetstaten bovenaan haar agenda te plaatsen. De veiligheidsbenadering van de OVSE was in de jaren negentig dan ook gericht om alle voormalige communistische staten in Oost-Europa te veranderen in betrouwbare democratieën. De gedachte was dat de invoering van democratische en liberale normen niet alleen de binnenlandse vrijheid en welzijn bevorderde, maar ook bijdroeg aan de internationale stabiliteit en veiligheid.

In Lissabon werd in december 1996 een vijfde Topconferentie gehouden. In de schaduw van de Kosovo-crisis en het uitbreken van hernieuwd geweld in Tsjetsjeense Republiek liepen de onderhandelingen voor een nieuw Europees Veiligheidshandvest echter vertraging op. Pas in 1999 werden de onderhandelingen voortgezet op de zesde Topconferentie in Istanbul. Daar bekrachtigden de staatshoofden en regeringsleiders het Handvest voor Europese Veiligheid. Het Handvest stelde dat veiligheid en stabiliteit in Europa niet alleen werden bedreigd door conflicten tussen staten, maar ook door conflicten binnen staten.<sup>52</sup> Bovendien waren de staten aan elkaar verantwoording schuldig. Overtreding van de OVSE-beginselen rechtvaardigde ‘onmiddellijke en legitieme zorg’ van andere OVSE-staten, ongeacht of ze tussen landen dan wel binnen een land plaatsvond.<sup>53</sup> Binnenlandse conflicten konden zo niet langer worden afgedaan als een interne aangelegenheid. Tot slot

---

<sup>51</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and co-operation in Europe*, (Wenen, 2007), p. 3.

<sup>52</sup> *Istanbul Document 1999*, Istanbul 1999, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39569](http://www.osce.org/mc/39569), para. 1.

<sup>53</sup> *Istanbul Document 1999*, para. 3.

erkende zij dat één enkele organisatie de Europese stabiliteit niet kon (en kan) garanderen. De staatshoofden stelden dat samenwerking tussen de OVSE en andere veiligheidsgerelateerde organisaties, zoals de NAVO en de Raad van Europa, van wezenlijk belang voor Europa was.<sup>54</sup> Met deze nieuwe visie anticipeerde de OVSE op de nieuwe internationale veiligheidseisen waarin de focus van interstatelijke conflicten tussen OVSE-landen verschoof naar interne conflictsituaties binnen de deelnemende landen.

De jaren negentig staan over het algemeen bekend als hoogtijdagen van de OVSE. Vlak na de Koude Oorlog vertolkte ze een belangrijke rol op het Europese veiligheidstoneel. Door aanmoediging van het democratiseringsproces in de voormalige Sovjetstaten en met name door de hele regio te behandelen als een ‘imagined security community’ kon de OVSE zich onderscheiden van andere regionale organisaties in Europa, zoals de EU en de NAVO. De OVSE heeft zich in de jaren negentig dus goed kunnen aanpassen aan het veranderde veiligheidstoneel. Of zij zich even makkelijk kan aanpassen aan de nieuwe veiligheidsdreigingen van de eenentwintigste eeuw, zullen de volgende hoofdstukken behandelen.

## § 1.2 Organisatorische structuur OVSE

De OVSE werd oorspronkelijk opgezet als een serie van conferenties en deskundigenbijeenkomsten waar niet alleen alle Europese staten aan deelnamen, maar ook de Verenigde Staten, Canada en de Centraal-Aziatische staten. Na de omwentelingen in 1989 kreeg de institutionalisering van de CVSE vorm in het Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa. Het Handvest leidde tot de instelling van een permanent Secretariaat, het Conflict Preventie Centrum in Wenen en het Bureau van Vrije Verkiezingen (de voorloper van de ODIHR) in Warschau. Het ‘Helsinki Document: *the Challenges of Change*’ uit 1992 leidde tot de oprichting van twee nieuwe instituties ter bevordering van de stabiliteit en veiligheid in Europa. Het *Forum for Security and Cooperation* (FSC) werd opgericht in reactie een drietal gebeurtenissen. Allereerst ondertekenden de deelnemende staten van de CVSE in maart 1992 het *Vienna Document on Confidence- and Security- Building Measures* (Weense Document) ter bevordering van de informatievoorziening over elkaar militaire activiteiten en capaciteiten. Ten tweede kwam in deze zelfde maand het *Treaty on Open Skies* tot stand dat verkenningsvluchten in het luchtruim van andere verdragsstaten mogelijk maakte. Tot slot trad het CSE-verdrag, ondertekend in 1989, kort na de ondertekening van het Helsinki

---

<sup>54</sup> *Istanbul Document 1999*, para. 1.

Document in werking. Bovendien leidde het Helsinki Document ook tot de oprichting van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden. Op 6 december 1994 veranderde de CVSE officieel in de OVSE.

Hieronder zal een kort overzicht worden gegeven van de structuur van de OVSE. Het is echter niet de bedoeling om uitvoerig stil te staan bij al haar organen, functionarissen en instellingen. Uit deze paragraaf zal blijken dat de OVSE nog een groot aantal kenmerken vertoont van een conferentie. Zij heeft een uitgebreide, zwakke en soms zelfs omslachtige structuur. De rol van de institutionalisering en structuur van de organisatie in haar marginalisering, zal in hoofdstuk drie aan bod komen. In figuur 1.1 en 1.2 is de structuur van de OVSE en het Secretariaat schematisch weergegeven.

### *Politieke en besluitvormende organen*

De besluitvorming in de politieke en besluitvormende organen van de OVSE geschiedt op basis van consensus. Dit consensusbeginsel kent twee uitzonderingen: in het kader van de menselijke dimensie de regel ‘consensus-min-één’, dit houdt in dat in geval van ernstige schendingen van de OVSE-beginselen de betrokken staat, zonder dien instemming, uit te sluiten van besluitvorming.<sup>55</sup> Deze uitzondering werd toegepast tijdens het gewelddadige conflict in Joegoslavië. Indien twee deelnemende staten in conflict zijn, verplicht de inzet van dit beginsel de twee betrokken staten tot het accepteren van bemiddeling, ongeacht of de staten hiermee instemmen. De tweede uitzondering is het Moskou-mechanisme. Dit mechanisme voorziet in de instelling van een deskundigenmissie voor onderzoek naar ernstige schendingen van de OVSE-beginselen in een deelnemende staat op basis van steun voor het voorstel door slechts tien staten.<sup>56</sup> De uitkomsten van het overleg en de onderhandelingen in de verschillende organen worden aangeduid als besluiten van deze organen en niet als afspraken tussen de deelnemende landen.

### Topconferenties

Het hoogste besluitvormende orgaan van de OVSE is de Bijeenkomst van Regeringsleiders of Staatshoofden (*Meeting of Heads of State or Government*) ook wel Topconferentie of *Summit* genoemd. De Topconferenties of *Summits* zijn periodieke bijeenkomsten om na te gaan in hoeverre de afspraken binnen de OVSE worden nageleefd of verbetering behoeven. Bovendien worden in deze bijeenkomsten de belangrijke OVSE-documenten ondertekend. De

<sup>55</sup> OVSE Press and Public Information Section, *OSCE Handbook*, (Wenen, 2007), p. 14.

<sup>56</sup> OVSE Press and Public Information Section, *OSCE Handbook*, (Wenen, 2007), p. 92.



eigenlijke onderhandelingen over de tekst van de afsluitende documenten heeft dan al in andere OVSE-fora plaatsgevonden.<sup>57</sup> Het Voorzitterschap is verantwoordelijk voor de organisatie van een Top. Zoals we in de vorige paragraaf hebben kunnen zien, vond in Helsinki 1975 de eerste Topconferentie plaats. Hierna vonden de Topconferenties plaats in Parijs (1990), Helsinki (1992), Boedapest (1994), Lissabon (1996), Istanbul (1999) en Astana (2010). Naast de delegaties van de deelnemende staten zijn ook de Middellandse en de Aziatische samenwerkingspartners, internationale organisaties en intergouvernementele organisaties uitgenodigd.

### Ministeriële Raad

De jaren die geen Topconferentie van regeringsleiders of staatshoofden kennen, doet de Ministeriële Raad dienst als het centrale besluitvormingsorgaan van de OVSE. Deze Raad bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de deelnemende staten. Zij komt jaarlijks bijeen aan het einde van een Voorzitterschap, uitgezonderd van de jaren waarin een Topconferentie plaatsvindt, en wordt in de regel georganiseerd in de hoofdstad van het voorzittende land. Tijdens deze bijeenkomsten overleggen de ministers op het hoogste niveau van gedachten over politieke ontwikkelingen en nemen belangrijke besluiten aan.<sup>58</sup> Hoewel de eerste ministeriële bijeenkomst plaats vond in Helsinki van 3 tot 7 juli 1973, ter gelegenheid van de opening van de CVSE, vond de eerste echte Ministeriële Raad plaats in 1991 in Berlijn. Topconferenties worden in de afgelopen jaren steeds minder vaak gehouden, tussen de laatste en de voorlaatste Top zit maar liefst een gat van elf jaar (Istanbul in 1999 en Astana in 2010). Hierdoor geeft de Ministeriële Raad in toenemende mate richting aan de Organisatie. Alle organen en instituties van de OVSE, met de uitzondering van de Topconferenties, zijn de Raad verantwoording schuldig. Hoewel zij een overlegorgaan is, keurt zij vaak documenten goed die zijn aangenomen door de Permanente Raad of het Forum voor Veiligheidssamenwerking. Ook consultaties tussen kleinere groepen, zoals bijvoorbeeld de Middellandse en Aziatische partners of andere internationale organisaties, vinden plaats binnen deze bijeenkomsten.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 56.

<sup>58</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, (Den Haag, 2003), p. 24.

<sup>59</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 15.

## De Permanente Raad

De Permanente Raad is sinds 1995 verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de OVSE. Zij kwam voort uit het Comité van Hoge Ambtenaren. Wekelijks komen de ambassadeurs van de 56 deelnemende staten bijeen in het Hofburg Congrescentrum in Wenen. Deze bijeenkomsten vinden plaats achter gesloten deuren, maar de agenda's en besluiten zijn wel openbaar. De Raad wordt voorgezeten door de Permanente Vertegenwoordiger van de voorzittende staat. De structuur van deze Raad is vergelijkbaar met de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.<sup>60</sup> Incidenteel wonen regeringsleiders of staatshoofden, hoge ambtenaren of internationale organisaties en andere gastsprekers speciale plenaire zittingen van de Raad bij. In deze plenaire zittingen worden voornamelijk zwaarwegende kwesties behandeld.

De werkzaamheden van de Permanente Raad variëren aanzienlijk: van het vaststellen van de agenda en andere randvoorwaarden voor seminars, het starten of verlengen van veldactiviteiten en missies, aanstelling van belangrijke functionarissen, tot de goedkeuring van de begroting van de Organisatie.<sup>61</sup> Zij is verantwoordelijk voor een groot deel van de besluitvorming van de OVSE. Besluitvorming vindt uiteraard plaats op basis van consensus. Het is routine dat moties de vergaderzaal niet halen tenzij consensus wordt verwacht.<sup>62</sup> De Permanente Raad brengt met name de dialoog op gang tussen de deelnemende landen. Zij biedt mogelijkheden voor het uitwisselen van standpunten en kritiek, zij dient als een instrument voor *early warning* en maakt het mogelijk dat kleinere staten hun standpunten aan grote spelers ten gehore kunnen brengen.<sup>63</sup> Zoals Galbreath het verwoordt: '[w]here the OSCE Secretariat is the 'nuts and bolts' of the OSCE machine, the PC [...] is ordinarily its 'driver''.<sup>64</sup>

## Economisch Forum

Het Economisch en Milieu Forum (*Economic and Environmental Forum*) werd tijdens de Topconferentie in 1992 te Helsinki in het leven geroepen om de economische en milieu gerelateerde aspecten van veiligheid aan te snijden. Zij is de hoogste jaarlijkse bijeenkomst binnen de economische en milieu dimensie van de OVSE. Tijdens de bijeenkomsten in Praag staat telkens een, door de Voorzitter uitgekozen, economisch gerelateerd thema centraal. Zo

---

<sup>60</sup> M.J. Peterson, *The United Nations General Assembly*, (Londen, 2005).

<sup>61</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, (Den Haag, 2003), p. 24.

<sup>62</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 59.

<sup>63</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 16.

<sup>64</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 60.

was het thema van het negentiende Economische Forum, april 2011, duurzame ontwikkeling van energie en transport.<sup>65</sup> De hoofddoelen van het Forum zijn in het algemeen de bestrijding van corruptie, de georganiseerde misdaad en milieuvervuiling. Het Forum organiseert regionale workshops over economische en ecologische veiligheidskwesties. Vergelijkbaar met het Forum voor Veiligheidssamenwerking, is het Economisch Forum een ontmoetingsplaats voor economen. Het Economisch Forum haalt echter niet de status van het Veiligheidsforum, omdat de OVSE de nadruk legt op de politiek-militaire en de menselijke dimensie van veiligheid.<sup>66</sup> De tweede dimensie is dan ook ondergeschikt, wat met name op Russische kritiek stuit.

#### Forum voor Veiligheidssamenwerking

Het Forum voor Veiligheidssamenwerking (*Forum for Security Co-operation*, FSC) is een autonoom besluitvormingsorgaan waarin vertegenwoordigers van de deelnemende staten wekelijks bijeenkomen in Wenen om de aspecten van de militaire veiligheid nader uit te werken. Zij werd in 1992 tijdens de Topconferentie van Helsinki in het leven geroepen. Sinds 2002 roteert het voorzitterschap van het Forum elke vier maanden volgens de Franse alfabetische orde.<sup>67</sup> De Voorzitter wordt ondersteund door de opvolgende en uitgaande Voorzitter die samen de FSC-trojka vormen. Het Forum richt zich primair op wapenbeheersing, ontwapening, CSBM's en het organiseren van bijeenkomsten gerelateerd aan veiligheidskwesties, en conflictpreventie. Bovendien organiseert zij jaarlijks de zogeheten *Annual Implementation Assessment Meeting*.<sup>68</sup> Recente bijeenkomsten van het FSC leidde tot het *Document on Small Arms and Light Weapons* (2000) en het *Document on Stockpiles of Conventional Ammunition* (2003).<sup>69</sup> Ten gevolge van aan deze bijeenkomsten kreeg de FSC ook nieuwe activiteiten toebedeeld. Tot slot ondersteunt zij op verzoek van deelnemende staten en veldmissies de ontwikkeling en invoering van programma's over reductie van wapenvoorraden en wapensmokkel.

---

<sup>65</sup> Website van het Economisch Forum: [www.osce.org/eea/43229](http://www.osce.org/eea/43229).

<sup>66</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 62.

<sup>67</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 17.

<sup>68</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, (Den Haag, 2003), p. 24.

<sup>69</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 16.

## *Operationele Organen en functionarissen*

### Parlementaire Assemblee

In 1990 werd de Parlementaire Assemblee in het leven geroepen ter bevordering van nationale parlementaire betrokkenheid bij de activiteiten van de OVSE. De gedachte was dat een dergelijk samenwerkingsverband tussen de nationale politici en de OVSE de belangstelling van de deelnemende staten in de Organisatie positief zou beïnvloeden. Bovendien zouden parlementariërs via de Assemblee vertrouwd raken met de democratische beginselen en procedures, en de gedachte was dat zij deze beginselen dan ook thuis in het nationale parlement zouden invoeren. Het orgaan zou zo bijdragen aan het democratiseringsproces in de deelnemende staten.<sup>70</sup>

De huidige Parlementaire Assemblee bestaat uit 320 parlementariërs uit de 56 deelnemende staten van de OVSE en is gevestigd in Kopenhagen. De Secretaris-generaal, Spencer Oliver, is verantwoordelijk voor het dagelijkse bestuur van de Assemblee.<sup>71</sup> Anders dan in bijvoorbeeld het Europese Parlement of de nationale parlementen worden de leden niet rechtstreeks gekozen, maar door de nationale volksvertegenwoordigers aangesteld.<sup>72</sup> De omvang van de nationale delegatie is afhankelijk van de grootte van de staat en haar internationale invloed. Zo is de Amerikaanse delegatie het omvangrijkst met zeventien leden, de Russische telt vijftien leden en Nederland mag bijvoorbeeld acht leden afvaardigen. De omvang van een delegatie is echter ook afhankelijk van het belang dat een deelnemende staat hecht aan de OVSE.<sup>73</sup> Nationale delegaties werken vaak ook nauw samen binnen de Assemblee. Hierdoor nemen lidstaten van andere internationale organisaties dikwijls hetzelfde standpunt in binnen de OVSE. Zo trachten de EU-lidstaten binnen de PR met één stem te spreken en vertegenwoordigt de President van de Europese Raad, indien consensus kan worden bereikt, de lidstaten. Hierdoor zijn zij niet meer genoodzaakt een grote delegatie te sturen, zoals zij die in het verleden vaak wel hadden. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld maar vijf parlementariërs afgevaardigd in plaats van de toegestane acht.<sup>74</sup>

De Assemblee kent ook een aantal suborganen. Zo zijn de werkzaamheden van de Assemblee verdeeld over drie Commissies: ‘Commissie inzake Politiek en Veiligheid’, ‘Commissie inzake Economie, Wetenschap, en Milieu’, en de ‘Commissie inzake Democratie

---

<sup>70</sup> Website Parlementaire Assemblee: [www.oscepa.org](http://www.oscepa.org).

<sup>71</sup> Website Parlementaire Assemblee: [www.oscepa.org](http://www.oscepa.org).

<sup>72</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, (Den Haag, 2003), p. 28.

<sup>73</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 59-60.

<sup>74</sup> De Nederlandse Vertegenwoordiging in de Parlementaire Assemblee bestaat uit: Coskun Çörüz (CDA) en hij is tevens de voorzitter van de Nederlandse vertegenwoordiging, Kathleen Ferrier (CDA), Ingrid de Clauwe (VVD), Wim Kortenoeven (PVV), Pauline Meurs (PvdA), en Eric Smaling (SP).

en Humanitaire Kwesties'.<sup>75</sup> De nationale delegaties stellen de commissieleden aan en iedere commissie kiest jaarlijks haar eigen voorzitter, vicevoorzitter en een rapporteur. Het dagelijks bestuur van de Assemblee is ondergebracht in het Bureau. Zij wordt voorgezeten door de President, de hoogste vertegenwoordiger van de Assemblee. De huidige President is Petros Efthymiou. Verder bestaat het Bureau uit negen Vicepresidenten, de Penningmeester en de gekozen commissieleden. Tevens heeft een President Emeritus, Joao Soares, zitting in het Bureau als een niet-stemgerechtigd lid.<sup>76</sup> Bovendien kent de Assemblee ook het *Standing Committee*. Dit comité bestaat uit 56 nationale delegatiehoofden en leden van het Bureau. Zij is verantwoordelijk voor de goedkeuring van de begroting, benoemt de Secretaris-generaal, en geeft richting aan de werkzaamheden van de Assemblee. Zij neemt besluiten op basis van een meerderheidsstem van tweederde. Daarnaast kent de Assemblee ook een Internationaal Secretariaat dat onder leiding staat van Secretaris-generaal. Zij draagt zorg voor het dagelijkse bestuur van de Assemblee en ondersteunt en organiseert alle activiteiten van de Assemblee. Het Internationale Secretariaat bestaat uit vijftien permanente stafleden en zeven *Research Fellows*.

De werkzaamheden van de Assemblee zijn divers. Zo vertolkt de Assemblee een sleutelrol in de verkiezingswaarnemingsmissies ter ondersteuning en versterking van de democratische instellingen in de deelnemende staten. Zij zet haar parlementariërs in als speciale coördinatoren tijdens een verkiezingsmissie. Deze missies lopen parallel aan de verkiezingsmissies van de ODIHR en zijn vergelijkbaar met de missies van het Europees Parlement. Het kan dus het geval zijn dat een parlementariër van een relatief ondemocratische staat verkiezingen waarneemt in een andere OVSE-staat.<sup>77</sup> Daarnaast is zij bevoegd *ad hoc* comités in te stellen ter bevordering van conflictpreventie en conflictresolutie. Zo kent de Assemblee werkgroepen over Moldavië, Wit-Rusland, Abchazië, maar ook een Speciale Gezanten inzake het Conflict in Nagorno-Karabach, Guantanamo en mensensmokkel.<sup>78</sup> In 2009 is het Nederlandse delegatielid Kathleen Ferrier (CDA) aangesteld als *Special Representative on Migration*.<sup>79</sup> Ook levert de Assemblee in de afgelopen jaren een actieve bijdrage aan de hervormingsdebatten binnen de OVSE. In 2005 riep zij een comité van onafhankelijke deskundigen in het leven.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 37.

<sup>76</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 36.

<sup>77</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 59-60.

<sup>78</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 60.

<sup>79</sup> Website Parlementaire Assemblee: [www.oscepa.org](http://www.oscepa.org).

<sup>80</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 37.



## Het Secretariaat

Sinds 1990 beschikt de OVSE over een Secretariaat en zij vormt de bureaucratie van de organisatie. Zij was oorspronkelijk gevestigd in Praag, maar de Ministeriële Raad besloot haar te verplaatsen naar Wenen, waar zij in 1994 haar deuren opende (in Praag is nog wel een klein kantoor gevestigd). Aan het hoofd van het Secretariaat staat de Secretaris-generaal, sinds eind 2011 de Italiaan Lamberto Zannier. Tot zijn taken behoren onder meer ondersteuning van het Voorzitterschap, het beheer van- en toezicht houden op de organen en missies van de OVSE, personeelsaangelegenheden (inclusief de uitvoering van het REACT-concept - de mogelijkheid om in geval van crisis snel deskundig personeel in het veld te hebben) en contacten met andere internationale en non-gouvernementele organisaties onderhouden.<sup>81</sup>

Zoals we in figuur 1.2 kunnen zien, is het Secretariaat verantwoordelijk voor meerdere organen. De oudste instelling die onder het Secretariaat valt, is het *Conflict Prevention Centre* (CPC) oorspronkelijk in 1990 opgericht als een *Consultative Committee*. Het CPC is verantwoordelijk voor veiligheidskwesties uit de eerste dimensie. Zo ondersteunt zij de deelnemende staten, de Voorzitter en de Secretaris-generaal bij conflictpreventie, crisis management, wederopbouw en *early warning*. Daarnaast is het CPC ook verantwoordelijk voor de ondersteuning van- en het opzetten van veldmissies en andere veldactiviteiten, waaronder ook het aannemen van personeel (REACT), het verzorgen van de logistiek en trainingen.<sup>82</sup> Het CPC werd in 1999 uitgebreid met het *Operations Centre*, tegenwoordig *Operations Service*. Zij ondersteunt in de planning en coördinatie van de plaatsing van wapens, wapenreductie en het beëindigen van veldactiviteiten. Ook de *Action against Terrorism Unit* (ATU) valt onder de verantwoordelijkheid van het Secretariaat. De ATU fungeert als een overkoepelend orgaan voor alle activiteiten die de OVSE onderneemt op het gebied van terrorismebestrijding. Zo ondersteunt zij de deelnemende staten bij de ratificatie van antiterrorismewetgeving en het voorkomen van terroristische aanslagen. Tevens werd in 2001 ook de *Strategic Police Matters Unit* (SPMU) in het leven geroepen. Deze Eenheid richt zich op het ondersteunen van politie-capaciteiten in alle deelnemende staten, in het bijzonder op het bewaken van de democratische rechtsstaat.<sup>83</sup> Alle activiteiten van de SPMU vinden hun oorsprong in de besluiten, verklaringen en actieplannen van de Ministeriële Raad, zoals de *Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings* of het *Action Plan to Improve the Situation of the Roma and the Sinti*.

---

<sup>81</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, (Den Haag, 2003), p. 27.

<sup>82</sup> *OSCE Handbook: The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Wenen, 2007), p. 37.

<sup>83</sup> *OSCE Handbook*, p. 25.

Daarnaast is het Secretariaat ook actief op het gebied van bestrijding van mensensmokkel. De Ministeriële Raad tekende in 2003, op Nederlands initiatief, het *Action Plan for Combating Trafficking in Human Beings* dat leidde tot de een *Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings* en een *Anti-trafficking Unit* binnen het Secretariaat. In 2006 werden beide elementen samengevoegd tot de *Office of Special Representative on Combating Trafficking in Human Beings*. Zij zet zich in voor de strijd tegen mensensmokkel op de politieke agenda te plaatsen. Daarnaast is het Secretariaat ook verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten met andere internationale organisaties op het terrein van mensensmokkel, zoals de Raad van Europa en organiseert zij workshop en seminars voor bijvoorbeeld nationale politiekorpsen.<sup>84</sup>

Het Secretariaat kent tevens een economische component: *Coordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*. Deze eenheid spitst zich toe op de economische, sociale en milieu gerelateerde aspecten van veiligheid. Zo ondersteunt zij milieuvriendelijke investeringen, besteedt in het bijzonder aandacht aan arbeidsmigratie en is ook actief op het gebied van transportveiligheid en energieveiligheid.<sup>85</sup> Een belangrijk onderdeel van haar werkzaamheden is het organiseren van de jaarlijkse *Economic and Environmental Forum*. Een bijeenkomst op het hoogste niveau die meer dan 450 vertegenwoordigers uit de deelnemende staten, het zakenleven en de wetenschap samenbrengt.<sup>86</sup>

Bovendien kent het Secretariaat ook nog een *Gender Section*. Deze Sectie zet zich in voor het dichten van de kloof tussen mannen en vrouwen in zowel binnen als buiten de OVSE. Zo onderneemt zij activiteiten ter bevordering van de rol van vrouwen in conflictpreventie en conflictresolutie.<sup>87</sup> Tot slot verzorgt de *Section for External Cooperation* de samenwerking, coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de OVSE en andere internationale organisaties. In het bijzonder na de uitbreidingen van de EU en de NAVO speelt deze sectie een belangrijke rol binnen de OVSE. Deze organisaties begeven zich steeds meer in het vaarwater van de OVSE en het is daarom van groot belang dat het Secretariaat de overlappende activiteiten en samenwerkingsverbanden in goede banen leidt.<sup>88</sup>

Daarnaast kent het Secretariaat nog een aantal instellingen die de OVSE in de dagelijkse werkzaamheden ondersteunt. Het *Uitvoerende Management* ondersteunt het bestuur van het Secretariaat. Zij voorziet in een effectieve samenwerking tussen het

---

<sup>84</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 47.

<sup>85</sup> *OSCE Handbook*, p. 26.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>88</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007), p. 49.

Secretariaat en het Voorzitterschap.<sup>89</sup> De *Sectie voor Externe Samenwerking* fungeert als eerste contactpunt voor internationale, regionale en subregionale organisaties en instellingen. Deze Sectie is tevens verantwoordelijk voor het onderhouden van contact met de Samenwerkingspartners en academische instellingen, *think tanks* en non-gouvernementele organisaties die zich bezig houden met onderwerpen buiten de menselijke dimensie. De *Legal Service Section* voorziet de Secretaris-generaal, het Secretariaat, het Voorzitterschap, veldmissies en zo nodig de delegaties van de deelnemende landen van juridische ondersteuning en advisering. Bovendien is deze sectie ook verantwoordelijk voor advies inzake internationaal publieksrecht, internationaal strafrecht, memoranda, structuur en de activiteiten van de OVSE, financiële interpretaties en contracten voor bijvoorbeeld nieuwe personeelsleden. In samenwerking met zowel de Secretaris-generaal als het Voorzitterschap, onderneemt de *Press and Public Section* (PPIS) activiteiten ter bevordering van de bewustwording van de OVSE onder het algemene publiek en genereert steun voor de werkzaamheden van de OVSE. Zo adviseert en ondersteunt de PPIS de Secretaris-generaal en de Voorzitter bij hun pers en publieke informatieactiviteiten, verzorgt persberichten, informatiemateriaal en algemene publicaties en verspreid deze onder de media en het publiek. De *Security Management Section* richt zich op een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering van de OVSE-activiteiten en voorziet in de veiligheid en welzijn van haar personeelsleden.<sup>90</sup> Daarnaast vallen ook het *Department of Human Resources* en *Department of Management and Finance* onder het Secretariaat. Deze twee afdelingen zijn verantwoordelijk voor het aannemen van personeelsleden, financiële en begrotingsaangelegenheden.<sup>91</sup>

### Het Voorzitterschap en Trojka

Het Voorzitterschap werd tijdens de Topconferentie van Parijs in het leven geroepen teneinde de activiteiten van de Organisatie te coördineren en snellere actie mogelijk te maken. Het Voorzitterschap rouleert jaarlijks onder de deelnemende landen. In tegenstelling tot de Europese Unie waar een vaststaand verkiezingschema geldt, moeten de potentiële gegadigden zich bij de OVSE verkiesbaar stellen. De Ministeriële Raad of de Topconferentie neemt uiteindelijk een besluit.<sup>92</sup> Het Voorzitterschap wordt geleid door de Voorzitter, de minister van Buitenlandse Zaken van het voorzittende land. De Voorzitter is verantwoordelijk voor het opstellen van de agenda van de OVSE en hij zit de Ministeriële Raad en de

---

<sup>89</sup> *OSCE Handbook*, p. 22.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 19.

Topconferenties voor. Tevens kan hij voor een betere afhandeling van een crisis of coördinatie van veldactiviteiten een Speciale Vertegenwoordiger gedurende zijn termijn aanstellen.<sup>93</sup> De Voorzitter wordt ondersteund door de zogenoemde Trojka, bestaande uit de voorgaande, huidige en opvolgende Voorzitter. In 2011 vertegenwoordigen bijvoorbeeld Kazachstan, Litouwen en Ierland de Trojka. De Trojka is in het leven geroepen teneinde institutionele kennis over te dragen aan de toekomstige Voorzitter. Bovendien voorkomt zij dat initiatieven die tijdens een voorzitterschap zijn aangedragen van de tafel worden geveegd nadat een land aftreedt als voorzitter.<sup>94</sup> De eerste Voorzitter was Duitsland in 1991. Nadien werd het voorzitterschap vervuld door Tsjecho-Slowakije, Zweden, Italië, Hongarije, Zwitserland, Denemarken, Polen, Noorwegen, Oostenrijk, Roemenië, Portugal, Nederland, Bulgarije, Slovenië, België, Spanje, Finland, Griekenland, Kazachstan, Litouwen en Ierland (2012).<sup>95</sup>

#### De Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM)

De Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) werd in 1992 in het leven geroepen toen na het uitbreken van grootschalige etnische conflicten in Zuidoost-Europa, Centraal-Azië en op de Kaukasus grote nood was voor de bescherming van nationale minderheden.<sup>96</sup> De HCNM is gevestigd in Den Haag. De voormalige minister van Buitenlandse Zaken van Nederland, Max van der Stoep, was van 1993 tot 2001 de eerste Hoge Commissaris. Van der Stoep werd in 2001 opgevolgd door de Zweed Rolf Ekéus en sinds 2007 bekleedt de Noor Knut Vollebeak dit ambt. De HCNM begeeft zich voornamelijk op het terrein van preventieve diplomatie: in een zo vroeg mogelijk stadium etnische spanningen te signaleren en weg te nemen die een mogelijk gevaar kunnen vormen voor vrede en stabiliteit in de regio.<sup>97</sup> Om de positie van de nationale minderheden te verbeteren, dient de HCNM onafhankelijk van staten op te treden en te allen tijden onpartijdig te blijven. Een belangrijk element in zijn werk is stille diplomatie en vertrouwelijkheid: hij opereert in stilte op basis van vertrouwelijkheid. Allereerst om te voorkomen dat zijn betrokkenheid mogelijke escalatie uitlokt. Daarnaast zullen partijen sneller zijn geneigd hun medewerking te verlenen indien de gesprekken niet aan de buitenwereld bekend worden gemaakt. De keerzijde is echter dat

---

<sup>93</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>94</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>95</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>96</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 50.

<sup>97</sup> Ibidem, p.50.

partijen publiekelijk vaak sterke standpunten innemen dan tijdens vertrouwelijk sessies.<sup>98</sup> Het mandaat van de Hoge Commissaris kent ook een aantal beperkingen. Zo is hij niet bevoegd individuele gevallen te behandelen. Ook is het niet toegestaan voor de HCNM minderhedenkwesties te behandelen indien sprake is van terroristische activiteiten of het beantwoorden van verzoeken van personen of organisaties die (mogelijk) zijn betrokken bij terroristische activiteiten.<sup>99</sup>

De problemen rond minderheden spelen zich vaak af rond de taal en het onderwijs. Zo beschikken minderheden vaak niet over radio, televisie, boeken en kranten in hun eigen taal. Of kunnen zij geen onderwijs in de eigen taal volgen.<sup>100</sup> Ook worden minderheden vaak geweerd uit politieke en bestuurlijke organen en overheidsfuncties bij bijvoorbeeld de politie of rechtspraak, en uit de media. Om deze problemen aan te pakken, brengt de HCNM regelmatig een bezoek aan de landen in kwestie. Tijdens deze bezoeken komt hij bijeen met politici en vertegenwoordigers van nationale minderheden ter bevordering van een constructieve dialoog, vertrouwen en samenwerking tussen deze verschillende groepen. In bijeenkomsten met regeringsleiders draagt hij oplossingen aan om spanningen te verminderen, zoals de invoering van nieuwe wetgeving en institutionele hervormingen. Daarnaast ondersteunt de HCNM programma's en projecten inzake onderwijs, taaltraining, juridisch advies, politietrainingen en het gebruik van minderheidstalen in de media.<sup>101</sup> Zo leidden deze bijeenkomsten en projecten tot een aantal belangrijke documenten, zoals de *Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities*. Deze aanbevelingen wijzen op de noodzaak van meertaligheid in een samenleving. Meertaligheid zou gedwongen of ongedwongen aanpassing van minderheden kunnen voorkomen.<sup>102</sup> Ten tweede leidden de bijeenkomsten tot de *Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*. Deze aanbevelingen wijzen op het belang van de rol van taal in het openbare onderwijs. Ten derde leidde het tot de *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* ter bevordering van actieve deelname van nationale minderheden in de politiek en samenleving.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Ibidem, p. 51.

<sup>99</sup> Website van de HCNM: [osce.org/hcnm](http://osce.org/hcnm).

<sup>100</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 50.

<sup>101</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, (Den Haag, 2003), p. 28.

<sup>102</sup> *OSCE Handbook*, p. 33.

<sup>103</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 51.

### Het Bureau voor Democratische Instituties en Mensenrechten (ODIHR)

In 1992 werd het Bureau voor Vrije Verkiezingen omgedoopt tot het Bureau voor Democratische Instituties en Mensenrechten (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR)). Dit is gevestigd in Warschau en wordt voorgezeten door een directeur, de Sloveen Janez Lenarčič. Het ODIHR is één van de grootste organen van de OVSE en haar taken liggen voornamelijk op het vlak van de menselijke dimensie.<sup>104</sup> Het is ondermeer verantwoordelijk voor de bevordering en ondersteuning van de democratische- en mensenrechtenbeginselen. Zijn werkzaamheden vinden voornamelijk in het veld plaats, zoals bijvoorbeeld het organiseren van seminars voor lokale groepen en het uitvoeren van lokale projecten.

Het Bureau is verantwoordelijk voor vijf thema's binnen de menselijke dimensie. Allereerst is zij verantwoordelijk voor het bevorderen van democratische verkiezingen, de meest zichtbare functie van het Bureau, ondermeer door het organiseren van korte- en lange termijn verkiezingswaarnemingsmissies.<sup>105</sup> Ten tweede onderneemt zij activiteiten ter ondersteuning en versterking van democratische instituties. Deze werkzaamheden bestaan voornamelijk uit lange termijn programma's in vijf thematische gebieden: activiteiten ter bevordering van de rechtsstaat, activiteiten ter versterking van de democratische beginselen, activiteiten ter bevordering van *gender*-gelijkheid, activiteiten op het gebied van migratiekwesie en biedt zij juridische ondersteuning aan de deelnemende staten voor het opstellen van nieuwe wetgeving. Ten derde houdt het ODIHR toezicht op de naleving van de OVSE-beginselen op het gebied van mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Een breed spectrum aan kwesties wordt behandeld: van het recht op vereniging tot de vrijheid van meningsuiting, voorkomen van marteling en het respect voor mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme. Op het gebied van tolerantie en non-discriminatie heeft het ODIHR een aantal technische instrumenten en programma's ontwikkeld ter bestrijding van intolerantie en discriminatie. Zo ondersteunt het bijvoorbeeld lokale non-gouvernementele organisaties in de strijd tegen discriminatie. Ten slotte heeft het ODIHR het Contactpunt voor de Sinti en Roma-vraagstukken opgericht. In samenwerking met andere internationale- en non-gouvernementele organisaties tracht het de levensstandaard van deze bevolkingsgroepen te verbeteren.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 53.

<sup>105</sup> *OSCE Handbook*, p. 34.

<sup>106</sup> Website van het ODIHR: [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

Daarnaast organiseert het Bureau ook de twee jaarlijkse *Human Dimension Implementation Meetings* in Warschau waar regeringsvertegenwoordigers en non-gouvernementele organisaties de mensenrechtenrapporten van de 56 deelnemende staten bespreken. Ook bereidt het de drie *Supplementary Human Dimension Meetings* voor die elk jaar worden gehouden en organiseert elk jaar een *Human Dimension Seminar* in Warschau.

### Het Bureau voor Democratische Instituties en Mensenrechten (ODIHR)

De benjamin van de gespecialiseerde organen van de OVSE is de *OSCE Representative on Freedom of the Media* (RFOM). Zij is gevestigd in Wenen en tijdens de Topconferentie in Lissabon 1996 in het leven geroepen. De eerste Vertegenwoordiger, de Duitser Helmut Duve, werd in 2004 opgevolgd door de Hongaar Miklos Haraszti. In 2010 nam Dunja Mijatovic het stokje over.<sup>107</sup> De Vertegenwoordiger ziet toe op de naleving van de OVSE-beginselen inzake de vrijheid van meningsuiting en vrije media, en heeft tot doel negatieve ontwikkelingen met betrekking tot de media aan de kaak te stellen.<sup>108</sup> Daarnaast ondersteunt de Vertegenwoordiger de deelnemende landen bij het opzetten van vrije, onafhankelijke en pluralistische media. Zo neemt zij direct contact op met een deelnemende staat in kwestie indien sprake is van ernstige belemmeringen van media-activiteiten of zeer ongunstige werkomstandigheden voor journalisten.<sup>109</sup> Zij trekt ook aan de bel indien journalisten worden bedreigd, mishandeld of zelfs worden vermoord. Deelnemende staten, maar ook andere belanghebbende partijen, zoals de media en non-gouvernementele organisaties, kunnen verzoeken, suggesties en aanbevelingen aandraagen. Net als het mandaat van het ODIHR kent ook het mandaat van de RFOM de beperking dat zij geen contact mag leggen met individuen of organisaties indien zij zich schuldig maken aan terroristische activiteiten.<sup>110</sup>

### Het Hof van Bemiddeling en Arbitrage

Een opmerkelijk orgaan binnen de OVSE-familie is het Hof van Bemiddeling en Arbitrage (*Court of Conciliation and Arbitration*), opgericht in 1995 en gevestigd in Genève. Het Hof is verantwoordelijk voor het vreedzaam beslechten van geschillen tussen staten. Volgens Edwin Bakker is dit orgaan voor een aantal redenen een vreemde eend in de bijt.<sup>111</sup> Allereerst hebben

<sup>107</sup> Website van het ODIHR: [www.osce.org/odihhr](http://www.osce.org/odihhr).

<sup>108</sup> Besluit van de Permanente Raad nr. 193: *Mandate of the OSCE Representation on Freedom of the Media*, beschikbaar op: [www.osce.org/rfom](http://www.osce.org/rfom).

<sup>109</sup> *OSCE Handbook*, p 35.

<sup>110</sup> Website van de RFOM: [www.osce.org/rfom](http://www.osce.org/rfom).

<sup>111</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, p. 29.

slechts 33 van de 56 deelnemende staten de Conventie geratificeerd. Zo hebben bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Nederland de Conventie niet geratificeerd, in tegenstelling tot Rusland dat de Conventie in 1992 ratificeerde. Daarnaast zijn de uitspraken van het Hof juridisch bindend, in tegenstelling tot de gebruikelijke politieke grondslag. Ten slotte komt het Hof slechts op verzoek bijeen. Tot op heden zijn er echter nog geen verzoeken bij het Hof ingediend.

Twee zaken worden duidelijk als we de locaties van OVSE-organen en instellingen bekijken. Allereerst is, in tegenstelling tot de vestiging van de EU, NAVO en de Raad van Europa in West-Europa (België en Frankrijk), het Secretariaat en het Bureau voor Vrije Verkiezingen gevestigd in steden in Centraal-Europa. Deze locaties illustreren de focus van de OVSE op regio's ten oosten van Wenen. Ten tweede onderscheidt de OVSE zich door de verspreiding van haar organen door heel Europa, in Wenen, Warschau, Den Haag en Kopenhagen. Dit besluit van een gedecentraliseerde organisatie was een strategie om de ontwikkeling van een grote, gecentraliseerde bureaucratie te voorkomen. Daarnaast stelt de Organisatie ook beperkingen aan haar personeelwerving. Haar personeel mag niet langer dan twee jaar in dienst zijn met een mogelijke verlening van een jaar. De OVSE telt niet meer dan 450 stafleden die binnen de OVSE-organen werkzaam zijn en ongeveer 3000 mensen die in de veldmissies actief zijn. De kosten van de ondersteunde post worden gedragen door de deelnemende staat en vallen niet onder de begroting van de OVSE. De structuur van de OVSE wijkt sterk af van andere organisaties. Buiten de Topconferenties en de Ministeriële Raad kent de OVSE geen waarneembare hiërarchie. Veel organen, zoals het ODIHR en de Hoge Commissaris fungeren als autonome organen binnen de OVSE, een kwestie die, zoals we in het derde hoofdstuk zullen zien, door een aantal staten flink wordt bekritiseerd.<sup>112</sup>

### **§ 1.3 Van bloei naar crisis**

De omwentelingen in het jaar 1989 markeerden het einde van een machtspolitieke en ideologische confrontatie die de wereld gedurende vier decennia in haar greep had gehouden. Waar de Sovjet-Unie in 1956 en 1968 nog intervenieerde in Oost-Europese staten om haar overwicht te handhaven, gaf Gorbatsjov in 1989 aan dat het concept van een

---

<sup>112</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 56-57.



Gemeenschappelijk Europees Huis het gebruik van geweld, vooral binnen allianties, uitsloot.<sup>113</sup> Deze nieuwe belofte, die sovjetwoordvoerder Gennadi Gerasimov aanduidde als de *Sinatra*-doctrine, leidde ertoe dat in 1989 de Sovjet-Unie geen maatregelen nam toen Hongarije haar grens met Oostenrijk openstelde. Dat Moskou haar nieuwe belofte meende, bleek toen ze niet optrad tegen de vorming van een nieuwe coalitieregering in Polen en in andere communistische dictaturen in Oost-Europa.<sup>114</sup> Deze ommekeer in de Russische reactie en het einde van de Koude Oorlog worden deels toegeschreven aan de CVSE.

Het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig worden over het algemeen beschouwd als de hoogtijdagen van de CVSE/OVSE. Niemand realiseerde zich immers in 1975 hoe immens belangrijk de inhoud van de menselijke dimensie op lange termijn zou blijken te zijn, zeker de Sovjet-Unie niet, die zo tevreden was met het resultaat. De inhoud van de menselijke dimensie bleek een manifest voor dissidenten uit Oost-Europa. De vrije uitwisseling van ideeën, ook al werd die met regelmaat gesaboteerd, veranderde geleidelijk de politieke en culturele verhoudingen in het Sovjetimperium. Floribert Baudet betoogt dat de Slotakte van Helsinki en de westerse bemoeienis via de CSVE de bevolking in Oost-Europa een instrument aanreikten om hun regeringen onder druk te zetten. De nadruk op mensenrechten en het zelfbeschikkingsrecht legde immers precies de vinger op de zere plek: de aard van de regimes was onverenigbaar met het respect voor deze rechten, en de Oost-Europese communisten konden niet bogen op een werkelijk democratisch mandaat. De Westerse druk en de Slotakte hield de hoop op een beter bestaan levend en de Oost-Europese oppositie voer daar wel bij.<sup>115</sup> De CSVE speelde dan ook een belangrijke rol bij het verminderen van de confrontatie tussen de toenmalige blokken en uiteindelijk bij het bezegelen van het einde van de Koude Oorlog. Een kleine twintig jaar later gaf zelfs Henry Kissinger toe dat de CVSE een belangrijke rol speelde bij de desintegratie van het Sovjetimperium.<sup>116</sup> Hoewel de menselijke dimensie een belangrijke rol speelde in de omwentelingen van in 1989, zijn deze niet zonder meer de enige oorzaak. Het einde van de

---

<sup>113</sup> M. P. Rey, 'Europe is our common home: a study of Gorbachev's diplomatic concept', in: *Cold War History*, vol. 4, nr. 2, p. 33-65, januari 2004, p. 35.

<sup>114</sup> Baudet, F., 'Het heeft onze aandacht'. *Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989*, (Amsterdam, 2001), p. 13

<sup>115</sup> Floribert H. Baudet, 'Het heeft onze aandacht', p. 272.

<sup>116</sup> Henry Kissinger, *Diplomacy*, (New York, 1994) p. 760.

Koude Oorlog en de ontmanteling van de Sovjet-Unie waren tevens het gevolg van het morele, politieke en economische failliet van de communistische systemen.<sup>117</sup>

Het einde van de Koude Oorlog leidde ertoe dat het aantal deelnemende staten aan de OVSE aanzienlijk toenam en – nog belangrijker – het karakter van de kwesties die in de OVSE spelen aanzienlijk veranderde. Met het wegvallen van deze Oost-Westtegenstellingen is ook de functie van de OVSE als ontmoetingsplaats tussen de blokken verdwenen. Het spreekt niet langer vanzelf dat de OVSE hét platform is voor overleg en dialoog. De inhoudelijke agenda en het praktisch optreden van de OVSE zijn in de jaren negentig hiermee geëvolueerd, wat onder andere heeft geleid tot instellingen op het gebied van minderheden, democratisering en verkiezingen en media en tot tal van missies van de OVSE. Nadat de tijd van normstelling voorbij was, is de uitvoering van de overeengekomen beginselen en andere afspraken van steeds groter belang geworden. In zekere zin is de OVSE ingehaald door haar eigen succes. Het hoeft daarom geen verbazing te wekken dat haar opvolger, de OVSE, moeite heeft met het vinden van haar rol en richting. Hoewel het aanpassingsvermogen van de CVSE in de jaren negentig wordt geprezen, heeft de OVSE sinds het begin van de eenentwintigste eeuw moeite met aanpassen aan haar veranderende omgeving. Sinds 2000 zijn ‘crisis’, ‘tweesprong’ en ‘verval’ de sleutelwoorden in de analyses over de OVSE. Hoewel geen consensus bestaat over een daadwerkelijke omvang of van een crisis, zijn de meeste auteurs het erover eens dat de OVSE een steeds minder zichtbaar baken is in het Europese veiligheidslandschap dan voorheen en de organisatie zich momenteel op een tweesprong bevindt.

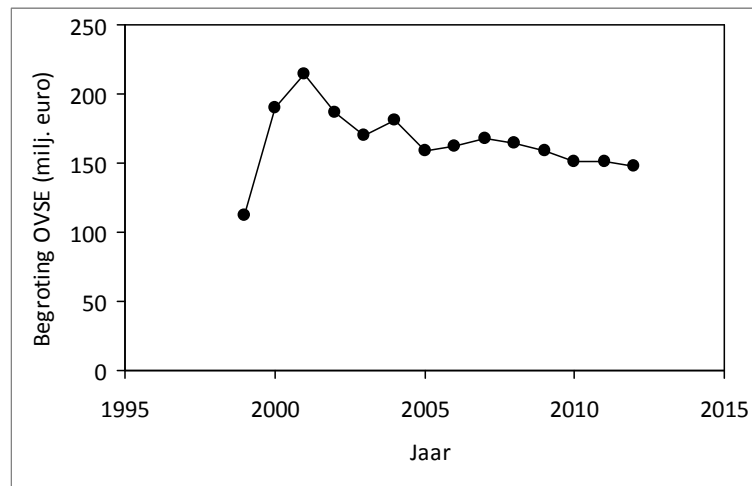
Ook diplomaten binnen de OVSE moeten erkennen dat de Organisatie in verval is geraakt. In december 2004 richtte de Twaalfde Ministeriële Raad in Sofia een ‘Panel of Eminent Persons’ op met het doel de effectiviteit van de Organisatie te verbeteren.<sup>118</sup> Daarnaast schreef de Parlementaire Vergadering van de OVSE en het *Swiss Institute for*

---

<sup>117</sup> De invloed van mensenrechten en de Helsinki Slotakte is onderwerp van debat tussen de constructivisten enerzijds en de realisten anderzijds. De constructivisten betogen dat mensenrechten en dus ook de Slotakte van Helsinki een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het einde van de Koude Oorlog en de val van het communisme. Economische en materiële factoren hadden dan ook geen significante invloed. De realisten stellen daarentegen dat het einde van de Koude Oorlog het gevolg was van de economische hervormingen in de Sovjet-Unie en haar onvermogen de economische en straffe concurrentie met de Verenigde Staten op de lange duur vol te houden. Voor de belangrijkste bijdragen aan dit debat zie: Constructivisten, Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (New Jersey, 2001), Brown, A., *The Gorbachev Factor*, (New York, 1996), Realisten: S.G. Brooks, en W.C., Wohlforth, ‘Clarifying the End of the Cold War Debate’, in: *Cold War History*, vol. 7, nr. 3 (2007) en A. Bennet, ‘The Guns that didn’t smoke: Ideas and the Soviet Non-Use of Force in 1989’, in: *Journal of Cold War Studies*, Vol 7, nr. 2 (2005).

<sup>118</sup> Panel of Eminent Persons, *Common Purpose – Towards a More Effective OSCE* (2005). OSCE Parliamentary Assembly of the OSCE and the Swiss institute for World Affairs, *Report: The Future of the OSCE*, (Washington 2005), beschikbaar op: [www.osce.org/cio/15805](http://www.osce.org/cio/15805).

*World Affairs* een rapport ter verbetering van de effectiviteit van de OVSE. Beide rapporten stelden een structureel hervormingsprogramma voor. Ook tijdens de zevende Topconferentie in Astana op 1 december 2010, betoogde de voorzitter van de OVSE, de president van Kazachstan Nursultan Nazarbayev, dat ‘There is no doubt how much lies at stake here in Astana – and we don't have the luxury to let it fail.’<sup>119</sup>



Figuur 1.1. Grafiek OVSE-begroting van 1999-2012

De aanwijzingen voor haar verval zijn talrijk: zoals in figuur 1.1 te zien is neemt het budget van de OVSE sinds 2000 ieder jaar af, sinds datzelfde jaar zijn slechts drie Ministeriële Verklaringen tot stand gekomen, de Topconferentie in Astana is de eerste sinds elf jaar (het streven is eens in de twee jaar), ook kon de Topconferentie niet worden afgesloten met een Verklaring of Actieplan, de Organisatie heeft nog steeds geen oplossing gevonden voor de ‘bevroren conflict’ op haar grondgebied, en ook op het gebied van wapenbeheersing zijn geen grote doorbraken bereikt: het overleg over het CSE-verdrag zit sinds 2007 nog steeds muurvast. De vraag rijst dan ook in hoeverre de OVSE nog relevant is in haar veranderende veiligheidsomgeving.

#### § 1.4 Effectiviteit van internationale Organisaties

Om het academische debat rondom de crisis van de OVSE te structureren, wordt in deze scriptie de theorie van Robert Jordan gebruikt als leidraad. In zijn boek *International Organizations: a comparative approach to the management of cooperation* heeft hij een theorie ontwikkeld om de primaire rol van internationale organisaties te evalueren: *management of cooperation*.

<sup>119</sup> Openingswoord van Nursultan Nazarbayev tijdens zevende OVSE topconferentie in Astana, zie: <http://www.osce.org/item/47969.html>.

Het belangrijkste criterium voor de evaluatie is het uitvoeren en behalen van de vooropgestelde doelen door de internationale organisatie. De term *management of cooperation* draagt bij aan het verduidelijken hoe internationale organisaties het beste uit hun middelen kunnen halen met minst de mogelijke inzet in een voor de organisatie vaak moeilijk controleerbare omgeving.<sup>120</sup>

Volgens Jordan zijn de bestaande theorieën ter evaluatie en voorspelbaarheid van het gedrag van internationale organisaties niet volledig. Noch belichten zij hoe succesvol een internationale organisatie kan zijn. Volgens Jordan ontbreekt het deze bijdragen aan richtlijnen. Volgens hem is de evaluatie van uitvoerende werkzaamheden een belangrijk criterium. Een dergelijke evaluatie moet volgens hem een vijftal factoren bevatten. De eerste factor betreft in hoeverre de doelen zijn bereikt waarvoor de organisatie is opgericht. De tweede factor omvat het inschattingsvermogen en capaciteit van een organisatie om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. De derde factor betreft de uitvoerende kwaliteiten van het leiderschap en zijn kwaliteit voor het behouden van de institutionele effectiviteit. De laatste factor omvat het belang dat de lidstaten hechten aan de agendapunten van de organisatie. Deze laatste variabele is volgens Jordan in het bijzonder van belang voor de beleidsontwikkeling en een succesvolle taakuitvoering. Hoe groter het belang dat de lidstaten hechten aan de agendapunten, des te meer invloed zij willen. Dit zou kunnen leiden tot de herdefinitie van de doelstellingen van een internationale organisatie, de afname van de haar autonomie, tot hervorming van haar operationele en bureaucratische structuur en wellicht tot een hernieuwde verantwoording van haar bestaansrecht. Als de lidstaten daarentegen belang hechten aan de ontwikkeling van bepaalde beleidskwesties binnen een internationale organisatie of als een internationale organisatie zeer autonoom opereert dan kan de besluitvorming in vele gevallen ook zonder de toestemming van alle deelnemende staten plaatsvinden. Het succes van de uitvoering van haar doelstellingen hangt in grote mate af van hoe goed en hoe consequent de verwachtingen van de lidstaten worden waargemaakt en vertaald in beleidsvorming. De mate waarin besluitvorming succesvol is, is afhankelijk van de beleidsvorming en om die uit te voeren. Succes op dit gebied is afhankelijk van de autonomie van een organisatie en het vertrouwen dat de lidstaten hebben in het leiderschap. Nog belangrijker is in hoeverre de organisatie de nationale belangen van haar lidstaten kan behartigen en ondersteunen. De lidstaten zullen de beleidsvorming ondersteunen of

---

<sup>120</sup> Jordan, R.S., *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001).

dwarsbomen naar gelang zij aansluiten bij hun nationale belangen. Bovendien is van belang in welke mate de beleidsdoelen afwijken van de beleidsuitvoering.

Jordan benadrukt dat het succes van de taakuitvoering van de organisatie in het bijzonder afhankelijk is van de effectiviteit van haar bureaucratie. De effectiviteit van internationale bureaucratie wordt op haar beurt beïnvloed door de aanwezigheid van een sterke of zwakke ideologie. De laatste variabele betreft de taakverdelingen tussen de verschillende internationale organisaties, maar ook tussen de organen binnen een organisatie. Jordan betoogt 'it makes more sense to ask who does what best, or at least better'.<sup>121</sup>

Bij deze theorie moet echter wel de kanttekening worden geplaatst dat het altijd makkelijker is om evaluatiecriteria op te stellen dan deze in de praktijk uit te voeren. Voor de OVSE geldt dit in het bijzonder, omdat de zij één van de weinige organisaties is zonder handvest of mandaat. Haar doelen zijn derhalve vaag omschreven en bovendien veelomvattend. Desalniettemin is deze theorie van Jordan nuttig om structuur te geven aan het academische debat. De OVSE is onderbelicht in de academische literatuur ten opzichte van andere internationale organisaties. Zo is weinig aandacht besteed aan de effectiviteit van de OVSE in haar geheel. Het gros van de artikelen die de effectiviteit van de OVSE belicht, zijn gericht op de veldmissies of aparte organen, zoals in het bijzonder het ODIHR en de HCNM. Door de beperkte omvang van academische literatuur, verschijnen veel artikelen in tijdschriften die specifiek zijn toegespitst op de OVSE, zoals *Security and Human Rights* en *The Core Yearbook on the OSCE*. Hierdoor zijn de auteurs nauw betrokken bij de Organisatie en dit kan leiden tot gekleurde analyses. Jordans theorie kan dan ook als leidraad dienen voor de beoordeling van deze artikelen en de OVSE toetsen op een aantal belangrijke kenmerken. Deze theorie kan zicht bieden op de problemen waarmee de OVSE te kampen heeft en een richtlijn opleveren voor mogelijke hervormingen binnen de OVSE.

## § 1.5 Methodologie

Het onderzoek in deze scriptie wijst uit dat de relevantie van de OVSE in het veiligheidslandschap in en rond Europa de laatste decennia is afgenomen. Er bestaat geen twijfel over dat de OVSE vandaag de dag, in vergelijking met haar hoogtijdagen tijdens en vlak na de Koude Oorlog, een aanzienlijk minder zichtbaar baken is op het Europese veiligheidslandschap. Als we de balans naar aanleiding van het academische debat op maken,

---

<sup>121</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001), p. 37.

moeten we concluderen dat de OVSE sinds 2000 te kampen heeft met een groot aantal complexe en structurele problemen, die begin 2012 niet zijn opgelost.

Dit onderzoek zal zich richten op het huidige academisch debat over de marginalisering van de OVSE sinds 2000 en haar relevantie op het huidige veiligheidstoneel in en rond Europa. Dit onderwerp is om een aantal redenen relevant. Allereerst is het debat over de crisis van de OVSE, met de opening van de Topconferentie in Astana in 2010, recent weer opgevlamd. De Topconferentie in Astana schiep hoge verwachtingen niet alleen onder de diplomaten maar ook academici en OVSE-deskundigen betoogden dat de Top tot een wederopstanding van de Organisatie kan leiden. Het is dan ook zeer interessant na te gaan in hoeverre deze hoge verwachtingen zijn waargemaakt en waar de OVSE zich aan het begin van 2012 staat. Ten tweede is de OVSE onderbelicht in de academische literatuur en in het bijzonder ontbreekt een overzichtswerk over de oorzaken van het verval van de Organisatie en haar stand van zaken. Dit gebrek aan academische artikelen of boeken over de stand van zaken binnen de OVSE biedt mogelijkheden voor een uitgebreid onderzoek. Maar ook haar naamsbekendheid onder het algemene publiek is bedroevend. Zelfs mijn medestudenten hebben in veel gevallen nog nooit van de OVSE gehoord. Ten derde is dit onderwerp relevant in het licht van het recente debat over de gevolgen van transnationale dreigingen op internationale organisaties. Om veiligheid te garanderen, doen staten nog wel eens concessies op de mensenrechtenbeginselen. Niet alleen terrorisme, maar ook contraterrorisme kan de kernbeginselen van de democratische rechtstaat aantasten. Het morele gezag van internationale organisaties staat hierdoor enorm onder druk. De gevolgen van contraterroristische maatregelen en transnationale veiligheidsdreigingen voor de OVSE zijn in de academische literatuur onderbelicht. Ten vierde beïnvloedt de marginalisering van de OVSE ook andere spelers op het Europese veiligheidstoneel. Haar crisis raakt in het bijzonder de Europese Unie. Met de recente uitbreidingen van de Unie zijn maar liefst 27 van de 56 staten lid van zowel de Unie als de OVSE. Zij heeft hierdoor een grote invloed op de agenda van de OVSE. De Unie heeft met de ontwikkeling van haar Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid veel taken van de OVSE overgenomen en is zodoende een factor in haar verval. Desalniettemin blijft de OVSE een belangrijk instrument voor de EU. Met name in de staten in Oost-Europa en op de Kaukasus, waar de Unie geen legitiem mandaat heeft om in te grijpen, blijft de OVSE hét instrument om mensenrechtenmisstanden aan de kaak te stellen. De huidige crisis van de OVSE heeft dan ook voor de EU gevolgen. Tot slot is onderzoek

naar de crisis van de OVSE van belang omdat ‘what is going on in the OSCE is... worth watching because it is a barometer of the political atmosphere in Europe today’.<sup>122</sup>

Het bovenstaande leidt tot de volgende hoofdvraag die in deze scriptie centraal staat:

**In hoeverre is de OVSE nog relevant in het veranderende veiligheidslandschap in en rond Europa in de eenentwintigste eeuw?**

De opzet is om de relevantie van de OVSE te onderzoeken middels het academische debat dat gaande is rondom de zogenoemde crisis van de OVSE. Om dit debat structuur te geven zal gebruik worden gemaakt van de theorie van Robert Jordan over de effectiviteit van internationale organisaties. Om de centrale vraag zo effectief mogelijk te onderzoeken, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- I. In hoeverre beïnvloeden exogene factoren het functioneren van de OVSE en dragen deze bij aan haar marginalisering?
- II. In hoeverre beïnvloeden endogene factoren het functioneren van de OVSE en dragen deze bij aan haar marginalisering?

Onder exogene factoren worden in deze scriptie factoren van buitenaf verstaan die invloed hebben op het functioneren van de OVSE. In andere woorden, de voornaamste veranderingen in de internationale omgeving van de OVSE. Onder endogene factoren worden in deze scriptie factoren verstaan die het functioneren van de OVSE van binnenuit beïnvloeden.

Om de relevantie van de OVSE in het veranderende veiligheidstoneel sinds 2000 naar aanleiding van het academische debat te onderzoeken, is het debat onderverdeeld in twee hoofdstukken. Hoofdstuk twee zal zich toespitsen op de exogene factoren die de OVSE mogelijk beïnvloeden. Twee exogene factoren worden onderscheiden. Allereerst benoemt een aantal auteurs de veranderende parameters van Europese veiligheid als factor voor de crisis. De eerste paragraaf zal aandacht besteden aan de twee meest genoemde parameters in het debat: het internationaal terrorisme en de geopolitieke verschuivingen in Europa. De tweede exogene factor betreft de uitbreidingen van de NAVO en de EU.

---

<sup>122</sup> *Financial Times*, 11 november 2004.

Het derde hoofdstuk behandelt de endogene factoren. Deze zijn onder te verdelen in twee factoren: de organisatorische structuur van de OVSE en de houdingen van de lidstaten ten aanzien van de Organisatie. In de eerste paragraaf zal de organisatorische structuur van de OVSE aan bod komen. Deze paragraaf is onderverdeeld in twee subparagrafen over de identiteit en ideologie van de OVSE en over de organisatorische structuur. De tweede paragraaf besteedt aandacht aan de toenemende kloof tussen Oost en West. Deze paragraaf is opgedeeld in vier subparagrafen over achtereenvolgens de rol van Rusland, de Westerse rol in de OVSE, het CSE-verdrag en de bevroren conflicten. Deze laatste twee subparagrafen zullen de verdiepende kloof tussen Oost en West en de gevolgen hiervan voor de OVSE demonstreren.

Het vierde hoofdstuk zet de stand van zaken binnen de OVSE uiteen van het Corfu-Proces in 2009 tot aan de Russische verkiezingen in december 2011. Hier staat centraal in hoeverre de OVSE de hoge verwachtingen over Astana heeft kunnen waarmaken en of de Organisatie de toekomst weer positief in kan zien. Uit de conclusies van deze hoofdstukken zou een aanname kunnen worden gemaakt over de relevantie van de OVSE in het huidige Europese veiligheidslandschap.

Het geraadpleegde bronnenmateriaal valt uiteen in een aantal categorieën. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van de primaire documenten van de OVSE, specifiek de Ministeriële Verklaringen, slotdocumenten en toespraken van de deelnemende landen tijdens bijeenkomsten in OVSE-verband. Om een aantal redenen biedt dit bronnenmateriaal geen volledig beeld van wat zich binnen de OVSE afspeelt, omdat het besluitvormingsproces in zowel de Ministeriële Raad als de Parlementaire Assemblee geheim is. Enkel de eindproducten, de slotverklaringen en afsluitende documenten, zijn beschikbaar.

Voor het onderzoek naar de houdingen van de deelnemende staten ten aanzien van de OVSE is gebruik gemaakt van de online beschikbare beleidsstukken uit Rusland, de Verenigde Staten en de Europese Unie. Deze documenten bieden een zeer verhelderend beeld over de daadwerkelijke houding ten aanzien van de OVSE. Aangetekend moet wel worden dat de voorafgaande besluitvorming in de verschillende lidstaten niet in kaart te brengen is met deze openbare bronnen. Desalniettemin bieden ze een goed beeld van de visie van de deelnemende staten op de OVSE en bovendien brengen ze de spanningen tussen de deelnemende staten duidelijk aan het licht.

Tot slot is gebruik gemaakt van secundaire literatuur om het debat rondom de crisis van de OVSE uiteen te zetten. Zoals eerder gezegd, is de OVSE een onderbelicht onderwerp in de wetenschappelijke publicaties. Hierdoor is voornamelijk gebruik gemaakt van artikelen



verschenen in het belangrijkste tijdschrift en jaarlijks verzamelwerk over de OVSE: *Security and Human Rights* en *The Core Yearbook on the OSCE*. De kanttekening moet wel worden herhaald dat de auteurs van deze tijdschriften nauw verbonden zijn aan de OVSE en hierdoor soms een gekleurde positie innemen. In deze scriptie wordt dan ook duidelijk aangegeven wie deze auteurs zijn en wat hun relatie is met de OVSE. Desalniettemin geven deze artikelen een duidelijk beeld van de crisis van de OVSE en zijn de auteurs, ondanks of misschien wel dankzij hun nauwe betrokkenheid, kritisch. Om structuur aan dit debat te geven en de gekleurde visies eruit te filteren, is gebruik gemaakt van een aantal meer algemene theorieën. In de bespreking van de algemene structuur van de OVSE is gebruik gemaakt van de theorie van Robert Jordan. Daarnaast zijn voor de veranderingen van de internationale omgeving publicaties gebruikt van Van Ginkel en Westervelt, en Aaron Rhodes en Paula Tscherne-Lempiëanen over de effecten van contraterroristische maatregelen op internationale organisaties.

## **Hoofdstuk 2: Het wetenschappelijk debat: exogene factoren voor de crisis**

Met het wegvallen van de Oost-Westtegenstellingen is ook de functie van de OVSE als ontmoetingsplaats tussen de blokken verdwenen. Het spreekt niet langer vanzelf dat de OVSE hét platform is voor overleg en dialoog. Gedurende de Koude Oorlog ontleende de CVSE haar bestaansrecht aan haar functie van ontmoetingsplaats tussen Oost en West. Het hoeft daarom geen verbazing te wekken dat haar opvolger, de OVSE, moeite heeft met het vinden van haar rol en richting. Het aanpassingsvermogen van een internationale organisatie is volgens Robert Jordan echter een belangrijke factor voor het succes van een organisatie en de uitvoering van haar agenda. Volgens hem dient een internationale organisatie te reageren op veranderingen in haar omgeving door zich te vernieuwen.

In het wetenschappelijke debat treedt een aantal oorzaken naar voren voor de crisis die zijn onder te verdelen in twee factoren: exogene factoren en endogene factoren. Dit hoofdstuk zal stilstaan bij de exogene factoren: factoren van buitenaf die invloed hebben op het functioneren van de OVSE. In andere woorden, de voornaamste veranderingen in de internationale omgeving van de OVSE. In dit hoofdstuk staat dan ook de vraag centraal in hoeverre de internationale omgeving van de OVSE is veranderd en in hoeverre deze veranderingen, de exogene factoren, de OVSE volgens het wetenschappelijk debat hebben beïnvloed. In dit debat wordt een tweetal exogene factoren onderscheiden voor de huidige crisis van de Organisatie. Allereerst benoemt een aantal auteurs de veranderende parameters van Europese veiligheid als factor voor de crisis. De eerste paragraaf zal aandacht besteden aan de twee meest genoemde parameters in het debat: het internationaal terrorisme en de geopolitieke verschuivingen in Europa. Als tweede exogene factor worden de uitbreidingen van de NAVO en de EU aangedragen.

### *§ 2.1 Veranderende parameters van Europese Veiligheid*

De internationale omgeving van de OVSE heeft de laatste jaren enorme veranderingen ondergaan. Twee decennia geleden eindigde de Koude Oorlog, de Muur was gevallen en het totalitaire Oostblok verdwenen. Een vredesdividend kon worden geoogst, een nieuwe betere wereld was op komst.<sup>123</sup> Hiermee hadden volgens Francis Fukuyama het liberalisme en de vrije markt zegevierd, en werd het einde van de geschiedenis ingeluid.<sup>124</sup> Ook uit het Handvest van Parijs sprak dit optimistische toekomstbeeld: 'Friendly relations among us will

---

<sup>123</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Over verandering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, (2010), p 25.

<sup>124</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, (New York 1992) en *Eindrapport Verkenningen, Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Ministerie van Defensie, 2010.

benefit from consolidation of democracy and improved security'.<sup>125</sup> Van de gedroomde *New World Order* is het echter niet gekomen. De wereld is volgens Robert Kagan dan ook alweer enige tijd 'normaal' geworden.<sup>126</sup> Het tijdperk waarin twee grootmachten elkaar in evenwicht hielden is voorbij. De afgelopen twee decennia is de kans op grootschalige interstatelijke conflicten binnen het Euro-Atlantische gebied afgenomen. Nu, twintig jaar na de Koude Oorlog, leven wij in een chaotischer en onzekerder wereld.<sup>127</sup> In de eenentwintigste eeuw zullen in ieder geval onzekerheid, wispelturigheid en steeds snellere veranderingen troef zijn.<sup>128</sup> De Amerikaan Joseph Nye onderkent twee belangrijke verschuivingen. Allereerst machtsverschuivingen tussen staten, en ten tweede een verspreiding van macht van staten naar niet-statelijke actoren.<sup>129</sup> De wereld wordt niet langer gedomineerd door staten met scherp afgebakende territoriale grenzen. We leven nu in een hybride wereld waarin transnationale, niet-statelijke actoren steeds meer invloed krijgen op het wereldtoneel. Veel nationale staten verliezen in minder of meerdere mate hun geweldsmonopolie. Geweld is als het ware geprivatiseerd en geïndividualiseerd.<sup>130</sup> Veel veiligheidsvraagstukken hangen in de eenentwintigste eeuw dan ook nauw samen met het globaliseringproces en wederzijdse afhankelijkheid. We leven in een wereld waarin *soft power* wint aan belang en 'uncertainty is the primary threat'.<sup>131</sup>

### § 2.1.1. *Terrorisme: 'A threat to international peace and security'*<sup>132</sup>

Sinds de aanslagen van 2001 in de Verenigde Staten en navolgende golven van terreur in Madrid en Londen wordt het terrorisme in internationale en regionale organisaties als één van de belangrijkste transnationale dreigingen gevoeld.<sup>133</sup> Ook in de academische wereld hebben

---

<sup>125</sup> *Charter of Paris for a new Europe, Parijs 1990, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39516](http://www.osce.org/mc/39516), p. 3.*

<sup>126</sup> Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, (New York, 2008) en *Eindrapport Verkenningen, Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Ministerie van Defensie, 2010.

<sup>127</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Over verandering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, 2010, p 25.

<sup>128</sup> Kees Homan, *Strategische toekomstverkenningen in een wereld die meer dan ooit onvoorspelbaar en chaotisch lijkt*, (Den Haag, 2010), p. 6, beschikbaar op:

[http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110400\\_kees\\_homan\\_civis\\_mundi.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110400_kees_homan_civis_mundi.pdf).

<sup>129</sup> Kees Homan, *Strategische toekomstverkenningen*, p. 7.

<sup>130</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Over verandering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, , 2010, p 17.

<sup>131</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World*, (New York, 2008), p 21.

<sup>132</sup> *Bucharest plan of Action for Combating Terrorism*, Ministeriële Raad Boekarest, december 2001, beschikbaar op: [www.osce.org/42524](http://www.osce.org/42524).

<sup>133</sup> Verenigde Naties Algemene Vergadering, *The United Nations Global Contra-Terrorism Strategy 60/288* (September 2006), beschikbaar op: [daccess-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OPeElement](http://daccess-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OPeElement), p. 3.

deze aanslagen geleid tot een golf van publicaties omtrent het veranderende veiligheidsbeeld in de eenentwintigste eeuw. Volgens een groot aantal auteurs is het internationale veiligheidstoneel na 11 september drastisch veranderd en betekenden de terroristische aanslagen een keerpunt op de internationale veiligheidsagenda.<sup>134</sup> Dunay betoogt dat '[t]he ensuing events have demonstrated that the world has entered a new phase that has refocused the entire international security agenda'.<sup>135</sup> Wolfgang Zellner voegt daaraan toe dat dit onderscheid na de Koude Oorlog heeft bijgedragen aan de moeizame aanpassing van de OVSE aan de nieuwe veiligheidssituatie.<sup>136</sup> Ook de veiligheidsagenda van de OVSE veranderde sinds 2001 drastisch. De OVSE concludeerde in haar *OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century* dat '[t]he evolving security environment in the early twenty-first century creates new challenges for all.'<sup>137</sup> Het internationaal terrorisme wordt in het debat rondom de OVSE dan ook vaak genoemd als één van de belangrijkste oorzaken voor haar marginalisering.

Volgens Alexandra Gheciu, assistent professor aan de *Graduate School of Public and International Affairs* en onderdirecteur bij het *Centre for International Policy Studies* in Ottawa, kunnen internationale organisaties op verschillende manieren reageren op internationale veiligheidsdreigingen, zoals het internationaal terrorisme. Allereerst kan een organisatie gebruik maken van een *inclusive logic*. *Inclusive* maatregelen zijn gericht op het opnemen van kwetsbare bevolkingsgroepen en personen in de liberaal-democratische samenleving en deze te veranderen in gehoorzame spelers.<sup>138</sup> In tegenstelling tot de *inclusive logic* kunnen organisaties ook gebruik maken een *exclusive logic*. Deze redenering omvat het identificeren en waar mogelijk uitsluiten van bepaalde zeer gevaarlijke personen en groeperingen uit de Euro-Atlantische veiligheidsgemeenschap.<sup>139</sup> Volgens Gheciu worden deze groeperingen gezien als een belangrijke dreiging voor de Europese en internationale veiligheid in de eenentwintigste eeuw, omdat zij zich niet ontwikkelen tot rationele,

---

<sup>134</sup> Interessante bijdragen aan dit debat zijn: Ken Booth en Tim Dunne, *Worlds in Collision: Terror and the future of Global order* (Londen en New York, 2002); en Barak Menselsohn, 'Sovereignty under Attack: International Society Meets Al Qaeda', in: *Review of International Studies*, nr. 31, p. 45-68, (2005); en Mikkil Vedby Rasmussen, 'Parallel Globalization of Terror: 9-11, Security and Globalization', in: *Cooperation and Conflict*, nr.37, p. 323-49 (2002).

<sup>135</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p 14.

<sup>136</sup> Wolfgang Zellner, 'Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress', in V.Y., Gheballi, *Conflicts, Sécurité et Cooperation*, p. 569-588, (Brussel, 2007), p. 569.

<sup>137</sup> OVSE, *OSCE Strategy to address Threats to Security and Stability in the Twenty-first Century*, Ministeriële Raad Maastricht december 2003, MC(9).DEC1, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/17504](http://www.osce.org/mc/17504).

<sup>138</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World*, (New York, 2008), p. 2.

<sup>139</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 2.

gedisciplineerde liberale spelers en normen en waarden, mensen, en instituties van de moderne gemeenschap trachten te vernietigen.<sup>140</sup>

De OVSE staat te boek, en ziet vooral zichzelf, als een organisatie die een *inclusive membership* kent en een *inclusive logic* nastreeft. De OVSE kent geen lidmaatschapvoorwaarden, zoals de mate van democratisering en respect voor mensenrechten die organisaties als bijvoorbeeld de NAVO en EU wel hanteren. De OVSE is van oudsher een organisatie die in haar veiligheidsbeleid de nadruk legt op *inclusion* en preventie en gebruik maakt van *soft power* en stille diplomatie. Deze traditie klinkt ook door in de bijdrage van de OVSE aan terrorismebestrijding. De OVSE richt zich op de bestrijding van de voedingsbodem van terrorisme binnen haar drie dimensies. Volgens haar worden deze voedingsbodem en transnationale dreigingen in het algemeen veroorzaakt door ‘zwak bestuur, instabiele staten, globalisering, het falen van de staat om adequate en goed functionerende democratische instituties in te stellen, systematische schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden, toename van economische ongelijkheid, milieuvervuiling, discriminatie, en demografische factoren’.<sup>141</sup> Deze verklaringen komen overeen met het academische debat over de oorzaken van terrorisme. Zo geeft Tore Bjørgo, professor aan de Noorse Politie Universiteit te Oslo en onderzoeker bij het Noorse Instituut voor Internationale Betrekkingen (NUPI) te Oslo, in zijn werk een aantal randvoorwaarden voor het ontstaan van terrorisme die overeenkomen met die van de OVSE: ‘afwezigheid van een democratie, instabiele staten, snelle modernisering, een corrupte regering, machtige externe actoren, de aanwezigheid van een extremistische ideologie, historische tradities van politiek geweld, ongelijke machtsverdeling, onderdrukking door buitenlandse macht, discriminatie op basis van etniciteit of religie, falen van de staat om groepen te laten integreren, sociale onrechtvaardigheid’.<sup>142</sup> De OVSE betoogt dat de versterking van de democratische rechtstaat, bevordering van mensenrechten en tolerantie, en versterking van democratische normen en waarden voorkomen dat samenlevingen en staten, falende staten en een potentiële voedingsbodem worden voor terroristische activiteiten. Volgens de organisatie is dit van groot

---

<sup>140</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 2.

<sup>141</sup> OVSE, *OSCE Strategy to address Threats to Security and Stability in the Twenty-first Century*.

<sup>142</sup> Tore Bjørgo, *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward*, (Abingdon, 2005), p. 258-260. Zie voor verdere bijdragen aan het debat omtrent de oorzaken van terrorisme: Karin Von Hippel, ‘The roots of terrorism: Probing the Myths’, in *The Political Quarterly*, 2002 p. 25-39, en Paul R. Ehrlich en J. Liu, ‘Some roots of terrorism’, in: *Population and Environment* vol. 24, Nr. 2 (2002) p. 183-192.

belang, want ‘today’s weak states can easily turn into tomorrow’s failed states, which could attract terrorists like flies around a carcass’.<sup>143</sup>

Tegelijkertijd houdt de OVSE zich ook bezig met uitsluitende veiligheidsmaatregelen. Hoewel ze zichzelf ziet als een *inclusive security institution*, heeft de organisatie ook een aantal uitsluitende maatregelen genomen in de strijd tegen het terrorisme. In de hedendaagse veiligheidsomgeving wordt in toenemende mate de nadruk gelegd op het weren van personen uit de samenleving die zich schuldig maken aan terroristische activiteiten of deze steunen.<sup>144</sup> Zo is de OVSE actief op het gebied van grensbeveiliging en grensbewaking. In het *Border Security and Management Concept* staat dat de activiteiten van de OVSE op het gebied van grensbeveiliging kunnen variëren van het organiseren van algemene workshops tot zeer gespecialiseerde ondersteuning ter bestrijding van illegale migratie en nucleaire, chemische- en conventionele wapensmokkel. Sinds 2003 organiseert de ATU in samenwerking met *International Civil Aviation Organization (ICAO)* en *Interpol* een groot aantal workshops op het gebied van reisdocumentenbeveiliging. De ATU draagt bij aan de ontwikkeling en invoering van nieuwe reisdocumentenstandaarden.<sup>145</sup> Door deze uitsluitende maatregelen wordt de OVSE gebruikt als een forum voor het opsporen van gevaarlijke personen en netwerken, en tracht zij een bijdrage te leveren aan het opstellen van maatregelen om deze gevaarlijke personen uit te sluiten.<sup>146</sup>

Volgens Michael Barnett, professor Internationale Betrekkingen en Politieke wetenschappen aan de George Washington Universiteit en aan de Universiteit van Minnesota, en Martha Finnemore, professor Internationale Betrekkingen aan de George Washington Universiteit, zijn internationale organisaties belangrijke internationale actoren door het gezag dat zij bezitten en omdat zij bovendien beschikken over een agenda die moeilijk naar de hand van hun lidstaten kan worden gezet. Internationale organisaties:

‘enjoy... rational-legal authority but also draw authority from other sources, notably from their moral standing, their expertise and their delegated tasks. With this authority they are

---

<sup>143</sup> ‘OSCE: Foreign Ministers Adopt Broad-Ranging Action Plan to Combat Terrorism’, *Radio Free Europe*, 5 December 2001.

<sup>144</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 139.

<sup>145</sup> OVSE, *Action Against Terrorism Unit, Passport and Travel Document Security* (2001), beschikbaar op: [www.osce.org/atu/37962](http://www.osce.org/atu/37962)

<sup>146</sup> OVSE, *Border and Security Management Concept*, Ministeriële Raad Ljubljana, 6 december 2005.

able to use discursive and institutional resources in order to get other actors to defer them'.<sup>147</sup>

Internationale organisaties bezitten gezag, omdat staten hen bepaalde taken hebben toegekend (*delegated authority*), zijn opgericht om gemeenschappelijke waarden en normen te bevorderen en te beschermen (*moral authority*), en beschikken over specifieke kennis en ervaring om deze taken uit te voeren (*expert authority*).<sup>148</sup> Barnett en Finnemore stellen echter dat gezag geen vaste eigenschap is van een internationale organisatie. Ze is juist geconstrueerd en heeft herbevestiging nodig om te voorkomen dat hun lidstaten deze organisaties enkel inzetten ter behartiging van hun nationale belangen of de gemeenschappelijke beginselen schenden voor het belang van een sterke groep staten binnen de organisatie. Mocht dit laatste gebeuren dan zou de organisatie haar gezag kunnen verliezen en daarmee tegelijkertijd het vermogen om op te treden als een belangrijke speler op het wereldtoneel.<sup>149</sup>

Volgens Bibi van Ginkel en Steven Westervelt, onderzoekers aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en verbonden aan het *International Centre on Contra Terrorism* in Den Haag, staat deze morele autoriteit van internationale organisaties enorm onder druk door het gebruik van uitsluitende maatregelen. Zij betogen in hun artikel dat er verschillende ethische dilemma's opduiken bij contraterroristische activiteiten.<sup>150</sup> Van Ginkel en Westervelt onderstrepen dat 'western liberal democracy cannot forego human rights, even in the name of security'.<sup>151</sup> Indien dit gebeurt, verliezen de contraterroristische activiteiten hun normatieve grondslag en tegelijkertijd hun legitimiteit. Om veiligheid te garanderen, doen staten nog wel eens concessies op de mensenrechtenbeginselen. Van Ginkel en Westervelt betogen dat niet enkel terrorisme, maar ook counterterrorisme de kernbeginselen van de democratische rechtstaat kan aantasten.<sup>152</sup>

Van Ginkel en Westervelt wijzen drie knelpunten aan in het contraterroristisch beleid.<sup>153</sup> Het eerste knelpunt betreft het onduidelijke verband dat bestaat tussen criminaliteit en

---

<sup>147</sup> Michael Barnett en Martha Finnemore, *Rules of the World: International Organizations*, (New York, 2004), p. 20.

<sup>148</sup> Michael Barnett en Martha Finnemore, *Rules of the World*, p. 20.

<sup>149</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>150</sup> Bibi van Ginkel en Steven Westervelt, 'The ethical challenges of implementing counterterrorism measures and the role of the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr. 2 p. 123-132, (2009), p. 125.

<sup>151</sup> Bibi van Ginkel en Steven Westervelt, 'The ethical challenges of implementing counterterrorism', p. 125.

<sup>152</sup> Ibidem, p. 125.

<sup>153</sup> Ibidem, p. 126.

terroristische activiteiten. Volgens hen is een trend ontstaan in het contraterroristisch beleid waarbij normaal toegestane activiteiten onder het mom van counterterrorisme worden gecriminaliseerd.<sup>154</sup> Zo bestaat bijvoorbeeld geen overkoepelende definitie van terrorisme. Veel staten hanteren uiteenlopende en soms extreem brede definities. De Europese Unie hanteert bijvoorbeeld een definitie waarin publieke demonstraties en het van mening verschillen met de autoriteiten worden aangeduid als mogelijke oorzaken van terroristisch geweld. Het verschil tussen legitieme demonstraties en gedrag dat kan leiden tot terroristische activiteiten is volgens Van Ginkel en Westervelt echter onduidelijk. De *Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights* van het *Centre for Terrorism* merkte op dat deze brede definities van terrorisme,

‘are often contraproductive in the crucially important task of contraing international terrorism. If national law applies the stigma of terrorism to a broad range of activities, it may dilute the message and also delegitimize the fight against terrorism in the eyes of the population or certain segments of it’.<sup>155</sup>

Bovendien hanteren bijna alle deelnemende staten van de OVSE *stop and search* methoden. Deze methoden geven staten de bevoegdheid verdachte individuen te arresteren en bewijslast te verzamelen voor terroristische activiteiten. Het rapport van het *Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law Research* wijst uit dat ‘this power could be used in an arbitrary manner. For example, the British police have been accused of using this power mainly against the Asian community, which subsequently will lead to a feeling of discrimination’.<sup>156</sup> Een ander probleem is volgens Van Ginkel en Westervelt dat de bewijslast vaak wordt aangeleverd door inlichtingendiensten. Deze bewijslast is geheim, waardoor de verdachte de betrouwbaarheid niet kan aanvechten. Zij stellen dan ook dat ‘criminality is not proven through a legal process, it is, again, assigned’.<sup>157</sup> Hierdoor zijn de rechten van de verdachten en in het algemeen de mensenrechtenbeginselen in het geding.

---

<sup>154</sup> Ibidem, pag. 127.

<sup>155</sup> Speciale Vertegenwoordiger, Special Reporter on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Counter Terrorism, Verklaring door Professor Martin Scheinin tijdens de Counter terrorism Committee of the Security Council op 20 oktober 2008 te New York, beschikbaar op: [www.un.org/en/sc/ctc/rights.html](http://www.un.org/en/sc/ctc/rights.html)

<sup>156</sup> *Contextual Paper Case Study: UK*, p. 4, beschikbaar op: [http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/UK%20case%study%20\(WP%206%20Del%2012b\).pdf](http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/UK%20case%study%20(WP%206%20Del%2012b).pdf).

<sup>157</sup> Bibi van Ginkel en Steven Westervelt, ‘The ethical challenges of implementing counterterrorism’, p. 127.



Het tweede knelpunt betreft de grenzen van de staatsinvloed. In veel Westerse landen kunnen de rechten van verdachten van terroristische activiteiten aanzienlijk worden beperkt. Zo mogen verdachten van terroristische activiteiten onder de Spaanse wetgeving twee jaar in voorarrest worden gehouden. Volgens Van Ginkel en Westervelt hebben deze contraterroristische maatregelen meer negatieve gevolgen voor de burgerlijke vrijheden dan zij de nationale veiligheid bevorderen.<sup>158</sup>

Het derde knelpunt dat Van Ginkel en Westervelt aandragen, betreft het afwijken van de beginselen van de democratische rechtstaat. Zij betogen dat ‘contemporary counterterrorism measures display a worrying potential for human rights abuses’.<sup>159</sup> Hoewel deze contraterroristische maatregelen noodzakelijk zijn in de strijd tegen het terrorisme om bijvoorbeeld drugsnetwerken op te sporen, worden deze methoden volgens hen ook ingezet tegen bevolkingsgroepen. Volgens hen staan de beginselen van de rechtstaat en democratie dan ook op het spel.<sup>160</sup> Indien contraterroristische maatregelen een gebrek hebben aan legitimiteit, kunnen zij ethische knelpunten creëren. De ethische knelpunten leiden tot een grotere invloed van de staat op haar burgers en deze leidt in sommige gevallen tot een grotere dreiging dan het terrorisme zelf.<sup>161</sup>

Ook het wetenschappelijk debat rondom de crisis van de OVSE besteedt specifiek aandacht aan de gevolgen van deze uitsluitende maatregelen voor het morele gezag van de OVSE. Volgens een aantal auteurs staat sinds 2001 het morele gezag van de OVSE, haar geloofwaardigheid als een normatieve organisatie, enorm onder druk. In haar antiterrorismeretoriek onderstreept de OVSE dan wel dat het van belang is

‘to ensure that developing law and practice complies with human rights. We not only look at how human rights violations can be avoided in contra-terrorism work but also show how the promotion of human rights can act as a tool for preventing terrorism.’<sup>162</sup>

Volgens Alexandra Gheciu blijken veel deze uitsluitende maatregelen echter niet samen te gaan met de normatieve agenda van de OVSE. Gheciu betoogt dat

---

<sup>158</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>159</sup> Ibidem, p. 129.

<sup>160</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>161</sup> Ibidem, p. 129.

<sup>162</sup> Susie Alegre, ‘Upholding Human Rights in the Fight against Terrorism’, (Wenen, 29 november 2005) (beschikbaar op: <http://www.osce.org/item/17108.html>).

‘should this imbalance between the norm and the exception grow stronger in the future, the prestige and symbolic power of the institution [OSCE] that defines its mandate primarily around the promotion of norms of good (democratic) governance, human rights, and the rule of law might suffer irreparable damage’.<sup>163</sup>

Volgens Gheciu hebben alle organisaties te kampen met de uitdaging van hun morele gezag, maar heeft dit juist in een consensusgerichte organisatie als de OVSE desastreuze gevolgen. De OVSE is *par excellence* een *soft power* organisatie die gebruikt maakt van stille diplomatie en over weinig materiële slagkracht beschikt. De OVSE kan in de huidige veiligheidsomgeving, in tegenstelling tot de EU en NAVO, niet veel meer bijdragen dan de inzet van haar morele autoriteit. Juist het morele gezag van de OVSE is in het geding. Zo stelt Gheciu dat de nieuwe counterterrorismactiviteiten ‘threaten to diminish the organization’s ability to fulfill its mandate’.<sup>164</sup> Gheciu betoogt dat indien het morele gezag van de OVSE zou verdwijnen – haar normatieve beginselen op de tocht staan – het onduidelijk is of de OVSE nog een belangrijke rol kan vertolken op het internationale veiligheidstoneel. Op dit moment is het volgens haar moeilijk voor de OVSE om aan deze benarde toestand nog te ontsnappen. Vanwege het consensusbeginsel en haar brede lidmaatschap is de OVSE dan ook niet tot nauwelijks in staat om de deelnemende landen te bestraffen of aan te spreken op schendingen van de liberaal-democratische beginselen. Volgens haar is de huidige staat van dienst van de OVSE op het gebied van democratisering- en normbevordering verre van indrukwekkend.<sup>165</sup>

Sommige auteurs en deskundigen stellen zelfs dat na de aanslagen van 11 september een aanzienlijke terugval heeft plaatsgevonden op het gebied van mensenrechten en democratisering binnen de OVSE. Aaron Rhodes, een internationale mensenrechtenactivist en voormalig directeur van de *International Helsinki Federation for Human Rights* (IHF), en Paula Tscherne-Lempiäinen, senior adviseur bij het *International Partnership for Human Rights* (IPHR) te Brussel, betogen in een artikel dat ze al in 2002 schreven, dat na de aanslagen van 11 september de macht van de politie is uitgebreid, de rechten van verdachten van terrorisme zijn verminderd en harder wordt opgetreden tegen geweldloze en religieuze demonstraties. Een aantal landen gebruikt de dreiging van terrorisme voor het rechtvaardigen van repressie en mensenrechtenschendingen. Deze mensenrechtenschendingen leiden volgens

---

<sup>163</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 178.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 149.

Rhodes ertoe dat de bevolking steeds minder vertrouwen heeft in haar regering en zodoende bijdragen aan de radicalisering van minderheden en religieuze groepen.<sup>166</sup>

In een aantal Centraal-Aziatische staten is de macht van de president enorm toegenomen, terwijl het parlement en de rechtbanken zijn verzwakt.<sup>167</sup> Zo is in Kazachstan de staatscontrole over de bevolking de afgelopen jaren toegenomen. Volgens de *Almaty Helsinki Committee* vindt zelfs een ‘resurrection of Stalinist practices’ plaats.<sup>168</sup> Oppositiepartijen, NGO’s, vakbonden, journalisten, religieuze en etnische minderheden worden onder het mom van terrorismebestrijding hard aangepakt.<sup>169</sup> De vrijheid van meningsuiting is de laatste jaren enorm ingeperkt: afhankelijke kranten worden bestookt en journalisten gearresteerd. Na de aanslagen van 11 september sprak de Kazachstaanse president Nursultan Nazarbajev zijn steun uit voor de internationale strijd tegen het terrorisme en stelde een aantal vliegbasis en zijn luchtruim ter beschikking aan de Amerikanen. Ook schroefde hij de grenscontroles in Kazachstan flink op. Zo lieten de Kazachstanen in 2001 uit veiligheidsoverwegingen geen Tadzjieken meer het land binnen.<sup>170</sup>

Ook de mensenrechtensituatie in Kirgizië is sinds 2001 aanzienlijk afgenomen. De vrijheid van meningsuiting wordt beperkt. Zo is het verboden om kritiek te uiten op de president en zijn familie. Alleen in 2001 zijn al twintig onafhankelijke kranten opgeheven en worden kranten ‘aangemoedigd’ geen kritische artikelen te publiceren. Bovendien arresteerden en bedreigden de Kirgizische autoriteiten onafhankelijke journalisten. Volgens Rhodes probeerden de Kirgizische autoriteiten te profiteren van de terroristische aanslagen in eigen land om zo de internationale kritiek op het Kirgizische maatregelen en de mensenrechtensituatie af te leiden.<sup>171</sup>

Maria Freire, onderzoeker aan het *Centre for Social Studies* van de Universiteit van Coimbra, beaamt de kritiek van Rhodes. Zij betoogt dat de houding van onder andere de Centraal-Aziatische staten indruist tegen de beginselen van de OVSE en derhalve bijdraagt aan het verlies van geloofwaardigheid van de Organisatie. Het hart van de OVSE, haar mensenrechtenbeginselen, staan onder hevige druk.<sup>172</sup>

---

<sup>166</sup> Aaron Rhodes en Paula Tscherne-Lempitiänen, ‘Human rights and terrorism in the Central Asian OSCE states’, in: *Helsinki Monitor* nr. 1, p. 36-51, (2002), p. 37.

<sup>167</sup> Aaron Rhodes en Paula Tscherne-Lempitiänen, ‘Human rights and terrorism in the Central Asian OSCE states’, p. 37.

<sup>168</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>169</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>170</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>171</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>172</sup> Maria R. Freire, ‘The OSCE’s post-September 11 Agenda’, in: *Global Society*, Vol 19, nr. 2, p. 189-209 (april, 2005), p. 196.

Het academische debat besteedt veel aandacht aan het onvermogen van de OVSE om een sterk standpunt in te nemen tegen deze toenemende mensenrechtenschendingen. Terrence Hopmann, professor Internationale Betrekkingen aan de John Hopkins Universiteit te Washington, betoogt onder andere dat de Amerikaanse prioriteit na de aanslagen bij terrorismebestrijding lag. In tegenstelling tot de uitspraak van onder andere Condoleeza Rice dat de Verenigde Staten zich na de aanslagen in OVSE-verband nog steeds actief in zou zetten voor de mensenrechten, is de Amerikaanse kritiek volgens Hopmann op mensenrechtenmisstanden juist afgenomen.<sup>173</sup> Bovendien wilden de NAVO-lidstaten de Russische medewerking aan de militaire strijd in Afghanistan, zoals het verstrekken van inlichtingen en militaire steun, niet verliezen. Hopmann betoogt dat de dynamiek die de strijd tegen het terrorisme na 11 september heeft gekregen, ook de strijd in Tsjetsjeense Republiek in een ander licht heeft gesteld. Het verschil in beoordeling van deze strijd als een zaak van onderdrukking van de rechten van de mens aan de ene kant en een gerechtvaardigde gewapende strijd tegen terroristen aan de andere kant, lijkt naar de achtergrond gedrongen. De Russische bewering dat de Tsjetsjeense opstandelingen banden hadden met internationale terroristische netwerken zou volgens Hopmann er toe hebben geleid dat de Verenigde Staten en andere OVSE deelnemende staten niet al te harde kritiek uitten op het Russische optreden.<sup>174</sup>

Daarbij komt volgens Maria Freire nog dat een aantal Westerse landen, waaronder de Verenigde Staten, zelf ook op internationale kritiek kunnen rekenen over de behandeling van hun oorlogsgevangenen. Hierdoor wordt volgens haar de Westerse legitimiteit om beschuldigingen op basis van humanitaire gronden te maken, in twijfel getrokken.<sup>175</sup> Het lijkt er volgens Hopmann op dat deze deelnemende staten terrorismebestrijding aangrijpen om de OVSE te veranderen in een ander soort organisatie en de OVSE hiermee van haar normatieve basis beroven.<sup>176</sup> Ook Gheciu benadrukt dat de OVSE tegenwoordig succesvoller is in 'disseminating in participating states shared knowledge and practices in areas such as preventing the use of the financial system for terrorist purposes and enhancing travel/border

---

<sup>173</sup> P. Terrence Hopmann, 'The OSCE Response to 9/11', in *European Security after September 11 and the War in Iraq* (Londen, 2005), p. 9.

<sup>174</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 125.

<sup>175</sup> Maria R. Freire, 'The OSCE's post-September 11 Agenda', p. 204.

<sup>176</sup> Alexander Warkotsch, 'International Socialization in Difficult Environments: the Organization of Security and Cooperation in Europe in Central Asia', in: *Democratization*, p. 491-508, (juni 2007), p. 494.

security to minimize the risk of terrorist attacks than in disseminating norms and habits of democratic governance and respect for human rights'.<sup>177</sup>

Ook Wolfgang Zellner, onderdirecteur van het *Institute for Peace Research and Security Policy* en hoofd van het *Centre for OSCE Research (CORE)* aan de Universiteit van Hamburg, betoogt dat hoewel de organisatie transnationale dreigingen opneemt in haar mandaat, zij deze afspraken nog niet heeft kunnen vertalen naar een efficiënte werkstructuur en activiteiten. De contraterroristische activiteiten van de OVSE 'resemble more of a patchwork of rather accidental and largely uncoordinated events than a systematic approach'.<sup>178</sup> Bovendien is de OVSE een regionale en geen wereldspeler. Doordat de meeste transnationale dreigingen van internationale aard zijn, hebben zij ook een internationale aanpak nodig. De OVSE zal in zijn ogen dan ook geen hoofdrol vertolken in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Ook Pál Dunay, directeur van het *International Training Course in Security Policy (ITC)*, beaamt dat de OVSE in haar huidige staat niet beschikt over operationele capaciteiten om terrorisme te bestrijden. Haar rol zal op dit gebied dan ook ondersteunend zijn. De rol van de OVSE zal daarnaast beperkt blijven tot het aannemen van politieke documenten ter ondersteuning van de deelnemende staten om hun capaciteit op te bouwen op het gebied van antiterrorismewetgeving, in het bijzonder de ratificatie van de conventies inzake terrorisme.<sup>179</sup>

Ondanks alle donkere wolken die zich samenvakken boven de OVSE, is een aantal auteurs toch iets minder pessimistisch ingesteld over de bijdrage van de OVSE aan de strijd tegen het internationale terrorisme. Emanuel Adler, professor Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Toronto en hoofdredacteur van het tijdschrift *International Organization*, onderstreept dat de OVSE niet altijd even succesvol is geweest in haar activiteiten ter bevordering van democratische normen, mensenrechten en de democratische rechtstaat. Hij betoogt dat:

'When assessing and measuring the influence of the OSCE's practices, we cannot simply look at this institution's regulative tasks or short-range activities, because what matters most is the long-range effectiveness of its practices and activities as constitutive of community identity

---

<sup>177</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 176.

<sup>178</sup> Wolfgang Zellner, 'Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress', p. 578.

<sup>179</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 49.

and bonds. [...] What matters most is not the short-range success of the missions, seminars or inspections, but the construction of a foundations for community practice and behavior'.<sup>180</sup>

Volgens Adler kan het dus zo zijn dat de huidige maatregelen en activiteiten van de Organisatie op het gebied van terrorismebestrijding pas op de lange termijn invloed en effect hebben. De OVSE kan een belangrijke rol spelen doordat zij de 'normale' liberaal-democratische normen en waarden koppelt aan 'uitzonderlijke' veiligheidsmaatregelen.<sup>181</sup>

Ook volgens Gheciu hebben de huidige contraterroristische activiteiten van de OVSE een aantal bescheiden positieve effecten. In het bijzonder de maatregelen gericht op het gebied van juridisch en technisch advies over de invoering van internationale normen tijdens de strijd terrorismebestrijding hebben een toegevoegde waarde. Ook boekte de ATU volgens Gheciu een aantal bescheiden successen in het ondersteunen van deelnemende staten in het ratificatieproces van de antiterrorisme conventies en reisdocumentenveiligheid van de VN. Volgens Adler en Gheciu zou de OVSE uiteindelijk, op de lange termijn, een bijdrage kunnen leveren aan het versterken en uitbreiden van de Euro-Atlantische gemeenschap.<sup>182</sup> Ook Van Ginkel en Westervelt concluderen dat de OVSE 'helps legitimize the struggle against terrorism: it compels participating states to comply with the CTC [UN Counterterrorism Committee] and it bolsters their capacity to protect human rights'.<sup>183</sup>

Daarnaast benadrukt ook Maria Freire dat de OVSE in theorie een waardevolle bijdrage kan leveren aan terrorismebestrijding. Zij betoogt dat deze bijdrage 'has been limited, though not without relevance'.<sup>184</sup> Het veelomvattende mandaat en het brede lidmaatschap van de OVSE dragen bij aan de unieke rol die de Organisatie speelt in de internationale strijd tegen het terrorisme. Doordat de OVSE veiligheid koppelt aan zowel haar politiek-militaire dimensie, economische en milieudimensie, als de menselijke dimensie, kan zij een veelomvattende veiligheidsbenadering opstellen die noodzakelijk is voor de bestrijding van transnationale veiligheidsdreigingen. De toegevoegde waarde van de OVSE ligt volgens haar vooral in het feit dat een groot aantal, ook Oost-Europese en Centraal Aziatische landen,

---

<sup>180</sup> Emanuel Adler, 'Seeds of Peaceful Change: the OSCE's security Community-Building Model', in: Emanuel Adler en Michael Barnett e.a., *Security Communities*, p. 119-160 (Madison, 1998), p. 121.

<sup>181</sup> Emanuel Adler, 'Seeds of Peaceful Change', p. 133.

<sup>182</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 147.

<sup>183</sup> Bibi van Ginkel en Steven Westervelt, 'The ethical challenges of implementing counterterrorism', p. 129.

<sup>184</sup> Maria R. Freire, 'The OSCE's post-September 11 Agenda', p. 206.

zich kan verenigen met de Westerse normen. Volgens Freire kunnen deze kleine stappen leiden tot mogelijke preventieve maatregelen en regionale samenwerking bevorderen. Freire concludeert dat ‘despite the many limitations faced by the OSCE, with regard to its areas of strength the organisation has been able to demonstrate dynamism and a positive contribution to global governance’.<sup>185</sup> Zij onderstreept echter dat terrorisme een internationaal fenomeen is, en een internationale benadering noodzakelijk is. Volgens Freire is geen land of organisatie in staat om de strijd tegen het terrorisme in zijn eentje te klaren. Organisaties en staten moeten samenwerken en volgens haar is de OVSE in dit samenwerkingsverband onmisbaar.<sup>186</sup>

Pál Dunay en Terrence Hopmann voegen hieraan toe dat, hoewel de OVSE nooit een hoofdrol zal vertolken in de strijd tegen het terrorisme, zij wel degelijk een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van transnationale veiligheidsdreigingen. Volgens Pál Dunay levert de OVSE een belangrijke bijdrage in het bestrijden van de georganiseerde misdaad, zoals smokkel en corruptie. Andere Europese organisaties hechten aan deze kwesties minder belang dan aan terrorismebestrijding. Hierdoor stellen Europese organisaties deze kwesties minder vaak aan de kaak en kan de OVSE zich manifesteren. De Organisatie speelt volgens Dunay een belangrijke rol om kwesties als mensensmokkel op de Europese veiligheidsagenda te plaatsen.<sup>187</sup> Tot slot is het *Forum for Security Co-operation* leidend op het gebied van kleine en lichte wapenbeheersing (SALW). Hoewel de internationale aandacht voornamelijk uitgaat naar massavernietigingswapens, vallen de meeste doden nog steeds door het gebruik van kleine en lichte wapens. Volgens Hopmann duiden deze activiteiten op de waardevolle bijdrage van de OVSE voor de regionale veiligheid. Hoewel deze activiteiten vaak niet in de publiciteit komen, speelt de OVSE volgens Hopmann nog steeds een belangrijke rol in veel regionale- en transnationale veiligheidskwesties. Hopmann concludeert dat de OVSE ‘should continue to have a valuable role to play in the near-term future.’<sup>188</sup> David Galbreath voegt hiertoe dat indien de OVSE niet zo bestaat, ‘we have to create it’.<sup>189</sup>

Kortom, het is dan ook paradoxaal dat de huidige nadruk op terrorismebestrijding de OVSE enerzijds kansen biedt, maar dat deze anderzijds gepaard gaan met een hoge normatieve prijs. De nieuwe activiteiten van de OVSE, zoals grenscontroles, reisdocumentenveiligheid en toezien op illegale export wordt door een grote, traditioneel

---

<sup>185</sup> Maria R. Freire, p. 205-206.

<sup>186</sup> Ibidem, p. 209.

<sup>187</sup> Pál Dunay, *The OSCE in Crisis*, p. 50.

<sup>188</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, in: *OSCE Yearbook 2008*, p. 75-90, (Baden-Baden 2008), p. 86.

<sup>189</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, (Londen, 2008), p. 130.

negatief ingestelde, groep staten verwelkomd. Dit succes zadelt de OVSE echter op met een normatief dilemma: aan de ene kant boekt de OVSE volgens een aantal auteurs bescheiden successen op het gebied van terrorismebestrijding en zorgt ervoor dat zelfs de grootste critici potentie zien in de OVSE als een actieve speler op het Europese veiligheidstoneel. Aan de andere kant is volgens hen deze nieuwe koers bezaaid met ethische en politieke hobbels die in het bijzonder ontstaan door de recente schendingen van de OVSE-beginselen. Veel staten hebben de terroristische dreigingen aangegrepen om uitzonderlijke maatregelen jegens hun burgers te verantwoorden. De auteurs benadrukken dan ook dat het gevaar heerst dat de OVSE mogelijk het recept heeft gevonden voor haar wederopstanding, maar dit recept haar normatieve basis ondermijnt. Deze ondermijning van haar normatieve basis wordt volgens de meeste auteurs voornamelijk veroorzaakt door een aantal endogene factoren. Zij stellen dat de toenemende onenigheid tussen de deelnemende staten en haar zwakke institutionele structuur bijdragen aan het verval van de organisatie.<sup>190</sup> In het volgende hoofdstuk zal dieper op deze endogene factoren worden ingegaan. Wat in deze subparagraaf van belang is, is dat de normatieve beginselen, de kern van de OVSE, door de veranderingen op het veiligheidstoneel op de tocht staan.

### § 2.1.2 Geopolitieke verschuiving: 'Europa: een kleinere plek in een grotere wereld.'<sup>191</sup>

Een tweede veranderende parameter die in het debat wordt genoemd als een invloedrijke factor zijn de geopolitieke verschuivingen binnen de OVSE. Honderd jaar geleden was Europa het vanzelfsprekende centrum van de wereld en met de komst van de Verenigde Staten bleef het Westen dat de laatste honderd jaar.<sup>192</sup> Na de Koude Oorlog moest Europa zich echter aanpassen aan een nieuwe situatie: het continent was niet langer het toneel voor belangrijke internationale conflicten. Ook is sinds het begin van deze eeuw het economisch en politieke zwaartepunt verschoven in de richting van Azië, in het bijzonder als gevolg van de opkomst van China en in mindere mate van India. Het gevolg hiervan is dat een andere stijl van buitenlands- en veiligheidsbeleid zijn intrede doet op het wereldtoneel die afwijkt van de stijl van de Westerse landen die de afgelopen decennia overheersend was.<sup>193</sup> Deze verschuiving van economische en politieke macht naar Azië is door de kredietcrisis zelfs versneld.<sup>194</sup> Volgens Yan Xuetong, professor aan het *Institute of Modern International*

---

<sup>190</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 178.

<sup>191</sup> WRR, *Over verandering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, p. 123.

<sup>192</sup> WRR, *Over verandering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, p. 133.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 88.



*Relations* aan de Chinese Tsinghua Universiteit en hoofdredacteur van het *Chinese Journal of International Politics*, zullen Chinese politieke, culturele en economische waarden aan belang winnen ten koste van het Westerse begrip van democratie.<sup>195</sup> Veel wijst er dan ook op dat het Westen in de periode 2020 tot 2030 een minder dominante positie in het wereldbestel inneemt, ook in militair opzicht.<sup>196</sup> De gevolgen van de opkomst van nieuwe machten zijn dan ook ingrijpend voor Europa. Niet alleen neemt de relatieve machtspositie van Europa af, maar ook de absolute: 'Europa wordt hierbij simpelweg een kleinere plek in een grotere wereld.'<sup>197</sup>

Deze verschuivingen in de geopolitieke krachtsverhoudingen hebben niet alleen grote gevolgen voor de Europese veiligheid, maar ook voor een regionale organisatie als de OVSE. Zo betoogt Wolfgang Zellner dat de Organisatie zich moet aanpassen aan het verlies van deze speciale rol die Europa vertolkte in de jaren negentig, één die internationale aandacht genereerde.<sup>198</sup> Volgens Terrence Hopmann beschouwen politici de gewelddadige conflicten op het Europese continent, zoals de oorlogen in Voormalig Joegoslavië, als geschiedenis en hierdoor verwijzen zij volgens hem ook de kerntaak van de OVSE naar het verleden. We leven volgens deze politici in een Europa waarin staatsagressie jegens een andere staat onwaarschijnlijk lijkt. Toch bestaat binnen de OVSE nog steeds een aantal min of meer autoritaire regimes, in het bijzonder op de Kaukasus en in Centraal-Azië. Deze republieken kunnen zich derhalve meer vinden in het model van de autocratieën China en Rusland dan in de Westerse democratische normen. De competitie tussen democratieën (Verenigde Staten, Europa, Japan, Australië, India en Brazilië) en autocratieën (Rusland en China) zal volgens Robert Kagan, een toonaangevend Amerikaans historicus, dan ook de internationale verhoudingen voor de komende tijd domineren.<sup>199</sup> Dit heeft grote gevolgen voor de OVSE. Steeds meer voormalige Sovjetrepublieken volgen de Russische koers en keren zich tegen de normatieve agenda van de OVSE. Volgens Moskou en de GOS-staten krijgt de menselijke dimensie teveel aandacht in de OVSE. Zij betogen dat de andere twee dimensies – politiek-militaire en milieueconomische dimensie – meer aandacht moeten krijgen. De basisbeginselen van de OVSE: het bevorderen van het democratiseringsproces en mensenrechtenbeginselen staan volgens Wolfgang Zellner en Terrence Hopmann op de tocht. Hierdoor staat volgens hen de geloofwaardigheid van de OVSE als een normatieve organisatie enorm onder druk.

---

<sup>195</sup> WRR, p. 98

<sup>196</sup> Rapport Eindverkenningen, *Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst* (2009), p 98.

<sup>197</sup> WRR, *Over verandering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, p. 123.

<sup>198</sup> Wolfgang Zellner, 'Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress', in V.Y., Ghebali, *Conflicts, Sécurité Cooperation et Sécurité*, (Brussel, 2007), p. 578.

<sup>199</sup> Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, (Londen, 2009).

Daarnaast grenst de OVSE aan landen als Afghanistan en het Verre Oosten waar intensieve conflicten aan de gang zijn. Volgens Terrence Hopmann heeft de OVSE hierdoor meer van doen met gevaren en dreigingen die buiten haar grenzen plaatsvinden dan binnen haar grenzen.<sup>200</sup> Bovendien hebben de Centraal-Aziatische landen Kazachstan, Kirgizië, Oezbekistan en Tadzjikistan zich sinds de gebeurtenissen na 11 september op de internationaal-politieke kaart geplaatst. Hoewel Centraal-Azië en de Kaukasus de Balkan niet hebben vervangen als primair aandachtsgebied, eisen deze gebieden echter steeds meer tijd en aandacht op van de OVSE. De Organisatie is met name bezorgd over het toenemend risico op radicalisering door de onopgeloste bevroren conflicten in Centraal-Azië en de beperkingen van de fundamentele vrijheden van de bevolking. In de afgelopen jaren besteedde de OVSE meer aandacht aan de staten in Eurazië waar

‘democratic institutions are least visible, where economic and environmental conditions are most impoverished and where the worlds of Islam and Orthodox Christianity have often collided throughout centuries, namely Central Asia and the Caucasus’.<sup>201</sup>

Deze geografische verschuiving draagt volgens Hopmann bij aan het afnemende belang van de OVSE in conflictresolutie en ‘makes its role as a promoter of security largely obsolete in the near-term future’.<sup>202</sup> Hoewel veel politici conflictresolutie wenselijk achten, menen zij tegelijkertijd dat andere regionale organisaties, zoals de EU, deze taken efficiënter kunnen uitvoeren. Hopmann concludeert dat ‘the OSCE therefore appeared to be losing its core operational mandate in conflict prevention, management and resolution in the field’.<sup>203</sup> Deze geografische focus is ook onderhevig aan stevige kritiek van Moskou en de GOS-staten. Zij klagen over de geografische scheefgroei van de organisatie. Dat wil zeggen dat de onderwerpen die binnen de OVSE op tafel komen eenzijdig zijn gericht op het voormalige gebied van de Sovjet-Unie. Kaart de Russische Federatie – of een andere staat – een onderwerp of kwestie aan die speelt in West-Europa, dan ontmoet zij stilzwijgen. In het volgende hoofdstuk zal uitgebreid worden ingegaan op het toenemende Russische onbehagen jegens de OVSE en de gevolgen hiervan voor de OVSE.

---

<sup>200</sup> Wolfgang Zellner, ‘Redifining the OSCE’s Future’, p. 578.

<sup>201</sup> P. Terrence Hopmann, ‘The OSCE’s Response to 9/11’, in: Cuthbertson, *European Security After 11 september and the war in Iraq*, (Londen, 2003), p. 15.

<sup>202</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>203</sup> Ibidem, p. 16.

§ 2.2 NAVO- en EU-uitbreidingen: *'The OSCE is flattered out of business'*<sup>204</sup>

Het huidige institutionele landschap in Europa is samengepakt. Geen andere regio kent een dergelijk dicht netwerk van organisaties die zich bezighouden met zowel de politieke, economische als sociale dimensies. Naast de OVSE zijn verschillende organisaties actief in de regio, zoals de EU, de NAVO en de Raad van Europa. De meeste Europese staten combineren het lidmaatschap van twee of meer van die organisaties of is, zoals Nederland, lid van hen allemaal. Als het ging om veiligheidskwesties hadden veel organisaties, zoals bijvoorbeeld de EU en de Raad van Europa ten tijde van de Koude Oorlog geen toegevoegde waarde. Vandaag de dag overlappen de agenda's van de EU, Raad van Europa en de NAVO echter met de veelomvattende agenda van de OVSE. Dit fenomeen van *securitisation* heeft volgens Pál Dunay het onderscheidende karakter van de OVSE-agenda bijna weggevaagd.<sup>205</sup> Een aantal auteurs ziet de uitbreidingen van de NAVO en de EU dan ook als een belangrijke reden voor de marginalisering van de organisatie.

De relatie tussen de Europese Unie en de OVSE wordt gekarakteriseerd door samenwerking en competitie en gaat terug op de inzet van de Europese Gemeenschap tijdens de oprichting van de OVSE. Beide organisaties zijn ontstaan in een collectieve drang naar stabiliteit en vrede op het Europese continent. Met de uitbreiding van de EU met Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Slowakije, de Baltische staten Roemenië, Bulgarije, Cyprus en Malta, begeeft de Unie zich steeds meer op het geopolitieke terrein van de OVSE. De EU-lidstaten beslaan nu bijna de helft van de OVSE-deelnemende staten en nemen ongeveer zeventig procent van het totale budget en personeelsbestand voor hun rekening.<sup>206</sup> Daarnaast is de Unie bijna geheel verantwoordelijk voor de begroting van het ODIHR. Bovendien waren de opeenvolgende voorzitters tussen 2005 en 2008 allen EU-lidstaten (respectievelijk Slovenië, België, Spanje en Finland).<sup>207</sup> In deze periode lag de nadruk van de OVSE-agenda op verkiezingswaarnemingen, invoering mensenrechten en democratisering, het bevorderen van de rechtsstaat, conflictresolutie en conflictpreventie in de Balkan en andere voormalige Sovjetrepublieken. Hierdoor heeft de EU, in theorie, een grote invloed op de agenda van de OVSE. Deze toenemende interesse en invloed van de EU in de OVSE duidt er volgens Rusland op dat de OVSE 'is turning into a mechanism for serving the interest of other

---

<sup>204</sup> Peter van der Ham, 'EU-OSCE relations: Partners or rivals in security?', in Knud E., Jorgensen, *The European Union and International Organizations* p. p. 131-148, (New York, 2009), p. 145.

<sup>205</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, April 2008, p 16.

<sup>206</sup> Vitor-Y., Ghebali, 'Where is the OSCE going? Present Role and Challenges of a stealth security organization', in Thierry Tardy, *European Security in Global Context: Internal and External Dynamics*, p. 55-73, (New York, 2009), p. 63-64.

<sup>207</sup> Peter van der Ham, 'EU-OSCE relations: Partners or rivals in security?', p. 145.

organizations [EU and NATO] which do not always consider it necessary even to inform the OSCE and consult with it'.<sup>208</sup> Hierdoor wordt volgens Lavrov een muur opgetrokken tussen de EU- en NAVO-lidstaten en de rest. Mede door deze ontwikkelingen groeit het onbehagen van Rusland jegens de OVSE en onderneemt het steeds meer actie buiten haar om, bilateraal.

Volgens Peter van der Ham, onderzoeker aan het Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, heeft de uitbreiding van de EU geleid tot marginalisering van de OVSE. De relatie tussen de twee organisaties pakt uit in het voordeel van de EU en is voornamelijk nadelig voor de OVSE. Ham betoogt dat 'if imitation is the highest form of flattery, the EU has flattered the OSCE out of business'.<sup>209</sup> De succesvolle agenda van de OVSE uit de jaren negentig is deels de oorzaak voor de huidige crisis waar de organisatie zich in begeeft. De EU laat slechts een paar veiligheidskruimels achter voor de OVSE. Daarbij doet de OVSE dienst als een handig forum voor de EU om haar *soft power* uit te testen en te ontwikkelen ten aanzien van de Verenigde Staten en Rusland. De OVSE is in zekere zin een uitstekend 'test lab' voor nieuw beleidsinitiatieven gericht op het voormalige Sovjetgebied. De financiële steun van de Unie aan de OVSE gaat voornamelijk naar landen die in de nabije toekomst over de mogelijkheid beschikken om het lidmaatschap van de EU te verwerven. De invoering van normen en beginselen van de OVSE kan een platform zijn van waaruit een land zich verder kan profileren als een potentiële kandidaat-lidstaat van de EU. Bovendien spant de EU de OVSE voor haar karretje als het gaat om bevordering van normen en goed bestuur in de regio's waar de EU andere interesses heeft, zoals energiebelangen in Centraal-Azië.<sup>210</sup> Ze gebruikt de OVSE als legitimering om te opereren in gebieden die buiten haar mandaat vallen, zoals in Centraal-Azië en op de Kaukasus. Het samenwerkingsverband tussen de EU en de OVSE werkt dan ook voornamelijk in het voordeel van de eerste en in het nadeel van de laatste. Samenwerking met de OVSE is veel minder zichtbaar op de EU-agenda dan samenwerking met de VN. Dit duidt er volgens Emma Stewart op dat de EU meer belang hecht aan de VN als samenwerkingspartner en de OVSE afdoet als tweederangs organisatie.<sup>211</sup>

Ook de samenwerking tussen de OVSE en de Raad van Europa wordt gekarakteriseerd door samenwerking en competitie. Deze samenwerking blijft wel beperkt tot de menselijke dimensie. De Raad van Europa richt zich op het traditionele werkveld van de OVSE: het

---

<sup>208</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 147.

<sup>209</sup> Peter van der Ham, 'EU-OSCE relations: Partners or rivals in security?', p. 145.

<sup>210</sup> Peter van der Ham, p. 147.

<sup>211</sup> E.J., Stewart, *The European Union and Conflict Prevention Policy Evolution and Outcome* (Berlijn, 2006), p. 200.

bevorderen van mensenrechten en democratie. De Raad kent echter een juridische grondslag in tegenstelling tot de politieke van de OVSE. Tot eind jaren negentig had de OVSE het voordeel dat de Centraal- en Oost-Europese landen zich enkel committeerden aan de OVSE. In het einde van de jaren negentig kwam hier echter verandering in en werden steeds meer Centraal- en Oost-Europese staten lid van de Raad van Europa. In het begin van de eenentwintigste eeuw overlapt niet enkel de agenda's, maar deelde de twee organisaties ook een groot aantal lidstaten.

Na de Koude Oorlog breidde ook de NAVO haar mandaat uit. Hoewel collectieve verdediging de hoeksteen van het bondgenootschap blijft, is de Organisatie nu ook actief in ondermeer conflictpreventie, vredeshandhavende, vredesafdwingende, humanitaire activiteiten, wapenbeheersing en non-proliferatie van massavernietigingswapens. Door haar symbolische en materiële (in het bijzonder militair) kapitaal werd NAVO gekozen als dé trans-Atlantische veiligheidsorganisatie niet alleen door de Westerse staten, maar ook door de voormalige Sovjetrepublieken. Daarnaast organiseerde de NAVO ook vredesmissies en vredeshandhavende missies in het gebied dat traditioneel als OVSE-gebied werd beschouwd. Tijdens de NAVO Top in Istanbul in 2004 verklaarde het Bondgenootschap dat de OVSE en de NAVO 'had overlapping goals of conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation'.<sup>212</sup> De veiligheidsagenda's van het Bondgenootschap en de OVSE overlappen elkaar dan ook aanzienlijk.

De NAVO-uitbreidingen in het voormalig Sovjetgebied compliceren de relatie tussen het Bondgenootschap en de OVSE. Rusland steekt niet onder stoelen of banken dat zij de NAVO-uitbreidingen, met eerst de Baltische staten en de mogelijk toekomstige uitbreidingen met staten als Oekraïne en Georgië, met leden ogen aanziet. Moskou vat deze ontwikkelingen op als respectloos en vijandig jegens Rusland.<sup>213</sup> De uitbreidingen van de NAVO in het voormalige Sovjetgebied leidden dan ook tot spanningen tussen de Verenigde Staten en West-Europa enerzijds en Rusland anderzijds. Dit betekent voor de OVSE spanningen tussen haar voornaamste deelnemende staten en maakt de bestaande situatie binnen de organisatie mogelijk nog gecompliceerder. Voor de OVSE wordt het steeds ingewikkelder om normatieve consensus te bereiken tussen de deelnemende staten. De problemen die ontstaan voor de OVSE door deze uitbreidingen geven aan dat het Bondgenootschap de OVSE deels ondermijnt. Daarnaast werkten de NAVO en de OVSE ook samen, bijvoorbeeld in Bosnië en Kosovo. Deze samenwerking werkte volgens Alexandra Gheciu echter meer in het voordeel

---

<sup>212</sup> Istanbul Summit Communiqué, beschikbaar op: [www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm).

<sup>213</sup> Kremlin, *The Newly-approved Russian Military Doctrine*, 5 februari 2010, beschikbaar op [eng.kremlin.ru](http://eng.kremlin.ru).

van het Bondgenootschap dan in het voordeel van de OVSE.<sup>214</sup> Door de samenwerking kon de NAVO een beroep doen op de normatieve agenda van de OVSE. Met andere woorden de NAVO kon een meer legitieme zaak maken dat zij in Kosovo ingreep ter bevordering van democratie en vrede. Bovendien gebruikte de NAVO de samenwerking om aan te tonen dat zij nog steeds een relevante en effectieve veiligheidsorganisatie was in de veranderende veiligheidsomgeving en meer taken kon uitvoeren dan enkel haar traditionele collectieve verdediging.<sup>215</sup>

Pál Dunay bestempelt de uitbreidingen van de NAVO en de EU zelfs als dé belangrijkste factor in de marginalisering van de OVSE. Volgens hem ondernemen steeds meer belangrijke deelnemende staten van de OVSE bilaterale actie buiten de OVSE om. Dit betekent voor de OVSE dat haar belangrijkste deelnemende landen haar steeds vaker de rug toekeren.<sup>216</sup> Dunay betoogt dat het aantal landen die geen bevoorrechte betrekkingen hebben met de Westerse instellingen zelfs afneemt. Deze landen voelen zich volgens hem meer geïntegreerd met de vele netwerken en partnerschappen met de Westerse instituties, zoals het *Partnership for Peace* van de NAVO, dan met de OVSE. Dunay betoogt dat vanuit dit oogpunt de OVSE de grote verliezer is in het Europese integratieproces.<sup>217</sup> Daarbij komt volgens hem dat de grote mogendheden binnen de OVSE op meerdere paarden tegelijk wedden. Of in andere woorden: landen als de Verenigde Staten stellen belangrijke kwesties aan de kaak in andere multilaterale organisaties. De Amerikaanse voorkeur gaat dan in het bijzonder uit naar recent opgerichte fora, zoals de G8 en de *Proliferation Security Initiative*, in plaats van de oudere fora, zoals de OVSE. De Organisatie behoort dat ook vaker niet dan wel tot het gekozen forum. Het fundamentele probleem is volgens Dunay dat de agenda van de OVSE niet belangrijk genoeg is of dat andere organisaties de belangrijke en relevante agendapunten over nemen die deze problemen effectiever kunnen afhandelen. Het gevolg is dat de agenda van OVSE langzaam van haar inhoud wordt beroofd. Volgens Dunay is er alle reden aan te nemen dat deze tendens zich voort zal zetten. Staten die lid zijn van verschillende organisaties moeten immers afwegen in welke mand zij hun eieren leggen. De vraag is dan ook hoe vaak nieuwe veiligheidskwesties kunnen worden gemonopoliseerd door andere organisaties ten koste van de OVSE, vóórdat zij dit verlies niet meer te boven kan komen. Dunay besluit dan ook dat de huidige hervormingen waarschijnlijk ‘too little too late’ zijn.<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 146.

<sup>215</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p 169-172.

<sup>216</sup> Pál Dunay, *The OSCE in Crisis*, p. 92.

<sup>217</sup> Pál Dunay, *The OSCE in Crisis*, p, 27.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 92.

Om drie redenen moeten de uitbreidingen volgens Victor-Yves Ghebali, professor aan het *Graduate Institute of International Studies* in Genève en beschouwd als Mr. OVSE, echter niet worden overdreven. Allereerst kennen zowel de uitbreiding van de EU als de NAVO geografische beperkingen. De OVSE zal dan ook altijd een breder lidmaatschap kennen en actief blijven in staten die in de nabije toekomst geen uitzicht hebben op NAVO of EU lidmaatschap. Ten tweede is de Unie door politieke onenigheid niet in staat om haar politieke invloed binnen de OVSE op gelijke hoogte te brengen met haar budgettaire invloed. Tot slot heeft de EU geen legitiem mandaat om te opereren in het gebied van de voormalige Sovjet-Unie.<sup>219</sup> De altijd positief ingestelde David Galbreath, universitair docent Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Aberdeen, ondersteunt Ghebali. Hij betoogt dat de OVSE een grote rol zal blijven spelen in gebieden die buiten EU en de NAVO vallen, zoals in Centraal-Azië. Volgens Galbreath blijft de OVSE belangrijk, omdat er nog steeds ‘outsiders’ bestaan binnen het Euro-Atlantische gebied. Galbreath concludeert dat ‘the OSCE’s ability to establish constructive relationships with all of these organizations bodes well for its future role in the European security architecture’.<sup>220</sup> Ondanks deze positieve kanttekeningen, concludeert toch de meerderheid van de auteurs dat de uitbreidingen van de NAVO en de EU leiden tot marginalisatie van de OVSE. De Organisatie staat op de rand van degradatie tot een forum voor slechts het uitwisselen van ideeën over veiligheidskwesties. Of zoals critici de OVSE graag bestempelen: een *talking shop*.

### § 2.3 Deelconclusie

De internationale omgeving van de OVSE heeft de laatste jaren enorme veranderingen ondergaan. Deze veranderingen beïnvloeden het functioneren van de OVSE. In het debat rondom de crisis van de OVSE wordt het moeizame aanpassingsvermogen van de Organisatie aan haar veranderende veiligheidsomgeving aangedragen als een belangrijke factor in haar marginalisering. Ook Robert Jordan betoogde dat het aanpassingsvermogen van een internationale organisatie één van de belangrijkste factoren is voor het succes van een organisatie. Volgens Jordan dient een internationale organisatie te reageren op veranderingen in haar omgeving door zich te vernieuwen. De OVSE voldoet overduidelijk niet aan de aanpassingseisen van Jordan. In het wetenschappelijk debat wordt een tweetal exogene factoren aangedragen voor de crisis van de OVSE: de veranderende parameters van Europese veiligheid en de uitbreidingen van de NAVO en de EU.

<sup>219</sup> Vitor-Y., Ghebali, ‘Where is the OSCE going?’, p. 63-64.

<sup>220</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, (Londen, 2008), p. 127.

Allereerst draagt een groot aantal auteurs het internationaal terrorisme aan als belangrijkste oorzaak voor de marginalisering van de OVSE. Sinds de aanslagen van 2001 in de Verenigde Staten wordt het terrorisme in internationale en regionale organisaties als één van de belangrijkste transnationale dreigingen gevoeld. Steeds meer organisaties en staten maken gebruik van uitsluitende maatregelen. Hoewel de OVSE een *soft power* organisatie is die gebruikt maakt van stille diplomatie en over weinig materiële slagkracht beschikt, ontwikkelde zij toch een aantal uitsluitende maatregelen ter bestrijding van het internationaal terrorisme. Deze bieden de OVSE kansen. Tegelijkertijd zaden deze kansen haar echter op met een normatief dilemma. Enerzijds boekt de OVSE volgens een aantal auteurs bescheiden successen op het gebied van terrorismebestrijding wat ervoor zorgt dat zelfs de grootste critici potentie zien in de OVSE als een actieve speler op het Europese veiligheidstoneel. Anderzijds is deze nieuwe koers volgens hen bezaaid met ethische en politieke hobbels die in het bijzonder ontstaan door de recente schendingen van de OVSE-beginselen die haar geloofwaardigheid als een normatieve organisatie aantasten. De auteurs benadrukken dan ook dat het gevaar heerst dat de OVSE mogelijk het recept heeft gevonden voor haar wederopstanding, maar dat dit recept haar normatieve basis ondermijnt.

De andere veranderende parameter die in het debat wordt genoemd als een invloedrijke factor betreft de geopolitieke verschuiving binnen de OVSE. De omwentelingen in het jaar 1989 markeerden het einde van een machtspolitieke en ideologische confrontatie die de wereld gedurende vier decennia in haar greep had gehouden. Na de Koude Oorlog moest Europa zich aanpassen aan een nieuwe situatie: het continent was niet langer het toneel voor belangrijke internationale conflicten. Ook is sinds het begin van deze eeuw het economisch en politieke zwaartepunt verschoven in de richting van Azië, in het bijzonder als gevolg van de opkomst van China. Het gevolg hiervan is dat een andere stijl van buitenlands- en veiligheidsbeleid zijn intrede doet op het wereldtoneel. Deze verschuivingen in de geopolitieke krachtsverhoudingen hebben grote gevolgen voor een regionale organisatie als de OVSE. De Organisatie moet zich aanpassen aan het verlies van de speciale rol die Europa vertolkte in de jaren negentig, één die internationale aandacht genereerde. Bovendien volgen steeds meer voormalige Sovjetrepublieken de Russische koers en keren zij zich tegen de normatieve agenda van de OVSE. De basisbeginselen van de OVSE: het bevorderen van het democratiseringsproces en mensenrechtenbeginselen staan op de tocht. Hierdoor staat volgens hen de geloofwaardigheid van de OVSE als een normatieve organisatie enorm onderdruk. Daarnaast grenst de OVSE aan landen als Afghanistan en het Verre Oosten waar intensieve



conflicten aan de gang zijn. Hierdoor heeft de OVSE meer van doen met gevaren en dreigingen die buiten haar grenzen plaatsvinden dan binnen haar grenzen.

Een tweede belangrijke exogene factor in de crisis van de OVSE zijn de uitbreidingen van de NAVO en de EU. De succesvolle agenda van de OVSE uit de jaren negentig is deels de oorzaak voor de huidige crisis waar de organisatie zich in begeeft. De agenda's van de EU, Raad van Europa en de NAVO overlappen vandaag de dag met de veelomvattende agenda van de OVSE. Dit fenomeen heeft het onderscheidende karakter van haar agenda bijna weggevaagd. Doordat de EU-lidstaten bijna de helft van de deelnemende staten van de OVSE beslaan en zij ook zorgdraagt voor het grootste deel van de totale begroting, heeft de EU een aanzienlijke invloed op de agenda van de OVSE. Bovendien spant de EU de OVSE voor haar karretje als het gaat om bevordering van normen en goed bestuur in de regio's waar de EU andere interesses heeft, zoals energiebelangen in Centraal-Azië. Ook de uitbreidingen van de NAVO leiden tot complicaties voor de OVSE. Rusland steekt niet onder stoelen of banken dat zij de NAVO-uitbreidingen naar het Oosten met leden ogen aanziet. Dit betekent voor de OVSE spanningen tussen haar voornaamste deelnemende staten en maakt het steeds ingewikkelder om normatieve consensus te bereiken binnen de Organisatie. Bovendien voelen veel staten die buiten een EU- of NAVO-lidmaatschap vallen zich meer geïntegreerd met de vele netwerken en partnerschappen met de Westerse instituties. De uitbreidingen van beide organisaties ontstaat binnen de OVSE een scheidslijn tussen de lidstaten van deze organisaties en de landen met een perspectief op toetreding enerzijds, en de overige landen anderzijds. Ook gaat de voorkeur van de toonaangevende deelnemende staten in het bijzonder uit naar recent opgerichte fora in plaats van de oudere fora, zoals de OVSE. De Organisatie is dan ook vaker niet dan wel het gekozen forum. Het gevolg is dat de agenda van OVSE langzaam van haar inhoud wordt beroofd.

Door de bovengenoemde exogene factoren staat de Organisatie kortom op de rand degradatie tot een *talking shop*. Of de OVSE het tij nog kan keren, dat wil zeggen: of ze in staat is zich in de toekomst aan te passen aan haar veranderende veiligheidsomgeving en de ondermijning van haar normatieve basis weer terug te draaien, is volgens een aantal auteurs echter afhankelijk van endogene factoren. Zij stellen dat de toenemende onenigheid tussen de deelnemende staten en haar zwakke institutionele structuur bijdragen aan het verval van de organisatie. In het volgende hoofdstuk zal dieper op deze endogene factoren worden ingegaan.

### **Hoofdstuk 3: Endogene factoren voor de crisis van de OVSE**

In zijn theorie over de kracht van internationale organisaties wees Robert Jordan, we zagen het in het vorige hoofdstuk, onder meer op het aanpassingsvermogen van dergelijke organisaties aan exogene, omgevingsfactoren. Maar hij onderscheidt ook endogene criteria voor de beoordeling van de efficiëntie van een organisatie en die zijn wellicht nog belangrijker. Onder endogene factoren worden factoren verstaan die het functioneren van een organisatie van binnenuit beïnvloeden. Het eerste criterium betreft een sterke ideologie. Een ideologie kan dienen als een ondersteuning van de bureaucratie waarin de lidstaten hun eigen nationale belangen behartigen.<sup>221</sup>

Het tweede criterium betreft de organisatorische structuur van een organisatie. Zwakke en complexe structuren leiden volgens Jordan tot inefficiëntie. Lidstaten kunnen besluiten de werkzaamheden zelf uit te voeren of kiezen voor een andere organisatie. Bovendien kunnen suborganen ontstaan die hun eigen belangen boven de overkoepelde belangen van de organisatie plaatsen. De organisatorische structuur kan volgens Jordan door een tweetal factoren worden versterkt. Ten eerste heeft het leiderschap of uitvoerend hoofd een sterke invloed op de efficiëntie van de organisatie. Een sterk leiderschap kan het aanpassingsvermogen van een organisatie bevorderen. Een tweede factor betreft de internationale staf. De internationale staf moet volgens Jordan de belangen van de organisatie behartigen en hun nationale belangen daaraan ondergeschikt maken. Bovendien draagt een eerlijk verdeelde geografische vertegenwoordiging bij aan de effectiviteit van een organisatie.<sup>222</sup>

Het derde criterium betreft de houding van de lidstaten ten aanzien van de organisatie. Dit zou volgens Jordan wel eens de meest bepalende factor kunnen zijn voor het succes van een internationale organisatie. Staten worden lid van zo'n organisatie als haar doelen de nationale staatsbelangen ondersteunen. Het uitgangspunt is dat de baten zwaarder wegen dan de lasten. Indien deze balans wordt verstoord, kan dit uiteindelijk leiden tot afbrokkeling van de organisatie. Tot slot bepalen de bovengenoemde criteria uiteindelijk of een organisatie haar voorafgestelde beleidsdoelen binnen een specifieke tijdsperiode en binnen de begroting behaalt.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Jordan, R.S., *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001), p. 93.

<sup>222</sup> Jordan, R.S., *International Organizations*, p. 75-78.

<sup>223</sup> Jordan, R.S., *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001), p. 39.

De bovengenoemde criteria van Jordan worden in dit hoofdstuk gebruikt als leidraad voor de structuur van het academische debat rondom de crisis van de OVSE. In de eerste paragraaf zal de organisatorische structuur van de OVSE aan bod komen als endogene factor in de crisis. Deze paragraaf is onderverdeeld in twee subparagrafen die respectievelijk de identiteit en ideologie van de OVSE en de organisatorische structuur behandelen. De tweede paragraaf besteedt aandacht aan de toenemende kloof tussen Oost en West en is opgedeeld in vier subparagrafen over achtereenvolgend de rol van Rusland in de OVSE, de Westerse rol, het CSE-verdrag en de bevroren conflicten. Deze laatste twee subparagrafen zullen de verdiepende kloof tussen Oost en West en de gevolgen hiervan voor de OVSE demonstreren.

### ***§ 3.1 Organisatorische Structuur***

Uit het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat de CVSE/OVSE zich in haar betrekkelijk korte bestaan een aantal keer heeft moeten aanpassen aan een veranderend veiligheidstoneel. Na de Koude Oorlog besloten de deelnemende staten de CVSE een nieuwe vorm te geven onder meer door de introductie van permanente organen. Na de omwentelingen van 1989 en tijdens haar institutionalisering vanaf 1994 is de OVSE een groot aantal organen, instellingen en functionarissen rijker. De institutionalisering van de CVSE was noodzakelijk, omdat de Conferentie steeds meer taken op zich nam. Met deze nieuwe visie anticipeerde de OVSE op de eisen van het nieuwe internationale veiligheidslandschap waarin de focus van interstatelijke conflicten tussen OVSE-landen verschoof naar interne conflictsituaties binnen de deelnemende landen. Deze structuur wordt in het debat rondom de crisis van de OVSE vaak aangedragen als een belangrijke factor voor haar verval.

#### *§ 3.1.1 Onderscheidend karakter van de OVSE en ideologie*

Volgens Robert Jordan is een sterke identiteit en ideologie van groot belang voor de efficiëntie van een internationale organisatie. Een sterke ideologie kan dienen als een ondersteuning van de bureaucratie waarin de lidstaten hun eigen nationale belang nastreven. Een ideologie is belangrijk voor internationale organisaties, omdat zij consensus moeten bereiken tussen de lidstaten; iets wat vaak lastig is. Bovendien kan zij dienen als buffer tegen nationale loyaliteiten en sentimenten. Ook ondersteunt een ideologie een organisatie bij de aanpassing aan een veranderende internationale omgeving. Ten slotte biedt een sterke

ideologie en identiteit de organisatie een onderscheidend karakter ten aanzien van de concurrerende organisaties.<sup>224</sup>

De OVSE is één van de weinige internationale organisaties zonder mandaat of handvest. Zij heeft dan ook geen duidelijk omschreven functies of doelen. Bovendien is het volgens Pál Dunay, directeur van het *International Training Course in Security Policy (ITC)*, onmogelijk om te spreken van een eenduidig OVSE-beleid.<sup>225</sup> Zo streven de veldmissies ieder hun eigen doelen na en beschikken zij over een eigen mandaat. Het Secretariaat noch het Voorzitterschap kunnen directe controle uitoefenen op de veldmissies. Ook in het wetenschappelijk debat rondom de toekomst van de OVSE wordt met name het ontbreken een van juridische grondslag, een handvest of mandaat als grote tekortkomingen aangedragen van de OVSE.<sup>226</sup>

Het ontbreken van een sterke ideologie en identiteit leidt tot aanzienlijke problemen voor de OVSE met name in het licht van de uitbreidingen van de EU en de NAVO. In de jaren negentig onderscheidde de OVSE zich van deze regionale organisaties door haar brede takenpakket, de begrippen ‘alomvattende en coöperatieve veiligheid’, het consensusbeginsel, alomvattende lidmaatschap en de inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Doordat regionale organisaties, zoals de NAVO, de EU en de Raad van Europa sinds het eind van de jaren negentig hun mandaten uitbreidden, is het onderscheidende karakter van de OVSE in de laatste twee decennia weggevaagd. Bovendien hebben deze organisatie ondanks de uitbreiding van hun mandaat nog steeds duidelijk omschreven functies.<sup>227</sup> Het onderscheidende karakter, en in het bijzonder het wegvagen daarvan, wordt in het wetenschappelijke debat aangedragen als een factor in de crisis van de OVSE. De onderscheidende kenmerken van de OVSE zullen hieronder worden behandeld.

Allereerst onderscheidt de OVSE zich door het hanteren van de begrippen *comprehensive security* (alomvattende veiligheid) en *cooperative security* (coöperatieve veiligheid). *Comprehensive security* betekent dat veiligheid en stabiliteit niet uitsluitend of primair in politiek-militaire termen wordt gedefinieerd.<sup>228</sup> Ook factoren als de bescherming en bevordering van mensenrechten en fundamentele vrijheden en aspecten van economische en milieuveiligheid vormen een integraal onderdeel van het veiligheidsbeleid. Bovendien

---

<sup>224</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001), p. 78.

<sup>225</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, p. 40.

<sup>226</sup> Victor-Yves Ghebali, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new lease on life* (Geneva, 2005), p. 12.

<sup>227</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 33.

<sup>228</sup> OVSE Press and Public Information Section, *OSCE Handbook*, (Wenen, 2007), p. 3.

benadrukt de OVSE de samenhang tussen de drie dimensies. De OVSE beschouwt veiligheid dan ook als ondeelbaar. Dit idee van onderdeelbare veiligheid vertaalt zich niet alleen naar de verschillende veiligheidsdimensies, essentieel is ook de gedachte dat de veiligheid van het ene land niet los kan en mag worden gezien van die van het andere land.<sup>229</sup> Aantasting van de veiligheid in één staat of groep van staten kan de veiligheid in alle staten bedreigen. Veiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende staten en kan enkel door samenwerking worden bereikt, maar nooit ten koste van een andere staat. Naast de term *comprehensive security* wordt in dit verband dan ook de term *cooperative security* gebruikt. Het begrip coöperatieve veiligheid werd geïntroduceerd in de vroege jaren negentig door een groep Amerikaanse wetenschappers.<sup>230</sup> Het weerspiegelde een verschuiving in het defensie- en veiligheidsbeleid naar een grotere nadruk op multilateralisme ‘in order to transcend unilateral or alliance based action that would not exclude coercion or enforcement of specific goals’.<sup>231</sup> Het beginsel coöperatieve veiligheid klinkt in elk OVSE-document door. Zo pleitten de deelnemende staten tijdens de Top van Helsinki in 1992 voor nieuwe veiligheidsbetrekkingen ‘based upon cooperative and common approaches to security’.<sup>232</sup> Het Handvest voor Europese Veiligheid benadrukte dat ‘each participating State has an equal right to security’ en dat ‘the risks and challenges we face today cannot be met by a single state or organization’.<sup>233</sup>

Critici betogen echter dat de OVSE het beginsel in de praktijk niet altijd toepast. Andrei Zagorski, een gerenommeerde Russische veiligheidsdeskundige die als professor is verbonden aan het *Centre for Security Policy* in Genève, constateert dat hoewel de OVSE in een aantal gebieden en regio’s een belangrijke rol heeft gespeeld, zij het concept coöperatieve veiligheid niet heeft kunnen verankeren in het veiligheidsbeleid van haar deelnemende staten. Zagorski benadrukt dat zowel de Amerikaanse als de Russische regering vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw een unilaterale koers voer. Zo refereren de Russen in hun veiligheidsbeleid niet aan het concept coöperatieve veiligheid, maar spreken van ‘een concert

---

<sup>229</sup> Edwin Bakker en Bert Bomert, *The OSCE and the Netherlands as Chairman-in-Office*, (Den Haag, 2003), p. 2.

<sup>230</sup> Davidson, D., ‘The Relevance and Effectiveness of the Concept of Cooperative Security in the 21st century’, in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 18-20, (2010), p. 18.

<sup>231</sup> Andrei Zagorski, ‘The OSCE and Cooperative Security’, in: *Security and Human Rights nr. 1*, p. 58-63, (2010), p. 59.

<sup>232</sup> *Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act*, (Helsinki, 1975), p.2.

<sup>233</sup> CVSE, Istanbul Topconferentie, *Istanbul Document: The Charter for European Security*, (Istanbul 19 november 1999), paragraaf 1, beschikbaar op [www.osce.org/mc/17502](http://www.osce.org/mc/17502).

van verantwoordelijke naties teneinde samenwerking te bevorderen en concurrentie te verminderen'.<sup>234</sup>

Bovendien zijn volgens Wolfgang Zellner, onderdirecteur van het *Institute for Peace Research and Security Policy* aan de Universiteit van Hamburg, de gedeelde normen en waarden tussen West en Oost binnen de OVSE in het laatste decennium eerder afgenomen dan toegenomen. Daarbij werkt het feit dat Europese veiligheidskwesties aan belang moeten inboeten, in vergelijking met veiligheidsproblemen buiten Europa, niet in het voordeel van coöperatieve veiligheid in Europa.<sup>235</sup> Deze ontwikkeling weerspiegelt de grenzen van het coöperatieve veiligheidsconcept en in het bijzonder van een organisatie die geen dwangmiddelen tot haar beschikking heeft om haar beginselen af te dwingen en zich enkel kan beroepen op de wil tot samenwerking tussen haar deelnemende staten. Zagorski concludeert echter dat het concept van coöperatieve veiligheid binnen de OVSE nog niet is mislukt, al stelt hij wel vast dat het doel nog niet is bereikt. Bovendien constateert Zagorski dat het streven naar een veiligheidsgemeenschap van Vancouver tot Vladivostok 'would not be easier obtained without the OSCE or through a different organization... for the simple reason that it would be naïve to believe that a different institution including the same participating states could produce very different results from the OSCE'.<sup>236</sup>

Alyson Bailes, voormalig Britse diplomaat, en Zdzislaw Lachowski, hoofd van het Poolse Nationale Veiligheidsbureau (NSB), relativiseren de bovengenoemde beweringen van Zellner en Zagorski. Volgens hen heeft de OVSE grote successen geboekt op het gebied van coöperatieve veiligheid. De OVSE heeft niet alleen tijdens de Koude Oorlog bijgedragen aan het voorkomen van een directe confrontatie tussen haar deelnemende staten, zoals Zagorski meent, maar heeft zij ook recentelijk met haar activiteiten op het gebied van conflictpreventie voorkomen dat bevroren conflicten ontdooiden. Daarnaast wijzen zij op de activiteiten die de OVSE heeft ondernomen op het gebied van wapenbeheersing. Toch nuanceren Bailes en Lachowski het succes van de OVSE. Zij betogen dat 'between the major powers of East and West in the OSCE area [...], there is less of a common agenda today and less acceptance of shared disciplines to preserve peace'.<sup>237</sup> Bovendien benadrukken ze dat in de veiligheidsgebieden waar een gezamenlijke dreiging wordt gevoeld, vaak andere organisaties

---

<sup>234</sup> Andrei Zagorski, 'The OSCE and Cooperative Security', in: *Security and Human Rights* nr. 1, p. 58-63, (2010)p. 60.

<sup>235</sup> Wolfgang Zellner, 'Cooperative Security: Principle and reality', In: *Security and Human Rights*, nr. 1, 64-68, (2010), p. 64.

<sup>236</sup> Andrei Zagorski, 'The OSCE and Cooperative Security', (2010), p. 63.

<sup>237</sup> Alyson Bailes en Zdzislaw Lachowski, 'Collective Security and the politico-military role of the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 5-11, (2010), p. 8.

de voorkeur krijgen. Uiteindelijk moeten ook Bailes en Lachowski concluderen dat de OVSE de verwachtingen, geschapen in het Handvest van Parijs waarin werd gestreefd naar een gemeenschap gebaseerd op normen en waarden, (nog) niet heeft kunnen waarmaken.

Ook de Ministeriële Raad te Athene in 2009 benadrukte dat het doel van coöperatieve veiligheid nog niet is bereikt. De Griekse minister van Buitenlandse Zaken en Voorzitter van de OVSE betoogde in zijn openingstoespraak dat ‘over the last ten years, European security policy has been increasingly dominated by unilateral and frequently confrontational approaches. This is a far cry from the principle of cooperative security, to which the OSCE states committed themselves in the 1990 Charter of Paris’.<sup>238</sup>

Deze gedachte van coöperatieve veiligheid wordt ook weerspiegeld in de besluitvormingsstructuur van de OVSE. Gedeelde veiligheid op basis van onderlinge samenwerking brengt, in theorie, met zich dat alle deelnemers dezelfde status genieten en dezelfde stem in de besluitvorming hebben. Besluiten worden immers op basis van consensus genomen, dat wil zeggen dat er pas een besluit wordt genomen als geen der 56 deelnemers zich er tegen heeft uitgesproken. Dit consensusbeginsel is democratisch, maar kent ook een prijs: afname van effectiviteit van de organisatie. Iedere deelnemende staat kan in beginsel een besluit tegenhouden. Indien de deelnemende partijen het oneens zijn, hebben zij geen andere keus dan te pogen een compromis te sluiten. Een proces dat kan leiden tot een eindeloze impasse. Bovendien stelt Robert Jordan dat ‘political factors, however, often – almost inevitably – impose constraints on the purely rational considerations.’<sup>239</sup> Ook Victor-Yves Ghebali, professor aan het *Graduate Institute of International Studies* in Genève en ook wel bekend als ‘Mr. OSCE’, benadrukt dat het consensusbeginsel in sommige gevallen een snelle besluitvorming en dus actie in de weg staat. Dat kan leiden tot geen reactie en uiteindelijk politieke verlamming. Elke organisatie die besluit op basis van consensus, krijgt vroeg of laat met dit dilemma te maken.<sup>240</sup>

Hoewel elke stem in theorie even zwaar weegt, hebben sommige staten in de praktijk meer invloed dan andere. De Verenigde Staten en Rusland blijven de dominante spelers in het Europese veiligheidslandschap en zodoende ook binnen de OVSE. Daarnaast spreken de EU-lidstaten in de meeste gevallen met één stem. Van de 56 deelnemende staten zijn 27 staten

---

<sup>238</sup> Ministeriële Raad, Afsluitend document Ministeriële Raad te Corfu (2009), beschikbaar op: [www.osce.org/cio/37803](http://www.osce.org/cio/37803).

<sup>239</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001), p. 60.

<sup>240</sup> Pál Dunay en Graeme P. Herd, ‘Redesigning Europe? The Pitfalls and Promises of the European Security Treaty initiative’, in: *OSCE Yearbook*, p. 77-98, (Baden-Baden, 2009), p. 80.

ook lid van de EU. Zo heeft de EU een grote invloed op de agenda van de OVSE. Bovendien wordt besluitvorming voorafgaand aan daadwerkelijke OVSE-besluiten beperkt gehouden tot een exclusieve groep. Voorbereidingen worden dan ook vaak afgehandeld tussen de Voorzitter, Rusland, de Verenigde Staten, de Europese Unie en het betrokken land. Volgens Wolfgang Zellner voldoet deze vorm van voorbereiding niet aan het ideaal van alomvattende veiligheid, wat veel staten ontmoedigt om deel te nemen aan het besluitvormingsproces.<sup>241</sup> De sleutel tot een bredere steun voor de organisatie is volgens Zellner de terugkeer naar een alomvattend voorbereidings- en besluitvormingsproces waaraan alle deelnemende staten kunnen deelnemen.<sup>242</sup> Bovendien heeft een staat echter de meeste invloed tijdens een Voorzitterschap. Zo worden de meeste lange termijnmissies op verzoek van de Voorzitter ingesteld. Daarnaast zijn recente onderwerpen als terrorismebestrijding ook het resultaat van Voorzitterbesluiten. Volgens David Galbreath, *senior lecturer* Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Aberdeen, blijft de rol van de staat echter groot in de OVSE, voornamelijk door besluitvorming op basis van consensus in de Permanente Raad en de Topconferenties.<sup>243</sup>

Het tweede onderscheidende kenmerk van de OVSE is haar alomvattende lidmaatschap. Dit alomvattende lidmaatschap wordt door deskundigen vaak als hét kenmerk van de OVSE gezien.<sup>244</sup> Het is zeker een voordeel dat alle betrokken staten aanwezig zijn tijdens de bijeenkomsten over Europese veiligheid. Een dergelijk lidmaatschap kent echter ook zijn beperkingen. Een alomvattende organisatie, zoals de OVSE, kan geen voorwaarden stellen aan haar lidmaatschap. Zo betoogt Pál Dunay dat de NAVO en de EU over de laatste vijftien jaar in het bijzonder invloedrijk waren in hun buurlanden door hun exclusieve lidmaatschap. De beide organisaties konden deze staten een kandidaat-lidmaatschap in het vooruitzicht stellen op voorwaarde dat zij de regels en beginselen van de organisaties zouden implementeren. De OVSE betoogde echter het tegenovergestelde: een alomvattend lidmaatschap om daarna de staten te beïnvloeden. Daarbij komt dat de OVSE haar beginselen niet juridisch kan afdwingen, aangezien de OVSE volgens het internationaal recht geen juridische status kent. Indien deelnemende staten vrijwillig de regels van de organisatie naleven dan zou de afwezigheid van dwangmaatregelen geen probleem zijn. Indien een

---

<sup>241</sup> Wolfgang Zellner, 'Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress', in V.Y., Ghebali, *Conflicts, Sécurité Cooperation et Sécurité*, (Brussel, 2007), p. 578.

<sup>242</sup> Wolfgang Zellner, 'Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress', in V.Y., Ghebali, *Conflicts, Sécurité Cooperation et Sécurité*, p. 569-588 (Brussel, 2007), p. 578.

<sup>243</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, (Londen, 2008), p. 119.

<sup>244</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, p. 122.



deelnemende staat echter niet bereid is deze regels na te leven dan moet volgens Dunay nog maar worden gezien welke alternatieve maatregelen een organisatie kan invoeren en in hoeverre deze effectief blijken.<sup>245</sup> Daarnaast is een alomvattend lidmaatschap in de loop der tijd ook een kenmerk van andere Europese organisaties geworden. De belangrijkste Westerse organisaties, de NAVO en de EU, breidden zich uit naar het oosten, wat ertoe leidde dat het aantal landen dat geen bevoorrechte betrekkingen heeft met de Westerse instellingen afneemt. Volgens Pál Dunay duidt dit wederom op de erosie van een andere onderscheidend kenmerk van de OVSE: haar alomvattende lidmaatschap.<sup>246</sup>

Ten derde werd het ‘interventiebeginsel’ beschouwd als een onderscheidend kenmerk van de OVSE. Dit behoort volgens Pál Dunay echter tot het verleden. In de jaren negentig was het unieke kenmerk van de CVSE/OVSE dat zij kon ingrijpen in de binnenlandse aangelegenheden van haar deelnemende staten en in het bijzonder in de Sovjetstaten.<sup>247</sup> Het einde van de deling van Europa betekende echter dat andere organisaties deze kwesties aan de kaak konden stellen. Organisaties als de EU en de Raad van Europa intervierden nu ook in de Oost-Europese staten. Desalniettemin speelt de OVSE vandaag de dag nog een belangrijke rol in het ondersteunen van revolutie in Oost-Europa, zoals in de Oranje Revolutie in Oekraïne in 2004 waar de pro-Westerse presidentskandidaat, Victor Yushchenko, ten koste van een pro-Russische presidentskandidaat, de verkiezingen won. Deze recente interventies leidden echter tot een opleving van het traditionele non-interventiebeginsel.<sup>248</sup> De Russische autoriteiten zijn dan ook op hun hoede voor in het bijzonder de activiteiten van het ODIHR aan haar grenzen en zien het ‘interventiebeginsel’ graag weer verdwijnen. Deze sceptische houding maakt het werk van de OVSE nog ingewikkelder in deze regio’s en leidt tot stagnatie in consensus. Niet alleen behoort het onderscheidende karakter van de OVSE om zich te mengen in binnenlandse aangelegenheden tot het verleden, ook pleiten een aantal deelnemende staten voor de afschaffing van dit voorrecht.<sup>249</sup>

Deze tekortkomingen leiden ertoe dat de OVSE erg onzichtbaar opereert, geen duidelijke spelregels hanteert en zo niet op gelijke voet kan concurreren met andere organisaties.<sup>250</sup> Door haar brede takenpakket en de betrokkenheid van een groot aantal

---

<sup>245</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p 14.

<sup>246</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, p. 27.

<sup>247</sup> Zo luidt volgens het Document van Moskou dat ‘categorically and irrevocably the commitment undertaken in the field of the human dimension are matters of direct and legitimate concern to all participating states and do not belong exclusively to the internal affairs of the state concerned’.

<sup>248</sup> David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, (Londen, 2008), p. 120.

<sup>249</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, p. 29.

<sup>250</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, p. 46.

spelers, is het moeilijk om de bijdrage van één organisatie te onderscheiden. Bovendien gebeurt er bij succesvolle werkzaamheden van de OVSE, zoals conflictpreventie, ‘niets’. ‘Niets’ wordt niet opgemerkt door de media, de nationale regeringen, het algemene publiek en soms zelfs niet door academici. Hoe minder aandacht de OVSE krijgt, hoe succesvoller de organisatie is. Een keerzijde van deze onzichtbaarheid is volgens Terrence Hopmann, professor Internationale Betrekkingen aan de Johns Hopkins Universiteit in Baltimore, dat minder aandacht voor de OVSE per definitie ook leidt tot minder politieke en financiële steun die noodzakelijk is voor nieuwe successen. Zelfs al zou de OVSE haar doelstellingen verwezenlijken, dan nog is het voor haar moeilijk om hiervoor de erkenning op te eisen die haar toekomt. Volgens Hopmann is de OVSE tot nu toe niet in staat geweest een oplossing voor dit dilemma te vinden. Wat zij ook onderneemt, het is onwaarschijnlijk dat zij uit de schaduw van VN, NAVO of EU kan treden.<sup>251</sup>

Een andere tekortkoming is dat hoewel de OVSE bekwaam is in het opstellen en aannemen van documenten, de implementatie hiervan vaak zwak is en een aantal van deze besluiten niet beschikken over een controlemechanisme. Thomas Price, een Amerikaanse diplomaat die werkzaam is als coördinator voor de economische en milieu-activiteiten van de OVSE, constateert dat ‘it is somehow seen as more exciting for the diplomats in Vienna to negotiate new agreements... than to engage in the tiresome but important work of ensuring that States honor commitments they have made in earlier documents’.<sup>252</sup> De OVSE moet dan ook haar identiteit verduidelijken en haar beginselen in de praktijk toepassen. Anders is het volgens Dunay onmogelijk dat de Organisatie kan profiteren van de veranderingen in het Europese veiligheidslandschap.<sup>253</sup> De OVSE mist niet alleen een duidelijk mandaat en identiteit, maar maakt ook de brede beginselen, eens haar onderscheidende karaktertrek, niet waar. De OVSE voldoet hierdoor niet aan de eis van Robert Jordan om haar doelstellingen binnen een bepaald tijdsbestek te vervullen.

### § 3.1.2 Organisatorische structuur: leiderschap en staf

De organisatorische structuur van een internationale organisatie beïnvloedt volgens Robert Jordan de effectiviteit van een organisatie. Drie factoren zijn volgens Jordan van belang voor

---

<sup>251</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, in: *OSCE Yearbook 2008*, p. 75-90, (Baden-Baden 2008), p. 87.

<sup>252</sup> Thomas L. Price, ‘The OSCE’s Economic Dimension: Lessons learned’, in: *Helsinki Monitor*, vol. 12, nr. 3 (2001), p. 173.

<sup>253</sup> Pal Dunay, ‘Improve what you can: ‘Ignore what you can’t: reform and the prospects of the OSCE’, in: *OSCE Yearbook 2008* (Baden-Baden, 2008), p. 47.

het evalueren van de organisatorische structuur. Allereerst is de aard van de structuur van belang. Is de structuur bijvoorbeeld zwak, complex, verouderd of juist hiërarchisch? Ten tweede beïnvloedt het leiderschap of uitvoerend hoofd de effectiviteit van een internationale organisatie. Tot slot heeft ook het de internationale staf grote invloed op de efficiëntie van een organisatie.

Allereerst is het succes van een internationale organisatie volgens Jordan afhankelijk van de internationale bureaucratie om precies te zijn van de autonomie en van de aanwezigheid van een sterke of zwakke structuur. Zo leiden zwakke structuren vaak tot inefficiëntie en besluiten lidstaten de werkzaamheden zelf uit te voeren of deze over te dragen aan andere organisaties. De OVSE staat te boek als een organisatie met een zwakke structuur en wijkt sterk af van andere organisaties. Buiten de Ministeriële Raad en de Topconferenties kent de OVSE geen waarneembare hiërarchie.<sup>254</sup> Veel van haar organen, zoals het ODIHR en de HCNM fungeren als autonome organen binnen de OVSE. Zo omschrijft Wolfgang Zellner de organisatorische structuur van de OVSE als ‘een gedecentraliseerde en geografisch verspreide structuur met zwakke centrale instituties’.<sup>255</sup> Deze gedecentraliseerde structuur was een strategie van de deelnemende staten om de ontwikkeling van een grote, gecentraliseerde bureaucratie te voorkomen. Haar organisatorische structuur wordt in het wetenschappelijke debat vaak aangedragen als een oorzaak voor haar huidige crisis.

Daarnaast weerspiegelt de organisatorische structuur van een organisatie vaak de belangen van de lidstaten. De interesse en belangen van de lidstaten in een organisatie kunnen echter in de loop der tijd veranderen. Hierdoor kunnen structuren verouderen en is aanpassing noodzakelijk. Indien een organisatie niet over de capaciteiten beschikt om haar doelen te vervullen en de belangen van de lidstaten niet kan behartigen, worden volgens Jordan organisaties uitgebreid of nieuwe opgericht.<sup>256</sup> Dit wordt in de ontwikkeling van de CVSE/OVSE in het laatste anderhalve decennium weerspiegeld. De OVSE reageert op nieuwe veiligheidskwesties vaak door het oprichten van nieuwe organen. Dit maakt het netwerk van de OVSE mogelijk nog ingewikkelder. De bestaande organen hebben volgens Dunay veel meer impact dan de laatkomers.<sup>257</sup> Hoewel een aantal van deze organen onmisbaar zijn voor het functioneren van de OVSE, is een aantal nodig toe aan hervorming. Zo zijn in het bijzonder veel voorstellen voor het hervormen van het Voorzitterschap.

---

<sup>254</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, p. 30.

<sup>255</sup> Wolfgang Zellner, ‘Cooperative Security: Principle and reality’, In: *Security and Human Rights 2010*, nr. 1, (2010), p. 64.

<sup>256</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations*, p. 78.

<sup>257</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, p. 33.

Bovendien bestaat ook een aantal organen die zonder enige omwegen moeten worden opgeheven. Hiermee doelt Dunay voornamelijk op het Hof van Arbitrage, dat in haar elfjarige bestaan nog nooit een zaak heeft behandeld.<sup>258</sup> Tot slot behandelen organen als het ODIHR en de HCNM kwesties volgens thematiek, terwijl de missies hun activiteiten indelen op geografische kenmerken. Dit heeft overlap tot gevolg. Jordan benadrukt dat effectiviteit afhankelijk is van een effectieve deling van taken, zowel binnen de organisatie als tussen andere organisaties: 'It makes more sense to ask who does what best, or at least better'.<sup>259</sup> Deze uitspraak gaat niet op voor de OVSE.

Ten tweede wordt de effectiviteit van een internationale organisatie beïnvloed door het leiderschap of uitvoerend hoofd van de organisatie. In Jordans opinie:

'in fact, the executive head's role can be vital in adapting an IGO [International Governmental Organization] from an instrument for multilateral diplomacy into one that enjoys increasing bureaucratic autonomy'.<sup>260</sup>

De OVSE kent zowel een Voorzitter als een Secretaris-generaal. De Voorzitter is de hoogste politieke functionaris van de OVSE. De Secretaris-generaal ondersteunt de Voorzitter op administratief niveau. Zowel de effectiviteit van de Voorzitter als de Secretaris-generaal is onderwerp van debat. Victor-Yves Ghebali draagt twee argumenten aan om de relevantie van het Voorzitterschap te verdedigen. Allereerst verlaagt het roterende Voorzitterschap de financiële kosten voor de organisatie en houdt tegelijkertijd de bureaucratie zo klein mogelijk. Ten tweede zou het roterende Voorzitterschap de OVSE meer politieke zichtbaarheid en geloofwaardigheid geven dan een internationale ambtenaar.<sup>261</sup> Daartegenover staat echter dat de Secretaris-generaal en het Secretariaat slechts een ondersteunende rol kunnen spelen. Het feit dat een deelnemende staat het Voorzitterschap op zich neemt, getuigt volgens Cecile Vandewoude, promovendus aan de Universiteit van Gent, dat de staat bereid is zijn beleid aan te passen.<sup>262</sup>

Walter Kemp, Senior adviseur bij het *UN Office for Drugs and Crime* en redacteur bij *Security and Human Rights*, relateert de invloed van het Voorzitterschap. Volgens hem is de

---

<sup>258</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, p. 33.

<sup>259</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations*, p. 37.

<sup>260</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations*, p. 76.

<sup>261</sup> Vitor-Y., Ghebali, 'Where is the OSCE going?', p. 63-64.

<sup>262</sup> Cécile Vandewoude, 'The OSCE Chairmanship-in-Office's election procedure: is there a need for formalized criteria?', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, 2011, p. 50.

Voorzitter slechts een ‘stroman’ en zijn macht slechts een mythe.<sup>263</sup> De Voorzitter neemt zelden een politiek besluit op eigen houtje: besluiten binnen de OVSE worden immers genomen op basis van consensus. De beperkingen van de Voorzitter zijn duidelijk zichtbaar in bijvoorbeeld een besluit over het Voorzitterschap dat werd genomen tijdens de Ministeriële Raad in Porto 2002. De deelnemende staten besloten daar dat het Voorzitterschap ‘must ensure that its actions are not inconsistent with positions agreed by all the participating states’.<sup>264</sup> De Voorzitter is slechts voor een jaar de eerste onder gelijken. Hoewel hij de macht heeft missiehoofden aan te stellen, worden deze beslissingen vaak in samenwerking met de Permanente Raad, het Secretariaat en de Trojka gemaakt. Ook voor de benoeming van zijn persoonlijke vertegenwoordigers dient hij eerst de deelnemende staten te raadplegen. Bovendien benoemt bijvoorbeeld het ODIHR haar eigen missiehoofden voor lange termijnmissies. De benoemingsmacht van de Voorzitter is dus zeer beperkt. Hoewel de Voorzitter vaak wordt gezien als het publieke gezicht van de OVSE, zijn zijn publieke toespraken aan strenge regels onderworpen. De Permanente Raad betoogde immers dat ‘formal OSCE positions are expressed in decisions, statements and documents adopted by the decision-making bodies on the basis of consensus’.<sup>265</sup> Ook onder de deelnemende staten is de macht van de Voorzitter onderwerp van discussie. Zo betogen de Russen dat het Voorzitterschap te veel macht heeft en vaak formele verklaringen afgeeft die niet zijn gebaseerd op consensus. De Russen menen dan ook dat het Voorzitterschap in alle gevallen het consensusbeginsel moet handhaven. De Westerse staten, in het bijzonder de Verenigde Staten, ondersteunen juist de autonome besluitvorming van de Voorzitter en zijn organen.

Volgens Victor-Yves Ghebali en Wolfgang Zellner is een ander nadeel van het roterende Voorzitterschap van de OVSE dat zij geen institutioneel geheugen heeft. Dit bemoeilijkt de continuïteit van de werkzaamheden.<sup>266</sup> Zo stelt elke Voorzitter een nieuwe agenda op. Het is vaak eerder de uitzondering dan de regel dat de nieuwe Voorzitter dezelfde agendapunten opneemt. Zo waren de belangrijke agendapunten van Nederland in 2003 ‘mensensmokkel’ en ‘terrorismebestrijding’, terwijl in het daarop volgende jaar bovenaan de Bulgaarse agenda ‘onderwijs’ prijkte. Bovendien is de Voorzitter de minister van Buitenlandse Zaken van het voorzittende land. Het is voor de Voorzitters soms lastig beide

---

<sup>263</sup> Walter Kemp, ‘The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead’, in: *Security and Human Rights*, nr.1, p. 9-12, (2009), p. 10.

<sup>264</sup> Ministeriële Raad, *Ministerial Declaration of the Tenth Meeting of the Ministerial Council*, 7 december, 2002 te Porto, beschikbaar op: <http://osce.org/mc/40521>.

<sup>265</sup> Permanente Raad, Besluit nr. 485, OSCE Statements and Public Information, PC.DEC/485, 28 juni 2002.

<sup>266</sup> Ghebali, V.-Y., ‘Is the OSCE Chairmanship still a relevant institution?’, *Helsinki Monitor*, p. 201-203, nr. 3, (2002), p. 202.

functies te combineren. Zellner voegt hieraan toe dat de Voorzitter niet beschikt over de benodigde faciliteiten en middelen om een effectieve leidende rol te vertolken, in het bijzonder als één van de kleinere landen met beperkte middelen deze functie vertolkt. Daarnaast ondermijnt het autonome en semi-autonome karakter van de OVSE-organen en de autonome mandaten van de veldmissies het centrale leiderschap. Volgens Zellner beschikt dan ook geen enkel orgaan over de capaciteit om een effectieve coördinerende en controlerende functie op zich te nemen. Ook de Secretaris-generaal beschikt volgens hem niet over het mandaat om politieke richtlijnen te verzorgen. Daarnaast wijst hij op de problemen ten aanzien van de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende organen en in het bijzonder tussen de dimensies. Niet alleen worden de verschillende dimensies vertegenwoordigd door verschillende organen, maar in sommige kwesties, zoals mensensmokkel, vallen werkzaamheden ook onder het Secretariaat, het ODIHR en het Voorzitterschap. Dit systeem functioneerde in het verleden wellicht om *ad hoc* activiteiten uit te voeren in urgente situaties, maar de veiligheidsdreigingen in de eenentwintigste eeuw, die vaak transnationaal van aard zijn, vragen om duurzame organisatorische structuren.<sup>267</sup>

Ook Cecile Vandewoude meent dat een groot aantal nadelen kleeft aan het huidige verkiezingsstelsel voor het roterend Voorzitterschap. Het huidige stelsel kent geen verplichting voor elke staat om het Voorzitterschap op zich te nemen. Een staat kan zodoende vermijden dat zij in de internationale schijnwerpers komt te staan. Daarnaast doorkruist dit stelsel het streven naar volledige gelijkheid van de lidstaten. De last zou door alle deelnemende staten moeten worden gedragen. Het tweede nadeel van het huidige stelsel is het arbitraire karakter. Het ontbreken van voorwaarden in het huidige verkiezingsproces leidt tot gemakkelijke aanpassing van de spelregels. Daarnaast is de aanstelling van het Voorzitterschap gebaseerd op consensus. Politieke onenigheden tussen staten kunnen zo het stemgedrag van de deelnemende staten beïnvloeden. Ten slotte heeft de OVSE in de praktijk geen legitieme reden om een aanvraag te weigeren, omdat noch politieke noch juridische bindende voorwaarden bestaan. Hierdoor wordt de effectiviteit van het mechanisme volgens Vandewoude aanzienlijk beperkt.<sup>268</sup> Om de bovengenoemde redenen voldoet het Voorzitterschap van de OVSE in de ogen van Jordan niet aan het criterium van een sterk leiderschap.

---

<sup>267</sup> Wolfgang Zellner, 'Cooperative Security: Principle and reality', p. 64.

<sup>268</sup> Cécile Vandewoude, 'The OSCE Chairmanship-in-Office's election procedure: is there a need for formalized criteria?', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, 2011, p. 50.

De bovengenoemde auteurs menen dat het Voorzitterschap dus op de schop moet. Zo pleiten zij voor de invoering van algemene spelregels voor de toewijzing van het Voorzitterschap. Ook zou het Voorzitterschap automatisch kunnen roteren onder de deelnemende staten, bijvoorbeeld op land volgens het Franse alfabet.<sup>269</sup> Het voordeel van een dergelijke procedure is dat moeilijke verkiezingsrondes zijn uitgesloten en alle deelnemende staten het Voorzitterschap op zich moeten nemen. Het grote nadeel is echter dat de OVSE het Voorzitterschap aan geen enkele staat kan weigeren. Het Voorzitterschap zou dan ook niet meer fungeren als een mechanisme dat de normen en waarden van de OVSE bevordert. Dit klemt des te meer, aangezien kan worden betwijfeld of in het huidige klimaat binnen de OVSE de deelnemende staten consensus kunnen bereiken over deze spelregels. Terwijl het Westen ervoor zou pleiten om respect voor mensenrechten en de democratie op te nemen als voorwaarde, zou met name Rusland de derde dimensie juist niet willen opnemen. Bovendien zouden die nieuwe spelregels, gezien het karakter van de OVSE, nog altijd niet juridisch bindend zijn. Daarnaast pleit Victor-Yves Ghebali voor hervormingen ter bevordering van het institutionele geheugen van de organisatie. Volgens Ghebali zou de Trojka moeten worden versterkt. Aan deze maatregel kleeft echter wel het risico dat het wordt hervormd in een besluitvormingsorgaan, wat een aantasting zou betekenen van de soevereine gelijkheid van staten, een beginsel dat het vlaggenschip van de OVSE is. Bovendien pleit hij voor de opening van bureaus in de hoofdkwartieren van de grootste samenwerkingspartners van de OVSE, zoals in New York (VN), Brussel (NAVO) en Straatsburg (EU). Deze hervormingen zouden de spelregels van de OVSE transparanter maken en hierdoor de externe zichtbaarheid en geloofwaardigheid van de Organisatie, en het vertrouwen tussen de samenwerkingspartners bevorderen.<sup>270</sup>

Bovendien pleit Walter Kemp voor de verbetering van het interne management door een betere taakverdeling tussen de Voorzitter en de Secretaris-generaal. De samenwerking tussen het Secretariaat en de Voorzitter verloopt vaak moeizaam. Sommige Voorzitters zien volgens Kemp het Secretariaat als ‘amateurs’ of als ‘verderfelijke bemoeials’.<sup>271</sup> Hier voegt

---

<sup>269</sup> Victor-Yves Ghebali, ‘Is the OSCE Chairmanship still a relevant institution?’, Helsinki monitor 2002 nr. 3 p. 201-203, Cécile Vandewoude, ‘The OSCE Chairmanship-in-Office’s election procedure: is there a need for formalized criteria?’, in: *Security and Human Rights*, nr. 1, 2011, p. 50, en Wolfgang Zellner, ‘Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its future role: competencies, capabilities, and missions’, in: *Institute for Peace Research and Security Policy at the University*, (Hamburg, 2005), p.29 en Walter Kemp, ‘The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead’, in: *Security and Human Rights*, nr.1, p. 9-12, (2009), p. 10.

<sup>270</sup> Victor-Yves Ghebali, ‘Is the OSCE Chairmanship still a relevant institution?’, Helsinki monitor 2002 nr. 3 p. 201-203.

<sup>271</sup> Walter Kemp, ‘The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead’, in: *Security and Human Rights*, nr.1, p. 9-12, (2009), p. 10.

Zellner aan toe dat de Voorzitter zich enkel moeten concentreren op het politieke overleg en de voorbereiding van de besluitvorming onder de deelnemende staten en samenwerkingspartners. De Secretaris-generaal zou daarentegen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van besluiten op zich moeten nemen. Ook zou de Secretaris-generaal volgens hem meer verantwoordelijkheden moeten krijgen.<sup>272</sup> Een duidelijkere taakverdeling zou ook bijdragen aan een effectievere informatievoorziening tussen de organen. Complexe structuren vragen volgens Jordan immers om goede informatievoorziening tussen de verschillende organen.<sup>273</sup> Tot slot pleit Ghebali voor de afronding van de institutionalisering van de OVSE tot een behoorlijke internationale organisatie. Hij pleit voor de codificatie van het *acquis* van de menselijke dimensie, opgebouwd uit talloze aanhalingen uit OVSE-documenten, die de toezeggingen van de deelnemende staten uiteenzet.<sup>274</sup> Een dergelijke codificatie of handboek zal echter in het huidige politieke klimaat niet worden bereikt. Terwijl de Russen altijd streefden naar een juridische grondslag voor de OVSE, zijn de Amerikanen hier altijd fel op tegen geweest. We kunnen concluderen dat hoewel het Voorzitterschap aan vervanging toe is, een grootschalige hervorming in het huidige politieke klimaat onhaalbaar is. Of dit debat over het Voorzitterschap binnen de OVSE nieuw leven in wordt geblazen, moet worden afgewacht en is afhankelijk van de nieuwe Voorzitters.

Ten derde hebben ook de personeelsleden volgens Jordan een aanzienlijke invloed op de effectiviteit van een organisatie. De internationale staf van een organisatie moet volgens Jordan de belangen van de organisatie dienen. De staf moet loyaal zijn aan de organisatie en haar nationale belangen ondergeschikt maken. Het ideaal is volgens Jordan dat de personeelsleden onafhankelijk en onpartijdig te werk gaan. Bovendien draagt een eerlijk verdeelde geografische vertegenwoordiging bij aan de effectiviteit van de organisatie.<sup>275</sup> Het personeelsbeleid van de OVSE is ook onderwerp van debat. De OVSE werkt met een systeem van uitgezonden personeel door de deelnemende staten. Dit systeem heeft als voordeel voor de OVSE dat de financiële lasten worden gedragen door de deelnemende staten. Het nadeel is echter dat minder vermogende staten minder of geen personeel kunnen uitzenden. Hierdoor komt een eerlijk verdeelde geografische vertegenwoordiging in het geding. Hoewel het systeem over de jaren successen kende, is het volgens Wolfgang Zellner aan hervorming toe.

---

<sup>272</sup> Wolfgang Zellner, 'Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its future role: competencies, capabilities, and missions', in: *Institute for Peace Research and Security Policy at the University*, (Hamburg, 2005), p.29.

<sup>273</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations*, p. 37.

<sup>274</sup> Victor-Yves Ghebali, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new lease on life* (Geneva, 2005), p. 12

<sup>275</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001), p. 37.



Hij pleit voor de oprichting van een fonds op vrijwillige basis ter financiering van personeel van landen die geen uitzendingen kunnen bekostigen.<sup>276</sup>

Een ander probleem dat Annette Legutke, onderzoeker aan het *Centre for OSCE Research* (CORE) te Hamburg, in haar onderzoek aan het licht bracht, was de beperkte kennis en ervaring van het uitgezonden personeel. Volgens haar was dit voornamelijk te wijten aan de korte uitzendingperiodes van slechts zes maanden.<sup>277</sup> Zellner pleit dan ook voor een minimale werkperiode van een jaar. Naast uitgezonden personeel, contracteert de OVSE nog zelf personeel, maar ook deze werknemers krijgen slechts een contract van maximaal twee jaar aangeboden. De OVSE mist hierdoor een institutioneel geheugen en stuurt haar meest ervaren personeel de laan uit. Deze maatregel moet volgens Zellner en Legutke dan ook worden afgelast.<sup>278</sup> Ook het personeelbeleid van de OVSE is duidelijk aan hervorming toe. Een grootschalige hervorming is echter, zo als eerder genoemd, in het huidige politieke klimaat onhaalbaar.

### **§ 3.2 Oplaaierende spanningen tussen Oost en West**

Eén van de belangrijkste factoren voor succes van een internationale organisatie is volgens Jordan de houding van de lidstaten. Staten worden lid van een internationale organisatie als de doelen van de organisatie de nationale staatsbelangen ondersteunen. Het beleid of de verdragen van een internationale organisatie ondersteunen de nationale staatsbelangen echter niet altijd. Het uitgangspunt is dat de baten zwaarder wegen dan de lasten. Indien deze balans wordt verstoord, dan kan dit volgens Jordan tot grote problemen leiden, uitmonden in grote conflicten tussen de lidstaten en in sommige gevallen zelfs leiden tot afbrokkeling van de organisatie. Hij onderstreept dat ‘we must never forget, that the scope and success of IGO [international governmental organizations] policy making and the successful supervision of the implementation process depend on the perceptions of the member governments as to how far IGO policies promote or hinder the attainment of national priority goals, which are based on national self interest’.<sup>279</sup> Zo kunnen lidstaten de organisatie opvatten als een bedreiging en

---

<sup>276</sup> Wolfgang Zellner, ‘Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its future role, p.35,

<sup>277</sup> Annette Legutke, ‘The reform of field activities: technical or political necessity?’, in: Victor-Yves Ghebali, e.a., *The reform of the OSCE 15 years after the Charter of Paris for a New Europe: Problems, challenges and Risks*, p. 167-184 (Genève, 2006), p. 177-179.

<sup>278</sup> Wolfgang Zellner, ‘Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its future role, p.35, en Annette Legutke, ‘The reform of field activities: technical or political necessity?’, in: Victor-Yves Ghebali, e.a., *The reform of the OSCE 15 years after the Charter of Paris for a New Europe: Problems, challenges and Risks*, p. 167-184 (Genève, 2006), p. 177-179.

<sup>279</sup> Robert S. Jordan, *International Orgnaizations*, p. 39.

beleid ondersteunen of tegenwerken naar gelang dit aansluit bij hun nationale belangen.<sup>280</sup> Daar voegen Micheal Barnett en Martha Finnemore, zoals eerder genoemd, aan toe dat internationale organisaties belangrijke internationale spelers zijn door het gezag dat zij bezitten en beschikken over een agenda hun lidstaten niet naar hun hand kunnen zetten. Dit gezag is volgens hen echter geen vaste eigenschap, maar is geconstrueerd en heeft herbevestiging nodig om te voorkomen dat de belangen van internationale organisaties ondergeschikt raken aan die van de lidstaten. Indien dit gebeurt dan zou de organisatie haar autoriteit kunnen verliezen en tegelijkertijd het vermogen om op te treden als een belangrijke speler op het wereldtoneel.<sup>281</sup>

Juist de houding van de deelnemende binnen de OVSE is het laatste decennium negatiever geworden. Ondanks het einde van de Koude oorlog en de vergaande Europese integratie, lijkt de kloof tussen de voormalige hoofdrolspelers zich echter opnieuw te verdiepen.<sup>282</sup> In een op consensus gerichte organisatie als de OVSE heeft dit desastreuze gevolgen voor haar functioneren. De toenemende kloof tussen Oost en West, en de kritische houding van bepaalde deelnemende staten wordt ook in het wetenschappelijk debat rondom de toekomst van de OVSE als één van de belangrijkste factoren gezien voor het verval van de OVSE. Dit plaatst grote vraagtekens bij het vermogen van de organisatie om als een effectieve speler op te treden in vreedzame oplossing van conflicten en de bevordering van democratisering en mensenrechten. Dit wordt pijnlijk zichtbaar in de onopgeloste ‘bevroren’ conflicten en in het debat rondom het CSE-verdrag. Volgens Wolfgang Zellner, Terrence Hopmann en Vicor-Yves Ghebali kan de marginalisering van de OVSE dan ook het beste worden verklaard vanuit een politiek perspectief.

Wolfgang Zellner benadrukt dat de OVSE als een zwakke internationale organisatie snel slachtoffer is van onenigheid binnen de organisatie. Vanaf 2000 verslechterde volgens hem de relatie tussen de twee hoofdrolspelers van de OVSE, Rusland en de Verenigde Staten, aanzienlijk. De OVSE had in 2000 niet alleen te kampen met een ‘Russia handling’, maar ook met een ‘US handling’.<sup>283</sup> Volgens Zellner was het wellicht mogelijk geweest om tijdens de Ministeriële Raad te Wenen tot een aantal compromissen te komen tussen de EU en Rusland, maar de Verenigde Staten lagen dwars. Zellner betoogt dat de OVSE ‘as quite often in its

---

<sup>280</sup> Robert S. Jordan, *International Organizations*, p. 93.

<sup>281</sup> Micheal Barnett and Martha Finnemore, *Rules of the World*, p. 20.

<sup>282</sup> Hinke Pietersma, ‘Tussen obstructie en ambitie’, in: *Internationale Spectator*, Jaargang 60 nr. 5, p. 144-149, (mei 2006), p. 146.

<sup>283</sup> Wolfgang Zellner, ‘OSCE at a Crossroads’, in: *Working paper 2 Institute for Peace and Research and Security Policy at the University of Hamburg*, (Hamburg, 2002), p. 6.

previous history, stands once again at a crossroads'.<sup>284</sup> Rusland hechtte volgens Zellner nog wel steeds waarde aan de OVSE, maar haar actieve houding nam aanzienlijk af. Indien de deelnemende staten niet tot politieke compromissen konden komen, zou de situatie kunnen uitmonden in een serieuze crisis. Hoewel Zellner in 2000 nog niet wilde spreken over een crisis van de OVSE, betoogde hij in 2005 dat de OVSE in een 'diepe politieke crisis' verkeerde. De kern van deze crisis is volgens Zellner de onenigheid tussen de Westerse staten en Rusland, en de Russische negatieve houding jegens de OVSE.<sup>285</sup> Volgens Zellner is de huidige crisis dan ook niet langer een 'aanpassingscrisis' te noemen, maar heeft deze een politieke grondslag en schaadde de morele autoriteit van de OVSE.<sup>286</sup> Indien de kernbeginselen zoals coöperatieve veiligheid, democratie en mensenrechten worden genegeerd of aangevochten, staat de legitimiteit van de OVSE op de tocht.

Ook Terrence Hopmann, Victor-Yves Ghebali en Pál Dunay concluderen dat Rusland, de Verenigde Staten en de EU in de afgelopen decennium aanzienlijk minder belang hechten aan de OVSE. De efficiëntie van de Organisatie wordt volgens hen gehinderd door de afwezigheid van consensus onder de deelnemende staten. Deze afnemende belangstelling heeft geleid tot minder politieke en financiële steun voor de Organisatie en hierdoor is ook haar effectiviteit om haar mandaat uit te voeren, afgenomen. Bovendien zijn de meeste staten binnen het Euro-Atlantische gebied naast de OVSE lid van andere organisaties. Volgens Dunay is de OVSE 'just one of the player in the playing field of international politics, and by no means the most important'.<sup>287</sup> Slechts één grootmacht is niet geïntegreerd in de andere Europese organisaties en dat is Rusland. De Russische positie ten aanzien van de OSCE/OVSE is in de laatste vijftien jaar van het ene uiterste verschoven naar het andere uiterste. Het unilaterale en bilaterale beleid van de Moskou en Washington plus het toenemende vertrouwen van de EU in haar eigen capaciteiten, hebben bijgedragen aan de crisis

---

<sup>284</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>285</sup> Wolfgang Zellner, 'Russia and the OSCE: From high hopes to disillusionment', in: *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, nr. 3, p. 389-402 (Oktober, 2005), p. 389.

<sup>286</sup> Wolfgang Zellner, 'Identifying the cutting edge: the future impact of the OSCE', *Working Paper 17 Centre for OSCE research*, p. 17 en Wolfgang Zellner, 'Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are delaying Progress', in: *Ghebali, Conflicts, Securite Coopération et securite*. (Brussel, 2006), p. 580 en Wolfgang Zellner, 'Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its future role: competencies, capabilities, and missions', in: *Institute for Peace Research and Security Policy at the University*, (Hamburg, 2005), p. 9.

<sup>287</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 65 en Victor-Yves Ghebali, 'Growing pains at the OSCE : The Rise and Fall of Russia's Pan-European expectations', in: *Cambridge Review of International Affairs*, col. 18, nr. 3, p. 375-388, (Oktober, 2005).

waar de OVSE zich in verkeert.<sup>288</sup> De houding van deze twee ‘blokken’, de Verenigde Staten en de EU enerzijds en Rusland anderzijds, ten aanzien van de Organisatie is van belang om een realistisch beeld te schetsen van de huidige situatie van de OVSE. In de volgende paragrafen zal de veranderende houding sinds 2000 van de belangrijkste deelnemende staten en statengroepen, Rusland, de Verenigde Staten en de Europese Unie, ten aanzien van de OVSE verder worden uitgewerkt. Bovendien zal aan de hand van het debat rondom het ‘Bestendig Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa’ (CSE-verdrag) en de ‘bevroren conflicten’ de toenemende kloof tussen Oost en West binnen de OVSE worden geïllustreerd en de complicaties die zij meebrengen voor de Organisatie.

### § 3.2.1 Rusland: ‘from traditional supporter to sharp critic’<sup>289</sup>

Hoewel de Russen de CVSE/OVSE in de jaren negentig beschouwden als een belangrijk middel voor collectieve veiligheid in Europa, lijken de Russen in de eenentwintigste eeuw hun interesse in de Organisatie te zijn verloren. In het wetenschappelijk debat rondom de OVSE wordt dit toenemende Russische ongenoegen door een aantal auteurs aangewezen als het belangrijkste element in de crisis van de OVSE. Ghebali en Wolfgang Zellner betoogden al in 2001 dat de Ministeriële Raad te Wenen in 2000 kon worden beschouwd als een ‘flop’. Het Russische ongenoegen gaven zij als de belangrijkste reden voor het mislukken van de Raad.<sup>290</sup> Ghebali concludeerde dat ‘keeping Russia engaged without paralyzing the pan-European process is presently one of the most pressing challenges to the OSCE at the beginning of the new millennium’.<sup>291</sup> Ook de daarop volgende Ministeriële Raden in Maastricht, Sofia en Brussel bestempelden Ghebali en Zellner als onsuccesvol. Ook dit maal schoven zij de schuld in Russische schoenen. Wolfgang Zellner concludeerde dat ‘while the Soviet Union was traditionally a reliable supporter of the CSCE/OSCE, the Russian Federation, which has initially pursued the same policy, has since abandoned this role and as developed into an increasingly open and sharp critic of the Organisation’.<sup>292</sup> Het toenemende

---

<sup>288</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, in: *OSCE Yearbook 2008*, (Baden-Baden 2008), p. 100.

<sup>289</sup> Wolfgang Zellner, ‘Russia and the OSCE: From high hopes to disillusionment’, in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18 nr. 3, Oktober 2005 (p. 389-402), p. 390.

<sup>290</sup> Wolfgang Zellner, ‘OSCE at a Crossroads’, in: *Working paper 2 Institute for Peace and Research and Security Policy at the University of Hamburg*, 2002, p. 3.

<sup>291</sup> Victor-Yves Ghebali, ‘The 8th Meeting of the OSCE Ministerial Council’, in *Helsinki Monitor*, nr. 2, p. 97-107, (2001), p. 107.

<sup>292</sup> Wolfgang Zellner, ‘Russia and the OSCE: From high hopes to disillusionment’, p. 390.

Russische ongenoegen zorgt er zelfs voor dat de altijd optimistische David Galbreath in 2009 niet meer kan ontkennen dat de OVSE zich in een crisis bevindt.<sup>293</sup>

Waar is deze Russische ontevredenheid op gestoeld? Deze paragraaf belicht de veranderende Russische houding ten aanzien van de OVSE over de afgelopen twintig jaar. Allereerst zullen we kijken naar de Russische verwachtingen ten aanzien van de Organisatie in de jaren negentig. Vervolgens komt het Russische beleid ten aanzien van de OVSE tot 2008 aan bod. Het Russische beleid onder Dimitri Medvedev ten aanzien van de OVSE zal in het afsluitende hoofdstuk over de huidige stand van zaken worden besproken.

### *Gestrande Russische ambitie*

Het Russische ongenoegen is grotendeels terug te voeren op de gesneuvelde ambitie over de rol van de OVSE als een collectieve veiligheidsorganisatie en de fundamenteel uiteenlopende percepties van Oost en West bij de totstandkoming van de CVSE. Rusland had vanaf het begin hoge verwachtingen van de CVSE/OVSE. De Russen streefden naar een pan-Europese veiligheidsorganisatie met de achterliggende gedachte bestaande veiligheidsorganisaties als de NAVO en het Warschaupact hieraan ondergeschikt te maken. Het idee van een pan-Europese veiligheidsorganisatie werd in de jaren vijftig voor het eerst door de Russen geopperd. In de geschiedenis van de OVSE zien we dit streven telkens terugkomen.<sup>294</sup>

De Russische elite had volgens Kirill Benediktov, een Russische historicus en toonaangevende analist van het Russische beleid, een overwegend optimistische visie over de toekomst van de CSVE.<sup>295</sup> In 1993 werd de CVSE maar liefst dertien keer genoemd in het *Buitenlands Beleid van de Russische Federatie* (FPC). De Russische verwachtingen waren hooggespannen. Zij noemden de CVSE een belangrijk instrument dat de Russische integratie binnen Europa zou bevorderen. Zo zou de CVSE Rusland ondersteunen ‘to bring its legislation up to world standards’.<sup>296</sup> Ook de militaire doctrine van 1993 beschouwde de CVSE als een belangrijke regionale organisatie die zorg draagt voor ‘the maintaining of

---

<sup>293</sup> David J. Galbreath, ‘Putting Color into revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region’, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, nr. 2, p. 161-180, (2009), p. 163.

<sup>294</sup> Russische voorstellen: CVSE/FSC/SC.23 van 28 oktober 1993, DOC 433 van 30 juni 1994. DOC.621/94 van 30 augustus, DOC645/94 van 2 september 1994, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>295</sup> Kirill Benediktov geciteerd in Jacob M. Godzimirski, ‘Russia and the OSCE. From High expectations to denial?’, in: Elena Wilson Rowe en Stina Torjesen, *The Multilateral dimension in Russian foreign policy*, p. 121-141, (Londen, 2009), p. 126.

<sup>296</sup> Foreign Policy of the Russian Federation, beschikbaar in Engels op: [http://www.in.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?](http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?)

international peace and security and preventing wars and armed conflicts'.<sup>297</sup> De politieke elite in Rusland zag de Conferentie dan ook als een instrument dat het verzwakte Rusland kon ondersteunen in haar veranderde veiligheidsomgeving. Onder leiding van Boris Jeltsin nam de Russische regering over het algemeen een coöperatieve houding aan ten aanzien van de Organisatie. Zo deed Jeltsin een aantal concessies die recht tegen de belangen van Rusland indruisten. Hij beloofde om alle Russische troepen terug te trekken uit de Baltische staten, ging akkoord met de schorsing van Joegoslavië uit de OVSE in 1992 en accepteerde een OVSE-interventie in de Tsjetsjeense Republiek.<sup>298</sup>

Met de uitbreiding van de NAVO in oostelijke richting meende Rusland dat de OVSE als een pan-Europese veiligheidsorganisatie zijn enige middel was om de invloed van die Westerse alliantie in te dammen. Tijdens de Topconferentie te Boedapest in 1994 presenteerde Rusland haar ambitieuze plannen om de CVSE te hervormen in een internationale verdragsorganisatie met juridisch bindende en afdwingbare afspraken voor de deelnemende staten. In dit model werd de OVSE benoemd tot de leidende Europese veiligheidsorganisatie ten koste van de NAVO. De Russische voorstellen strandden echter al voor de Topconferentie goed en wel was begonnen tijdens de Ministeriële Bijeenkomst van de NAVO. De ministers van de NAVO-lidstaten betoogden dat zij 'would welcome NATO enlargement ... to democratic states to our East'.<sup>299</sup> Het enige dat Rusland kon bereiken tijdens de Top was het aannemen van de 'Europese Veiligheidsstrategie voor de Eenentwintigste Eeuw'. Dit document voldeed echter niet aan de Russische hervormingsvoorstellen. Hoewel de CVSE in 1994 werd omgedoopt tot de OVSE, werd in het afsluitende document uiteengezet dat 'the change in name from CSCE to OSCE alters neither the character of our CSCE commitments nor the status of the CSCE and its institutions'.<sup>300</sup> Na de Top in Boekarest ontstonden dan ook al barstjes in het Russische vertrouwen in de OVSE. Benediktov constateerde dat 'for the first time in the history of the Helsinki process Russia was completely isolated'.<sup>301</sup>

---

<sup>297</sup>Foreign Policy of the Russian Federation, beschikbaar in Engels op: [http://www.ln.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?)

<sup>298</sup> CVSE, Helsinki Topconferentie Verklaring (1992), Hoofdstuk 15 en Mandaat van de Assistance Group: PC.DEC/35 van 11 april 1995.

<sup>299</sup>NAVO, *Final Communiqué*, Ministeriële Bijeenkomst van de NAVO te Brussel 1 december 1994, beschikbaar op: [www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm)

<sup>300</sup>*Budapest Document 1994 Towards a Genuine Partnership in a New Era*, 5-6 december 1994 te Boedapest, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39554](http://www.osce.org/mc/39554)

<sup>301</sup> Kirill Benediktov geciteerd in Jacob M. Godzimirski, 'Russia and the OSCE. From High expectations to denial?', in: Elena Wilson Rowe en Stina Torjesen, *The Multilateral dimension in Russian foreign policy* (Londen, 2009), p. 126.

Het Russische ideaal kwam in de late jaren negentig niet dichterbij, want tijdens de NAVO-top in 1997 werden de Tsjechië, Hongarije en Polen uitgenodigd om in 1999 lid van de NAVO te worden. Het werd aan het einde van de jaren negentig dan ook duidelijk dat een aantal kwesties de betrekkingen tussen Rusland en een aantal Westerse deelnemende staten zou bemoeilijken. Zo uitte de OVSE in 1997 al voorzichtig kritiek op Rusland. In het Slotdocument van de Ministeriële Raad te Kopenhagen uitten de ministers hun zorgen dat ‘a bilateral agreement between Russia and Moldova of 21 October 1994 to withdraw Russian forces from Moldova and the expectation in the Lisbon Document of early orderly and complete withdrawal of the Russian troops are still far from fulfilled’.<sup>302</sup> Ook in het Slotdocument van de Ministeriële Raad te Oslo in 1998 werd de bezorgheid uitgesproken over ‘the lack of progress in the withdrawal of Russian troops currently stationed in the Republic of Moldova [...]’.<sup>303</sup> Deze kritiek leidde tot een toenemend Russisch wantrouwen jegens de OVSE.

Het toenemende Russische wantrouwen in de OVSE werd vanaf 1997 duidelijk zichtbaar. Hoewel in 1993 de CVSE nog dertien keer werd genoemd in het buitenlands beleid, haalde het Nationale Veiligheidsconcept van 1997 de OVSE slechts drie keer aan. De Russen zagen de Organisatie niet langer als een decor voor samenwerking met het Westen, maar meer als een onderhandelingsstoneel met het Westen. Een toneel waarop Rusland steeds meer zijn eigen doelen nastreefde die niet overlapte met de Westerse doelen. Rusland daagde het Westen ook steeds vaker uit over conflicten in de voormalige Sovjetgebied. Het Sovjetgebied was in Russische ogen uitsluitend haar verantwoordelijkheid en zij diende geen inmenging in haar achtertuin. Toch werd de OVSE in Russische ogen nog als een belangrijk instrument beschouwd om zich te profileren als een sterke speler in het Europese veiligheidslandschap, omdat ‘all countries have the same status and decisions are based on consensus which makes it possible to defend Russia’s interests in relevant documents and decisions’.<sup>304</sup> Uit de Russische reactie in juli 1997 kon worden opgemaakt dat zij hun ideaal al voorzichtig lieten varen. De Russen betoogden dat ‘the European security system should consist of mutually reinforcing and interacting organizations. None of them to claim to be the sole leader’.<sup>305</sup> De

---

<sup>302</sup> OVSE, Afsluitende Verklaring van de Ministeriële Raad te Kopenhagen 1994, beschikbaar op: [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>303</sup> Ministeriële Raad, *Afsluitende Verklaring Ministeriële Raad te Oslo 1998*, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/40439](http://www.osce.org/mc/40439)

<sup>304</sup> Kirill Benediktov geciteerd in Jacob M. Godzimirski, ‘Russia and the OSCE. From High expectations to denial?’, in: Elena Wilson Rowe en Stina Torjesen, *The Multilateral dimension in Russian foreign policy* (Londen, 2009), p. 127.

<sup>305</sup> Russische Federatie, ‘Outline of the Charter on the European Security’, 17 juli 1997, beschikbaar in Engels op: <http://www.in.mid.ru>.

OVSE was met name een geschikt instrument in een situatie waar een kloof bestond tussen de Russische ambities en haar economische en politieke zwakte in de praktijk. In de late jaren negentig ontbrak het Rusland aan macht en sterk leiderschap om haar grootmachtambities te vertalen in de praktijk. Ook de Russische economische crisis in 1998 drukte de Russen met de neus op de feiten dat de kloof tussen haar ambities en de realiteit nog niet was overbrugd.

Een laatste poging in de richting van het Russische ideaal resulteerde in een voorstel voor een ‘Handvest voor Europese Veiligheid’ tijdens de Topconferentie in Istanbul in 1999. In Istanbul pleitten de Russen voor een juridisch bindend Handvest dat garanties bood voor staten die buiten bestaande politiek-militaire allianties vielen. Deze hervormingen zouden de Organisatie van een institutioneel karakter moeten voorzien met een juridische grondslag op basis van consensus. Daarnaast zou de OVSE ook een eigen *peacekeeping*-capaciteit moeten krijgen. Deze zou het monopolie van de NAVO op vredeshandhavende missies moeten doorbreken. De meeste van deze hervormingsvoorstellen konden niet op de steun van Westerse landen rekenen vanwege hun anti-NAVO karakter, te ambitieuze omvang of uit angst dat de flexibiliteit van de OVSE zou worden beperkt.<sup>306</sup>

Het ‘Handvest voor Europese Veiligheid’ benadrukte dat ‘we do not intend to create a hierarchy of organizations or a permanent division of labor among them’.<sup>307</sup> Jeltsin ondertekende uiteindelijk toch het Handvest en deed een aantal militaire toezeggingen gerelateerd aan het vernieuwde CSE-verdrag. Voor deze toezeggingen kreeg Rusland twee concessies terug. Allereerst kregen de Russen een vernieuwing van het CSE-verdrag, een instrument dat in Russische ogen de effecten van de NAVO-uitbreidingen kon beperken. Ten tweede erkenden de deelnemende staten de territoriale integriteit van Rusland en keurden zij de terroristische activiteiten in Tsjetsjeense Republiek af zonder een woord te reppen over de Russische wreedheden in dat land.<sup>308</sup> Achteraf gezien vormde de Top in Istanbul niet alleen het eindstation van een gestrand Russisch ideaal, maar was zij volgens Ghebali en Godzimirski tevens het decor waartegen een omslag in het Russische denken plaatsvond.<sup>309</sup>

De oud-minister van Buitenlandse Zaken, Igor Ivanov, schreef in zijn boek *The new Russian diplomacy* dat de OVSE in Istanbul veranderde van een organisatie die Europa’s collectieve wil vertegenwoordigde in een Westers instrument voor ‘gedwongen

---

<sup>306</sup> Victor-Yves Ghebali, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new lease on life* (Geneva, 2005), p. 14.

<sup>307</sup> OVSE, *Handvest voor Europese Veiligheid*, (Istanbul, 1999), beschikbaar op [www.osce.org/mc/17502](http://www.osce.org/mc/17502).

<sup>308</sup> OVSE, *Istanbul Summit Declaration*, (Istanbul, 1999), [www.osce.org/mc/39569](http://www.osce.org/mc/39569).

<sup>309</sup> Victor-Yves Ghebali, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new lease on life* (Geneva, 2005), p. 14 en Jacob M. Godzimirski, ‘Russia and the OSCE. From High expectations to denial?’, in: Elena Wilson Rowe en Stina Torjesen, *The Multilateral dimension in Russian foreign policy* (Londen, 2009), p. 128.



democratisering'.<sup>310</sup> Hij verwees onder andere naar het op de agenda zetten van het conflict in Tsjetsjeense Republiek, dat door de Russen als een binnenlandse aangelegenheid werd beschouwd. Istanbul luidde dan ook het begin in van een steeds openlijker controverse tussen een Westers kamp, aangevoerd door Washington, en een Russisch kamp, gesteund door een deel van de voormalige Sovjetrepublieken.

De Russische frustratie was compleet toen de OVSE niet in staat was de militaire interventie van de NAVO in Kosovo in 1999 te voorkomen of af te keuren. Met het dwarsbomen van de Russische hervormingsvoorstellen en de onmacht van de OVSE om de militaire interventie van de NAVO in Kosovo een halt toe te roepen, kwam Jeltsin tot de conclusie dat de OVSE de Russische belangen niet langer kon behartigen. De Russen meenden zelfs dat de OVSE werd gebruikt om de militaire activiteiten van de NAVO in Kosovo te legaliseren. Zij betoogden:

'The Kosovo Verification Mission precedent, established in 1998-1999, linked the OSCE to NATO in such a way that in practice it was subordinated in certain military aspects to political processes of the alliance. Obviously, the OSCE Mission served as a cloak or cover for certain activities of NATO states that were part of the preparations for war'.<sup>311</sup>

De Russen moesten sinds 1999 dan ook accepteren dat hun traditionele gedachte om de OVSE als tegengewicht tegen de NAVO in te zetten, was mislukt. Erger was in Russische ogen, dat de OVSE nu ook werd ingezet als instrument van de NAVO en dat Rusland zo werd geïsoleerd.<sup>312</sup> Deze gebeurtenissen droegen bij aan het verlies van het Russische vertrouwen in de OVSE.

### *De OVSE: van podium voor politieke dialoog naar toneel voor harde confrontatie*

Slechts zes weken na Istanbul werd Vladimir Poetin aangesteld als nieuwe president van Rusland. Met Poetin aan het roer voeren de Russen een pragmatische en agressievere koers jegens de OVSE. Poetin refereerde in zijn toespraken nauwelijks aan de Organisatie. Nog belangrijker: Poetin bekritiseerde vanaf 2000 de OVSE openlijk. Hij was van mening dat de

---

<sup>310</sup> Igor S. Ivanov, *The New Russian Diplomacy*, (Washington, 2002), p. 96.

<sup>311</sup> Russische reactie op de Missie van de NAVO in Kosovo, geciteerd in: Alexander Mateev, 'The OSCE identity Crisis', in: Institute for Peace Research Security Policy at the university of hamburg, *OSCE Yearbook 1999*, (Baden-Baden, 2000), p. 63

<sup>312</sup> Wolfgang Zellner, 'Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its future role: competencies, capabilities, and missions', in: *Institute for Peace Research and Security Policy at the University*, (Hamburg, 2005), p. 11 en Wolfgang Zellner, 'OSCE at a Crossroads', in: *Working paper 2 Institute for Peace and Research and Security Policy at the University of Hamburg*, 2002, p. 6.

Russische belangen beter werden behartigd in andere multilaterale en bilaterale fora. Bovendien voerde Poetin een aantal belangrijke economische hervormingen in. Rusland was in de vroege jaren van de eenentwintigste eeuw niet langer bankroet, want zij kon profiteren van de omhoogschietende energieprijzen. Rusland had derhalve een belangrijke economische hefboom in haar betrekkingen met de buitenwereld en werd zelfs uitgenodigd in de exclusieve groep van economische grootheden, de G8. Moskou had de OVSE dan ook niet langer nodig voor economische gerelateerde kwesties. Daarnaast wilde Rusland zich, anders dan in de jaren negentig, als een grote mogendheid manifesteren die een veel bredere oriëntatie kent dan alleen Europa.<sup>313</sup> De ouderwetse Sovjet argumenten van soevereiniteit en het non-interventiebeginsel deden weer hun intrede en een aantal autoritaire regimes nam deze stellinginname over.

Tijdens de eerste bijeenkomst van de OVSE sinds het vertrek van Jeltsin, in Wenen in 2000, liet Poetin de agressievere koers duidelijk merken. Zo blokkeerden de Russen een slotverklaring. De Russische delegatie in Wenen betoogde dat

‘the Russian Federation does not consider itself bound by any of the conclusions or recommendations contained in the statement. Equally, it does not consider it possible for the said conclusions and recommendations to be taken into account in the future work of the Organization and its bodies’.<sup>314</sup>

Zij betoogden zelfs dat de OVSE een zodanig verkeerde koers voer dat haar relevantie op het Europese veiligheidstoneel in twijfel kon worden getrokken. Bovendien stelde Igor Ivanov tijdens de Ministeriële Raad in 2000 dat ‘the emerging trend to confine the OSCE to dealing mainly with humanitarian and human rights issues, and this exclusively in the eastern part of the Euro-Atlantic area, is a matter of our concern’.<sup>315</sup> Daarnaast deden de Russen openlijk afstand van hun ideaal om de OVSE te hervormen tot een pan-Europese veiligheidsorganisatie. De Russische minister van Buitenlandse Zaken, Vladimir Tsjizov, verklaarde tijdens de Ministeriële Raad te Maastricht in 2003 dat ‘we do not mean that the OSCE should direct all the remaining organisations... Perhaps, earlier we had too high

---

<sup>313</sup> *Appeal of the CIS Member States to the OSCE partners*, op de 514ste bijeenkomst van de Permanente Raad van de OVSE, Astana 15 september 2004, en *Declaration by the nine heads of state of the CIS on the state of affairs in the OSCE* (8 juli 2004) op de 526ste bijeenkomst van de Permanente Raad, beschikbaar in Engels op Beschikbaar op: [http://www.in.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?](http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?).

<sup>314</sup> Toespraak Russische delegatie tijdens de Ministeriële Raad te Wenen op 28 november 2000, MC.DEL/148/00 beschikbaar op: [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>315</sup> Igor S. Ivanov verklaring op de achtste Ministeriële Raad te Wenen 2000, M.C.DEL/127/00, p.3.

expectations with regard to this Organization'.<sup>316</sup> Bovendien waarschuwde Moskou de OVSE dat zij moest oppassen om geen marionet van bepaalde staten of groepen staten te worden. Bovendien wierp de OVSE volgens hen nieuwe scheidslijnen in Europa op.<sup>317</sup>

In juli en september 2004 formaliseerden de Russen in samenwerking met Armenië, Wit-Rusland, Kazachstan, Kirgizië, Moldavië, Tadzjikistan, Oekraïne en Oezbekistan hun kritiek door het indienen van twee documenten: de 'Moskou Verklaring' en het 'Astana Pleidooi'.<sup>318</sup> In deze documenten verklaarden de landen dat 'de OVSE niet in staat was om zich aan te passen aan de eisen van een veranderde wereld en geen effectieve oplossing kon bieden voor de veiligheids- en samenwerkingsproblemen in het Euro-Atlantisch gebied'.<sup>319</sup> De OVSE kon derhalve de nationale belangen van deze staten niet langer behartigen en zij betoogden dat hun steun voor de Organisatie afhankelijk was van hervormingen die hun nationale belangen dienden.<sup>320</sup> Deze kritiek was gestoeld op drie grote aanklachten: dubbele standaarden en geografische scheefgroei, onbalans tussen de drie dimensies en de onvoltooide institutionalisering van de OVSE.

Allereerst uitte Moskou kritiek op de zogenoemde dubbele standaarden die de OVSE zou hanteren en de geografische schreefgroei. Volgens Moskou richt de OVSE zich onterecht eenzijdig op de landen die ten oosten van Wenen liggen. Deze blik op het Oosten geldt volgens de Russen ook 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. Zo hekelen de Russen het feit dat de OVSE géén rol speelt in conflicten als Noord-Ierland en Baskenland. Rusland vat dit op als het meten met twee maten.<sup>321</sup> De Russische kritiek 'to remove the Eastern imbalance', werd door het Westen meteen weerlegd. De Westerse staten stelden juist dat de prioriteit van de OVSE ligt bij het bevorderen van het democratiseringsproces in Oost-Europa en op de Kaukasus. De reactie van het Kremlin was scherp: de Russen betwisten het Westen het alleenrecht op democratie en verwijten het

---

<sup>316</sup> Vladimir Chizov, 'Transcript of Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov's interview with RIA Novosti on Connection with the upcoming meetings of the OSCE ministerial and Russia-NATO councils', in: Ministerie van Buitenlandse Zaken van Rusland, *Daily News Bulletin*, 2 december 2003, beschikbaar op [www.in.mid.ru](http://www.in.mid.ru).

<sup>317</sup> Toespraak Russische delegatie tijdens de Ministeriële Raad te Maastricht op 1 december 2003 2000MC.DEL/11/03, beschikbaar op: [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>318</sup> Victor-Yves Ghebali, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new lease on life* (Geneva, 2005), p. 14.

<sup>319</sup> Gos-staten, *Moskou Verklaring*, PC.DEL/630 van 8 juli 2004 en het *Astana Pleidooi*: SEC. DEL225 van 16 september 2004. [http://www.in.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?](http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?)

<sup>320</sup> Gos-staten, *Moskou Verklaring*: PC.DEL/630 van 8 juli 2004 en het *Astana Pleidooi*: SEC. DEL225 van 16 september 2004.

<sup>321</sup> Gos-staten, *Moskou Verklaring* en het *Astana Pleidooi*.

Westen pogingen deze op te leggen. Rusland en consorten hebben volgens Terrence Hopmann echter gelijk door te stellen dat de OVSE het Oosten tot zondebok benoemt, terwijl conflicten in het Westen vaak voortkomen uit dezelfde fundamentele problemen. Ook Dunay beaamt dat de OVSE haar samenwerkingsgeest zo nu en dan uit het oog verliest. Dit leidt tot negatieve reacties ten aanzien van de OVSE en bemoeilijkt de consensus.<sup>322</sup>

Deze Russische kritiek over scheefgroei en dubbele standaarden is in het bijzonder gericht naar het ODIHR en haar verkiezingsmissies. Waar de Russen het ODIHR beschouwen als een ongewenste inmenging in binnenlandse aangelegenheden en de institutie het liefst zien verdwijnen, beschouwt het Westen het ODIHR als het kroonjuweel van de Organisatie. Volgens de Russen vaart het ODIHR een Westerse koers en richt zich met name op verkiezingen ten Oosten van Wenen. Hierdoor is zij als verkiezingswaarnemer niet neutraal. Ghebali stelt dat, hoewel een zekere kern van waarheid schuilt in deze Russische aanklacht, de Russen het feit overzien dat interventie niet overal gewenst is. Volgens hem vinden de grootste democratisering- en mensenrechtenproblemen overduidelijk plaats in de voormalige Sovjet-Unie. Ghebali concludeert dat het aanpakken van deze problemen in de ontwikkelde democratieën in het Westen 'would be a waste of resources with no added value.'<sup>323</sup> Hiermee relateert hij de Russische aanklacht. Jens-Hagen Eschenbächer, woordvoerder van het ODIHR, weerlegt deze stelling van Ghebali. Volgens hem zijn de Westerse democratieën niet immuun voor verkiezingsproblemen. Door bijvoorbeeld het gebruik van elektronisch stemmen wordt de geldigheid van de Westerse verkiezingen menig maal in twijfel getrokken. Verkiezingsmissies in het Westen zouden in zijn ogen zeker geen geldverspilling zijn. Bovendien betoogt hij dat een stilzwijgende afspraak bestaat tussen de EU-lidstaten om geen waarnemers in OVSE-verband uit te zenden naar elkaars verkiezingen.<sup>324</sup> Volgens hem werkt deze afspraak een toenemend Russisch ongenoegen in de hand en brengt de legitimiteit van de verkiezingsmissies aan het wankelen. Tot slot hekelen de Russen de rol van het ODIHR in de zogenoemde gekleurde revoluties in een aantal voormalige Sovjetstaten. Deze Russische afkeer jegens het ODIHR leidt er volgens de altijd optimistische David Galbreath toe dat inmenging van de OVSE in toekomstige revoluties hoogst onwaarschijnlijk zal zijn.

---

<sup>322</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 78.

<sup>323</sup> Victor-Yves Ghebali, 'The Russian Factor in OSCE crisis: a Fair examination', in *Helsinki monitor* nr. 3 p. 184-187 (2005), p. 186.

<sup>324</sup> Jens-Hagen Eschenbächer, 'Observing Elections in Long Standing Democracies: Added Value or Waste of Money?', In: *OSCE Yearbook 2010*, p. 247-263, (Baden-Baden, 2010), p. 262-263.

Galbreath concludeert dat het kroonjuweel van de OVSE ‘may be the catalyst for the ending of the OSCE altogether’.<sup>325</sup>

Een tweede kritiekpunt betreft de onbalans tussen de drie dimensies. De Russen pleiten voor een agenda die zich weer richt op de traditionele beginselen die tijdens de Koude Oorlog de boventoon voerden: onschendbaarheid van de grenzen, het soevereiniteits- en het non-interventiebeginsel.<sup>326</sup> De OVSE besteedt in Russische ogen, onterecht, te veel aandacht aan de menselijke dimensie ten koste van de andere twee dimensies.<sup>327</sup> Moskou wil de menselijke dimensie ondergeschikt maken aan harde veiligheidskwestie. Deze Russische eis rikt volgens Ghebali echter naar het meten met twee maten. Volgens hem richt Moskou zich met name op gelijkheid tussen de grote en machtige landen en doelt zij niet op soevereine gelijkheid voor kleine staten, zoals Moldavië en Georgië.<sup>328</sup> Indien de Russische eis om het normatieve *acquis* van de OVSE ondergeschikt te maken aan harde veiligheidskwestie wordt ingewilligd dan zou haar geloofwaardigheid als een internationale normbevorderaar wegvagen. Door haar gebrek aan materiële slagkracht kan de OVSE niet meer bijdragen dan haar morele gezag. Juist haar morele gezag staat door de Russische eisen enorm onderdrukt. Gheciu betoogt dat in het geval het morele gezag van de OVSE zou verdwijnen, haar normatieve beginselen op de tocht staan, het onduidelijk is of de OVSE nog een belangrijke rol kan vertolken op het internationale veiligheidstoneel. Het Russische ongenoegen draagt in haar ogen dan ook bij tot de marginalisering van de organisatie.<sup>329</sup>

De laatste klacht refereert aan de onvoltooide institutionalisering van de OVSE die, aldus de Russen, leidt tot een overvloed van pragmatiek en oppervlakkige regelgeving. Volgens Moskou moet de OVSE flink hervormen. De Russen pleiten voor een juridisch bindend handvest voor de Organisatie. Dit zou de buitensporige politieke autonomie van de Voorzitter, de LTM's en in het bijzonder het ODIHR terug dringen. Daarnaast zouden deze hervormingen ook leiden tot een transparanter bestuurlijk en financieel management. Indien de Organisatie niet drastisch zou hervormen, zou zij volgens de Russen ‘be doomed to failure’.<sup>330</sup> Bovendien klaagt Moskou over de afwezigheid van duidelijke spelregels die het Westen de kans bieden om de OVSE te domineren onder het mom van flexibiliteit en

---

<sup>325</sup> David J. Galbreath, ‘Putting into revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region’, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, nr. 2 (2009) p. 161-180, p. 177.

<sup>326</sup> GOS-staten, *Moskou Verklaring*, Moskou 3 juli 2004.

<sup>327</sup> Ghebali, ‘The Russian Factor in OSCE crisis: a Fair examination’, p. 185.

<sup>328</sup> GOS-Staten, *Astana Pleidooi*, (Astana, 15 september 2004).

<sup>329</sup> Alexandra Gheciu, *Securing Civilization?*, p. 8.

<sup>330</sup> OVSE Permanente Raad, 2001a, 2001b, 2005a, 2005b en de OVSE ministeriële raad 2006a. PC DEL/457/01 van 22 juni 2001 en PC.DEL/480/01 van 28 juni 2001, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org).

pragmatisme. Zo gaat de OVSE volgens Moskou te vaak op de knieën voor de EU en de NAVO. Hierdoor marginaliseert zij zichzelf in het Europese veiligheidslandschap. Volgens Ghebali zijn de Russische aanklachten overdreven, maar benadrukt hij wel dat de OVSE lijdt onder de afwezigheid van duidelijke richtlijnen.<sup>331</sup> De OVSE is één van de weinige internationale organisaties zonder een mandaat of handvest dat haar doelen en structuren uitwerkt. Door de afwezigheid van een internationale juridische status, sterke secretaris-generaal en zonder een echte *peacekeeping*-capaciteit kan de OVSE volgens Ghebali dan ook niet concurreren met andere organisaties.<sup>332</sup> Ghebali ondersteunt dan ook het Russische voorstel om een standregelgeving in te voeren.

Naar aanleiding van de Russische aanklachten maar ook in reactie op kritiek van andere deelnemende staten en OVSE-instellingen, is binnen de OVSE een hervormingsdebat ontstaan. Tijdens de Ministeriële Raad te Sofia in 2004 ontstond een hevig debat tussen Rusland en een aantal Westerse staten. Het debat leidde tot de oprichting van een comité bestaande uit ‘seven eminent persons with knowledge of the OSCE... including persons from participating states hosting field presence’, ter versterking van de effectiviteit van de OVSE.<sup>333</sup> Het Rapport van dit comité, ‘Strengthening the effectiveness of the OSCE’, gaat in op een aantal Russische kritiekpunten in inzake het ODIHR en in het bijzonder de verkiezingsmissies. Het ODIHR zou zich enkel moeten richten op lopende verkiezingsproblemen, zoals de introductie van nieuwe technologieën, standaarden en een periodieke update van het handboek inzake verkiezingwaarneming.<sup>334</sup> De voorgestelde hervormingen in het Rapport voldoen echter niet aan de eisen van de GOS-staten. De hervormingen zijn volgens hen te oppervlakkig en beperken zich tot management en technische verbeteringen.<sup>335</sup> De Russen pleiten opnieuw voor een OVSE die terugkeert als een organisatie van interstatelijke aard ‘for the benefit of all its members by clear rules fully reflecting its interstate nature’.<sup>336</sup> Dit zou betekenen dat de OVSE zich bezig moet houden met transnationale activiteiten en zich niet meer roert in binnenlandse aangelegenheden, zoals verkiezingen en mensenrechten.

---

<sup>331</sup> Ghebali, ‘Where is the OSCE going?’, p. 68.

<sup>332</sup> Ghebali, ‘The Russian Factor in OSCE crisis: a Fair examination’, p. 187.

<sup>333</sup> Besluit van de Ministeriële Raad te Sofia 2004, *Establishment of a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, MC.DEC/16/04 beschikbaar op: [www.osce.org/documents/MCS/2005/02/4324\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/MCS/2005/02/4324_en.pdf).

<sup>334</sup> Panel of Eminent Persons, *Common purpose: Towards a More Effective OSCE*, p. 16.

<sup>335</sup> Ghebali, ‘Where is the OSCE going?’, p. 66.

<sup>336</sup> ‘Russia offers proposals on OSCE Reform’, *Diplomatic Panorama*, 14 september 2005.

Binnen het bovengenoemde hervormingsdebat lijkt, op een aantal kleine institutionele kwesties daargelaten, een onoverbrugbare kloof te bestaan tussen de twee grootmachten. De raad in Sofia gaf volgens Vladimir Socor, Hongaarse politiek analist op het gebied van Oost-Europese zaken aan de *James Town Foundation*, dan ook een ‘verzuipende Organisatie’ weer. Een organisatie die bereid noch in staat is om de confrontatie met Moskou aan te gaan.<sup>337</sup> Daarnaast vraagt Socor zich ook af of de OVSE eigenlijk nog tekenen van leven vertoont. Hij stelt dat ‘while the UN is incapable of enforcing its own resolutions, it can at least cite them ritualistically year after year and they form generally accepted reference material’, kan de OVSE, door het Russische veto bij elk voorstel dat het land tegen staat, niet eens consensus bereiken over een jaarlijkse slotverklaring.<sup>338</sup>

Volgens Sergei Karaganov, een toonaangevende Rusland-deskundige wiens mening als muziek in de oren van het Kremlin klinkt, is er dan ook maar één oplossing voor het Russische ongenoegen: de invoering van een moderne versie van het ‘Concert van Europa’. Zo betoogt Karaganov ‘a concert of great powers is not a perfect way to run the world but it is certainly better than anarchy. If we cannot revamp the UN Security Council, and there is no indication that we could, then a concert of great powers is our best bet. It is not pretty but it works’.<sup>339</sup> Ook volgens Jakub Godzimirski, onderzoeker aan het *Norsk Utenrikspolitik Institutt* te Oslo, zijn de Russische belangen beter behartigd in een meer exclusieve organisatie op het Europese veiligheidstoneel dan in de OVSE. In de OVSE is Rusland slechts een van haar 55 gelijken.<sup>340</sup>

### § 3.2.2 *Het Westen: ‘The West have placed the OSCE on a slippery slope’.*<sup>341</sup>

De Amerikanen en de West-Europeanen leggen binnen de CVSE/OVSE de nadruk op de menselijke dimensie, gericht op de rechtsstaat, democratisering en mensenrechten, terwijl de Russen vooral waarde hechten aan de eerste dimensie. Een ander significant verschil tussen beide partijen toen en nu is dat de Westerse landen de CVSE/OVSE niet beschouwen als de overkoepelende veiligheidsorganisatie in Europa, maar slechts als een van de spelers in de

<sup>337</sup> Victor-Yves Ghebali, ‘The 11th meeting of the OSCE Minsiterial Council: Political deadlock and institutional change’, in: *Helsinki Monitor 2004, nr. 1*, p. 1-12, p. 2.

<sup>338</sup> Victor-Yves Ghebali, ‘The 11th meeting of the OSCE Minsiterial Council: Political deadlock and institutional change’, in: *Helsinki Monitor 2004, nr. 1*, p. 1-12, p. 2.

<sup>339</sup> Sergei Karaganov geciteerd in Jacob M. Godzimirski, ‘Russia and the OSCE. From High expectations to denial?’, in: Elena Wilson Rowe en Stina Torjesen, *The Multilateral dimension in Russian foreign policy* (Londen, 2009), p. 127.141.

<sup>340</sup> Jakub M. Godzimirski, ‘Russia and the OSCE: From high expectations to Denial?’, in: Elena Wilson Rowe en Stina Torjesen, e.a., *The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy*, p. 121-141 (2008), p. 140.

<sup>341</sup> Victor-Yves Ghebali, ‘The 12th meeting of the OSCE Ministerial Council (Sofia 2004): The limits of political escapism?’, in: *Helsinki Monitor 2005 nr1*, p 23-35, p 34.

Europese veiligheidsarchitectuur. Hoewel we in de vorige paragraaf hebben kunnen zien dat een aantal auteurs de Russen verantwoordelijk acht voor de crisis binnen de OVSE, gaat het Westen niet vrijuit. Volgens Victor-Yves Ghebali komt een groot deel van de huidige crisis voor de rekening van het Westen. Het Westen is in de ogen van Ghebali te lang doof en blind geweest voor de Russische misstanden. Zo verwijt hij het Westen dat zij de Russische tweeledige rol als zowel partij en bemiddelaar in de bevroren conflicten in Transnistrië en Zuid-Ossetië heeft verwelkomd en lange tijd hierbij geen kritische vragen stelde.<sup>342</sup> Vladimir Socor beaamt de uitspraak van Ghebali. Hij betoogt dat het uitblijven van een Westerse afkeuring een regelrechte vernedering is voor de democratische beginselen. Bovendien ging het Westen uiteindelijk door de knieën voor een aantal Russische eisen die belangrijke gevolgen hadden voor de OVSE, zoals de hervormingen van de LTM's. Het Westen offerde menig maal haar principes op in het voormalige Sovjetgebied om een escalatie met Rusland te voorkomen en haar economische belangen in de regio veilig te stellen. Ghebali concludeert dat het Westen 'have placed the OSCE on a slippery slope of unilateral concessions'.<sup>343</sup> Het Westen is dan ook deels schuldig aan de erosie van de geloofwaardigheid van de OVSE als een normatieve organisatie.<sup>344</sup>

Niet alleen lijkt de kloof tussen Oost en West zich opnieuw te verdiepen, ook is een wetenschappelijk debat ontstaan over de vraag of recente geschillen tussen de Verenigde Staten en de verschillende Europese staten, in het bijzonder in de context van de oorlog in Irak, een permanente kloof binnen de trans-Atlantische veiligheidsgemeenschap hebben veroorzaakt. Zo betoogt Michael Cox, Britse professor internationale betrekkingen aan de *London School of Economics*, in zijn invloedrijke artikel 'Beyond the West: Terrors in Transatlantia' dat de trans-Atlantische gemeenschap in de eenentwintigste eeuw in een diepe crisis is beland. Cox concludeert dat de crisis over de oorlog in Irak een onomkeerbare klap heeft uitgedeeld en dat 'a Rubicon of sorts has been crossed'.<sup>345</sup> Andere wetenschappers nuanceren de stelling dat de trans-Atlantische veiligheidsgemeenschap op zijn retour is. Naar oordeel van Vincent Pouliot, assistent professor aan de *McGill University* te Montréal, wordt een veiligheidsgemeenschap niet gekarakteriseerd door de afwezigheid van conflicten tussen

---

<sup>342</sup> Victor-Yves Ghebali, 'The 11th meeting of the OSCE Ministerial Council: Political deadlock and institutional change', in: *Helsinki Monitor 2004*, nr. 1, p. 1-12, p. 2.

<sup>343</sup> Victor-Yves Ghebali, 'The 12th meeting of the OSCE Ministerial Council (Sofia 2004)', p. 34.

<sup>344</sup> Victor-Yves Ghebali, 'The 12th meeting of the OSCE Ministerial Council (Sofia 2004)', p. 34.

<sup>345</sup> Michael Cox, 'Beyond the West: Terrors in Transatlantia', in *European Journal of International Relations*, 11/2 (2005), p. 203-33, en Vincent Pouliot, 'The Alive and Well Transatlantic Security Community: A Theoretical Reply to Michael Cox', in *European Journal of International Relations*, 12/1 (2006), p. 208.



de lidstaten, maar door vreedzaam oplossen ervan.<sup>346</sup> De huidige spanningen in de trans-Atlantische gemeenschap hoeven niet per definitie de ondergang van de gemeenschap in te luiden. Hoewel onenigheden tussen de lidstaten belangrijk zijn, is het gebruik van militaire middelen om conflicten op te lossen niet aan de orde.<sup>347</sup> Bovendien bestaat er een fundamenteel verschil tussen de spanningen in het Westerse kamp en tussen het Westen en het voormalige Sovjetgebied. De Westerse verschillen centreren zich rond beleidskwesties en de middelen om internationale strategieën te implementeren. De oploeiende spanningen tussen het Westen en Oosten binnen de OVSE worden in het bijzonder veroorzaakt door de verschillende opvattingen over normen en waarden. Ondanks de geschillen in het Westerse kamp, is het Westen volgens Ghebali echter aan zet om de OVSE te redden van hetzelfde lot als de Volkenbond. De vraag is in hoeverre het Westen bereid is om de erfenis van het Helsinki-proces en het *acquis* van de OVSE te beschermen.

*VS: 'what the US regards as democratization, Russia takes as destabilization'*.<sup>348</sup>

De Verenigde Staten waren nooit een enthousiaste voorstander van de CVSE en later de OVSE. Tijdens de Koude Oorlog en de periode direct na de ontmanteling van de Sovjet-Unie hechtte Washington enige waarde aan de Organisatie. In de jaren tachtig gebruikte zij de CVSE voornamelijk als een decor voor wapenonderhandelingen. In de vroege jaren negentig zagen de Amerikanen de Organisatie als een bruikbaar forum voor regionale interventie. Later beschouwden zij de OVSE voornamelijk als een forum om Russische steun te genereren voor de NAVO-uitbreidingen. Tegenwoordig richtten de Amerikanen zich voornamelijk op conflicten buiten Europa. Op het internationale toneel hechtten de Verenigde Staten dan ook meer belang aan de Verenigde Naties en in Europa kozen zij voor de NAVO en de EU. De veranderende veiligheidsdreigingen zijn volgens Pál Dunay de belangrijkste oorzaak van de Amerikaanse desinteresse 'as the earlier need for a constructive role with Russia in Europe began to fade'.<sup>349</sup> Ondanks de schommelende interesse van de Amerikanen in de OVSE, hebben zij onmiskenbaar veel invloed in de Organisatie. Zonder Amerikaanse instemming komt er binnen de OVSE in de praktijk weinig van de grond.

De Amerikaanse houding ten aanzien van de OVSE werd in het bijzonder negatiever tijdens het presidentschap van George W. Bush. Bush nam een kritische houding aan ten

---

<sup>346</sup> Michael Cox, 'Beyond the West: Terrors in Transatlantia', p. 210.

<sup>347</sup> Ibidem, p. 215.

<sup>348</sup> Wolfgang Zellner, 'Russia and the OSCE: From high hopes to disillusionment', in: *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, nr. 3, p. 389-402 (Oktober, 2005), p. 393.

<sup>349</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 66.

aanzien van vrijwel alle internationale organisaties. Deze desinteresse werd weerspiegeld in de ondervertegenwoordiging van Amerikaanse ministers tijdens de Ministeriële Raden. Zo was de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, met uitzondering van 2003 waar Colin Powell Maastricht bezocht<sup>350</sup>, tijdens de eerste termijn van Bush niet aanwezig. In plaats van de Minister stuurden de Amerikanen een assistent-staatssecretaris naar de Ministeriële Raad in Helsinki, terwijl de minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, Rusland vertegenwoordigde. Deze ondervertegenwoordiging wijst volgens Hopmann op de minachting van Bush van multilateralisme in het algemeen en in het bijzonder van de OVSE.<sup>351</sup>

Tijdens de tweede termijn van Bush werd de internationale politieke agenda van de Verenigde Staten nog verder vernauwd. De president betoogde in zijn tweede *inaugural address* op 20 januari 2005:

‘All who live in tyranny and hopelessness can know: the United States will not ignore your oppression, or excuse your oppressors. When you stand for your liberty, we will stand with you. Democratic reformers facing repression, prison, exile can know: America sees you for who you are – the future leaders of your free country’.<sup>352</sup>

Twee weken later verklaarde Bush tijdens de jaarlijkse presidentiële toespraak over *State of the Union*:

‘The United States has no right, no desire, and no intention to impose our form of government on anyone else. That is one of the main differences between us and our enemies... Our aim is to build and preserve a community of free and independent nations, with governments that answer to their citizens, and reflect their own cultures. And because democracies respect their own people and their neighbors, the advance of freedom will lead to peace’.<sup>353</sup>

De overeenkomst tussen deze twee uitspraken is overduidelijk. Beide uitspraken weerspiegelen de missionaire ijver waarmee de Verenigde Staten onder het toenmalige leiderschap haar internationale agenda najoeg. De Amerikanen maken zich sterk voor het

---

<sup>350</sup> In 2003 was Nederland Voorzitter van de OVSE. De Amerikanen waren vanaf het Nederlandse voorstel enthousiast en steunden de Nederlanders bij hun lobby.

<sup>351</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, in: *OSCE Yearbook 2008*, (Baden-Baden 2008), p. 78.

<sup>352</sup> George W. Bush, *President Sworn-In to Second Term*, p.2, 20 januari 2005, Beschikbaar op: [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/200501201.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/200501201.html).

<sup>353</sup> State of the union address, Washington, 2 februari 2005, [www.Whitehouse.gov/mews/releases/2005/02/print/20050202-11.html](http://www.Whitehouse.gov/mews/releases/2005/02/print/20050202-11.html).

verspreiden van democratie in de wereld en spreken menig maal hun zorgen uit over het comittent van Rusland aan de democratie in eigen land. Bovendien waarschuwden zij de Russen dat een stagnerende democratie en belemmering van democratische ontwikkelingen in voormalige Sovjetstaten een negatieve invloed zullen hebben op de betrekkingen met het Westen. Met deze waarschuwing joegen zij de Russen tegen zich in het harnas. Het Kremlin betwiste de Amerikanen het alleenrecht op democratie en verweet de Verenigde Staten pogingen deze op te leggen. Zij zag de OVSE als een regionale ondersteuning van de Amerikaanse democratiseringsagenda. De rest was secundair. De selectieve betrokkenheid van Washington ten aanzien van de OVSE wordt mooi weergegeven in de toespraak van een Amerikaanse diplomaat:

‘We must recognize that the OSCE cannot solve every problem, nor should try it. There are certain things this organization does well, such as early warning and conflict prevention, the strengthening of democracy and the rule of law, and promotion of human rights and fundamental freedoms. The OSCE must continue to make this work its first priority’.<sup>354</sup>

De Amerikanen hechten dus voornamelijk belang aan de menselijke dimensie binnen de OVSE. De nadruk op de menselijke dimensie staat echter haaks op de Russische ambitie binnen de OVSE. Wolfgang Zellner legt dan ook de vinger op de zere plek door te stellen dat ‘what the US regards as democratization, Russia takes as destabilization’.<sup>355</sup> Deze patstelling tussen de Verenigde Staten en Rusland leggen de beperkingen van een organisatie met een zwakke structuur en consensusbeginsel bloot. De OVSE is dan ook steeds vaker slachtoffer van unilaterale besluitvorming of coalitievorming die de normatieve basis van de OVSE schenden.

Ondanks de missionaire ijver waarmee de Amerikanen hun agenda binnen de OVSE najoegen, konden zij zelf op internationale kritiek rekenen op bijvoorbeeld de behandeling van krijgsgevangenen. Zo lag de Amerikaanse prioriteit na de aanslagen in 2001 bij terrorismebestrijding, wat betekende dat de OVSE geen sterk standpunt kon innemen tegen mensenrechtenschendingen. In tegenstelling tot de uitspraak van onder andere Condoleezza Rice, toenmalig veiligheidsadviseur, dat de Verenigde Staten zich na de aanslagen in de context van de OVSE nog steeds actief in zou zetten voor de mensenrechten, is de

---

<sup>354</sup> De Amerikaanse afvaardiging, Toespraak ASRC, door Douglas Davidson, tijdens de Jaarlijkse Security Review Conference, sessie 4: ‘the way forward’, (Wenen, 24 juni 2004).

<sup>355</sup> Zellner, Wolfgang, ‘Redefining the OSCE’s Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress’, p. 578.

Amerikaanse kritiek op mensenrechtenmisstanden juist afgenomen.<sup>356</sup> De Amerikanen wilden de Russische medewerking aan de militaire strijd in Afghanistan, zoals het verstrekken van inlichtingen en militaire steun, niet verliezen. Zij offerden liever hun principes in Oost-Europa op dan de Russische steun en hun economische belangen in de waagschaal te leggen.

Buiten de huidige nadruk op het democratiseringsproces nemen de Amerikanen op de lange termijn een pragmatische houding aan ten aanzien van de OVSE. Zij maken zich sterk voor veiligheidskwesties, zoals terrorisme, terwijl zij nauwelijks aandacht schenken aan de traditionele veiligheidskwesties, zoals het CSE-Verdrag. Volgens de Amerikaanse visie bestaat er op het Europese continent geen conflict meer dat kan worden opgelost middels traditionele wapenbeheersing. Zo stelde de Amerikaanse Ambassadeur: 'we are against negotiating new traditional style arms control/CSBM's, although we may be willing to consider specific proposals if there is a clear security need to be addressed'.<sup>357</sup> Daarentegen steunden zij wel de wapenbeheersingsafspraken op het gebied van de menselijke dimensie, zoals het Document over *Small Arms and Light Weapons* (SALW), of gerelateerd aan terrorismebestrijding, zoals Document over *Man-deportable Air-Defense Systems* (MANPADS). Daarnaast benadrukten de Amerikanen dat zij tegen terugkerende onderwerpen in verschillende fora zijn: 'we are against opening duplicate negotiations on issues, e.g. on WMD [Weapon of Mass Destruction], already being negotiate elsewhere. We are open to appropriate OSCE reinforcing measures'.<sup>358</sup> Tegelijkertijd staan zij ook sceptisch tegenover de toekomst van de economische en milieudimensie, wat gezien de huidige staat van deze dimensie geen slechte inschatting is. De Amerikaanse staatssecretaris, Colin Powell, stelde dat de Verenigde Staten ervoor openstaan 'to increase the OSCE's activities to promote security and economic development, but not at the expense of the OSCE's core democracy and human rights work'.<sup>359</sup> De Amerikanen hechten dus weinig waarde aan zowel de politiek-economische- als de milieu-economische dimensie waar juist de Russen de nadruk op leggen.

De Verenigde Staten zijn er daarnaast geen voorstander van om de OVSE te hervormen in een organisatie met een permanente bureaucratie. Zij pleiten voor het behoud van de versplinterde en zwakke structuur van de organisatie. Tijdens de Ministeriële Raad te Maastricht in 2003 spraken de Amerikanen, als enige tegenstander, hun veto uit over het

---

<sup>356</sup> P. Terrence Hopmann, 'The OSCE Response to 9/11', in *European Security after September 11 and the War in Iraq* (Londen, 2005), p. 9.

<sup>357</sup> Toespraak door de Permanente Vertegenwoordiger van de VS, Julie Finley, tijdens de High Level Consultations, Wenen, 13 september 2005, beschikbaar: [osce.usmission.gov](http://osce.usmission.gov).122.

<sup>358</sup> Ididem.

<sup>359</sup> Verklaring van de Amerikaanse Staatssecretaris, Colin Powell, tijdens de Twaalfde Raad van Ministers te Sofia, 7 december 2004, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/38830](http://www.osce.org/mc/38830).

toekennen van een juridische status aan de OVSE.<sup>360</sup> Ook zijn zij grote voorstanders van het autonome karakter van de veldmissies van de OVSE. Washington blokkeert dan ook het debat rondom de versterking van bijvoorbeeld de Secretaris-generaal en de Voorzitter. Wederom staat de visie van de Amerikanen haaks op die van de Russen. Zij pleiten voor een strakkere en minder autonome structuur. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat de tegengestelde verwachtingen van beide landen consensus binnen de OVSE bemoeilijkt.

Daarentegen waren de Amerikanen uitermate enthousiast over de rol van de OVSE in terrorismebestrijding. Zij werden na de aanslagen van 2001 één van de initiatiefnemers om de OVSE onder de aandacht te brengen. Zij pleitten ervoor meer gebruik te maken van de expertise van de OVSE in het grensgebied met Afghanistan. De Amerikaanse afgevaardigden betoogden dat de Organisatie door een grotere betrokkenheid bij antiterrorismebestrijding meer in de belangstelling zou komen te staan van het Amerikaanse Congres en het Witte Huis. De Amerikanen pleitten voor de betrokkenheid van de OVSE bij het trainen van Afghaanse grenswachten in Afghanistan. Volgens Hopmann is dit voorstel echter controversieel. Hoewel de OVSE al enige tijd betrokken is bij het trainen van grenswachten aan de grens van Afghanistan in Turkmenistan, Oezbekistan en Tadzjikistan, zou dit de eerste missie van de OVSE zijn op het territorium van een niet-deelnemende staat. Betrokkenheid van de OVSE in Afghanistan kan volgens critici ertoe leiden dat de OVSE in het Afghaanse moeras wordt getrokken en juist meer imagoschade oploopt. Daarnaast betoogt Hopmann dat door het grote aantal betrokken organisaties het moeilijk is voor de OVSE om een actieve en opvallende rol te spelen die leidt tot politieke steun. Hoewel de Verenigde Staten grotere betrokkenheid eisen in terrorismebestrijding, snijden zij gelijktijdig in hun financiële steun aan de Organisatie. Zij stellen hogere eisen aan de Organisatie zonder haar met de noodzakelijk middelen te voorzien. Hopmann trekt de conclusie dat ‘this effort constitutes a potential diversion of the OSCE’s energy from meeting the needs within the region it has traditionally served, thereby further diluting the Organization’s efforts’.<sup>361</sup>

Volgens Pál Dunay kan de Amerikaanse houding ten aanzien van de OVSE als volgt worden omschreven: de twee factoren die haar beleid bepalen zijn de pragmatische houding op de lange termijn en de ideologische democratiseringagenda op de korte termijn. Volgens Dunay domineert de laatste de Amerikaanse houding ten aanzien van de OVSE, met name

---

<sup>360</sup> Victor-Yves Ghebalj, ‘The 11th meeting of the OSCE Minsiterial Council: Political deadlock and institutional change’, in: *Helsinki Monitor 2004*, nr. 1, p. 1 -12, p. 2 en Amerikaanse standpunt: MC.GAL/5/03/Rev.1 van 27 november 2003.

<sup>361</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, in: *OSCE Yearbook 2008*, (Baden-Baden 2008), p. 84.

onder Bush. Het is volgens Dunay nog niet vast te stellen of de Verenigde Staten de OVSE al ten dode hebben opgeschreven: 'it keeps the OSCE at arm's length and has recourse to it whenever it feels that this is appropriate'.<sup>362</sup> Ook Wolfgang Zellner betoogt dat 'while the US Mission to the OSCE remains active and committed, it has little influence on senior Washington decision-makers'.<sup>363</sup> De houding van de Verenigde Staten ten aanzien van de OVSE is dan ook dubbelzinnig te noemen. Niet alleen streven de Amerikanen hun eigen agenda na, in het bijzonder het bevorderen van het democratiseringsproces in de voormalige Sovjetstaten en terrorismebestrijding, maar lappen zij tegelijkertijd zelf de beginselen van onder andere de menselijke dimensie aan hun laars. De Amerikanen dragen dan ook bij aan de erosie van de normatieve basis van de OVSE en haar geloofwaardigheid als een normatieve organisatie staat enorm onder druk.

#### Europese Unie: de redder van de OVSE?

De relatie tussen de Europese Unie en de OVSE wordt gekarakteriseerd door samenwerking en competitie, en gaat terug op de inzet van de Europese Gemeenschap tijdens de oprichting van de CVSE. Beide organisaties zijn ontstaan uit een collectieve drang naar stabiliteit en vrede op het Europese continent. De EU-lidstaten beslaan bijna de helft van de deelnemende staten van de OVSE. Daarbij komen ook nog de kandidaat-lidstaten die zich richten naar de opvattingen van de Unie. De materiële en financiële middelen van de EU en het feit dat haar lidstaten ongeveer zeventig procent van de begroting en een groot deel van het personeelsbestand op zich nemen, maakt de EU een belangrijke speler binnen de OVSE. Met haar uitbreidingen in oostelijke richting begeeft de Unie zich echter steeds vaker op de traditionele werkvelden van de OVSE. De Europese Unie wordt volgens Hopmann assertiever ten aanzien van Europese veiligheidskwesties, met name in reactie op de afstandelijke houding van de twee voormalige hoofdrolspelers uit de Koude Oorlog. Hopmann betoogt dat de invoering van de het 'Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid' van de EU (GBVB) en de uitbreiding van de haar institutionele capaciteit in conflictpreventie, post-conflict reconstructie en verkiezingswaarneming heeft geleid tot het overnemen van activiteiten van de OVSE.<sup>364</sup> Vaak werden missies van de EU en de OVSE naast elkaar uitgevoerd, zoals het geval was in Bosnië-Herzegovina, de Voormalige Joegoslavische Republiek van Macedonië en Georgië. De hulpmissies van de EU bieden echter meer lucratieve ondersteuning aan de staten zoals in Centraal-Azië en de Balkan dan die van de

<sup>362</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 68.

<sup>363</sup> Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe*, p. 13.

<sup>364</sup> Terrence P. Hopmann, 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', in: *OSCE Yearbook 2008*, (Baden-Baden 2008), p. 84.

OVSE. Een aantal politici in Brussel is dan ook van mening dat de EU de kernactiviteiten van de OVSE door de ruimere politieke en financiële middelen effectiever kan uitvoeren.

Net als de Amerikanen benadrukt de EU voornamelijk de menselijke dimensie van de OVSE, zoals activiteiten ter bevordering van de democratische rechtsstaat en goed bestuur. Zo verklaarde Herman van Rompuy, president van de EU, tijdens de Topconferentie te Astana in 2010 dat ‘we are concerned by the serious and widespread problems of non-compliance with the norms of the so-called human dimension.’<sup>365</sup> Daarnaast pleitte Van Rompuy voor de oplossing van de ‘bevroren conflicten’. De EU noemt het ODIHR, het omvangrijkste orgaan van de menselijke dimensie, het kroonjuweel van de OVSE. De Unie neemt dan ook bijna de volledige begroting van het ODIHR voor haar rekening. Deze eenzijdige focus op de menselijke dimensie kan volgens Dunay leiden tot ‘the feeling of alienation from the EU in those participating states of the OSCE which do not share this agenda and would prefer to see a slower pace of political change.’<sup>366</sup> Bovendien besteden de EU-lidstaten voornamelijk aandacht aan de menselijke dimensie, omdat hun economische belangen in Europa immers beter worden behartigd door de EU zelf. Daarbij heeft de Unie meer vertrouwen in de NAVO als het gaat om haar politiek-militaire belangen. Deze nadruk op de menselijke dimensie, ten koste van de andere twee dimensies, duidt op een selectieve betrokkenheid van de EU ten aanzien van de OVSE. De EU spant de OVSE dan ook vaak voor haar karretje als het gaat om de bevorderingen van normen en goed bestuur in de regio’s waar zij andere belangen heeft, zoals energiebelangen in Centraal-Azië. Bovendien gebruikt de EU de OVSE als legitimatie om te opereren in gebieden die buiten haar territorium vallen.

Hoewel de EU op papier één van de invloedrijkste spelers is binnen de OVSE, komt daar in de praktijk weinig van terecht. Ook de literatuur besteedt beduidend minder aandacht aan de rol van de EU binnen de OVSE dan bijvoorbeeld aan die van de Russen. Bovendien voeren de EU-lidstaten nog nauwelijks nationaal het woord binnen de OVSE. Dit gezamenlijke standpunt heeft echter ook een prijs: bij het zoeken naar overeenstemming binnen de Unie komt het uiteindelijke standpunt in het algemeen neer op een de gemeenschappelijke deler. Met andere woorden: het spreken met één stem kan ten koste gaan van de kracht en duidelijkheid van de ingenomen standpunten. Bovendien blijven twee lidstaten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, binnen de OVSE op eigen titel opereren. Dit doet niet zozeer af aan de invloed van het blok van de EU, maar beperkt wel de reikwijdte van

---

<sup>365</sup> Herman van Rompuy, President van de Europese Raad tijdens de Topconferentie te Astana 1 december 2010, SUM.DEL/63/10.

<sup>366</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 73.

de discussies binnen de Unie om tot gemeenschappelijke standpunten te komen. Volgens Wolfgang Zellner is het toenemende belang van de EU-lidstaten binnen de OVSE en hun onvermogen consensus te sluiten een belangrijke factor in de huidige crisis van de Organisatie. Het gebrek aan consensus en zwakke standpunten van de EU, weerhoudt de OVSE van het innemen van een kritische houding ten aanzien van schendingen van haar beginselen. Zellner concludeert dat zonder consensus binnen de EU, consensus binnen de OVSE slechts op een dergelijk minimaal niveau kan plaatsvinden dat de OVSE geen substantiële veranderingen kan doorvoeren en uiteindelijk bijdraagt aan de marginalisering van de Organisatie.<sup>367</sup>

Een goed voorbeeld van het onvermogen van de EU om tot een gezamenlijk standpunt te komen is de gang van zaken tijdens de benoeming van Kazachstan tot Voorzitter van de OVSE. Zo kon het Kazachstaanse Voorzitterschap op de steun van bijna alle lidstaten rekenen, maar slechts het Verenigd Koninkrijk sprak zijn veto uit. Ook blokkeerde het Verenigd Koninkrijk, samen met de Verenigde Staten, het hervormingsproces van de OVSE. Deze verdeeldheid binnen de EU dwarsboomt de besluitvorming binnen OVSE over veel veiligheidskwesties. Bovendien behoedt deze verdeeldheid de EU tot het spelen van een bemiddelende rol tussen met name de Verenigde Staten en Rusland.<sup>368</sup> Ondanks de moeilijkheden binnen de EU tot het bereiken van consensus, beschouwt Hopmann de Unie door haar relatieve homogene lidmaatschap als een goed alternatief voor de OVSE. Deze opvatting wint aan steun door de botsende houdingen tussen de Verenigde Staten en Rusland die consensus onmogelijk maakt.<sup>369</sup> Volgens Zellner is de EU echter de sleutel om de kloof tussen de Verenigde Staten en Rusland te dichten. Zellner pleit dan ook voor een actievere EU binnen de OVSE.<sup>370</sup>

### **§ 3.3 CSE-Verdrag: ‘a poor omen for the future of the OSCE’<sup>371</sup>**

De toenemende kloof tussen West en Oost binnen de OVSE wordt pijnlijk zichtbaar in het debat rond het ‘Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa’ (CSE-verdrag). Deze belangrijke Europese wapenbeheersingsafspraken zijn formeel slechts indirect verbonden aan

---

<sup>367</sup> Wolfgang Zellner, ‘Redefining the OSCE’s Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are delaying Progress’, in *Gheballi, Conflicts, Securite Coopération et securite. (Brussel, 2006)*, p. 584.

<sup>368</sup> Wolfgang Zellner, ‘Redefining the OSCE’s Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are delaying Progress’, in *Gheballi, Conflicts, Securite Coopération et securite. (Brussel, 2006)*, p. 584.

<sup>369</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, in: *OSCE Yearbook 2008*, (Baden-Baden 2008), p. 81.

<sup>370</sup> Wolfgang Zellner, ‘Redefining the OSCE’s Future’, p. 584.

<sup>371</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, p. 82.



de OVSE. Toch werd dit Verdrag ondertekend tijdens de Topconferentie van de OVSE te Parijs in 1990. Door de ineenstorting van het Warschaupact een jaar na de ondertekening, was het CSE-Verdrag onmiddellijk weer aan vernieuwing toe. Een aangepaste versie, het 'Bestendig Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa' (A-CFE), werd in 1999 tijdens de Topconferentie te Istanbul ondertekend. Dit Verdrag stelt limieten op voor conventioneel materiaal, zoals de inzet van tanks, zware artillerie, gevechtsvliegtuigen en troepen tussen de Atlantische Oceaan en de Oeral. Het belang van het Verdrag ligt in de bevordering van de transparantie op het gebied van zwaar militair materieel en daarmee het versterken van het onderlinge vertrouwen tussen de verdragsstaten. Tot op de dag van vandaag hebben slechts een handjevol landen de aangepaste versie geratificeerd, waaronder Wit-Rusland, Kazachstan en Oekraïne. De NAVO-lidstaten hebben hun ratificatie afhankelijk gemaakt van de volledige naleving van de Russische toezeggingen in Istanbul: de terugtrekking van Russische gewapende troepen uit Georgië en Moldavië. Rusland ontkent echter elk verband tussen deze toezeggingen en de ratificatie van het Aangepaste CSE-verdrag. Op 13 juli 2007 schortte de Russische premier Vladimir Poetin het Bestendig CSE-verdrag op. Deze opschorting ondermijnt volgens Hopmann het gehele regime van conventionele wapenbeheersing in Europa.<sup>372</sup> Ook tijdens het Corfu-proces en de Topconferentie in Astana zijn geen doorbraken bereikt. Istanbul luidt dan ook het begin in van een steeds openlijker controverse tussen een Westers kamp, aangevoerd door Washington, en een Russisch kamp, gesteund door een deel van de voormalige Sovjetrepublieken.

De slepende ratificatiekwesie van het aangepaste CSE-verdrag is slechts een klein onderdeel van de bredere context, maar wel een kwesie die grote gevolgen kan hebben voor de toekomst van coöperatieve veiligheid in Europa. De opschorting van het Verdrag kan mogelijk het begin inluiden van het einde van het conventionele wapenbeheersingsregime. De directe militaire consequenties van een dergelijke ontwikkeling kan een onbalans in de regionale strijdmacht in bijvoorbeeld Armenië en Azerbeidjaan veroorzaken. Sinds de opschorting weigert Rusland de door het CSE-verdrag voorgeschreven informatie over zijn conventionele strijdkrachten te delen met andere verdragsstaten. Inspectieteams van andere verdragsstaten zijn er niet meer welkom. Sinds 2007 zijn meer dan honderd verzoeken van NAVO-lidstaten door Rusland afgewezen.<sup>373</sup> Nog veel belangrijker is de openlijke

---

<sup>372</sup> Terrence P. Hopmann, 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', p. 82.

<sup>373</sup> *Brief regering: Stand van zaken m.b.t. het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2012*, 22 december 2011, beschikbaar op: [www.europa-nu.nl/id/vivi92m3fpjy/broef\\_regering\\_stand\\_van\\_zaken\\_m\\_b\\_t\\_het](http://www.europa-nu.nl/id/vivi92m3fpjy/broef_regering_stand_van_zaken_m_b_t_het).

ineenstorting van het tastbare symbool voor gemeenschappelijke veiligheid in Europa. Indien het CSE-verdrag uitdraait op een mislukking zal slechts het ‘Document van Wenen’ uit 1990 overblijven als het belangrijkste document op het gebied van wapenbeheersing. Dit is er mager, aangezien veel van de daarin opgenomen bepalingen en voorwaarden zijn verouderd.<sup>374</sup> Mocht ook het Weense Document worden opgeschort dan zou een groot deel van de inhoud van de politiek-militaire dimensie verloren gaan. De politiek-militaire dimensie was van oudsher een belangrijke dimensie en diende als balans voor andere dimensies. Het hele bestaan van de OVSE is gebaseerd op de balans tussen de drie dimensies. Als één van deze elementen weg zou vallen, bestaat de kans dat de hele constructie instort. De opschorting van het CSE-verdrag brengt de balans tussen de dimensies in gevaar. Wat op het spel staat is niets minder dan het coöperatieve veiligheidsbeleid in Europa. Ghebali komt dan ook tot de slotsom dat ‘the development of the political-military dimension is now hostage to the deadlock on the ACFE-Treaty.’<sup>375</sup>

Volgens Hopmann heeft de patstelling ten aanzien van het CSE-verdrag op de korte termijn echter weinig consequenties, omdat de meeste deelnemende staten over een beperkte defensiebegroting beschikken en moeten bezuinigen op hun strijdkrachten. Bovendien hebben de meeste deelnemende staten andere prioriteiten. Het is het volgens Hopmann dan ook onwaarschijnlijk dat staten op de korte termijn hun conventionele strijdkrachten in Europa drastisch zullen uitbreiden. Op de lange termijn heeft het uitblijven van een bevestiging echter grote gevolgen. Dit kan leiden tot zeer stroeve en moeilijke conventionele wapenbeheersingsonderhandelingen in de toekomst. Dit klemt des te meer indien één van de verdragsstaten beschikken over grotere financiële middelen om hun conventionele strijdkrachten weer uit te breiden. Hoewel dit volgens Hopmann in de nabije toekomst niet tot een nieuwe Koude Oorlog zal leiden, kan een conventionele wapenwedloop de vrede in Europa instabieler dan in de jaren tachtig maken. Daarnaast heeft de val van het conventionele strijdkrachtenregime ook directe gevolgen voor de OVSE. Hopmann betoogt dan ook dat ‘the future of the OSCE cannot be separated from the future of continent-wide arms control and the collapse of the latter is a poor omen for the future of the former’.<sup>376</sup>

Daarnaast heeft Rusland ook reserves bij de uitbreidingen van de NAVO in oostelijke richting. De beslissing van de Verenigde Staten om een NAVO-basis te openen in Bulgarije en Roemenië schoot Rusland in het verkeerde keelgat. Hoewel geen van deze kwesties een

---

<sup>374</sup> Wolfgang Zellner, e.a., *Identifying the Cutting Edge: the Future Impact of the OSCE*, p. 15.

<sup>375</sup> Vitor-Y., Ghebali, ‘Where is the OSCE going? Present Role and Challenges of a stealth security organization’, in Thierry Tardy, *European Security in Global Context: Internal and External Dynamics*, (New York, 2009), p. 58.

<sup>376</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, p. 82.

directe invloed hebben op de OVSE, dragen zij wel bij aan een verslechterd politiek klimaat binnen de OVSE en ondermijnen de beginselen van de politiek-militaire dimensie.<sup>377</sup> Daarnaast heeft ook het Amerikaanse besluit tot de bouw van een radarstation ter ondersteuning van een raketschild in Polen en Tsjechië geleid tot grote Russische onrust. Met dit besluit deden de Amerikanen de *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT I) en het *Anti-Ballistic Missile-Treaty* (ABM-verdrag) uit 1971 teniet. De Russen beschouwden het, ondanks de Amerikaanse verzekering dat het schild was gericht op Irak en Iran, als een eerste stap naar een raketschild gericht tegen Ruslands *Intercontinental Ballistic Missiles* (ICBM); wat een ondermijning is van de strategische pariteit tussen beide staten. Hoewel geen van deze besluiten van directe invloed zijn op het mandaat van de OVSE, dragen zij wel bij aan een meer vijandiger politiek klimaat dat leidt tot spanningen tussen de deelnemende staten van de OVSE. Tevens maakt dit consensus onmogelijk. Ook de oorlog in Georgië maakte een ratificatie van het CSE-verdrag er niet makkelijker op; het Westen heeft ratificatie afhankelijk gemaakt van de Russische terugtrekking. Het is volgens Terrence Hopmann essentieel dat de partijen het Aangepaste CSE-verdrag snel ratificeren of een nieuw overleg starten voor een aangepast verdrag dat voldoet aan de eisen van de eenentwintigste eeuw. Daarnaast betoogt Hopmann dat het van belang is dat Rusland haar Istanbul-verplichtingen nakomt en haar troepen verwijderd uit de deelnemende staten die hiertoe oproepen. Hij stelt echter wel dat het Westen zich niet moet blindstaren op deze Russische verplichtingen.<sup>378</sup>

Deze nieuwe blokvorming tussen Oost en West leidt er toe dat de OVSE, vanwege haar zwakke institutionele structuur en de consensusregel, steeds vaker slachtoffer is van unilaterale besluitvorming of coalitievorming die de normen en beginselen van de organisatie schenden. Wat op het spel staat is niets meer dan het coöperatieve veiligheidsbeleid in Europa en de normatieve geloofwaardigheid van de Organisatie. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Karel de Gucht, betoogde tijdens de Ministeriële Raad te Brussel ‘as for the CFE-Treaty, it is hostage to the non-implementation of the Istanbul commitments, and Istanbul itself is hostage to the non-resolution of the frozen conflicts’.<sup>379</sup> Een doorbraak in de onderhandelingen over het CSE-verdrag zou een begin kunnen zijn voor een wederopstanding van de eerste dimensie van de OVSE.

---

<sup>377</sup> P. Terrence Hopmann, ‘the OSCE’s role in European and Transatlantic security’, p. 13.

<sup>378</sup> Terrence P. Hopmann, ‘The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?’, p. 89.

<sup>379</sup> Minister Karel de Gucht tijdens de veertiende Ministeriële raad te Brussel, 5 december 2006, MC.DEL86/06 beschikbaar op: [www.osce.org/mc/23009](http://www.osce.org/mc/23009).

### **§ 3.4 De OVSE en de Bevroren conflicten: ‘a broken clock?’<sup>380</sup>**

De verdieping van de kloof tussen Oost en West binnen de OVSE wordt pijnlijk zichtbaar in de onopgeloste, ‘bevroren’ conflicten aan de randen van Europa, waar de botsende invloedssferen de OVSE in haar primaire rol van crisisbeheerser belemmeren. De belangrijkste bevroren conflicten zijn Transnistrië in Moldavië, Nagorno-Karabach (tussen Azerbeidzjan en Armenië), Kirgizië en Abchazië en Zuid-Ossetië in Georgië. Met het voortbestaan van langlopende, bevroren conflicten op haar grondgebied heeft de OVSE als regionale veiligheidsorganisatie voor crisisbeheersing volgens een aantal auteurs in zekere zin gefaald. Deze conflicten te ontgooien vormt dan ook een belangrijke stap om de OVSE haar geloofwaardigheid terug te geven, en dat staat al jaren bovenaan het prioriteitenlijst van menig Voorzitter. In de volgende twee subparagrafen wordt aandacht besteed aan de rol van de OVSE in de recent ontgooide en bevroren conflicten: Georgië en Kirgizië.

#### *§ 3.4.1 Georgië: ‘threat to the future of the OSCE?’<sup>381</sup>*

De oorlog in Georgië in 2008 was slechts de tweede keer sinds de oprichting van de CVSE dat een directe militaire confrontatie ontstond tussen twee deelnemende staten: Rusland en Georgië. Deze vijfdaagse oorlog had veel weg van een scene uit de Koude Oorlog: de twee hoofdrollen werden als vanouds vertolkt door de Verenigde Staten en Rusland en Oost-Europa diende opnieuw als strijddecor. De uitbraak van deze oorlog is volgens Hopmann één van de oorzaken van de recentelijk crisis binnen de OVSE. De opvatting dat grootschalige gewapende conflicten in Europa tot het verleden behoren, werd met uitbraak van gewelddadigheden in Georgië danig aan het wankelen gebracht. Ook David Galbreath, de meest optimistische auteur in het wetenschappelijk debat rondom de crisis van de OVSE, kan na de uitbraak van de vijfdaagse oorlog in Georgië niet meer ontkennen dat de OVSE in een crisis verkeert. Hij bestempelt de uitbraak van de oorlog in Georgië als een ‘threat to the future of the OSCE’.<sup>382</sup> Deze oorlog demonstreerde dat ‘bevroren’ conflicten in de nabije toekomst kunnen ontgooien. En niet alleen ontgooien maar ook weer ‘heet’ kunnen worden en levens eisen van burgers en militairen.

De vijfdaagse Oorlog in Georgië vindt haar oorsprong in de ontmanteling van de Sovjet-Unie. Na de Koude Oorlog riepen de regio’s Abchazië en Zuid-Ossetië hun

---

<sup>380</sup> Emmanuel Decaux, ‘Two cheers for diplomacy, the challenges of survival and efficiency for the OSCE’, in: *Security and Human Rights*, nr 1, p. 21-24, (2010), p. 21.

<sup>381</sup> David J. Galbreath, ‘Putting Color into revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region’, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, nr. 2 (2009) p. 161-180, p. 177.

<sup>382</sup> David J. Galbreath, ‘Putting Color into revolutions?’, p. 177.

onafhankelijkheid uit van Georgië (respectievelijk 1992 en 1991). Deze onafhankelijkheidsverklaringen werden beslecht met een vredesovereenkomst in 1992. De vredeshandhavende partijen bestonden uit Russische en Georgische troepen. De betrokken partijen aan het conflict leidden dus ook de vredeshandhavende missie. Ruim tien jaar later verslechterde de situatie in twee afgescheiden regio's van Georgië echter opnieuw. In november 2003 werd de Georgische president Edoeard Sjevardnadze in een geweldloze revolutie afgezet naar aanleiding van grootschalige corruptie, jaren van politieke stagnatie en verslechterde levensomstandigheden. Deze gebeurtenis wordt ook wel de rozenrevolutie genoemd. Een nieuwe regering onder leiding van oppositieleider Micheil Saakasjvili werd ingesteld.

Mikheil Saakasjvili besloot na vergeefse onderhandelingen over eerdere schermutselingen, de controle over de regio Zuid-Ossetië in 2008 in eigen handen te nemen.<sup>383</sup> Op 7 augustus 2008 gaf Saakasjvili het Georgische leger de opdracht Zuid-Ossetië binnen te trekken. Een dag later reageerden de Russen met een inval van gewapende troepen in Georgië.<sup>384</sup> Het Russische motief voor de invasie was het beschermen van de Russische bevolking in Zuid-Ossetië tegen de agressie van het Georgische leger.<sup>385</sup> De Zuid-Osseten hadden immers in de jaren negentig al het Russische staatsburgerschap gekregen. Na het gebied te hebben heroverd, trokken Russische troepen verder Georgië binnen en weigerden de Russen zich terug te trekken tot hun vooroorlogse 'vredeshandhavende' positie. De oorzaken van het huidige conflict en de voorgaande conflicten heeft deels te doen met economische en militaire belangen in de regio. Georgië is een energierijk land en de energietransportroutes die door de Kaukasus liggen, maken het een strategische regio. Daarnaast werden de spanningen ook aangewakkerd door de pro-Westerse koers van de Georgische regering, in het bijzonder het Georgische streven naar NAVO-lidmaatschap.

De vijfdaagse oorlog ontstond, ondanks de aanwezigheid van de veldmissie van de OVSE in Georgië. De Missie in Georgië werd opgericht op 3 december 1992 op verzoek van de Georgische regering en met de toestemming van de leiders van de regio's Zuid-Ossetië en Abchazië. Haar taak was het bevorderen van een vredesdialoog tussen de betrokken partijen, een vredesakkoord te beslechten en een oplossing voor de status van de regio te vinden. De rol van de missie in Georgië veranderde na het conflict drastisch van conflictpreventie naar

---

<sup>383</sup> Terrence P. Hopmann, 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', p. 77.

<sup>384</sup> Silvia Stöber, 'The Failure of the OSCE Mission to Georgia: What Remains?', in *OSCE Yearbook*, p. 203-220, (Baden-Baden, 2010), p. 207.

<sup>385</sup> Terrence P. Hopmann, 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', p. 77.

crisismanagement.<sup>386</sup> De gebeurtenissen in Georgië legden de moeilijkheden waarmee de Missie te kampen had, bloot. In de lente van 2008 beschikte de Missie over 36 man aan personeel, waarvan slechts acht ongewapende militaire waarnemers in de regio Zuid-Ossetië. Het was dan ook onbegonnen werk voor de Missie om de geweldsuitbraak in 2008 te beëindigen. De OVSE bereikte echter consensus over het zenden van negen aanvullende onbewapende waarnemers. Zuid-Ossetië weigerde hen echter de toegang. Bovendien stonden deze acht onbewapende waarnemers tegenover honderden Russische, Zuid-Ossetische en Georgische bewapende troepen. Ook namen de Zuid-Osseten een steeds vijandiger houding aan jegens de OVSE. Zo beschuldigden zij de Organisatie van directe betrokkenheid in een vuurgevecht en bekogelden voertuigen van de OVSE met handgranaten. Ook de Georgiërs maakten de OVSE het leven zuur. Zij weigerden de OVSE materiaal voor de opbouw van scholen te transporten naar Zuid-Ossetië.<sup>387</sup>

Het conflict bleek ook een grote uitdaging te zijn voor het normatieve *acquis* van de OVSE: de twee kernbeginselen van de Helsinki *Decalogue* ‘het onthouden van dreiging van gebruik van geweld’ en ‘vreedzame oplossing van conflicten’ laptten zowel de Russen als de Georgiërs aan hun laars.<sup>388</sup> Een veroordeling van de OVSE bleef echter uit, omdat de NAVO-staten Georgië militair en economisch steunden en ook de Russen en Georgiërs een veroordeling tegenhielden. Deze onmacht van de OVSE leidde tevens tot verdere afbraak van haar internationale geloofwaardigheid als conflictbemiddelaar. Bovendien was de rol van de OVSE in directe navolging van het geweld beperkt. Allereerst trachtten de Georgiërs het conflict juridisch te beslechten. Zij stapten naar het *International Court of Justice* (ICJ) in Den Haag en naar het Europese Hof voor Mensenrechten in Straatsburg. De OVSE werd wederom overgeslagen en de irrelevantie van het *Court of Conciliation and Arbitration* van de OVSE is nog nooit zo duidelijk geweest. Ten tweede nam de Europese Unie, bij monde van de Franse president Nicolas Sarkozy, het voortouw in de bemiddeling van het staakt-het-vuren. Ook de Russen hadden hun voorkeur uitgesproken voor de EU ten koste van de OVSE. Na het bereiken van het staakt-het-vuren leverde de OVSE honderd ongewapende waarnemers om samen te werken met de tweehonderd onbewapende waarnemers van de EU. Rusland verbood de OVSE-waarnemers echter de toegang tot Zuid-Ossetië en Abchazië. Bovendien erkenden de Russen na de oorlog de regio's Zuid-Ossetië en Abchazië als onafhankelijke soevereine staten. Deze erkenning druist ook in tegen het derde OVSE

---

<sup>386</sup> OVSE, *OSCE Handbook*, p. 112.

<sup>387</sup> Silvia Stöber, ‘The Failure of the OSCE Mission to Georgia: What Remains?’, p. 215-216.

<sup>388</sup> CVSE, *Helsinki Slotakte*, beginsel 2.

beginsel: 'de onschendbaarheid van de grenzen'.<sup>389</sup> Deze erkenning staat echter niet los van de positieve reactie van veel West-Europese staten en de Verenigde Staten op de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

De Ministeriële Raad op 5 december 2008 te Helsinki, waar de toekomst van de Missie in Georgië werd besproken, deelde echter de genadeklap uit. In Helsinki pleitten de Russen voor twee gescheiden missies in de afgescheiden regio's Zuid-Ossetië en Abchazië met zeer beperkte bewegingsvrijheid voor de waarnemers. Een dergelijke missie zou de onafhankelijkheid van de twee regio's erkennen. Om deze redenen kon de meerderheid van de deelnemende staten deze voorstellen niet accepteren. De Russen weigerden uiteindelijk in te stemmen om het mandaat van de OVSE Missie in Georgië te verlengen en daarbij kwam de Missie in januari 2009 na zeventien jaar tot een einde. Silvia Stöber, Duitse journaliste en Kaukasus deskundige, bestempelt haar dan ook als een mislukking. De redenen voor deze mislukking zijn onder andere de complexe omstandigheden van het conflict, maar de Missie en de OVSE als geheel beschikten niet over effectieve instrumenten. Hoewel de Missie in Georgië als mislukt kan worden beschouwd, blijft het volgens Stöber van belang dat de OVSE betrokken blijft in de onderhandelingen rondom de regio's.<sup>390</sup>

Bovendien beëindigde Rusland door het sluiten van een van de grootste en belangrijkste missies van de OVSE, de mogelijkheid voor de internationale gemeenschap om de mensenrechten en militaire activiteiten in de twee regio's op de Kaukasus waar te nemen.<sup>391</sup> Het respect voor de beginselen van de OVSE in het veiligheidsveld is in het afgelopen decennium volgens Hopmann dan ook aanzienlijk afgenomen en leidde tot een afbreuk van de geloofwaardigheid van de OVSE als bemiddelaar in conflictpreventie en conflictresolutie.<sup>392</sup> Veel politieke leiders vroegen zich na de Georgische Oorlog hard op af of de OVSE nog wel een relevante organisatie was op het Europese veiligheidstoneel.<sup>393</sup>

### § 3.4.2 Kirgizië

Kirgizië, één van de vijf Centraal-Aziatische republieken, behoorde tot de voormalige Sovjet-Unie. Begin april vorig jaar kwam de bevolking voor een tweede keer in ruim vijf jaar in opstand tegen het corrupte regime van Kurmanbek Bakiev. Tijdens de demonstraties vielen

<sup>389</sup> CVSE, *Helsinki Slotakte*, beginsel 3.

<sup>390</sup> Silvia Stöber, 'The Failure of the OSCE Mission to Georgia: What Remains?', p. 220.

<sup>391</sup> Victor-Yves Ghebali, 'The OSCE Mission in Georgia (1992-2004): the failing art of half-hearted measures, in: *Helsinki Monitor*, p. 280-292, nr. 4 (2004), p. 288.

<sup>392</sup> Terrence P. Hopmann, 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', p. 78.

<sup>393</sup> Charlotte Hille, 'Recognition of South Ossetia and Abkhazia two years later: Unicum or trendsetting?', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 153-155 (2010), p. 154.

minstens tientallen doden, waarna de oppositie, onder leiding van Roza Otoenbajeva, de macht greep. In juni 2010 liep de situatie volledig uit de hand toen, uit het niets, de zuidelijke steden Osh en Jalalabad het toneel werden van bloedige moordpartijen op in het bijzonder de grote Oezbeekse minderheid in de regio. In slechts enkele dagen vonden honderden burgers de dood. Volgens Arie Bloed balanceerde Kirgizië op het randje van een burgeroorlog en de situatie is sindsdien niet veel verbeterd.<sup>394</sup> De Russen waren er als de kippen bij om de nieuwe regering te erkennen. De Amerikanen daarentegen hielden zich op de achtergrond. Washington heeft grote strategische belangen in Kirgizië. De NAVO heeft een militaire basis in het land van waaruit zij hun troepen en materieel transporteren naar Afghanistan. Hoewel de nieuwe regering de Amerikanen verzekerden dat zij hun militaire basis konden behouden, waren er ook kritische geluiden binnen de nieuwe regering over de Amerikaanse aanwezigheid in het land. Ook de Russen pleitten voor de sluiting van de Amerikaanse basis in Kirgizië, want zij hebben zelf de ambitie om een militaire basis in Kirgizië te openen. Beide grootmachten hebben zodoende tegengestelde belangen in het land. Hoewel zij beiden pleitten voor een sterke Kirgizische regering die het etnische geweld in de regio kan onderdrukken, betoogde de Russische president Medvedev echter dat een parlementaire democratie niet zou werken voor Kirgizië.<sup>395</sup>

De OVSE en haar organen zijn actief betrokken in de crisis in Kirgizië. De Hoge Commissaris van de Nationale Minderheden vaardigde na de bloedige gewelddadigheden in juni een zeer zeldzame *early warning* uit. Deze boodschap kwam volgens velen echter te laat, omdat de gewelddadigheden al enige tijd aan de gang waren. Ook organisaties als *Human Rights Watch* en de *International Crisis Group* stelden rapporten op over de mogelijk oorzaken van de gewelddadigheden. Deze rapporten vielen echter niet in goede aarde bij de Kirgizische autoriteiten. De rapporten hebben volgens Arie Bloed, redacteur bij het tijdschrift *Security and Human Rights*, bijgedragen aan de afwerende houding van de Kirgizische autoriteiten om internationale waarnemers toegang te verschaffen. De OVSE is dan ook een slachtoffer van de groeiende afwerende houding jegens internationale steun en betrokkenheid.<sup>396</sup> Hoewel de Kirgizische autoriteiten vanaf begin af aan vroegen om internationale interventie en steun, dat leidde tot een OVSE besluit in juli tot de oprichting

---

<sup>394</sup> Arie Bloed, 'Kyrgyz crisis, a headache for the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 242-246, (2010), p. 243.

<sup>395</sup> Mattias van Lohuizen, 'Kyrgyzstan: the role of global and regional powers in the April 2010 events and the ensuing ethnic clashes in the south', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 160-169, (2010), p. 163.

<sup>396</sup> Arie Bloed, 'Kyrgyz crisis, a headache for the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 242-246, (2010), p. 243.



van een *Police Advisory Group* (PAG) bestaande uit 52 man personeel, heeft Bishek nog geen officiële toestemming gegeven. In het bijzonder zijn de Kirgizische veiligheidsdiensten tegen de toelating van de groep. Dit is een zeer pijnlijke ontwikkeling voor de OVSE, omdat Kirgizië het grootste profijt haalde uit de politietrainingsmissies over het vreedzaam omspringen met demonstraties. Bovendien opende de Kirgizische politie het vuur op demonstranten, wat de Organisatie de Kirgiziërs juist had ontraden. Ook de HCNM organiseert in Kirgizië trainingsmissies voor de politie. In de regio waar de HCNM haar trainingsmissies uitvoert, worden de politiekorpsen verdacht van serieuze mensenrechtenschendingen. Kirgizië houdt volgens Bloed de OVSE een pijnlijke spiegel voor, omdat haar grootste politie ondersteuningsprogramma in de hele regio het tegenovergestelde bereikte van waarvoor ze was opgericht.<sup>397</sup> Of de PAG toestemming krijgt om het land te betreden moet nog worden afgewacht. De weerstand tegen de OVSE-groep is echter groeiende en heeft zelfs geleid tot oppositie in de nieuwe regering die eerder nog voor de oprichting pleitte.

Bovendien speelde de Voorzitter van de OVSE in 2010, Kazachstan, een dubieuze rol in de afhandeling van het conflict. Hoewel de Kazachstanen geen actieve rol speelden in het conflict, sloten zij wel hun grenzen voor Kirgiziërs. Daarnaast benoemde de Kazachstaanse president Nazarbajev de gewelddadigheden als een ‘act of banditry’ en niet als een revolutie.<sup>398</sup> Bovendien benadrukt Bloed dat de ontwikkelingen in Kirgizië, waar een referendum werd gehouden in eind juni, in scherp contrast staan tot de ontwikkelingen in Kazachstan. Het Kazachstaanse parlement riep recentelijk de president Nazarbajev uit tot leider van de natie zonder enige beperkingen op zijn ambtstermijn en schonk hem immuniteit van vervolging voor mogelijke toekomstige misdaden die hem van zijn presidentschap kunnen houden.<sup>399</sup>

#### § 3.4.3 De bevroren conflicten: ‘the final challenge for the OSCE?’<sup>400</sup>

De conflicten in Georgië en Kirgizië belichten de problemen van de OVSE. De organisatorische structuur van de OVSE dwarsboomt haar rol als conflictbemiddelaar in de bevroren conflicten. Zij maakt slechts gebruik van stille diplomatie, beschikt over weinig materiële slagkracht en kan niet veel meer inzetten dan haar morele gezag. De beperkte

<sup>397</sup> Arie Bloed, ‘Kyrgyz crisis, a headache for the OSCE’, in: *Security and Human Rights*, p. 243.

<sup>398</sup> Narsultan Nazarbajev tijdens het *Eurasian Media Forum* te Almaty, Kazachstan, op 27 april 2010.

<sup>399</sup> Arie Bloed, ‘Kyrgyz crisis, a headache for the OSCE’, in: *Security and Human Rights*, p. 243.

<sup>400</sup> David J. Galbreath, ‘Putting Color into revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region’, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, nr. 2 (2009) p. 161-180, p. 177.

materiële slagkracht wordt benadrukt tijdens de werkzaamheden van de Missie van de OVSE in Georgië. De Missie beschikte slechts over acht onbewapende waarnemers tegenover honderden bewapende Russische en Georgische bewapende militairen. Bovendien is zij vanwege haar zwakke ideologie en leiderschap, consensusbeginsel, en brede lidmaatschap niet tot nauwelijks in staat om de deelnemende landen te bestraffen of aan te spreken op schendingen van haar beginselen. Deze onmacht wordt in het bijzonder veroorzaakt door de inconsequente naleving van de OVSE-beginselen en de tegenstrijdige belangen van de deelnemende staten. De verdiepende kloof tussen Oost en West bemoeilijkt wederom de werkzaamheden van de OVSE. Zo namen de Russen in Zuid-Ossetië de taak van crisisbeheerser op zich, maar waren zij ook een directe partij in het conflict.<sup>401</sup> Ook hanteerden de Russen de twee, voor hen zo belangrijke, non-interventiebeginsel en soevereiniteitsbeginsel inconsequent. Moskou uitte bijvoorbeeld stevige kritiek op de interventie van het ODIHR in de gekleurde revoluties, omdat deze volgens Moskou indruiste tegen het non-interventie- en het soevereiniteitsbeginsel. Tegelijkertijd schonden zij zelf deze beginselen in Georgië. Bovendien pleitten de Russen in Kirgizië voor de sluiting van een Amerikaanse legerbasis. Dit leidde oplopende spanningen tussen de Russen en de Amerikanen binnen de OVSE.

Ook de Westerse staten bemoeilijkten de rol van de OVSE als conflictbemiddelaar in Georgië en Kirgizië. De beweegredenen van het Westen om Georgië te steunen houden grotendeels verband met olie.<sup>402</sup> De pijpleiding die loopt vanaf het energierijke Azerbeidjaan via de Georgische hoofdstad Tbilisi en het Turkse Cyaan naar de Europese Nabucco-pijpleiding, vormt een directe concurrent voor de Russische *South Stream*-pijpleiding. Voor de Europese concurrent speelde Georgië een essentiële rol als transitland. Verschillende Europese landen verkozen hun eigen kortetermijnbelangen boven de strategische belangen van Europa. Het Europees-Georgische bondgenootschap leidde er uiteindelijk toe dat de West-Europese staten de Russische erkenning van de onafhankelijkheidsverklaring van Zuid-Ossetië en Abchazië afwezen, terwijl zij onafhankelijkheid van Kosovo eerder hadden erkend. Om de situatie voor de OVSE nog gecompliceerder te maken, gaven zeven Europese lidstaten, waaronder Frankrijk en Duitsland, in augustus 2008 de voorkeur aan de Russische pijpleiding boven het Europese alternatief.<sup>403</sup> Hierdoor kneep een aantal van deze landen

---

<sup>401</sup> Victor-Yves Ghebali, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new lease on life* (Geneva, 2005), p. 11.

<sup>402</sup> M. Klare, 'Russia and Georgia: All about Oil', *Foreign policy un Focus*, (2008).

<sup>403</sup> Vladimir Socor, 'European Remiss on Nabucco, Illusion-prone in South Stream', in: *EurAsia Daily Monitor*, (jrg. 5, 2008).

weleens een oogje dicht tijdens de Russische inmenging in het moeizame bemiddelingsproces in de bevroren conflicten. Bovendien verwelkomden zij de ‘positieve bemiddelingsrol’ van Russische vredeshandhavers.<sup>404</sup> De West-Europese staten offerden wederom hun principes in Oost-Europa op ter bescherming van hun economische belangen. Ook de Amerikanen knepen zo nu en dan een oogje dicht voor mensenrechtenschendingen van hun bondgenoot Kirgizië. Zij hadden immers grote strategische belangen in dit land vanwege de NAVO-basis in dit land. Deze inconsequente toepassing van de beide kampen weerhield de OVSE van het spelen van een belangrijke rol in deze conflicten.

Niet alleen Rusland en het Westen bemoeilijkten de werkzaamheden van de OVSE in Georgië en Kirgizië, maar ook lagen deze twee conflictpartijen zelf dwars. De Zuid-Osseten namen, zoals eerder gezegd, een vijandige houding aan ten aanzien van de OVSE. Zij beschuldigden de Organisatie van directe betrokkenheid in een vuurgevecht en bekogelden voertuigen van de OVSE met handgranaten. De Georgiërs weigerden op hun beurt de OVSE materiaal voor de opbouw van scholen te transporteren naar Zuid-Ossetië. Ook de Kirgiziërs maakten de OVSE het leven zuur. Hoewel de Kirgiziërs in eerste instantie de hulp inriepen van de OVSE, weigerde Kirgizië uiteindelijk de PAG, een politie ondersteunde missie van de OVSE, de toegang tot het land. Deze houding van de conflictpartijen duidt op minachting van de OVSE. Bovendien speelde, zoals eerder genoemd, de Voorzitter van de OVSE in 2010, Kazachstan, een dubieuze rol in de crisis in Kirgizië. De Kazachstaanse president, Nazarbajev, noemde de gewelddadigheden in Kirgizië een ‘bandietenactie’ en geen revolutie, terwijl het ODIHR deze revolutie juist ondersteunde. Deze dubieuze rol weerspiegelt niet enkel de onmacht van een op consensus gebaseerde organisatie, maar ook dat een toenemend aantal deelnemende staten de liberaal-democratische beginselen afwijst.

De deelnemende staten van de OVSE toonden duidelijk weinig vertrouwen in de Organisatie om de bevroren conflicten met succes op te lossen. Georgië stapte bijvoorbeeld naar het *ICJ* in Den Haag in plaats van de OVSE te raadplegen. Ten tweede nam de EU het voortouw in de bemiddeling van het staakt-het-vuren in Georgië. Hoewel de OVSE samen met de EU een aantal onbewapende waarnemers ter beschik stelde, verbood Rusland alleen de OVSE-waarnemers de toegang tot Zuid-Ossetië en Abchazië. Wat Jordan voorspelde, overkwam de OVSE in deze twee bevroren conflicten: indien de balans tussen kosten en baten wordt verstoord, dan kan dit leiden tot afbrokkeling van de organisatie en kiezen de staten voor een andere organisatie.<sup>405</sup> De deelnemende staten houden dus de impasse in deze

---

<sup>404</sup> Victor-Yves Ghebali, *The OSCE between Crisis and Reform*, p. 11.

<sup>405</sup> Micheal Barnett and Martha Finnemore, *Rules of the World*, p. 20.

bevroren conflicten in stand, terwijl de OVSE streeft naar conflictresolutie. Deze impasse leidt tot afbreuk van het morele gezag van de OVSE. Niet alleen haar geloofwaardigheid als een normbevorderaar, maar ook haar rol als conflictbemiddelaar staat op de tocht. De huidige staat van dienst van de OVSE op het gebied van democratisering- en normbevordering is dan ook verre van indrukwekkend.<sup>406</sup> Emmanuel Decaux, professor aan de Universiteit van Parijs, concludeert dat ‘the OSCE looked like a broken clock, not relevant for these issues’.<sup>407</sup> Robert Jordan zou de uitspraak van Decaux ondersteunen. De OVSE heeft niet alleen een zwakke structuur, leiderschap en ideologie, maar ook behaalde zij haar doel niet om de bevroren conflicten op te lossen. Naar de maatstaven van Jordan was de rol van de OVSE in de bevroren conflicten dan ook inefficiënt.

Ondanks alle bovengenoemde kritische noten, concludeert echter de overgrote meerderheid van de auteurs dat de bevroren conflicten nog niet haar ‘final challenge’ zijn. Pál Dunay, een redelijk kritische auteur, betoogt dat het moeilijk te zeggen is of de OVSE succesvol is geweest in conflictpreventie. Dit komt volgens hem, omdat conflictpreventie geen zichtbare activiteit is indien succesvol.<sup>408</sup> Volgens Dunay heeft het opgezette OVSE-kader (zoals de Minsk-groep) in conflictresolutie en de internationale aandacht voor deze conflicten ertoe bijgedragen dat deze conflicten nog steeds zijn bevroren en niet opnieuw zijn uitgebarsten. De OVSE had volgens Dunay echter meer kunnen ondernemen om de conflicten dichterbij een oplossing te brengen. De OVSE is volgens hem echter wel in het nadeel ten aanzien van de NAVO en EU als het gaat om de inzetbaarheid van dwangmiddelen en militaire macht. Deze middelen zijn volgens hem noodzakelijk voor de beslechting van de bevroren conflicten.

Ook de optimistisch ingestelde Terrence Hopmann pleit voor een actieve rol van de OVSE in de bevroren conflicten. Indien de OVSE slechts één van de bevroren conflicten kan oplossen, zou dat niet alleen een grote bijdrage leveren aan vrede en stabiliteit in de regio, maar ook de reputatie van de Organisatie als een waardevol instrument in conflictresolutie aanzienlijk vergroten. Volgens hem is de OVSE om een viertal redenen een geschikte bemiddelaar in deze conflicten. Allereerst is de OVSE geen ‘outsider’ die interenieert in de binnenlandse aangelegenheden van de staten. Ten tweede kunnen andere organisaties, zoals de EU en de NAVO, deze conflicten niet gemakkelijker oplossen. De betrokkenheid van zowel Rusland als de Verenigde Staten bij deze conflicten betekent dat voor een oplossing de

---

<sup>406</sup> David J. Galbreath, ‘Putting Color into revolutions?’, p. 149.

<sup>407</sup> Emmanuel Decaux, ‘Two cheers for diplomacy, the challenges of survival and efficiency for the OSCE’, in: *Security and Human Rights*, nr 1, p. 21-24, (2010), p. 21.

<sup>408</sup> Pál Dunay, *Chaillot Paper n 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008), p. 46.

deelname van beide partijen is vereist. Ten derde vinden de besprekingen plaats in een omgeving buiten de publieke aandacht, hierdoor kunnen de partijen de kwesties beslechten voordat zij hun hakken in het zand steken.<sup>409</sup> Tot slot beschikt geen enkele organisatie over meer ervaring en kennis over deze regio's en conflicten dan de OVSE.

Deze expertise en betrokkenheid is volgens Hopmann bijvoorbeeld nog steeds noodzakelijk in Kosovo. Ondanks de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo, erkend de meerderheid van de deelnemende staten van de OVSE haar onafhankelijkheid niet. Zolang de internationale status van Kosovo kwetsbaar blijft, zal ook de situatie voor veel enclaves binnen deze regio onzeker blijven. De uitbraak van schermutselingen rondom de grensovergang tussen Servië en Kosovo in juli 2011, bewijst dat de situatie in deze regio verre van stabiel is. Bovendien geldt een groot aantal factoren in bijvoorbeeld Kosovo en Georgië, ook voor de Krim. Zo ontstond in Oekraïne in de jaren negentig een conflict. Dit conflict werd deels beslecht door de Missie van de HCNM. Oekraïne komt in de afgelopen jaren echter steeds dichterbij een mogelijk lidmaatschap van de NAVO. Hopmann sluit niet uit dat de Russen het mogelijke lidmaatschap inzetten om de spanningen op de Krim weer te laten oplaaien.<sup>410</sup> Daarnaast bestaat in Oekraïne een grote Russisch gezinde oppositie tegen de pro-Westerse koers van de Oekraïense regering. Indien een conflict tussen Oekraïne en Rusland, de twee grootste voormalige Sovjetstaten, zou ontstaan dan zou dat volgens Hopmann veel grotere consequenties voor de wereld kunnen hebben dan de conflicten in de jaren negentig. De aanwezigheid van de OVSE in een groot aantal regio's is volgens hem dan ook nog steeds noodzakelijk.<sup>411</sup>

Voor het beslechten van de bevroren conflicten is echter de inzet van de Russische Federatie van belang, want deze conflicten spelen zich niet alleen af op voormalig Sovjetgebied, maar de Russen hebben ook een stevige vinger in de pap als een van de middelende partijen. Als we terugblikken op de Russische rol in de conflicten in Transnistrië en Georgië, dan is er volgens Hinke Pietersma, senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, echter weinig hoop dat de Russische Federatie haar beleid drastisch zal veranderen. In beide conflicten trekt Rusland een eigen lijn, met of en in het bijzonder zonder de OVSE. Zolang de Russen de organisatie blijven beschouwen als een Westers instrument voor gedwongen democratisering in de post-Sovjetruimte, is het niet waarschijnlijk dat Rusland zijn medewerking zal verlenen aan het stabiliseren van de deze

---

<sup>409</sup> Terrence P. Hopmann, 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', p. 85-88.

<sup>410</sup> Hopmann, T.P., 'The OSCE role in European and Transatlantic security: Does it have a future?', in: Roger Kanet, *The United States and Europe in a Changing World*, p. 83-112, (Dordrecht, 2009), p. 103.

<sup>411</sup> Terrence P. Hopmann, 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', p. 84.

conflicthaarden.<sup>412</sup> Ook het Westen zou eens bij zichzelf te raden moeten gaan hoe de onderhandelings situatie te verbeteren. Samenwerking tussen de hoofdrolspelers in de bevroren conflicten is een cruciale voorwaarde.

### ***§ 5 Deelconclusie***

In het voorafgaande is getracht de huidige crisis van de OVSE te verklaren door een aantal endogene factoren. Voor het structureren van deze endogene factoren is de theorie van Robert Jordan gebruikt. De eerste endogene factor betreft de organisatorische structuur van een internationale organisatie. De organisatorische structuur beïnvloedt volgens Jordan de effectiviteit van een internationale organisatie. De organisatorische structuur van de OVSE kan het beste worden omschreven als een zwakke, gedecentraliseerde en geografisch verspreide structuur met autonome organen. Deze gedecentraliseerde structuur was een strategie van de deelnemende staten om de ontwikkeling van een grote, gecentraliseerde bureaucratie te voorkomen. Zwakke structuren leiden volgens Jordan echter tot inefficiëntie en lidstaten besluiten vaak de werkzaamheden zelf uit te voeren of te kiezen voor een andere organisatie. Ook in het wetenschappelijk debat rondom de crisis van de OVSE wordt deze zwakke structuur aangedragen als een belangrijke oorzaak voor haar verval. Bovendien staat de organisatorische structuur van de OVSE ook te boek als complex en onoverzichtelijk. Zij is één van de weinige organisaties zonder handvest of mandaat. Veel van haar organen, zoals het ODIHR en de HCNM, fungeren als autonome organen binnen de OVSE. Volgens Jordan leidt een dergelijke complexe structuur vaak tot het ontstaan van suborganen die de overkoepelende belangen van de organisatie onderschikt maken aan hun eigen belangen. Dit bemoeilijkt de samenwerking tussen de verschillende organen. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van CVSE/OVSE. De OVSE richt in reactie op recente veiligheidskwesties vaak nieuwe organen op zonder de bestaande te hervormen. De oudere organen van de OVSE hebben echter veel meer impact dan de jongere. Bovendien neemt de OVSE besluiten op basis van consensus. Hoewel dit consensusbeginsel democratisch is, leidt het ook tot afname van effectiviteit van de organisatie. Iedere deelnemende staat kan in beginsel een besluit tegenhouden. Het besluitvormingsproces kan leiden tot een eindeloze impasse. Een drietal factoren kan echter de effectiviteit van de organisatorische structuur beïnvloeden

Allereerst kan een ideologie de organisatorische structuur van een organisatie beïnvloeden. Een sterke ideologie kan dienen als een ondersteuning van de bureaucratie om te

---

<sup>412</sup> Hinke Pietersma, 'Tussen Ambitie en Obstructie: Ruslands moeizame relatie met de OVSE', in: *Internationale Spectator*, jaargang 60, nr. 5, p. 244-249, (2006), p. 246.

voorkomen dat lidstaten de overkoepelende belangen van de organisatie ondergeschikt maken aan hun eigen belangen. Uit de eerste paragraaf blijkt echter dat de OVSE één van de weinige internationale organisaties is zonder een mandaat of handvest. Zij heeft geen duidelijk omschreven doel of functie en het is dan ook onmogelijk om te spreken van een eenduidig beleid. Het gevolg hiervan is dat de OVSE de reden waarvoor zij is opgericht niet kan waarmaken. Zo streeft de OVSE de begrippen ‘alomvattende veiligheid’ en ‘coöperatieve veiligheid’ na. Critici betogen dat de OVSE in de praktijk deze beginselen niet altijd heeft toegepast. De gedeelde normen en waarden zijn in de afgelopen twee decennia zelfs afgenomen. Daarnaast is ook het onderscheidende karakter van de OVSE in de afgelopen jaren weggevaagd. Haar alomvattende lidmaatschap en inmenging in binnenlandse aangelegenheden zijn in de loop der tijd ook een kenmerk van andere Europese organisaties geworden. Deze tekortkomingen leiden ertoe dat de OVSE erg onzichtbaar opereert, geen duidelijke spelregels hanteert en zo niet op gelijke voet kan concurreren met andere organisaties. Bovendien leidt het gebrek aan ideologie ertoe dat de deelnemende staten de belangen van de OVSE ondergeschikt maken aan hun eigen nationale belangen. Hoewel een aantal deelnemende staten, waaronder Rusland, en de OVSE-deskundigen pleiten voor de invoering van een handvest of mandaat, zal dit in de nabije toekomst niet van de grond komen. De Amerikanen spreken hun veto uit over elke vorm van structurering van de Organisatie. Zij zweren bij de zwakke structuur van de OVSE met slechts een politieke grondslag.

Ten tweede beïnvloedt het leiderschap of uitvoerend hoofd de effectiviteit van de organisatorische structuur. Volgens Jordan kan de rol van een Voorzitter of secretaris-generaal een doorslaggevende rol spelen in de aanpassing van een organisatie van een instrument voor multilaterale diplomatie in een organisatie die over aanzienlijke autonome bureaucratie beschikt. Juist een organisatie als de OVSE met haar consensusbeginsel, zwakke ideologie en gedecentraliseerde structuur zou baat hebben bij een sterk leiderschap. De OVSE kent echter een jaarlijks roterend Voorzitterschap en een Secretaris-generaal. Aan dit Voorzitterschap kleeft volgens de auteurs van het bovengenoemde wetenschappelijk debat een aantal nadelen. Eén van de nadelen betreft het ontbreken van spelregels voor het verkiezingsproces. De OVSE heeft hierdoor geen grond om een aanvraag af te wijzen noch kan zij een staat verplichten het Voorzitterschap op zich te nemen. Een ander nadeel betreft het ontbreken van een institutioneel geheugen van de OVSE, wat de continuïteit van de werkzaamheden bemoeilijkt. Bovendien wordt de positie van de Voorzitter bekleed door de minister van Buitenlandse Zaken van het voorzittende land. Het is voor de Voorzitters vaak

lastig om beide functies te combineren. Daarbij wordt de politieke macht van de Voorzitter beperkt door het consensusbeginsel. De Voorzitter neemt zelden besluiten op eigen titel. Volgens Walter Kemp is de Voorzitter van de OVSE dan ook slechts een stroman. De Voorzitter noch de Secretaris-generaal voldoet aan het criterium van Jordan van 'sterk leiderschap'. Volgens de auteurs is het Voorzitterschap dan ook nodig aan hervorming toe. Zij pleiten voor de invoering van algemene spelregels, de verbetering van de taakverdeling tussen de Voorzitter en de secretaris-generaal en het uitbreiden van de verantwoordelijkheden van beide organen. Hoewel het 'leiderschap' van de OVSE duidelijk aan vervanging toe is, is een grootschalige hervorming in het huidige politieke klimaat niet haalbaar.

Ten derde heeft ook de staf van een internationale organisatie volgens Jordan invloed op de organisatorische structuur. De internationale staf dient volgens Jordan de belangen van de organisatie te ondersteunen en de nationale belangen hieraan ondergeschikt te maken. Het personeelsbeleid van de OVSE is ook een onderwerp van debat. Allereerst klaagt bijvoorbeeld Rusland over het pro-Westerse beleid van sommige organen. De EU neemt bijvoorbeeld het leeuwendeel van de begroting van het ODIHR voor haar rekening. Zij heeft dan ook een grote invloed op de agenda van dit orgaan en haar personeelsbeleid. De geografische vertegenwoordiging binnen de OVSE is onevenredig verdeeld: Westerse staten domineren het personeelsbestand van de OVSE. Een ander kritiek punt betreft de korte contractperiode van haar staf. Personeel van de OVSE mag niet langer dan twee jaar in dienst zijn. Dit heeft volgens een aantal auteurs invloed op de kwaliteit van het uitgezonden personeel. Bovendien mist de OVSE hierdoor een institutioneel geheugen, omdat zij haar meest ervaren personeel de laan uit stuurt. Ter verbetering van haar personeelsbeleid zou de OVSE volgens de aangehaalde auteurs een fonds kunnen oprichten ter bevordering van de geografische vertegenwoordiging onder haar staf. Dit fonds zou de financiering van personeel uit minder bedeelde staten op zich nemen. Ook zou de OVSE moeten overwegen om de korte contractperioden van zes maanden te verlengen naar minimaal een jaar.

De tweede endogene factor betreft de toenemende kritiek van de deelnemende staten op de OVSE. Robert Jordan betoogt dat wellicht één van de belangrijkste factoren tot succes van een internationale organisatie de houding van de lidstaten is. Staten worden lid van een internationale organisatie als de doelen van de organisatie de nationale staatsbelangen ondersteunen. Het uitgangspunt is echter dat de baten zwaarder wegen dan de lasten. Mocht deze balans worden verstoord, dan kan dit volgens Jordan uitmonden in conflicten tussen de lidstaten en in sommige gevallen leiden tot afbrokkeling van de organisatie. Ook de meeste auteurs van het debat rondom de crisis van de OVSE noemen de toenemende kritiek een



belangrijke factor in de marginalisering van de Organisatie. Uit de laatste drie paragrafen blijkt dat de OVSE de verwachtingen van haar deelnemende staten niet kan waarmaken. De deelnemende staten uitten ondanks het einde van de Koude oorlog en de vergaande Europese integratie steeds meer kritiek op de OVSE. Victor-Yves Ghebali noemt deze toenemende kritiek dé belangrijkste factor in de marginalisatie van de Organisatie. Hoewel alle deelnemende staten steeds meer kritiek uitten op de OVSE, is de Russische houding volgens Ghebali echter doorslaggevend in de crisis van de Organisatie.

De OVSE heeft het twee decennia te kampen met een groeiend Russisch ongenoegen. De Russische ambitie om van de OVSE de belangrijkste veiligheidsorganisatie in Europa te maken, strandde in Istanbul definitief. Sindsdien belemmeren de Russen de besluitvorming en is de organisatie in hun ogen verdacht als Westers instrument voor opgelegde democratisering in voormalige Sovjetrepublieken. Het Russische ongenoegen is gestoeld op drie grote aanklachten: dubbele standaarden en geografische scheefgroei, onbalans tussen de drie dimensies en de onvoltooide institutionalisering van de OVSE. De baten van de OVSE wegen voor de Russen dan ook niet meer op tegen de kosten. Moskou verkiest steeds vaker een forum als de Raad van Europa en haar bilaterale betrekkingen met de EU en de NAVO boven de OVSE.

Hoewel het toenemende Russische ongenoegen een belangrijke oorzaak is voor de huidige crisis van de OVSE, gaat het Westen volgens Vladimir Socor, Wolfgang Zellner en Terrence Hopmann niet vrijuit. Allereerst lag de Amerikaanse prioriteit na de aanslagen in 2001 bij terrorismebestrijding. Dit betekende dat de OVSE geen sterk standpunt kon innemen tegen mensenrechtenschendingen door haar deelnemende staten. De Amerikanen offerden menig maal hun principes in Oost-Europa op om zich te verzekeren van Russische steun en hun economische belangen veilig te stellen. Niet alleen streefden de Amerikanen hun eigen agenda na, in het bijzonder het bevorderen van het democratiseringsproces in de voormalige Sovjetstaten en terrorismebestrijding, maar ook lappen zij zelf de beginselen van onder andere de menselijke dimensie aan hun laars. De houding van de Verenigde Staten ten aanzien van de OVSE is dan ook dubbelzinnig te noemen. Naast de Amerikanen speelt ook de EU een belangrijke rol binnen de OVSE. Hoewel de EU op papier één van de invloedrijkste spelers is, komt daar in de praktijk weinig van terecht. Het gebrek aan consensus en de zwakke standpunten van de EU weerhouden de OVSE van het innemen van een kritische houding ten aanzien van schendingen van haar beginselen. Zonder consensus binnen de EU kan consensus binnen de OVSE slechts op een dergelijk minimaal niveau plaatsvinden dat de Organisatie geen substantiële veranderingen kan doorvoeren en uiteindelijk bijdraagt aan de

marginalisering van de OVSE. Bovendien houden de beweegreden van de EU-lidstaten om Georgië te steunen grotendeels verband met olie. Hierdoor draagt ook het Westen bij aan de erosie van de normatieve basis van de OVSE.

Deze toenemende kritiek op de OVSE en de verdiepende kloof tussen Oost en West beïnvloedt duidelijk de effectiviteit van de Organisatie. Dit leidt ertoe dat zij haar (vage) doelstellingen niet kan behalen. Het behalen van doelstellingen is volgens Jordan juist een belangrijk criterium voor een succesvolle organisatie. Zo leidt deze toenemende kritiek en verdiepende kloof tot zowel een impasse in de wapenbeheersingsonderhandelingen en in de bevroren conflicten. De opschorting van het CSE-verdrag verstoort de balans tussen de drie dimensies. Wat op het spel staat, is niets meer dan het coöperatieve veiligheidsbeleid in Europa en de normatieve geloofwaardigheid van de Organisatie. Bovendien heeft de OVSE met het voortbestaan van langlopende, bevroren conflicten op haar grondgebied als regionale veiligheidsorganisatie voor crisisbeheersing volgens een aantal auteurs in zekere zin gefaald. Deze conflicten te ontdooien vormt een belangrijke stap om de OVSE haar geloofwaardigheid terug te geven, en dat staat al jaren bovenaan het prioriteitenlijst van menig Voorzitter. De conflicten in Georgië en Kirgizië benadrukken echter de irrelevantie van de OVSE als conflictbemiddelaar. Zij is door haar consensusbeginsel en brede lidmaatschap nauwelijks in staat om de deelnemende landen te bestraffen of aan te spreken op schendingen van haar beginselen. Dit schaadt de geloofwaardigheid van de OVSE als een conflictbemiddelaar en normbevorderaar. Ook de partijen in de bevroren conflicten in Georgië en Kirgizië ondermijnen de rol van de OVSE als conflictbemiddelaar. Zij bekogelden voertuigen van de Organisatie met handgranaten, blokkeerden transporten en weigerden OVSE-medewerkers de toegang tot het land. Bovendien sloegen de deelnemende staten de OVSE menigmaal over als conflictbemiddelaar. De EU nam de leiding in het staakt-het-vuren tussen Georgië en Rusland en Georgië stapte naar het ICJ. De Organisatie is volgens Decaux en Jordan ongeschikt voor deze kwesties. Ook de Voorzitter van de OVSE in 2006, Belgische minister van Buitenlandse Zaken Karel de Gucht, betoogde dat de impasse in deze conflicten ‘de geloofwaardigheid van de OVSE in zijn geheel aantast’.<sup>413</sup> Een doorbraak in de bevroren conflicten lijkt verder weg dan ooit. Als we terugblikken op de Russische rol in de conflicten in Kirgizië en Georgië, is er echter weinig hoop dat de Russische Federatie haar beleid drastisch zal veranderen. Zolang de Russen de organisatie blijven beschouwen als een Westers instrument voor gedwongen

---

<sup>413</sup> Minister Karel de Gucht tijdens de veertiende Ministeriële Raad te Brussel, 5 december 2006, MC.DEL86/06.

democratisering in de post-Sovjetruimte, is het niet waarschijnlijk dat Rusland zijn medewerking zal verlenen aan het stabiliseren van de conflicthaarden.

Ondanks alle bovengenoemde kritische noten, concludeert echter de overgrote meerderheid van de auteurs dat de OVSE nog steeds een geschikte organisatie is voor de resolutie van de bevroren conflicten. Als we de balans volgens de theorie van Jordan daarentegen opmaken, kunnen we echter niets anders concluderen dan dat de OVSE niet aan de kenmerken, 'sterke identiteit', 'sterk leiderschap', 'behalen van de doelstellingen' en 'actieve houding van de deelnemende staten' kan voldoen. Naar de maatstaven van Robert Jordan is de OVSE dan ook een inefficiënte organisatie. De organisatorische structuur is aan hervorming toe. Een grootschalige hervorming is echter in het huidige politieke klimaat onhaalbaar.

## **Hoofdstuk 4: van Corfu tot Vilnius: stand van zaken**

Uit de vorige twee hoofdstukken blijkt dat de OVSE niet voldoet aan de criteria van Robert Jordan voor een efficiënte internationale organisatie. Het ontbreekt haar aan de vereisten, een sterke identiteit, een sterk leiderschap en een actieve houding van de deelnemende staten. De houding van de deelnemende staten binnen een organisatie is volgens Jordan een van de belangrijkste graadmeters voor het succes van een internationale organisatie. De houding van bepaalde deelnemende staten is ondanks het einde van de Koude Oorlog kritischer geworden. Deze kritische houding van bepaalde deelnemende staten en toenemende kloof tussen Oost en West werden aangeduid tot belangrijkste oorzaken van het verval van de OVSE. Na de oorlog in Georgië trachtten de deelnemende landen echter de samenwerking binnen de OVSE nieuw leven in te blazen. Ook academici koesterden de hoop dat het Corfu-proces en de Topconferentie in Astana de OVSE weer uit de slop zouden trekken. Dit hoofdstuk richt zich dan ook op de stand van zaken binnen de OVSE. Sinds 2008 staat de vraag centraal in hoeverre er verbetering is te bespeuren in de verhoudingen tussen de deelnemende staten en in het toekomstperspectief voor de OVSE in vergelijking met 2008. Allereerst zal worden stilgestaan bij het Corfu-proces dat na de oorlog in Georgië in gang werd gezet om de OVSE nieuw leven in te blazen. Ten tweede komt de Topconferentie te Astana in december 2010, de eerste Top sinds 1999, aan bod. Tot slot zal kort worden stilgestaan bij de Ministeriële Raad te Vilnius in december 2011 en de effecten van de Russische verkiezingen op de samenwerking tussen de deelnemende staten van de OVSE.

### *§ 4.1 Corfu en het Europese Veiligheidsverdrag: een alternatief voor de OVSE?*

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de Russen sinds de jaren vijftig, tevergeefs, meerdere malen hebben getracht de OVSE om te vormen tot een pan-Europese veiligheidsorganisatie. De OVSE voldoet in de eenentwintigste eeuw dan ook niet meer aan de Russische veiligheidseisen. Het Russische ongenoegen jegens de bestaande Europese veiligheidsarchitectuur en in het bijzonder de OVSE kreeg in 2008 na de oorlog in Georgië nieuw momentum. Direct na het aantreden van Dmitri Medvedev als president van Rusland pleitte hij voor een nieuwe opzet van de Europese veiligheidsarchitectuur.<sup>414</sup> Het voorstel van Medvedev was de basis voor het zogenaamde Corfu-proces dat in juni 2009 tijdens de Ministeriële Raad van start ging. Op Corfu stond de vraag centraal hoe een veiligheidsdialoog

---

<sup>414</sup> Marcel de Haas, 'Medvedevs alternatieve Europese veiligheidsarchitectuur', in *Prospekt* jrg. 17, nr. 6, p. 19-21, December 2009, p. 19.

in Europa zijn beslag dient te krijgen. De keuze om het Russische voorstel te bespreken binnen de OVSE kon in eerste instantie niet rekenen op Medvedevs enthousiasme. De president benadrukte dat ‘there is a problem with the OSCE. The problem is that recently the OSCE has focused on solving partial, sometimes even peripheral security issues’.<sup>415</sup> Volgens Wolfgang Zellner zou de minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, het proces trachten te torpederen tijdens de Ministeriële Raad te Athene, duidelijk zonder resultaat.<sup>416</sup> Bovendien roept de keuze voor de OVSE slechte herinneringen op uit de jaren negentig toen de Russen zonder enig succes hun *Security Model for Europe for the 21st Century* voorstelden. De Russen vroegen zich dan ook af of het Westen hun voorstel wel serieus wilde behandelen.

Naast kritiek op de OVSE uitte Medvedev ook de gebruikelijke kritiek op de NAVO. Tijdens een toespraak bij de Universiteit van Helsinki in 2009 verwierp hij onder meer de trans-Atlantische grondslag van de NAVO. ‘Atlanticisme’ betekende volgens hem een eenzijdige grondslag voor veiligheid, dat zich had verouderd.<sup>417</sup> Verder verwierp de Russische leider de uitbreiding van het bondgenootschap, verzocht hij het Westen om beslissingen over de onafhankelijkheid van Kosovo en het raketschild voor onbepaalde tijd uit te stellen. In zijn toespraak haalde Medvedev ook de Helsinki Akkoorden van 1975 aan. Deze zouden samen met de beginselen uit het Handvest van de Verenigde Naties de juridische grondslag moeten vormen voor het Europese veiligheidssysteem en uiteindelijk moeten uitmonden in een juridisch bindend verdrag.<sup>418</sup> Dit verdrag zou de bestaande wapenbeheersingsagenda nieuw leven in moeten blazen en de beginselen van ondeelbare en allesomvattende veiligheid bevorderen. Alle Europese landen mochten deelnemen aan de vormgeving van een dergelijk verdrag, maar wel als individuele landen, los van hun lidmaatschap van andere organisaties. Bovendien mochten de bestaande organisaties zich enkel als ondertekenende partij aansluiten bij het nieuwe veiligheidspact, maar mochten geen deel uit maken van de besluitvorming. De

---

<sup>415</sup> Dmitri Medvedev, *Speech at Helsinki University and Answers to Questions from Audience*, Helsinki 20 april 2009, Beschikbaar in Engels op [president.kremlin.ru](http://president.kremlin.ru). Russische Federatie, The Newly-approved Russian Military Doctrine, 5 februari 2010, beschikbaar op: [archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919\\_type82914type84779\\_215323.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919_type82914type84779_215323.shtml).

<sup>416</sup> Wolfgang Zellner, ‘From Corfu to Astana: The way to the 2010 OSCE Summit’, in: *Security and human rights*, p. 233-241, nr. 3 (2010), p. 239.

<sup>417</sup> Marcel de Haas, ‘Medvedevs alternatieve Europese veiligheidsarchitectuur’, in *Prospekt* jrg. 17, nr. 6, December 2009.

<sup>418</sup> President Dmitri Medvedev. *Speech at Helsinki University and Answers to Questions from Audience*, Helsinki 20 april 2009.

OVSE, de EU en de NAVO zouden derhalve niet kunnen deelnemen aan het besluitvormingsproces.<sup>419</sup>

In het bijzonder deze laatste Russische eis stuitte op harde kritiek vanuit de academische wereld. Volgens Marcel de Haas, onderzoeker aan het Clingendael *Security and Conflict Programme* en voormalig beleidsadviseur voor het Nederlandse Ministerie van Defensie, leek het plan bedoeld te zijn om bestaande Europese en Westerse veiligheidsinstellingen, wier handelen afbreuk doet aan het Russische veiligheidsbeleid – zoals NAVO – buitenspel te zetten. Het voorstel benadrukte immers dat de Europese staten zouden toetreden tot de nieuwe veiligheidsstructuur als afzonderlijke landen en niet als lidstaten van andere internationale organisaties.<sup>420</sup> Hoewel de Russen hiermee beoogden de deling van Europa een halt toe te roepen, draagt het voorstel volgens Pál Dunay juist bij aan deling van het continent. Bovendien is het voorstel volgens vele auteurs beperkt, in de zin dat het slechts ‘harde’ of militaire veiligheid aanhaalt, maar andere (sociale, economische en ecologische) dimensies van veiligheid, die de OVSE bijvoorbeeld wel agendeert, buiten beschouwing laat. Het voorstel heeft dan ook over het geheel genomen een negatieve signatuur, ondanks dat zij terecht de tekortkomingen van het huidige Europese veiligheidsstelsel aanhaalt.<sup>421</sup> Hoewel het lijkt te gaan om een opbouwend voorstel kaart het toch voornamelijk aan wat niet moeten worden gedaan in plaats van wat kan worden ondernomen om het huidige veiligheidsmechanisme te verbeteren.

Door de bovengenoemde redenen biedt Medvedevs voorstel volgens Kees Homan, voormalig directeur van het Instituut Defensie Leergangen en onderzoeker bij het Instituut Clingendael, geen aantrekkelijk alternatief voor de bestaande veiligheidsstructuur. Als het plan zich niet zou concentreren op vervanging van de aanwezige veiligheidsorde maar op verbetering van de bestaande veiligheidsmechanismen zou het volgens Homan veel meer kans van slagen hebben. Maar belangrijker is nog dat hoewel Medvedev sinds juni 2008 zijn voorstel voor een nieuw Europees veiligheidsbestel wel vele malen heeft herhaald, een daadwerkelijk document met de details van het plan nog steeds niet het daglicht heeft gezien. Hierdoor is het plan vaag gebleven. Homan vreest dat van een concreet schriftelijk uitgewerkt

---

<sup>419</sup> *European Security Treaty*, 29 november 2009. Beschikbaar op [eng.kremlin.ru/news.275](http://eng.kremlin.ru/news.275).

<sup>420</sup> *European Security Treaty*, 29 november 2009.

<sup>421</sup> Marcel de Haas, ‘Medvedevs alternatieve Europese veiligheidsarchitectuur’, in *Prospekt* jrg. 17, nr. 6, p. 19-21,

December 2009 en Marcel Pesko, ‘The corfu process: opportunity to establish a new security order in Europe or Recipe for yet another failure?’, in *OSCE yearbook*, p. 61-73, (Baden-Baden, 2009), p. 65.

plan geen sprake is, maar dat het voorstel beoogt de meningen in Europa af te tasten en tevens om discussie en onrust in het Westerse kamp te veroorzaken.<sup>422</sup>

Wolfgang Zellner constateert dat het Corfu-proces meer progressie belooft dan eigenlijk werd bereikt. Ten eerste zijn bijna alle kwesties die tijdens het Corfu Proces werden besproken van tweede of zelfs derde rang. Ten tweede leidde de besprekingen niet tot aanzienlijke doorbraken. Rusland nam een uiterst kritische houding aan jegens de Westerse voorstellen.<sup>423</sup> Misschien nog wel ironischer is dat het hele veiligheidsverdrag, dat immers de hele aanleiding voor het circus op Corfu was, niet werd besproken tijdens de Ministeriële Raad te Athene 2010.

De reacties in Europa op Medvedevs voorstel waren als vanouds verdeeld. Steun voor een nieuwe veiligheidsarchitectuur kwam van Italië, Spanje, Cyprus, Duitsland en vooral van de Franse President Sarkozy. Tegenstand kwam van de voormalige Warschaupactstaten in Oost-Europa en de voormalige Sovjetrepublieken in de Baltische regio. Ook de Amerikanen waren niet al te enthousiast:

‘we believe that these common goals are best pursued in the context of existing institutions, such as the OSCE and the NATO-Russia Council rather than by negotiating new treaties, as Russia has suggested – a very long and cumbersome process’.<sup>424</sup>

Ook Robert Blake, Amerikaanse staatssecretaris van Zuid- en Centraal Aziatische Zaken, benadrukte dat ‘we don’t see that there’s any need for any kind of new treaties in Europe to augment the existing security architecture. We think that we already have a very good system and very good series of mechanisms in place’.<sup>425</sup>

Het Russische voorstel werpt dan ook een aantal dilemma’s op voor de Atlantische staten. Enerzijds is duidelijk sprake van Russische vooringenomenheid en tekortkomingen. Anderzijds zou het afwijzen van het voorstel het Russische ongenoegen enkel vergroten. Aanvaarding noch verwerping is volgens Homan een aanvaardbare optie.<sup>426</sup> Zoals eerder

---

<sup>422</sup> C. Homan, ‘Ruslands idee van veiligheid: Een verdrag dat NAVO en OVSE overbodig maakt?’, in: *Armex*, 2 oktober 2010, beschikbaar op: [www.clingendeal.nl/cscp](http://www.clingendeal.nl/cscp).

<sup>423</sup> Wolfgang Zellner, ‘From Corfu to Astana: The way to the 2010 OSCE Summit’, in: *Security and human rights*, p. 233-241, nr. 3 (2010), p. 239.

<sup>424</sup> Hilary Rodham Clinton, *Remarks on the Future of European Security*, Parijs 29 januari 2010, [www.state.gov/secretary](http://www.state.gov/secretary).

<sup>425</sup> Interview met *assistant Secretary of State South and Central Asian Affairs*, Robert O. Blake, door Itar-Tass, 2 februari 2010 (Washington), beschikbaar op [Kazakhstan.usembassy.gov](http://Kazakhstan.usembassy.gov).

<sup>426</sup> C. Homan, ‘Ruslands idee van veiligheid: Een verdrag dat NAVO en OVSE overbodig maakt?’, in: *Armex*, 2 oktober 2010, beschikbaar op: [www.clingendeal.nl/cscp](http://www.clingendeal.nl/cscp).

gezegd ligt de nadruk van het voorstel op harde veiligheid en laat zij de derde dimensie buiten beschouwing. Het is overduidelijk dat de Westerse democratieën nooit kunnen instemmen met het terugdraaien van de klok en de beginselen van de menselijke dimensie niet kunnen opgeven. Bovendien zou de ondertekening van het Verdrag betekenen dat Rusland een veto in de besluitvorming binnen de NAVO en de EU krijgt.<sup>427</sup> Het lijkt daarom vrijwel zeker dat het Russische voorstel de eindstreep bij voorbaat al niet haalt. Corfu benadrukt wederom dat vertrouwen het belangrijkste struikelblok blijft en weinig progressie werd geboekt. Volgens Zellner was het Corfu Proces dan ook slecht een opwarmertje voor de Top in Astana.<sup>428</sup>

#### § 4.2 Astana: 'A triumph of common sense'<sup>429</sup> of catastrofale mammoetshow?<sup>430</sup>

Op 1 december 2010 opende de president van Kazachstan, Nursultan Nazarbayev, de zevende Topconferentie van de OVSE. De verwachtingen waren hooggespannen. De top vond plaats op een bijzonder moment. Niet alleen was elf jaar verstreken sinds de laatste top in Istanbul. Ook werd stilgestaan bij de ondertekening van de Slotakte van Helsinki 35 jaar geleden. Deze herdenking bood een uitgelezen mogelijkheid de beginselen van de OVSE te versterken. Nazarbayev benadrukt het belang van de topconferentie voor de Organisatie:

'There is no doubt how much lies at stake here in Astana – and we don't have the luxury to let it fail. It is clear that the process of revitalizing our Organization has only started and the challenge at hand is analogous to the birth of our Organization, back in the 1970s.'<sup>431</sup>

Ook de verwachtingen onder de academici over de Topconferentie waren hooggespannen. Velen koesterden de hoop dat na een lange periode van toenemende spanningen, Astana een grote kans was om de organisatie nieuw leven in te blazen en het vertrouwen onder de deelnemende staten te herstellen. Kon deze Top de hoge verwachtingen waarmaken?

In Astana werd een politieke verklaring aangenomen. In reactie hierop riep de Kazachstaanse president de Top uit tot 'a triumph of common sense'.<sup>432</sup> Ook Walter Kemp,

<sup>427</sup> Pál Dunay en Graeme O. Herd, 'The European Security Treaty (EST): Collective security or Collective inaction?', in: *OSCE Yearbook*, p. 45-58 (Baden-Baden, 2010), p. 48.

<sup>428</sup> Alice Ackermann, 'The OSCE Corfu Process: A preliminary view of the security dialogue on early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation', in: *OSCE Yearbook*, p. 197-220, (Baden-Baden, 2009), p. 210.

<sup>429</sup> Afsluiting van Nursultan Nazarbayev tijdens zevende OVSE topconferentie in Astana, 1 december 2011, zie: <http://www.osce.org/item/47969.html>.

<sup>430</sup> Christian Neef, 'Staatschefs blamieren sich auf der Mammutshow', in: *Der Spiegel online*, 3 december (2010), beschikbaar op: [www.spiegel.de/politik/ausland/a-732638.html#spredirectedFro](http://www.spiegel.de/politik/ausland/a-732638.html#spredirectedFro).

<sup>431</sup> Openingswoord van Nursultan Nazarbayev tijdens zevende OVSE topconferentie in Astana, 2 december 2011, zie: <http://www.osce.org>.



Directeur bij het *International Peace Institute* en tijdens de Top tevens adviseur voor het Secretariaat van de OVSE, noemde de politieke verklaring het grootste succes van Astana. Andere OVSE-deskundigen spraken echter van een vermoeiende herhaling van voorgaande OVSE-documenten.<sup>433</sup> Toch heeft het Document een zekere waarde, omdat het de ministers in ieder geval was gelukt, ondanks het kille politieke klimaat, een gezamenlijke verklaring uit te vaardigen, met zelfs een verwijzing naar het omstreden Moskou Document. De politieke verklaring kan dan ook als een kleine vooruitgang worden gezien.

Ondanks dit bescheiden succes konden de deelnemende staten echter geen consensus bereiken over het *Framework for Action* (Actieplan). Hoewel de meerderheid van de bovengenoemde auteurs verwachtte dat de Topconferentie zou leiden tot ten minste gematigde successen en zou eindigen in een actieplan, gooiden de bevroren conflicten als vanouds roet in het eten. Het Actieplan pleitte voor het beslechten van het conflict in Nagorna-Karabach. Beide partijen, Armenië en Azerbeidjaan, zetten echter hun vraagtekens bij de politieke wil van de ander om het conflict vreedzaam te beslechten. De Armeense president, Serzh Sargsjan betoogde dat ‘it once again became clear to me that at this stage Azerbaijan has no interest in settling the Karabakh issue: Its sole purpose is to inflict as much damage on the Armenian side as possible’.<sup>434</sup> En de Azerbeidjaanse president, Ilham Alijev, betoogde op zijn beurt dat ‘the way how Armenia behaves during the negotiation process leads us to the conclusion that Armenia does not want peace, does not want to liberate occupied territory, but wants to keep the status quo as long as they can and make the negotiation process endless’.<sup>435</sup> Deze uitspraken benadrukken dat de bevroren conflicten verre van opgelost zijn en consensus binnen de OVSE nog altijd blokkeren. Om de Top niet op een mislukking uit te laten draaien, besloten de ministers het Actieplan te laten vervallen en zich enkel te richten op een solide politieke verklaring.

Bovendien gijzelden de bevroren conflicten in het bijzonder de vooruitgang binnen de politiek-militaire dimensie. De onderhandelingen liepen wederom vast op de bevroren conflicten in Georgië en Nagorno-Karabach. Door het gebrek aan consensus werd weinig progressie geboekt op de tekst van het *Forum for Security and Cooperation* (FSC). Academics verwachtten echter dat de FSC een kleine doorbraak zou forceren in de impasse over de eerste

---

<sup>432</sup> Afsluiting van Nursultan Nazarbaev tijdens zevende OVSE topconferentie in Astana, 1 december 2011, zie: <http://www.osce.org/item/47969.html>.

<sup>433</sup> Wolfgang Zellner, ‘From Corfu to Astana: The way to the 2010 OSCE Summit’, p. 239.

<sup>434</sup> Verklaring van de president van de Republiek van Armenië, Serzh Sargsyan tijdens de OVSE Topconferentie, 2 december 2010, Astana, SUM.DEL/67/10, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>435</sup> Ilham Aliyev, Verklaring van de President van de Republic van Azerbaijan tijdens de OVSE Topconferentie, 2 december 2010, Astana, SUM.DEL/67/10, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org).

dimensie.<sup>436</sup> De enige doorbraak in deze dimensie was slechts een verwijzing naar het CSE-verdrag:

‘we value the CFE Treaty’s contribution to the creation of a stable and predictable environment for all OSCE participating States. We note that the CFE Treaty is not being implemented to its full capacity and the Agreement on Adaption of the CFE Treaty (ACFE) has not entered into force’.<sup>437</sup>

Zoals zo vaak gebeurt tijdens een belangrijke bijeenkomst van de OVSE, werden er verwachtingen gewekt, maar bleven concrete daden uit. Het debat rondom het Bestendig CSE-Verdrag zit nog net zo muurvast als voorheen. Hoewel Nazebajev de Top als een ‘triumph of common sense’ bestempelde, schilderden de media de Top af als een gemiste kans. Zo betoogde Christian Neef in *Der Spiegel* dat de OVSE ‘[was]de facto arbeidslos’, wat je noemde ‘ein trauriger Befund.’<sup>438</sup>

Het mislukken van het Actieplan benadrukte opnieuw de verreikende en vernietigende kracht van de geschillen over de bevroren conflicten. Na Astana is al te meer duidelijk geworden dat de bevroren conflicten, in het bijzonder in Georgië, zijn onderschat en dat de bescheiden vorderingen in het Corfu-proces zijn overschat. De mislukking van het Actieplan is des te verwerpelijker, omdat dit plan alle belangrijke agendapunten van de OVSE behelst. Het Actieplan pleitte voor de uitbreiding en bevordering van de operationele capaciteit van de uitvoerende organen, de uitbreiding van het Secretariaat ter ondersteuning van het Voorzitterschap en het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de besluitvormingsorganen in conflictpreventie. Bovendien wordt in de Verklaring betoogd dat ‘the time has come to act and we must define concrete and tangible goals in addressing these challenges’.<sup>439</sup>

Dit doel, een stap voorwaarts komen, is niet bereikt. Op veel belangrijke punten, zoals in het bijzonder de bevroren conflicten, wapenbeheersing, de toekomst van de menselijke dimensie en dan met name het ODIHR zijn geen doorbraken gemaakt. Bovendien beschikt de huidige Voorzitter, Litouwen, slechts over een minimaal budget (3,5 miljoen euro in groot contrast met bijvoorbeeld Nederlandse budget van 13 miljoen euro in 2003). Tot slot zullen

---

<sup>436</sup> Wolfgang Zellner, ‘The 2010 OSCE Astana Summit: An initial Assessment’, in *OSCE Yearbook 2010*, (Baden-Baden, 2011), p 30.

<sup>437</sup> Ministeriële Raad, *Astana Commemorative Declaration towards a security community*, 2 december, (2010), beschikbaar op: [www.osce.org/mc.73962](http://www.osce.org/mc.73962).

<sup>438</sup> Christian Neef, ‘Staatschefs blamieren sich auf der Mammutshow’, in: *Der Spiegel online*, 3 december (2010), beschikbaar op: [www.spiegel.de/politik/ausland/a-732638.html#spredirectedFro](http://www.spiegel.de/politik/ausland/a-732638.html#spredirectedFro).

<sup>439</sup> OVSE, *Astana Commemorative Declaration towards a security community*, 2 december, 2010.

ook de budgetten van de komende Voorzitterschappen, Ierland 2012 en Oekraïne 2013, bescheiden zijn. Ierland, geplaagd door de economische crisis, zou haar middelen en haar minister van Buitenlandse Zaken liever inzetten in voor Ierland belangrijke kwesties. Het is dan ook hoogst onwaarschijnlijk dat de OVSE op korte termijn een Topconferentie organiseert. Ook bewijst Astana dat de kloof tussen de deelnemende staten structureel van aard is: de problemen houden al ruim een decennium aan. Deze verdeeldheid is na Astana niet opgelost. Dit weerspiegelt het ontbreken van een gezamenlijk standpunt over beginselen van de OVSE. Wat ook mag gebeuren in de toekomst, Astana kan waarschijnlijk worden beschouwd als een keerpunt voor de geschiedenis van de OVSE: als een begin van een nieuw tijdperk of als het begin van het einde.

#### § 4.3 Vilnius en de Russische verkiezingen: 'OSCE in a critical condition?'<sup>440</sup>

De spanningen tussen Oost en West laaiden opnieuw op tijdens de Ministeriële Raad te Vilnius op 6 december 2011 twee dagen na de Russische parlementsverkiezingen. De partij van Poetin, Verenigd Rusland, had daarbij flink verloren, al bleef ze aan de macht. Volgens Europese waarnemers waren de verkiezingen ontsierd door 'overtredingen' en manipulatie. De OVSE verklaarde op 5 december dat de stemgang werd gekenmerkt door 'een beperkte politieke concurrentie' en 'gebrek aan eerlijkheid'.<sup>441</sup> Dit bood volgens hen niet de juiste voorwaarden voor eerlijke verkiezingen. Bovendien waren volgens de OVSE duidelijke aanwijzingen dat er valse stembiljetten in omloop waren. Daarnaast hadden sommige oppositiepartijen niet aan de verkiezingen mogen deelnemen en waren de stemmentellers onvoldoende onafhankelijk. Ook de media waren partijdig en op diverse niveaus was er bemoeienis door de autoriteiten.<sup>442</sup> OVSE-missiehoofd Heidi Tagliavini constateerde daarom: 'To me, this election was like a game in which only some players are allowed to compete'.<sup>443</sup> NRC-correspondent in Moskou Michel Krielaars had een voorzichtigere analyse van de OVSE verwacht: 'Ze zijn nu serieus kritisch, terwijl de OVSE toch alleen bij de brave stembureaus mocht komen waar geen fraude werd gepleegd'.<sup>444</sup> Ook gingen duizenden Russische demonstranten na de verkiezinguitslag vrijwel dagelijks de straat op uit protest

<sup>440</sup> Sergei Lavrov, *Remarks and Responses to Questions by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at the Conference after the end of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vilnius*, 7 December 2011, beschikbaar op: [www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/94BB5573357ED584442579610034C5F4](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/94BB5573357ED584442579610034C5F4).

<sup>441</sup> ODIHR, *International Election Observation: Russia Federation, State Duma Elections*, 4 december 2011, beschikbaar op: [www.osce.org/odihr/85757](http://www.osce.org/odihr/85757).

<sup>442</sup> ODIHR, *International Election Observation: Russia Federation, State Duma Elections*, 4 december 2011.

<sup>443</sup> Verklaring Heidi Tagliavini, Missiehoofd OVSE, 4 december 2011, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>444</sup> NRC-handelsblad, 5 december 2011.

tegen de regering. Zij eisten het aftreden van premier Vladimir Poetin. President Dmitri Medvedev liet, via zijn facebookpagina, weten dat hij zich niet kon vinden in de kritiek en eisen van de demonstranten en zei dat hij de regering heeft opgedragen alle berichten over de verkiezingsfraude na te gaan. Ook Vladimir Poetin benadrukte dat volgens hem de verkiezingsuitslag de wil van het Russische volk weerspiegelde. Hij benadrukte het recht om te demonstreren van de burgers, maar zei ook dat de meeste demonstranten betaald werden door de oppositie.

De Russische verkiezingsgang kon op stevige kritiek rekenen vanuit Amerika. Hillary Clinton, de Amerikaanse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, uitte direct na de verkiezingen hierover haar ernstige zorgen. Ze zei dat die niet eerlijk en niet vrij waren verlopen. Ook tijdens de Ministeriële Raad te Vilnius besteedde Clinton uitgebreid aandacht de Russische verkiezingen. Zij benadrukte wederom dat die:

‘were free nor fair. We have serious concerns about the conduct of those elections. [...] The Russian people, like people everywhere, deserve the right to have their voices heard and their votes counted. And that means they deserve fair free, transparent elections and leaders who are accountable to them’.<sup>445</sup>

Volgens haar waren onafhankelijke politieke partijen, zoals PARNAS, het recht ontzegd om zich te registreren. Bovendien uitte zij haar zorgen over berichten dat onafhankelijke Russische verkiezingswaarnemers, zoals het *Golos*-netwerk, werden bedreigd en *cyber attacks* op hun internetsites waren uitgevoerd. Zij riep dan ook op tot een grootschalig onafhankelijk onderzoek over de Russische verkiezingsgang.

De Russen reageerden woedend op de toespraak van Clinton. Poetin beschuldigde haar van het uilokken van protesten tegen het Russische regime. Volgens de Russische premier heeft de Amerikaanse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de betogers een signaal gegeven om de straat op te gaan met haar kritiek op die fraude. Ook de Russische minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, bestempelde de kritiek van Clinton als ‘onacceptabel’. Volgens hem was Clintons betoog op de Ministeriële Raad ronduit respectloos jegens de OVSE en Rusland. Clinton gebruikte de OVSE ‘to make critical remarks which are completely out of line with the agenda. [She] seems to have arrived at the

---

<sup>445</sup> Hillary Rodham Clinton, Verklaring van de Amerikaanse Staatssecretaris tijdens de Ministeriële Raad te Vilnius, 6 december 2011, beschikbaar op: [summit2010.osce.org/documents](http://summit2010.osce.org/documents).

Vilnius gathering to once again woo her voters and those of the Democratic Party. It appears that she wanted to show that they are tough guys.’<sup>446</sup>

Lavrov had bovendien geen goed woord over voor het vroege vertrek van Clinton. Clinton verliet de bijeenkomst in Vilnius direct na haar toespraak om af te reizen naar Genève zonder de tweede dag bij te wonen. Volgens Lavrov onderstreepte deze Amerikaanse desinteresse nog eens de staat waarin de OVSE verkeert: ‘a critical condition’.<sup>447</sup> Ook Medvedev betoogde dat het politieke systeem van een land valt onder de binnenlandse aangelegenheden en dat andere staten zich daar niet mee moeten bemoeien.

Vanuit het Europese kamp bleven echte harde woorden uit. Zo prees buitenlandcoördinator van de EU, Catherine Ashton, de wijze waarop de verkiezingen waren georganiseerd. Jerzy Buzek, de voorzitter van het Europees Parlement, zei bezorgd en gealarmeerd te zijn, maar voegde eraan toe dat het aanhalen van de banden met Rusland nu in een hogere versnelling moesten worden gezet.<sup>448</sup> Tijdens de Ministeriële Raad te Vilnius sprak de EU echter wel haar steun uit voor het rapport van het ODIHR over de Russische verkiezingsgang. Opnieuw spande de Unie de OVSE voor haar karretje als het gaat om de bevordering van de verkiezingsgang in regio’s waar ook andere belangen op het spel staan: de energiebelangen in Centraal-Azië.

Ook het uitblijven van een Nederlandse reactie op de vermeende Russische verkiezingsfraude benadrukt wederom dat deelnemende staten hun principes en de OVSE-beginselen aan de kant schuiven voor economische belangen. Volgens Chris Hensen, correspondent van het *NRC-Next*, zijn de economische belangen van Nederland in Rusland te groot. Nederland wil de gasrotonde van Noordwest-Europa worden, een distributieknooppunt in de Europese gasmarkt. Goede betrekkingen met Rusland zijn daarvoor essentieel. Rusland is de beoogde hoofdleverancier van het gas dat door het distributienetwerk moet stromen. Een Russische lente een wisseling van de wacht in het Kremlin, al is daar nog lang geen sprake van, zou die belangen volgens Hensen kunnen schaden.<sup>449</sup>

De opstelling van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, Uri Rosenthal, leek Hensens gelijk te bevestigen. Hoewel Uri Rosenthal in Vilnius de

---

<sup>446</sup> Sergei Lavrov, *Remarks and Responses to Questions by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at the Conference after the end of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vilnius*, 7 December 2011, beschikbaar op: [www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/94BB5573357ED584442579610034C5F4](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/94BB5573357ED584442579610034C5F4).

<sup>447</sup> Sergei Lavrov, *Remarks and Responses to Questions by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at the Conference after the end of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vilnius*, 7 December 2011.

<sup>448</sup> Verklaring Catherine Ashton, buitenland-coördinator van de EU, *Statement by the High Representative Catherine Ashton, on the Duma elections in the Russian Federation*, Brussel 6 December 2011, beschikbaar op: [www.Consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126596.pdf](http://www.Consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126596.pdf).

<sup>449</sup> *NRC-Next*, 8 december 2011.

verkiezingswaarnemingsactiviteiten van het ODIHR prees, repte hij met geen woord over de Russische verkiezingen. Daarentegen gebruikte hij in Vilnius de Wit-Russische verkiezingen als schietschijf. De Nederlandse minister uitte zijn grote zorgen over de democratie, de mensenrechten en de vrijheid van meningsuiting in Wit-Rusland.<sup>450</sup> Hij pleitte voor het opleggen van EU-sancties vanwege het oneerlijke verloop van de presidentsverkiezingen van begin december en het geweld dat de autoriteiten van het land daarna gebruikten. De minister noemde de honderden arrestaties van demonstranten, onder wie diverse presidentskandidaten, en hun behandeling onaanvaardbaar. Rosenthal vond dat de EU moest overwegen om een inreisverbod voor president Loekasjenko en zijn getrouwen opnieuw in te voeren.

De houding van de Europese Unie en in het bijzonder de Nederlandse houding ten aanzien van de beginselen van de OVSE is kortom dubbelzinnig te noemen. Niet alleen streven de Europese staten wederom hun eigen belangen na, maar ook meten zij met twee maten. Terwijl de OVSE kritiek uit op de verkiezingsgang in twee deelnemende staten, kan enkel Wit-Rusland op sancties rekenen. De economische belangen in Rusland wegen dan ook zwaarder dan de beginselen van de OVSE. De Europese Unie en in het bijzonder Nederland dragen in deze kwestie dan ook bij aan de erosie van de normatieve basis van de OVSE en haar geloofwaardigheid als een normatieve organisatie staat enorm onder druk.

In Vilnius laaiden ook de spanningen tussen Oost en West weer op over de menselijke dimensie. Het Westen benadrukte wederom dat deze dimensie het hart van de OVSE is. Dit pleidooi, in het bijzonder van de West-Europese landen, staat haaks op hun matte reactie ten aanzien van de Russische verkiezingen. Op de stelling dat de OVSE uit balans zou zijn doordat te veel aandacht wordt besteed aan de menselijke dimensie reageerde Uri Rosenthal afkeurend. Hij betoogde dat deze personen het bij het verkeerde eind hebben: ‘we cannot give enough attention to the human dimension’.<sup>451</sup> Ook Helga Schmidt, woordvoerder voor de EU, benadrukte dat de menselijke dimensie voor de OVSE van fundamenteel belang is. Zij prees in het bijzonder de werkzaamheden van het ODIHR tijdens de verkiezingen in bijvoorbeeld Rusland. Ook de Amerikanen betoogden dat

---

<sup>450</sup> Uri Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken voor Nederland, Toespraak tijdens de achttiende Ministeriële Raad te Vilnius, 5 december 2011, beschikbaar op [summit2010.osce.org/documents](http://summit2010.osce.org/documents).

<sup>451</sup> Verklaring Uri Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken voor Nederland, tijdens de achttiende Ministeriële Raad te Vilnius, 5 december 2011.

‘our commitment to the human dimension of security is – and should be – at the core of everything we do together. And when we put commitment into practice, more people will live in dignity, prosperity, and security, from Vancouver to Vladivostok’.<sup>452</sup>

Wederom weerspiegelt de uitspraak van Hillary Clinton de missionaire ijver waarmee de Verenigde Staten haar democratische agenda binnen de OVSE najaagt. De Russen beschouwen de democratische agenda van de OVSE dan ook nog steeds als ondersteuning van het Westerse blok. De Russen betoogden in Vilnius dat de OVSE zich moet richten op echt belangrijke kwesties. De Organisatie besteedt volgens hen te veel aandacht aan ondergeschikte kwesties, zoals mensenrechten. Zij zou zich juist moeten richten op het ontwikkelen van een juridisch kader voor de organisatie, verbetering van de verkiezingswaarnemingen en het stroomlijnen van NGO’s binnen de OVSE. Volgens de Russen zijn deze kwestie van levensbelang voor de toekomst van de OVSE: ‘without this, the OSCE will continue to lose its relevance as a multilateral platform for dialogue on co-operation and ensuring security’.<sup>453</sup> Bovendien beschuldigden de Russen wederom een aantal landen van blokvorming binnen de OVSE. Zij betoogden dat:

‘the founding documents stipulate that the Organization’s agenda must reflect the interest of all the OSCE participating states. The practices according to which biased unilateral approaches are taken in line with the priority interests of certain countries should not be encouraged.’<sup>454</sup>

De traditionele beschuldiging van de Russen dat enkele deelnemende staten meten met twee maten en de OVSE slechts een marionet is van het Westen, hielden dus aan. Het Russische ongenoegen jegens de OVSE is begin 2012 niet verdwenen. Ondanks deze patstelling over de menselijke dimensie en het Russische ongenoegen konden de ministers consensus bereiken over een Ministeriële Verklaring over de bestrijding van mensensmokkel. Bovendien hebben de ministers een nieuwe Secretaris-generaal aangesteld, de Italiaan Lamberto Zannier. Daarbij hebben zij ook Zwitserland en Servië aangewezen als nieuwe voorzitters van de OVSE in respectievelijk 2014 en 2015.

Ondanks de Russische twijfels en de verslechterde sfeer tussen de deelnemende staten, is de nieuwe Secretaris-generaal van de OVSE positief over de toekomst van de Organisatie.

---

<sup>452</sup> Hillary Clinton, Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken voor de Verenigde Staten, tijdens de achttiende Ministeriële Raad te Vilnius, 6 december 2011.

<sup>453</sup> Sergei Lavrov, minister van Buitenlandse Zaken voor Rusland, tijdens de achttiende Ministeriële Raad te Vilnius, 6 december 2011.

<sup>454</sup> Sergei Lavrov, tijdens de achttiende Ministeriële Raad te Vilnius, 6 december 2011.

Zannier betoogt dat ‘the forum for dialogue that we represent is needed today and will be certainly needed ten years from now.’<sup>455</sup> In een interview zegt hij dat de organisatie heeft bewezen te beschikken over aanpassingsvermogen. Hoewel hij positief blijft, spreken de sombere feiten voor zich. Vilnius bewijst immers dat de kloof tussen de deelnemende staten structureel van aard: de problemen houden al een decennium aan. De drie grote Russische aanklachten jegens de OVSE: dubbele standaarden, geografische scheefgroei en onbalans tussen de drie dimensies, zijn na Vilnius als een huis overeind gebleven en in Russische ogen zelfs bevestigd. Bovendien bewijst Vilnius dat het Westen geen sterk standpunt inneemt tegen schendingen van de OVSE-beginselen. De West-Europese landen offerden wederom hun principes op om hun economische belangen veilig te stellen. De OVSE is wederom slachtoffer van unilaterale besluitvorming of coalitievorming die de normatieve basis van de organisatie schenden. Deze verdeeldheid is na Vilnius niet opgehouden te bestaan en weerspiegelt het ontbreken van een gezamenlijk standpunt over beginselen van de OVSE. Zolang de Russen de OVSE blijven beschouwen als een Westers instrument voor gedwongen democratisering en het Westen geen water bij de wijn wil doen als het gaat om voor Rusland belangrijke kwesties, zoals wapenbeheersing, dan is het onwaarschijnlijk dat in de nabije toekomst grote doorbraken plaatsvinden om de OVSE te hervormen en bijvoorbeeld de bevroren conflicten te beslechten.

---

<sup>455</sup> Virginie Coulloudon, ‘Deepening partnership: interview with the OSCE Secretary General, Lamerto Zannier’, in: *OSCE Magazine*, nr. 3 (2011), beschikbaar op: [www.osce.org/home/82641](http://www.osce.org/home/82641), p. 3.



## Hoofdstuk 5: Conclusie

Met de val van de Muur, het einde van de Koude Oorlog en de implosie van de Sovjet-Unie kwam een einde aan een tijdperk waarin twee grootmachten elkaar in evenwicht hielden. Voor de CVSE/OVSE zijn in het bijzonder het uiteenvallen van het Oostblok en de Sovjet-Unie van betekenis. Deze zorgden voor een groei van het ledental, voor een veranderd takenpakket en voor een aanzienlijke wijziging van het politieke krachtenveld in en om de OVSE. Nadat de tijd van normstelling voorbij was, is de uitvoering van de overeengekomen beginselen en andere afspraken van steeds groter belang geworden. Het spreekt niet langer vanzelf dat de OVSE hét platform is voor overleg en dialoog. Het hoeft daarom geen verbazing te wekken dat de OVSE moeite heeft met het aanpassen aan haar veranderende veiligheidsomgeving. Sinds 2000 zijn, zoals eerder gezegd, ‘crisis’, ‘tweesprong’ en ‘verval’ de sleutelwoorden in de analyses over de OVSE. Hoewel geen consensus bestaat over een daadwerkelijke crisis, zijn de meeste auteurs het erover eens dat de OVSE een steeds minder zichtbaar baken is op het Europese veiligheidslandschap dan voorheen en de organisatie zich momenteel op een tweesprong bevindt.

Aan de hand van het academische debat rond de crisis van de OVSE en de theorie van Robert Jordan is in deze scriptie gepoogd de relevantie van de OVSE in haar veranderende veiligheidsomgeving in de eenentwintigste eeuw te verkennen. De centrale vraag in deze scriptie was in hoeverre de OVSE nog een relevante organisatie is in de veranderende internationale politieke ordening in en rond Europa in de eenentwintigste eeuw. Ter beantwoording hiervan is in de inleiding van deze scriptie een tweetal deelvragen geformuleerd. Deze zullen hier nogmaals kort worden aangehaald.

*In hoeverre beïnvloeden exogene factoren het functioneren van de OVSE en in hoeverre dragen deze bij aan haar marginalisering?*

In het academische debat wordt een tweetal exogene factoren aangedragen voor de crisis van de OVSE: de veranderende parameters voor Europese veiligheid (respectievelijk het internationaal terrorisme en de geopolitieke verschuivingen) en de tweede exogene factor betreft de uitbreidingen van de NAVO en de EU.

Allereerst noemt een groot deel van de behandelde auteurs de opkomst van nieuwe veiligheidsdreigingen een belangrijke factor voor de marginalisering van de OVSE. Sinds de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten in 2001 prijkt terrorismebestrijding bovenaan de agenda van de meeste internationale organisaties en staten. Ook de veiligheidsagenda van

de OVSE veranderde sinds 2001 drastisch. De OVSE is van oudsher een organisatie die in haar veiligheidsbeleid de nadruk legt op *inclusion*, preventie en gebruik maakt van stille diplomatie. Deze traditie doorklinkt ook in de bijdrage van de OVSE aan terrorismebestrijding. Desalniettemin ontwikkelde zij sinds 2001 een aantal uitsluitende maatregelen ter bestrijding van het internationaal terrorisme. Deze maatregelen bieden de OVSE kansen. Volgens een aantal auteurs hebben de contraterroristische activiteiten van de OVSE haar een actievere rol op het Europese veiligheidstoneel opgeleverd en zien zelfs de grootste critici potentie in de Organisatie. Tegelijkertijd tasten deze maatregelen ook haar normatieve beginselen aan. Een aantal van haar deelnemende staten gebruikt de dreiging van terrorisme voor het rechtvaardigen van repressie en mensenrechtenschendingen. Vanwege haar consensusbeginsel en haar brede lidmaatschap is de OVSE dan ook niet tot nauwelijks in staat om de deelnemende landen te bestraffen of aan te spreken op deze schendingen. Sommige auteurs en deskundigen stellen zelfs dat sinds 2001 een aanzienlijke terugval heeft plaatsgevonden op het gebied van mensenrechten en democratisering binnen de OVSE. De huidige staat van dienst van de OVSE op het gebied van democratisering- en normbevordering is verre van indrukwekkend. Dit tast haar geloofwaardigheid als een normatieve organisatie aan.

Ten tweede wordt de geopolitieke verschuiving binnen het OVSE-gebied genoemd als de tweede veranderende parameter. Met het einde van de Koude oorlog verdwenen de politiek-militaire scheidslijnen die de wereld de gedurende vier decennia in haar greep had gehouden. In het begin van de jaren negentig moest Europa zich dan ook aanpassen aan een nieuwe veiligheidssituatie. Het continent was immers niet meer het decor van belangrijke internationale conflicten. Ook verschoof aan het begin van deze eeuw het economische zwaartepunt naar Azië. Hierdoor neemt zowel de relatieve als de absolute machtspositie van Europa af. Europa is immers niet meer het vanzelfsprekende centrum van de wereld met gewelddadige conflicten die internationale aandacht genereren. Deze verschuivingen hebben ook grote invloed op de OVSE. De belangrijke internationale conflicten vinden volgens politici buiten de grenzen van Europa plaats, dus buiten het werkveld van de OVSE. Deze geografische verschuiving draagt bij aan het afnemende belang van de OVSE in conflictresolutie. Hierdoor lijkt haar rol als veiligheidsbevorderaar tot het verleden te behoren.

Een tweede belangrijke exogene factor die de auteurs noemen zijn de uitbreidingen van de NAVO en de EU. Volgens Pál Dunay betreft het onvermogen van de OVSE om zich aan te passen aan het veranderende Europese veiligheidslandschap niet de belangrijkste factor voor haar verval. Het fundamentele probleem is volgens hem dat de agenda van de OVSE niet

belangrijk genoeg is of dat de belangrijke en relevante agendapunten zijn overgenomen door andere organisaties die deze problemen effectiever kunnen afhandelen. De succesvolle agenda van de OVSE uit de jaren negentig is dan ook deels de oorzaak voor haar marginalisering. De agenda's van de EU, Raad van Europa en de NAVO vertonen vandaag de dag overlap met de veelomvattende agenda van de OVSE. Hierdoor is het onderscheidende karakter van de OVSE bijna tenietgedaan. Bovendien hebben de lidstaten van de EU door hun grote bijdrage aan de begroting van de OVSE en haar overlappende lidstaten een aanzienlijke invloed op de agenda van de OVSE. De OVSE is in zekere zin een uitstekend 'test lab' voor nieuwe beleidsinitiatieven gericht op het voormalige Sovjetgebied. De Unie gebruikt de OVSE als legitimering om te opereren in gebieden die buiten haar mandaat vallen, zoals in Centraal-Azië en op de Kaukasus. Ook de uitbreidingen van de NAVO leiden tot complicaties voor de OVSE. Rusland bekritiseert de uitbreidingen van het Bondgenootschap regelmatig. Dit leidt tot spanningen tussen de voornaamste deelnemende staten van de OVSE en bemoeilijkt consensus. Ook ontstaat er door deze uitbreidingen een scheidslijn tussen enerzijds de lidstaten van deze organisaties en de landen met een perspectief op toetreding, en de overige landen anderzijds. Tot slot raadplegen de voornaamste deelnemende staten van de OVSE vaker recent opgerichte fora zoals de G8 dan de OVSE. De Organisatie behoort dat ook vaker niet dan wel tot het gekozen forum en haar agenda wordt steeds onbelangrijker.

*In hoeverre beïnvloeden endogene factoren het functioneren van de OVSE en dragen deze bij aan haar marginalisering?*

Het gros van de auteurs binnen het academische debat over de crisis van de OVSE wijst de endogene factoren aan als dé belangrijkste oorzaken van haar marginalisatie. Een tweetal endogene factoren beïnvloedt het functioneren van de OVSE: haar organisatorische structuur en de houdingen van haar deelnemende staten.

De eerste endogene factor betreft de organisatorische structuur van een internationale organisatie. De organisatorische structuur heeft volgens Jordan aanzienlijke invloed op de effectiviteit van een internationale organisatie. Zwakke structuren leiden volgens hem tot inefficiëntie. Hierdoor geven lidstaten vaker de voorkeur aan andere organisaties en fora. De organisatorische structuur van de OVSE wordt vaak omschreven als een zwakke, complexe, gedecentraliseerde en geografisch verspreide structuur met autonome organen. Bovendien is de OVSE een van de weinige organisaties zonder handvest of mandaat, dat haar ook nog de stempel onoverzichtelijk oplevert. Volgens Jordan leidt een dergelijke complexe structuur vaak tot het ontstaan van suborganen die in veel gevallen slechts hun eigen belangen

behartigen en de overkoepelende naar de achtergrond dringen. Dit bemoeilijkt de samenwerking tussen de verschillende organen. Dit geldt ook voor de OVSE. In reactie op nieuwe veiligheidsdreigingen richt zij vaak nieuwe organen op in plaats van bestaande te hervormen. Haar oudere organen hebben echter veel meer impact dan haar recente. Tot slot neemt de OVSE besluiten op basis van consensus. Dit consensusbeginsel is in theorie democratisch, maar leidt in de praktijk vaak tot inefficiëntie. Iedere deelnemende staat kan immers een besluit tegenhouden en kan hierdoor leiden tot een eindeloze impasse. Een drietal factoren kan de effectiviteit van de organisatorische structuur beïnvloeden.

Ten eerste beïnvloedt volgens Robert Jordan een ideologie de organisatorische structuur van een organisatie. Volgens hem kan een sterke ideologie de bureaucratie ondersteunen en voorkomen dat lidstaten slechts hun eigen belangen verdedigen en de belangen van de organisatie hieraan ondergeschikt maken. Zoals eerder gezegd, is de OVSE één van de weinige internationale organisaties zonder mandaat of handvest. Hierdoor heeft zij geen duidelijk omschreven functies of doelstellingen en voert zij geen eenduidig beleid. Door haar zwakke ideologie maken de deelnemende staten de overkoepelende belangen van de OVSE, zoals Jordan al voorspelde, ondergeschikt aan hun eigen nationale belangen. Een handvest of duidelijk mandaat zou dan ook kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de OVSE. Hoewel Rusland en een groot aantal deskundigen hiervoor pleitten, zal dit in de nabije toekomst niet van de grond komen, omdat de Amerikanen tegen elke vorm van structurering zijn. De Amerikanen pleiten juist voor het behoud van de zwakke structuur en de politieke grondslag van de Organisatie. Daarnaast hanteert de OVSE brede beginselen zoals ‘alomvattende veiligheid’ en ‘coöperatieve veiligheid’. Deze beginselen past de OVSE volgens critici inconsequent toe. Enkele van deze critici stellen dat de gedeelde normen en waarden het afgelopen decennium zelfs zijn afgenomen. Tot slot is het onderscheidende karakter van de OVSE in de afgelopen jaren vervaagd. Haar alomvattende lidmaatschap, haar uitgebreide veiligheidsagenda en het ‘interventiebeginsel’, haar unieke kenmerken in de jaren negentig, zijn in de loop der tijd overgenomen door andere organisaties. Deze tekortkomingen leiden ertoe dat de OVSE onzichtbaar opereert, geen duidelijke spelregels kan opstellen en benadelen de OVSE ten opzichte van andere organisaties.

De tweede factor die de organisatorische structuur kan beïnvloeden betreft volgens Jordan de kwaliteiten van het leiderschap van een organisatie. Een sterke voorzitter of secretaris-generaal kan volgens hem bijdragen aan autonome besluitvorming van een organisatie en voorkomen dat lidstaten hun nationale belangen verdedigen ten koste van de belangen van de organisatie. Juist een organisatie als de OVSE met haar gedecentraliseerde

bureaucratie, zwakke ideologie en consensusbeginsel zou profijt kunnen hebben van een sterk leiderschap. De OVSE heeft zowel een Voorzitter als een Secretaris-generaal. Beide worden door de deskundigen echter bestempeld als zwak en incapabel. Allereerst beperkt het consensusbeginsel de politieke macht van deze organen. De Voorzitter neemt zelden besluiten op eigen titel. Ten tweede bekleedt een minister van Buitenlandse Zaken van het voorzittende land de functie van Voorzitter. Het is voor een Voorzitter vaak lastig om beide functies te combineren en het voorzitterschap komt dan ook op de tweede plaats. Een derde nadeel betreft het ontbreken van een institutioneel geheugen van de OVSE, wat de continuïteit van haar werkzaamheden bemoeilijkt. Het Voorzitterschap rouleert immers elk jaar en het voorzittende land bepaalt in aanzienlijke mate de inhoud van de agenda. De Voorzitter noch de Secretaris-generaal voldoen dan ook aan het criterium van Jordan van een 'sterk leiderschap'. Ook volgens de bovengenoemde academici zijn deze twee bestuurlijke functies aan hervorming toe. Zij pleiten ondermeer voor een verbeterde taakverdeling, uitbreiding van de verantwoordelijkheden van beide functie en voor de invoering van algemene spelregels. Hoewel het leiderschap overduidelijk toe is aan hervorming, is dit gezien het huidige politieke klimaat en de Amerikaanse weerstand tegen elke vorm van structurering van de OVSE, niet haalbaar.

Ten derde heeft ook de staf van een internationale organisatie volgens Jordan invloed op de organisatorische structuur. De personeelsleden dienen volgens hem de belangen van de organisatie te ondersteunen en de nationale belangen hieraan ondergeschikt te maken. Ook het personeelbeleid van de OVSE is onderwerp van debat. Het eerste kritiekpunt betreft de korte contractperiode van haar staf. Personeel mag niet langer dan twee jaar in dienst zijn bij de OVSE. Dit heeft volgens een aantal auteurs invloed op de kwaliteit van het personeel. Ook mist de OVSE hierdoor een institutioneel geheugen, omdat zij haar ervaren personeel na twee jaar moet ontslaan. Ten tweede uitte bovenal de Russen kritiek op de, in hun ogen, pro-Westerse besluitvorming van sommige organen. In deze aanklacht schuilt een zekere kern van waarheid. Zo is het personeelsbestand van de OVSE geografisch gezien onevenredig verdeeld, omdat meer dan de helft van de functies wordt bekleed door westerlingen. Zo is de EU verantwoordelijk voor bijna het gehele budget van het ODIHR. Zij heeft dan ook aanzienlijke invloed op de agenda van de OVSE en haar personeelsbeleid. De OVSE zou volgens de auteurs haar beleid kunnen verbeteren door het oprichten van een fonds ter bevordering van de geografische vertegenwoordiging onder haar staf. Het fonds zou de financiering van personeel uit minder vermogende staten voor haar rekening kunnen nemen.

Tot slot pleiten zij voor een uitbreiding van de korte contractperiodes van zes maanden naar minimaal een jaar ter bevordering van het institutionele geheugen.

De tweede endogene factor betreft de toenemende kritiek van de deelnemende staten op de OVSE. Het gros van de bovengenoemde auteurs en ook Robert Jordan noemt de toenemende kritiek dé belangrijkste factor in de marginalisering van de Organisatie. De OVSE kan de verwachtingen van haar deelnemende staten het afgelopen decennium niet langer meer waarmaken. Volgens Victor-Yves Ghebali is de Russische houding echter doorslaggevend in de crisis. De Russen waren traditioneel één van de actiefste en enthousiaste deelnemende staten van de Organisatie. In het afgelopen decennium namen de Russen echter een veel kritischer houding aan. Dit Russische ongenoegen is gestoeld op drie grote aanklachten: dubbele standaarden en geografische scheefgroei, onbalans tussen de drie dimensies en de onvoltooide institutionalisering van de OVSE. De baten van de OVSE wegen voor de Russen dan ook niet meer op tegen de kosten. Moskou verkiest een forum als de Raad van Europa en haar bilaterale betrekkingen met de EU en de NAVO steeds vaker boven de OVSE. Ook het Westen speelt een belangrijke rol in de marginalisering van de OVSE. Het Westen offerde menigmaal haar principes in Oost-Europa op om zich te verzekeren van Russische steun en haar economische belangen veilig te stellen. Het gebrek aan consensus en zwakke standpunten van de EU, weerhoudt de OVSE van het innemen van een kritische houding ten aanzien van schendingen van haar beginselen. Bovendien legt het Westen de nadruk op de menselijke dimensie, terwijl de Russen vooral waarde hechten aan de politiek-militaire dimensie. Een ander belangrijk verschil tussen beide partijen is dat de Westerse landen de CVSE/OVSE niet beschouwen als de overkoepelende veiligheidsorganisatie in Europa, maar slechts als een van de spelers op het Europese veiligheidstoneel. Bovendien zijn de gedeelde normen en waarden tussen West en Oost in het laatste decennium eerder afgenomen dan toegenomen. Deze toenemende kritiek en verdiepende kloof leidt niet alleen tot ondermijning van haar normatieve basis, maar ook tot obstructie van consensus. Dit leidt ertoe dat zij haar (vage) doelstellingen niet kan behalen en de verwachtingen van haar deelnemende staten niet kan waarmaken. Het behalen van doelstellingen is volgens Jordan juist een belangrijk criterium voor een succesvolle organisatie.

Deze toenemende kritiek op de OVSE en de verdiepende kloof tussen Oost en West beïnvloedt duidelijk de effectiviteit van de Organisatie. Dit leidt tot een dubbele impasse, in de wapenbeheersingsonderhandelingen en in de bevroren conflicten. De *case-studies* over de bevroren conflicten in Georgië en Kirgizië en het CSE-verdrag onderstrepen de problemen van de Organisatie. Het uitblijven van een oplossing in beide kwesties is grotendeels het

gevolg van de houding van haar deelnemende staten. Zo is Rusland in meeste conflicten als bemiddelende partij, maar ook als directe conflictpartij actief. Deze tweeledige rol leidt ertoe dat de Russen de beginselen van de OVSE inconsequent toepassen. Ook het Westen past de beginselen inconsequent toe omwille van haar economische en strategische belangen in bijvoorbeeld Georgië en Kirgizië. Bovendien ondermijnen ook de Georgiërs en Kirgiziërs de rol van de OVSE als conflictbemiddelaar en normbevorderaar. Zij blokkeerden transporten, weigerden OVSE-medewerkers de toegang tot het land en bekogelden zelfs voertuigen van de Organisatie met handgranaten. Zij gaven bovendien de voorkeur aan andere organisaties die deze taken volgens hen beter konden uitvoeren, zoals de EU en het ICJ. De OVSE is door haar consensusbeginsel en brede lidmaatschap nauwelijks in staat om de deelnemende landen te bestraffen of aan te spreken op schendingen van haar beginselen. De conflicten in Georgië en Kirgizië benadrukken dan ook de irrelevantie van de OVSE als conflictbemiddelaar.

Ook de opschorting van het CSE-verdrag werd veroorzaakt door de tegenstrijdige belangen van Oost en West. Het Westen verbond de ratificatie van het Verdrag aan de Russische toezeggingen in 1999 om haar troepen terug te trekken uit Moldavië en Georgië. De Russen erkenden echter het verband tussen Istanbul en het CSE-verdrag niet. Deze opschorting verstoort de balans tussen de drie dimensies. Wat op het spel staat is niets minder dan het coöperatieve veiligheidsbeleid in Europa en de normatieve geloofwaardigheid van de Organisatie. Jordan voorspelde dat indien de balans tussen kosten en baten wordt verstoord, dit kan uitmonden in conflicten tussen de lidstaten en in sommige gevallen kan leiden tot afbrokkeling van de organisatie. Deze voorspelling is zeker toepasbaar op de OVSE.

De bovenstaande conclusies leiden tot de beantwoording van mijn hoofdvraag:

**In hoeverre is de OVSE nog relevant in het veranderende veiligheidslandschap in en rond Europa in de eenentwintigste eeuw?**

Uit deze scriptie is gebleken dat de relevantie van de OVSE in het veiligheidslandschap in en rond Europa het laatste decennium is afgenomen. Er bestaat geen twijfel over dat de OVSE vandaag de dag, in vergelijking met haar hoogtijdagen tijdens en vlak na de Koude Oorlog, een aanzienlijk minder zichtbaar baken is op het Europese veiligheidslandschap. Als we de balans opmaken naar aanleiding van het academische debat, moeten we concluderen dat de OVSE sinds 2000 te kampen heeft met een groot aantal complexe en structurele problemen, die begin 2012 niet zijn opgelost. De exogene factoren zijn belangrijk, maar zeker niet

doorslaggevend in de crisis van de OVSE. De plaatsing van terrorismebestrijding op haar veiligheidsagenda, leidde tot de afbrokkeling van haar geloofwaardigheid als een normbevorderaar. De geopolitieke verschuivingen leidden ertoe dat de Organisatie zich moest aanpassen aan het verlies van de speciale rol die Europa vertolkte in de jaren negentig, één die internationale aandacht genereerde. Tot slot hadden de uitbreidingen van de NAVO en de EU tot gevolg dat de agenda van de OVSE van belangrijke taken werd beroofd.

De endogene factoren speelden volgens de academici een doorslaggevende rol in het verval van de Organisatie. Haar zwakke structuur leidt ertoe dat de OVSE geen sterke standpunten in kan nemen tegen schendingen van haar beginselen. Het consensusbeginsel, hoe democratisch het ook is, leidt tot ellenlange processen en in de meeste gevallen tot zodanig afgezwakte besluiten en maatregelen dat geen enkele staat echt tevreden is. Haar zwakke leiderschap heeft tot gevolg dat de Organisatie geen tegenwicht kan bieden aan de botsende standpunten van haar deelnemende staten. Maar de belangrijkste factor in het verval van de Organisatie betreft de toenemende kritische houding van haar deelnemende staten. Deze hanteren haar beginselen inconsequent. Bovendien heeft het Westen andere verwachtingen van de OVSE dan het Oosten. Het gebrek aan consensus leidt ertoe dat de OVSE haar taken niet meer naar behoren kan uitvoeren. Zo heeft de OVSE met het voortbestaan van langlopende, bevroren conflicten op haar grondgebied als regionale veiligheidsorganisatie voor crisisbeheersing volgens een aantal auteurs in zekere zin gefaald. De Organisatie kan de verwachtingen van haar deelnemende staten niet waarmaken en zij kiezen voor andere organisaties die deze taken efficiënter kunnen uitvoeren, wat slechts een paar veiligheidskrumels voor de OVSE achterlaat. Haar organisatorische structuur is dan ook aan hervorming toe. Een grootschalige hervorming is in het huidige politieke klimaat echter onhaalbaar. Ook als we de balans volgens de theorie van Robert Jordan opmaken, kunnen we niets anders concluderen dan dat de OVSE niet aan zijn vereisten: ‘sterke identiteit’, ‘sterk leiderschap’, ‘behalen van de doelstellingen’ en ‘actieve houding van de deelnemende staten’ kan voldoen. Naar de maatstaven van Robert Jordan is de OVSE dan ook een inefficiënte organisatie.

De bovengenoemde problemen zijn begin 2012 niet dichterbij een oplossing gekomen. Hoewel de academici de hoop koesterden dat het Corfu-proces vanaf 2009 en de Topconferentie in Astana in 2010 de OVSE weer uit het slop zouden trekken, spreken de sombere feiten voor zich. Corfu, Astana en Vilnius bewijzen immers dat de kloof tussen de deelnemende staten structureel van aard is: de problemen houden al meer dan een decennium aan. Ook de drie grote Russische aanklachten jegens de OVSE (dubbel standaarden,



geografische scheefgroei en onbalans tussen de drie dimensies) zijn na Vilnius niet afgezwakt. Daarnaast onderstreept Vilnius dat het Westen nog steeds verzaakt een sterk standpunt in te nemen tegen schendingen van de OVSE-beginselen. Wederom offerden de West-Europese staten hun principes op om hun economische belangen te waarborgen. De onenigheid tussen haar deelnemende staten is begin 2012 niet opgelost. Dit bemoeilijkt dan ook nog steeds de consensus. Zolang het Westen geen concessies doet in de politiek-militaire dimensie, zoals traditionele wapenbeheersing waar de Russen zoveel belang aan hechten en de Russen op hun beurt de OVSE blijven beschouwen als een Westers instrument voor gedwongen democratisering, dan is het onwaarschijnlijk dat in de nabije toekomst grote doorbraken worden bewerkstelligd die leiden tot grootschalige hervorming van de OVSE. De OVSE is ook na Vilnius nog steeds slachtoffer van unilaterale besluitvorming of coalitievorming die haar geloofwaardigheid als een normatieve organisatie aan het wankelen brengt.

Is de rol van de OVSE op het Europese veiligheidstoneel dan geheel uitgespeeld? Nee, dat is niet het geval. Hoewel de OVSE zich in een crisis bevindt en moeite heeft met het vinden van haar rol en richting, is er voor haar nog een, bescheiden, rol weggelegd op het Europese veiligheidstoneel. Haar strijd voor een grotere rol is nog niet over, maar de Organisatie staat wel op de rand om te degraderen tot een forum voor het uitwisselen van ideeën over veiligheidskwesties. Allereerst kan zij in de strijd tegen het internationaal terrorisme een bijdrage leveren in het aannemen van politieke documenten ter ondersteuning van de deelnemende staten om hun capaciteit op te bouwen op het gebied van antiterrorismewetgeving, in het bijzonder de ratificatie van de conventies inzake terrorisme. Met name de maatregelen gericht op het gebied van juridisch en technisch advies over de invoering van internationale normen tijdens de strijd tegen terrorismebestrijding hebben een toegevoegde waarde. Ten tweede kan de OVSE ook in de bevroren conflicten nog een bescheiden rol vertolken. Zij is geen 'buitenstaander' die interenieert in de binnenlandse aangelegenheden van de staten. Bovendien kunnen andere organisaties, zoals de EU en de NAVO, deze conflicten niet gemakkelijker oplossen. De betrokkenheid van zowel Rusland als de Verenigde Staten bij deze conflicten betekent dat voor een oplossing de deelname van beide partijen is vereist. Ook vinden de besprekingen plaats in een omgeving buiten de publieke aandacht, hierdoor kunnen de partijen de kwesties beslechten voordat zij hun hakken in het zand steken. Tot slot beschikt geen enkele organisatie over meer ervaring en kennis over deze regio's en conflicten dan de OVSE. Haar aanwezigheid in een groot aantal regio's is volgens een aantal auteurs nog steeds noodzakelijk. De Organisatie blijft dan ook belangrijk, omdat er nog steeds 'buitenstaanders' bestaan binnen het Euro-Atlantische gebied.

Haar functie als platform voor dialoog tussen Oost en West is in het bijzonder na de uitbraak van de oorlog in Georgië weer benadrukt. Hoewel consensus onder de deelnemende staten vaak ontbreekt, houdt de OVSE wel de dialoog op gang en kan zo voorkomen dat het kille politieke klimaat mogelijk nog killer wordt.

De kanttekening moet worden gemaakt dat deze rol echter afhankelijk is van de inzet van haar deelnemende staten. De deelnemende staten kunnen, indien de politieke wil daar is, deze problemen oplossen. Onder de huidige omstandigheden is het echter niet wenselijk om de OVSE te hervormen in een internationale organisatie van de hoogste rang. De tegenstrijdige opvattingen ten aanzien van de OVSE onder haar deelnemende staten bieden niet meer ruimte dan enkel het stroomlijnen van haar activiteiten. Het is dan ook van belang dat de kloof tussen de Verenigde Staten enerzijds en de Russen anderzijds wordt overbrugd. De OVSE zou zich meer moeten richten op bepaalde aspecten van de politiek-militaire dimensie om deze dimensie in balans te brengen met de menselijke dimensie om zo een aantal deelnemende staten binnen boord en geïnteresseerd te houden. Het Westen zou bijvoorbeeld, ter bevordering van consensus, water bij de wijn kunnen doen in de voor de Russen belangrijke traditionele wapenbeheersingsagenda. Bovendien is het van groot belang dat de OVSE niet in een organisatie verandert waar slechts een klein aantal staten (*demandeurs*) de agenda vast stelt voor de rest. De OVSE moet haar coöperatieve geest zien te herwinnen. Indien dit haar niet lukt, heeft zij geen enkele kans om de steun van haar deelnemende landen terug te winnen. Het beginsel van coöperatieve veiligheid is het laatste decennium grotendeels van de politieke radar verdwenen. Het zijn dan ook precies deze beginselen, het veelomvattende veiligheidsconcept en de gedeelde waarden en normen die de unieke toegevoegde waarde van de organisatie weerspiegelen. Juist deze waarden kunnen op hevige kritiek rekenen van een aantal, belangrijke, deelnemende staten. De vooruitzichten dat de OVSE zich opnieuw kan hervormen zijn beperkt wegens deze onenigheid tussen haar deelnemende staten. Als de voormalige Secretaris-genraal van de OVSE, Jan Kubis, het bij het rechte eind heeft dat ‘what is going on in the OSCE is... worth watching because it is a barometer of the political atmosphere in Europe today’, is er geen reden tot optimisme.<sup>456</sup> De situatie waarin de OVSE zich bevindt, is dan ook nog even benard als twaalf jaar geleden, in 2000.

---

<sup>456</sup> Jan Kubis geciteerd in *Financial Times*, 11 november 2004.

## Bibliografie

### Secundaire Bronnen

- Ackermann, A., 'The OSCE Corfu Process: A preliminary view of the security dialogue on early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation', in: *OSCE Yearbook*, p. 197-220, (Baden-Baden, 2009)
- Adler, E., 'Seeds of Peaceful Change: the OSCE's security Community-Building Model', in: Emanuel Adler en Michael Barnett e.a., *Security Communities*, p. 119-160 (Madison, 1998)
- Bahr, E. en Mutz, R., 'Do we need a new European Security Culture? Why the best of détente is yet to come', in: *OSCE Yearbook 2009* p. 61-75, (Baden-Baden, 2010)
- Bailes, A., en Zdzislaw Lachowski, 'Collective Security and the politico-military role of the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 5-11, (2010)
- Bakker, E., en Bomert, B., *De OVSE en het Nederlands voorzitterschap*, (Den Haag, 2003)
- Barnett, M., en Martha Finnemore, *Rules of the World: International Organizations*, (New York, 2004)
- Barry, R.L., 'The Future Tasks of the OSCE', in: *OSCE Yearbook 2008*, p. 27-59, (Baden-Baden, 2009)
- Bastid, S., 'The Special Significance of the Helsinki Final Act', in: Thomas Buergenthal, e.a., *Human Rights International Law and the Helsinki Accord*, p. 11-12, (Allanheld, 1977)
- Baudet, F.H., '*Het heeft onze aandacht*'. *Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989*, (Amsterdam, 2001)
- Bennet, A., 'The Guns that didn't smoke: Ideas and the Soviet Non-Use of Force in 1989', in: *Journal of Cold War Studies*, Vol. 7, nr. 2 (2005)
- Betzuege, R., 'The OSCE of the 21<sup>st</sup> century – a departure for new horizons?', in: *OSCE Yearbook 2003* p. 39-45, (Baden-Baden, 2004)
- Bjorgo, T., *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward*, (Abingdon, 2005)
- Bloed, A., *From Helsinki to Vienna: basics documents of the Helsinki process part 2*, (Dordrecht, 1993)
- Bloed, A., 'Kyrgyz crisis, a headache for the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 242-246, (2010)
- Bloed, A., 'The OSCE and Kyrgyzstan: no easy way', in: *Security and Human Rights*, nr. 4, p. 303-309, (2010)
- Booth, K., en Dunne, Tim, *Worlds in Collision: Terror and the future of Global order* (Londen en New York, 2002)
- Brooks, S.G., en Wohlforth, W.C., 'Clarifying the End of the Cold War Debate', in: *Cold War History*, vol. 7, nr. 3 (2007)
- Brown, A., *The Gorbachev Factor*, (New York, 1996)
- Coulloudon, V., 'Deepening partnership: interview with the OSCE Secretary General, Lamerto Zannier', in: *OSCE Magazine*, nr. 3 (2011)
- Cox, M., 'Beyond the West: Terrors in Transatlantia', in: *European Journal of International Relations*, 11/2 (2005)
- Danilov, D., 'Russia and European Security', in: *Chaillot Papers nr. 74: What Russia Sees*, p. 79-97 (Parijs, 2005)
- Davidson, D., 'The Relevance and Effectiveness of the Concept of Cooperative Security in the 21<sup>st</sup> century', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 18-20, (2010)
- Decaux, E., 'Two cheers for diplomacy, the challenges of survival and efficiency for the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr 1, p. 21-24, (2010)

- Dunay, P., *Chaillot Paper nr. 88: The OSCE in crisis*, (Parijs, 2008)
- Dunay, P. 'Improve what you can: 'Ignore what you can't: reform and the prospects of the OSCE', in: *OSCE Yearbook 2008* (Baden-Baden, 2008)
- Dunay, P., en Graeme P. Herd, 'Redesigning Europe? The Pitfalls and Promises of the European Security Treaty initiative', in: *OSCE Yearbook 2009*, p. 77-98, (Baden-Baden, 2010)
- Dunay, P., 'Revisiting and eventually adjusting, though certainly not revising the European security architecture', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 23-29 (2010)
- Dunay, P., en Graeme O. Herd, 'The European Security Treaty (EST): Collective security or Collective inaction?', in: *OSCE Yearbook 2010*, p. 45-58 (Baden-Baden, 2011)
- Eekelen, W.F., 'Rethinking European Security', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 30-35, (2010)
- Ehrlich, P.R. en J. Liu, 'Some roots of terrorism', in: *Population and Environment* vol. 24, Nr. 2, p. 183-192, (2002)
- Eschenbächen, J.-H., 'Observing Elections in Long Standing Democracies: Added Value or Waste of Money?', In: *OSCE Yearbook 2010*, p. 247-263, (Baden-Baden, 2010)
- Fawcett, J.E.S., *The Helsinki Act and International Law*, (Londen, 1977)
- Fraser, C., e.a., 'Russia, the OSCE and European Security', in: *The EU-Russia Centre Review*, vol. 12 (November, 2009)
- Freire, M.R. , 'The OSCE's post-September 11 Agenda', in: *Global Society*, Vol 19, nr. 2, p. 189-209 (april, 2005)
- Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man*, (New York 1992)
- Galbreath, D.J., *The Organization for Security and Co-operation in Europe* (Londen, 2007)
- Galbreath, D.J., 'Putting Color into revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region', in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, nr. 2, p. 161-180 (2009)
- Ghebali, V-Y., *La diplomatie de la Détente: la CSCE, 1973-1989* (Brussel, 1989)
- Ghebali, V-Y., 'The 8th Meeting of the OSCE Ministerial Council', in *Helsinki Monitor*, p. 97-107 nr. 2, (2001)
- Ghebali, V-Y., 'Is the OSCE Chairmanship still a relevant institution?', *Helsinki Monitor*, p. 201-203, nr. 3, (2002)
- Ghebali, V-Y., 'The OSCE Long-term missions: a creative tool under challenge', in: *Helsinki Monitor*, nr. 15, p. 202-219, (2004)
- Ghebali, V-Y., 'The 11th meeting of the OSCE Ministerial Council: Political deadlock and institutional change', in: *Helsinki Monitor*, p. 1 -12 nr. 1, (2004)
- Ghebali, V-Y., 'The OSCE Mission in Georgia (1992-2004): the failing art of half-hearted measures', in: *Helsinki Monitor*, p. 280-292, nr. 4 (2004)
- Ghebali, V-Y., e.a, *PSIO Occasional Paper 1/2004: The future of the OSCE in the perspective of the enlargements of NATO and the EU*, (2004)
- Ghebali, V-Y., ; The 12<sup>th</sup> Meeting of the OSCE Ministerial Council (Sofia, 2004): The limits of political escapism', in: *Helsinki Monitor*, nr. 1. P.-23-35, (2005)
- Ghebali, V-Y., 'Growing pains at the OSCE : The Rise and Fall of Russia's Pan-European expectations', in: *Cambridge Review of International Affairs*, col. 18, nr. 3, p. 375-388, (Oktober, 2005)
- Ghebali, V-Y., 'The Russian Factor in OSCE crisis: a Fair examination', in *Helsinki monitor* nr. 3, p. 184-187, (2005)
- Ghebali, V-Y., *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new lease on life* (Genève, 2005)
- Ghebali, V-Y., 'The 14<sup>th</sup> session of the OSCE Ministerial Council: Still addressing the visible tips of political icebergs', in: *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, nr. 1, p. 16-45, (2007)
- Ghebali, V-Y., 'The OSCE norms and activities related to the security sector reform: a incomplete

- puzzle', in: *Security and Human Rights*, nr. 4, p 273-283, (2008)
- Gheballi, V-Y., 'Where is the OSCE going? Present Role and Challenges of a stealth security organization', in Thierry Tardy, *European Security in Global Context: Internal and External Dynamics*, p. 55-73, (New York, 2009)
- Gheciu, A., *Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World*, (New York, 2008), p 21.
- Ginkel, van B. en Steven Westervelt, 'The ethical challenges of implementing counterterrorism measures and the role of the OSCE', in: *Security and Human Rights*, nr. 2 p. 123-132, (2009)
- Godzimirski, J.M., 'Russia and the OSCE. From High expectations to denial?', in: Elena Wilson Rowe en Stina Torjesen, *The Multilateral dimension in Russian foreign policy*, p. 121-141, (Londen en New York, 2009)
- Goldstein, J., 'Kazakhstan's Chairmanship of the OSCE: Challenges and opportunities in the human dimension', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 62-67, (2009)
- Goldstein, J., 'Can a summit advance the OSCE's work in the Human Dimension?', in: *Security and Human Rights*, nr. 2, p. 109-113, (2010)
- Haas, M. de, 'Medvedevs alternatieve Europese veiligheidsarchitectuur', in *Prospekt*, jrg. 17, nr. 6, p. 19-25, December 2009
- Haas, de, M., 'Medvedevs herbewapening: de beer terug op het militaire toneel?', in: *Internationale Spectator*, jaargang 64, nr. 11, p. 582-586, (november, 2010)
- Haas, de M., 'Medvedevs alternative European Security Architecture', in: *Security and Human Rights*, nr. 1. p. 45-48, (2010)
- Haas, de M., 'Russia military doctrine development 2000-10', in: Stephen Blake, *Russian Military policies and Russia's defense doctrine 2010*, p. 1-62, (2011)
- Hækkerup, H., 'Russia, the OSCE and Post-Cold War European Security', in: *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, nr. 3, p. 371-373, (oktober, 2005)
- Ham, P. van der , 'EU-OSCE relations: Partners or rivals in security?', in Knud E., Jorgensen, *The European Union and International Organizations*, p. 131-148, (New York, 2009)
- Heraclides, A., *Security and co-operation in Europe. The human dimension 1972-1992*, (Londen, 1993)
- Hille, C., 'Recognition of South Ossetia and Abkhazia two years later: Unicum or trendsetting?', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 153-155 (2010)
- Hippel, K., Von, 'The roots of terrorism: Probing the Myths', in *The Political Quarterly*, p. 25-39, (2002)
- Homan, C., 'Ruslands idee van veiligheid: Een verdrag dat NAVO en OVSE overbodig maakt?', in: *Armex*, 2 oktober 2010, beschikbaar op: [www.clingendeal.nl/cscp](http://www.clingendeal.nl/cscp).
- Homan, C., *Strategische toekomstverkenningen in een wereld die meer dan ooit onvoorspelbaar en chaotisch lijkt* (Den Haag, 2010) beschikbaar op: [http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110400\\_kees\\_homan\\_civis\\_mundi.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110400_kees_homan_civis_mundi.pdf).
- Hopmann, T.P., 'The United States and the CSCE/OSCE', in: *Helsinki Monitor*, nr. 2, p. 20-36, (2000)
- Hopmann, T.P., 'The OSCE's Response to 9/11', in: Cuthbetson, *European Security After 11 september and the war in Iraq*, (Londen, 2003)
- Hopmann, T.P., *Can the OSCE be saved?*, paper voor de *Second Global International Studies Conference* te Ljubljana in Solvenii op 23-24 juli (2008)
- Hopmann, T.P., 'The Future impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?', in: *OSCE Yearbook 2008*, p. 75-90, (Baden-Baden 2009)
- Hopmann, T.P., 'The OSCE role in European and Transatlantic security: Does it have a future?', in: Roger Kanet, *The United States and Europe in a Changing World*, p. 83-112, (Dordrecht,

- 2009)
- Huber, M., 'The effectiveness of OSCE missions', in: *Helsinki Monitor*, nr. 14, p. 125-135, (2003)
- Ivanov, I.S., *The New Russian Diplomacy*, (Washington, 2002)
- Jordan, R.S., *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, (Londen, 2001)
- Kagan, R., *The Return of History and the End of Dreams*, (New York, 2008)
- Kemp, W., 'The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead', in: *Security and Human Rights*, nr.1, p. 9-12, (2009)
- Kemp, W., 'The Astana Summit: a triumph of common sense', in: *Security and Human Rights*, nr. 4, p. 259-264, (2010)
- Kissinger, H., *Diplomacy*, (New York, 1994)
- Klare, M., 'Russia and Georgia: All about Oil', *Foreign policy un Focus*, (2008)
- Klijn, H., 'European Security a la Russe', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 156-159, (2010)
- Kuhn, U., *CORE Working Paper nr. 19: From Capitol Hill tot Istanbul: the origins of the current OSCE deadlock*, (Hamburg, 2009)
- Laumulin, M., 'Kazakhstan's Chairmanship: History and Challenges', in: *OSCE Yearbook 2010*, p. 317-336, (Baden-Baden, 2011)
- Legutke, A. 'The reform of field activities: technical or political necessity?', in: Victor-Yves Ghebali, e.a., *The reform of the OSCE 15 years after the Charter of Paris for a New Europe: Problems, challenges and Risks*, p. 167-184 (Genève, 2006)
- Lohuizen, van M., 'Kyrgyzstan: the role of global and regional powers in the April 2010 events and the ensuing ethnic clashes in the south', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 160-169, (2010)
- Lynch, D., e.a., *Chaillot Papers nr. 60: Russia Faces Europe*, (Parijs, 2003)
- Lynch, D., e.a., *Chaillot Papers nr. 74: What Russia Sees*, (Parijs, 2005)
- Mastny, V., *Helsinki, Human Rights and European Security* (Durham, 1986)
- Mastny, V., 'Ending the Cold War in Europe: East Europe and the early prospects for EC/EU and NATO membership', in: *Cold War History*, vol. 9, nr. 2, p. 203-211, (mei, 2009)
- Mateev, A., 'The OSCE identity Crisis', in: *Institute for Peace Research Security Policy at the University of Hamburg, OSCE Yearbook 1999*, (Baden-Baden, 2000)
- Menselsohn, B., 'Sovereignty under Attack: International Society Meets Al Qaeda', in: *Review of International Studies*, 31 (2005)
- Neef, C., 'Staatschefs blamieren sich auf der Mammutshow', in: *Der Spiegel online*, 3 december (2010)*OSCE Handbook: The Organization for Security and co-operation in Europe*, (Wenen, 2007)
- Pesko, M., 'The Corfu Process – Opportunity to establish a new security order in Europe or Recipe for yet another failure?', in: *OSCE Yearbook 2010*, p. 61-73, (Baden-Baden, 2011)
- Peterson, M.J., *The United Nations General Assembly* (Londen, 2005)
- Pietersma, H., 'Tussen obstructive en ambitie', in: *Internationale Spectator*, Jaargang 60 nr. 5, p. 144-149, (mei 2006)
- Pouliot, V., 'The Alive and Well Transatlantic Security Community: A Theoretical Reply to Michael Cox', in *European Journal of International Relations*, 12/1 (2006)
- Pourchot, G., 'The OSCE: a Pan-European society in the making?', in: *Journal of European Integration*, vol. 33, nr. 2, p. 179-195, (maart, 2011)
- Price, T.L. 'The OSCE's Economic Dimension: Lessons learned', in: *Helsinki Monitor*, vol. 12, nr. 3 (2001)
- Rasmussen, M.V., 'Parallel Globalization of Terror: 9-11, Security and Globalization', in: *Cooperation and Conflict*, nr. 37, p. 323-49 (2002)

- Rey, M-P., 'Europe is our common home: a study of Gorbachev's diplomatic concept', in: *Cold War History*, vol. 4, nr. 2, p. 33-65, (januari, 2004)
- Rey, M-P., 'The USSR and the Helsinki process, 1969-75: optimism, doubt or defiance?' in: Wenger, A., e.a., *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, p. 65-82, (New York, 2008)
- Rie, van, M-J., 'The Role of the OSCE in the conflict in Georgia', in: *Security and Human Rights*, nr. 4, p. 318-324, (2009)
- Rhodes, A. en P. Tscherne-Lempitiäinen, 'Human rights and terrorism in the Central Asian OSCE states', in: *Helsinki Monitor* nr. 1, p. 36-51, (2002)
- Rhodes, A., 'The OSCE's Human Dimension at a crossroads', in: *Security and Human Rights*, nr. 4, p. 275-277, (2007)
- Rotfeld, A.D., 'Does Europe need a new security architecture?', in: *OSCE Yearbook 2009*, p. 23-42, (Baden-Baden, 2010)
- Salber, H., 'The Challenges and opportunities awaiting Kazakhstan in 2010', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, (2009)
- Socor, V., 'European Remiss on Nabucco, Illusion-prone in South Stream', in: *EurAsia Daily Monitor*, (jrg. 5, 2008)
- Stewart, E.J., *The European Union and Conflict Prevention Policy Evolution and Outcome* (Berlijn, 2006)
- Stewart, E.J., 'Restoring EU-OSCE cooperation for Pan-European conflict Prevention', in: *Contemporary Security Policy*, vol. 29, nr. 2, p. 266-284, (augustus, 2008)
- Stöber, S., 'The Failure of the OSCE Mission to Georgia: What Remains?', in *OSCE Yearbook 2010*, p. 203-220, (Baden-Baden, 2011)
- Stoel, M. van der , 'Principles and Pragmatism: Twenty-Five Years with the Helsinki Process', in: *OSCE Yearbook 2000*, p. 25-33, (Baden-Baden, 2001)
- Stoel, M. van der, 'Dilemma's confronting the OSCE', in: *Conflicts, sécurité et coopération*, p. 477-485, (Brussel, 2007)
- Thomas, D.C. , *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (New Jersey, 2001)
- Trenin, D., 'Russia leaves the West', in: *Foreign Affairs*, vol. 85, nr. 4, p. 87-96, (2006)
- Turk, D., 'Towards a new security architecture in the OSCE area: how to include human rights', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 50-57, (2010)
- Vandewoude, C., 'The OSCE Chairmanship-in-Office's election procedure: is there a need for formalized criteria?', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 49-62, (2011)
- Warkotsch, A., 'International Socialization in Difficult Environments: the Organization of Security and Cooperation in Europe in Central Asia', in: *Democratization*, p. 491-508, (juni 2007)
- Warner, D., *PSIO Occasional Paper 4: Consolidating the OSCE*, (Genève, 2006)
- Wenger, A., e.a., *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, (New York, 2008)
- Zagorski, A., 'The Russian proposal for a new Treaty on European Security: from the Medvedev initiative to the Corfu Process', in: *OSCE Yearbook 2009*, p. 43-59, (Baden-Baden, 2010)
- Zagorski, A., 'Kazakhstan's Chairmanship: Challenges and opportunities from Moscow perspective', in: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 25-29, (2009)
- Zagorski, A., 'The OSCE and Cooperative Security', in: *Security and Human Rights* nr. 1, p. 58-63, (2010)
- Zellner, W., 'OSCE at a Crossroads', in: *Working paper 2 Institute for Peace and Research and Security Policy at the University of Hamburg*, ( Hamburg, 2002)

- Zellner, W., e.a., *CORE Working Paper 13: Managing Change in Europe: evaluating the OSCE and its Future Role*, (Hamburg, 2005)
- Zellner, W., 'Russia and the OSCE: From high hopes to disillusionment', in: *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, nr. 3, p. 389-402 (Oktober, 2005)
- Zellner, W., e.a., *CORE Working Paper 17: Identifying the cutting edge the future impact of the OSCE*, (Hamburg, 2007)
- Zellner, W., 'Redefining the OSCE's Future: Strategic Uncertainty and Political Contradictions are Delaying Progress', in Ghebali, V.Y., *Conflicts, Sécurité et Cooperation*, p. 569-588, (Brussel, 2007)
- Zellner, W., 'The OSCE and transnational security threats', in: *Security and Human Rights*, nr. 4, p. 311-321, (2008)
- Zellner, W., 'From Corfu to Astana: The way to the 2010 OSCE Summit', in: *Security and Human Rights*, nr. 3, p. 233-241, (2010)
- Zellner, W., 'Cooperative Security: Principle and reality', In: *Security and Human Rights*, nr. 1, p. 64-68, (2010)
- Zellner, W., 'The 2010 OSCE Astana Summit: An initial Assessment', in *OSCE Handbook 2010* p. 23-43, (Baden-Baden, 2011)

## **Primaire Bronnen**

### CVSE

- Final recommendations of the Helsinki Consultations* (Helsinki, 1973), beschikbaar op: [www.osce.org/mc/58306](http://www.osce.org/mc/58306)
- Helsinki Slotakte*, (Helsinki, 1975) beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39501](http://www.osce.org/mc/39501)
- Concluding Document of the Vienna meeting 1986*, (Wenen, 1986), beschikbaar op: [www.osce.org/fsc/41276](http://www.osce.org/fsc/41276)
- Concluding Document of the Madrid Meeting 1980 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, (Madrid, 1980), beschikbaar op: [www.osce.org/mc/40871](http://www.osce.org/mc/40871)
- Document of the Bonn Conference*, (Bonn, 1990), beschikbaar op: [www.osce.org/eea/14081](http://www.osce.org/eea/14081)
- Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, (Kopenhagen, 5-29 juni), beschikbaar op: [www.osce.org/odihr/elections/1404](http://www.osce.org/odihr/elections/1404)
- Document of the Moscow Meeting in the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, (Moskou, 1991), beschikbaar op: [www.osce.org/odihr/elections/14310](http://www.osce.org/odihr/elections/14310)
- Charter of Paris for a new Europe*, Parijs 1990, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39516](http://www.osce.org/mc/39516)
- Helsinki Document: The Challenges of Change* (Helsinki 1992), beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39530](http://www.osce.org/mc/39530)
- Afsluitende Verklaring van de Ministeriële Raad te Kopenhagen* (Kopenhagen, 1994), beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org)
- Budapest Document 1994 Towards a Genuine Partnership in a New Era*, 5-6 december 1994 te Boedapest, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/39554](http://www.osce.org/mc/39554)

### OVSE

- Permanente Raad, *Mandaat van de Assistance Group voor de Republiek van Tsjetsjenië*: PC.DEC/35 van 11 april 1995, beschikbaar op: [www.osce.org/pc/52550](http://www.osce.org/pc/52550)
- Permanente Raad nr. 193: *Mandate of the OSCE Representation on Freedom of the Media*, beschikbaar op: [www.osce.org/rfom](http://www.osce.org/rfom)
- Ministeriële Raad, *Afsluitende Verklaring Ministeriële Raad te Oslo 1998*, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/40439](http://www.osce.org/mc/40439)



Ministeriële Raad, *OVSE, Handvest voor Europese Veiligheid*, (Istanbul, 1999), beschikbaar op [www.osce.org/mc/17502](http://www.osce.org/mc/17502)

Ministeriële Raad, *Istanbul Summit Document*, (Istanbul, 1999), beschikbaar op [www.osce.org/mc/39569](http://www.osce.org/mc/39569)

Permanente Raad, 2001a, 2001b, 2005a, 2005b en de OVSE ministeriële raad 2006a. PC DEL/457/01 van 22 juni 2001 en PC.DEL/480/01 van 28 juni 2001, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org)

Ministeriële Raad, *Bucharest plan of Action for Combating Terrorism*, Ministeriële Raad te Boekarest, December 2001, beschikbaar op: [www.osce.org/42524](http://www.osce.org/42524)

Ministeriële Raad, *OSCE Strategy to address Threats to Security and Stability in the Twenty-first Century* (Boedapest, 2001), beschikbaar op: [www.osce.org/mc/17504](http://www.osce.org/mc/17504)

ATU, *Action Against Terrorisme Unit, Passport and Travel Document Security* (2001), beschikbaar op: [www.osce.org/atu/37962](http://www.osce.org/atu/37962)

Permanente Raad, Besluit nr. 485, *OSCE Statements and Public Information*, PC.DEC/485, 28 juni 2002

Ministeriële Raad, *Ministerial Declaration of the Tenth Meeting of the Ministerial Council*, 7 december, 2002 te Porto, beschikbaar op: <http://osce.org/mc/40521>

Ministeriële Raad, *OSCE Strategy to address Threats to Security and Stability in the Twenty-first Century*, Ministeriële Raad Maastricht december 2003, MC(9).DEC1, beschikbaar op:

Ministeriële Raad, *Establishment of a Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, (Sofia, 2004) MC.DEC/16/04 beschikbaar op: [www.osce.org/documents/MCS/2005/02/4324\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/MCS/2005/02/4324_en.pdf)

Alegre, S., *Upholding Human Rights in the Fight against Terrorism*, (Wenen, 29 november 2005) (beschikbaar op: <http://www.osce.org/item/17108.html>)

Panel of Eminent Persons, *Common Purpose: Towards a more effective OSCE: Final report and recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, (juni 2005), beschikbaar op: [www.osce.org/cio/15805](http://www.osce.org/cio/15805)

Ministeriële Raad, *Border and Security Management Concept*, Ministeriële Raad Ljubljana, 6 december 2005, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/17452](http://www.osce.org/mc/17452)

Parlementaire Assemblee, *Report: The Future of the OSCE*, (Washington, 2005), beschikbaar op: [www.osce.org/pa/15791](http://www.osce.org/pa/15791)

Speciale Vertegenwoordiger, Special Reporter on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Counter Terrorism, Verklaring door Professor Martin Scheinin tijdens de Counter terrorism Committee of the Security Council op 20 oktober 2008 te New York, beschikbaar op: [www.un.org/en/sc/ctc/rights.html](http://www.un.org/en/sc/ctc/rights.html)

Ministeriële Raad, *Afsluitend document Ministeriële Raad te Corfu* (2009), beschikbaar op: [www.osce.org/cio/37803](http://www.osce.org/cio/37803)

Ministeriële Raad, *Astana Commemorative Declaration towards a security community*, 2 december, (2010), beschikbaar op: [www.osce.org/mc.73962](http://www.osce.org/mc.73962)

ODIHR, *International Election Observation: Russia Federation, State Duma Elections*, 4 december 2011, beschikbaar op: [www.osce.org/odihr/85757](http://www.osce.org/odihr/85757)

Voorzitter OVSE, Narsultan Nazarbajev, Openingswoord tijdens de zevende OVSE topconferentie in Astana op 2 december 2010, beschikbaar op: <http://www.osce.org/item/47969.html>

Heidi Tagliavini, Missiehoofd OVSE, Verklaring over de Verkiezingen in Rusland, 4 december 2011, beschikbaar op: [www.osce.org](http://www.osce.org)

Lamberto Zannier, Secretaris-generaal OVSE, Interview door Virginie Coulloudon, 'Deepening partnership: interview with the OSCE Secretary General, Lamerto Zannier', in: *OSCE Magazine*, nr. 3 (2011), beschikbaar op: [www.osce.org/home/82641](http://www.osce.org/home/82641)

### Russische Federatie

- Russische Federatie, Voorstellen in OVSE, CVSE/FSC/SC.23 van 28 oktober 1993, DOC 433 van 30 juni 1994. DOC.621/94 van 30 augustus, DOC645/94 van 2 september 1994, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org)
- Russische Federatie, *Outline of the Charter on the European Security*, 17 juli 1997 beschikbaar in Engels op: <http://www.ln.mid.ru>.
- Russische Federatie, *Foreign Policy of the Russian Federation*, beschikbaar in Engels op: [http://www.ln.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?)
- Russische delegatie, *Toespraak tijdens de Ministeriële Raad te Wenen* op 28 november 2000, MC.DEL/148/00 beschikbaar op: [www.osce.org](http://www.osce.org)
- Ivanov, Igor S. verklaring op de achtste Ministeriële Raad te Wenen 2000, M.C.DEL/127/00
- Russische delegatie, toespraak tijdens de Ministeriële Raad te Maastricht op 1 december 2003 2000MC.DEL/11/03, beschikbaar op: [www.osce.org](http://www.osce.org)
- Chizov, Vladimir ‘Transcript of Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Vladimir Chizhov’s interview with RIA Novistu un Connection with the upcoming meetings of the OSCE ministerial and Russia-NATO councils’, in: Ministerie van Buitenlandse Zaken van Rusland, *Daily News Bullitin*, 2 december 2003, beschikbaar op [www.ln.mid.ru](http://www.ln.mid.ru)
- Russische Federatie, *Declaration by the nine heads of state of the CIS on the state of affairs in the OSCE* (Moskou, 8 juli 2004) tijdens de 526ste bijeenkomst van de Permanente Raad, PC.DEL/630 beschikbaar in Engels [http://www.ln.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?)
- Russische Federatie en GOS-staten, *Appeal of the CIS Member States to the OSCE partners, op de 514ste bijeenkomst van de Permanente Raad van de OVSE*, Astana 15 september 2004, SEC. DEL225, Beschikbaar op: [http://www.ln.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?)
- Russische Federatie, ‘Russia offers proposals on OSCE Reform’, *Diplomatic Panorama*, 14 september 2005
- Russische Federatie, *European Security Treaty*, 29 november 2009. Beschikbaar op [eng.kremlin.ru/news.275](http://eng.kremlin.ru/news.275)
- Dmitri Medvedev, *Speech at Helsinki University and Answers to Questions from Audience*, Helsinki 20 april 2009, Beschikbaar in Engels op [president.kremlin.ru](http://president.kremlin.ru). Russische Federatie, *The Newly-approved Russian Military Doctrine*, 5 februari 2010, beschikbaar op: [archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919\\_type82914type84779\\_215323.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2009/04/20/1919_type82914type84779_215323.shtml)
- Sergei Lavrov, minister van Buitenlandse Zaken voor Rusland, tijdens de achttiende Ministeriële Raad te Vilnius, 6 december 2011, beschikbaar in Engels op: [www.osce.org/mc/82462](http://www.osce.org/mc/82462)
- Sergei Lavrov, *Remarks and Responses to Questions by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at the Conference after the end of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vilnius*, 7 December 2011, beschikbaar op: [www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/94BB5573357ED584442579610034C5F4](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/94BB5573357ED584442579610034C5F4)

### Westen

- Ronald Reagan, ‘Evil Empire Speech’ tijdens de National Association of Evangelicals, (8 maart 1983, Florida), beschikbaar op: [www.youtube.com/watch?v=FcSm-KAEFFA&feature=youtuibe\\_gdata\\_player](http://www.youtube.com/watch?v=FcSm-KAEFFA&feature=youtuibe_gdata_player)
- Douglas Davidson, Toespraak ASRC tijdens de Jaarlijkse Security Review Conference, sessie 4: ‘the way forward’, (Wenen, 24 juni 2004)
- Colin Powell, Verklaring van de Amerikaanse Staatssecretaris tijdens de Twaalfde Raad van Ministers te Sofia, 7 december 2004, beschikbaar op: [www.osce.org/mc/38830](http://www.osce.org/mc/38830)

George W. Bush, *President Sworn-In to Second Term*, 20 januari 2005, Beschikbaar op:  
[www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/200501201.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/200501201.html).

George W. Bush, *State of the union address*, Washington 2 februari 2005, beschikbaar op: [www.Whitehouse.gov/mews/releases/2005/02/print/20050202-11.html](http://www.Whitehouse.gov/mews/releases/2005/02/print/20050202-11.html)

Julie Finley, Toespraak door de Permanente Vertegenwoordiger van de VS, tijdens de High Level Consultations, Wenen, 13 september 2005, beschikbaar: [osce.usmission.gov.122](http://osce.usmission.gov.122)

Karel de Gucht, Belgische Minister Buitenlandse Zaken en Voorzitter OVSE tijdens de veertiende Ministeriële raad te Brussel, 5 december 2006, MC.DEL86/06, beschikbaar op:  
[www.osce.org/mc/23009](http://www.osce.org/mc/23009)

Herman van Rompuy, President van de Europese Raad tijdens de Topconferentie te Astana 1 december 2010, SUM.DEL/63/10, [summit2010.osce.org/documents](http://summit2010.osce.org/documents)

Hilary Rodham Clinton, *Remarks on the Future of European Security*, Parijs 29 januari 2010,  
[www.state.gov/secretary](http://www.state.gov/secretary)

Robert O. Blake, Interview met assistant Secretary of State South and Central Asian Affairs, door Itar-Tass, 2 februari 2010 (Washington), beschikbaar op [www.kazakhstan.usembassy.gov](http://www.kazakhstan.usembassy.gov)

Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nr. 126Brief regering: Stand van zaken m.b.t. het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2012*, 22 december 2011, beschikbaar op:  
[www.denederlandsegrondwet.bl/935300/1/j9vviHlf299q0sr/viv92m3fpyj](http://www.denederlandsegrondwet.bl/935300/1/j9vviHlf299q0sr/viv92m3fpyj)

Hilary Rodham Clinton, Verklaring van de Amerikaanse Staatssecretaris tijdens de Ministeriële Raad te Vilnius, 6 december 2011, beschikbaar op: [summit2010.osce.org/documents](http://summit2010.osce.org/documents)

Catherine Ashton, buitenland-coordinator van de EU, *Statement by the High Representative Catherine Ashton, on the Duma elections in the Russian Federation*, Brussel 6 December 2011, beschikbaar op: [www.Consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126596.pdf](http://www.Consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126596.pdf)

Uri Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken voor Nederland, Toespraak tijdens de achttiende Ministeriële Raad te Vilnius, 5 december 2011, beschikbaar op [summit2010.osce.org/documents](http://summit2010.osce.org/documents)

#### Overige Staten

Narsultan Nazarbayev, toespraak tijdens het *Eurasian Media Forum* te Almaty, Kazachstan, op 27 april 2010

Nursultan Nazarbayev, Openingswoord tijdens zevende OVSE topconferentie in Astana, 2 december 2010, zie: [summit2010.osce.org/documents](http://summit2010.osce.org/documents)

Nursultan Nazarbayev Afsluiting van de zevende OVSE topconferentie in Astana, 1 december 2010, zie: <http://www.osce.org/item/47969.html>

Ilham Aliyev, Verklaring van de President van de Republic van Azerbaidjan tijdens de OVSE Topconferentie, 2 december 2010, Astana, SUM.DEL/67/10, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org).

Serzh Sargsyan, verklaring van de president van de Republiek van Armenië, tijdens de OVSE Topconferentie, 2 december 2010, Astana, SUM.DEL/67/10, beschikbaar op [www.osce.org](http://www.osce.org).

#### Verenigde Naties, NAVO en EU

NAVO, *The Future Tasks of the Alliance – ‘Harmel Report*, 14 december 1967, beschikbaar op:  
[www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm)

NAVO, *Final Communiqué*, Ministeriële Bijeenkomst van de NAVO te Brussel 1 december 1994, beschikbaar op: [www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm)

NAVO, *Istanbul Summit Communiqué*, (Istanbul, 1999) beschikbaar op:

Verenigde Naties, Algemene Vergadering, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*

60/288 (September 2006), beschikbaar op: [daccess-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OPenElement](https://daccess-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OPenElement)

Rapporten:

Rapport Eindverkenningen, *Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst* (2009)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Over verandering en strategie van Nederlands buitenlands beleid* (2010)