

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2010

Graag bericht ik u, mede namens de minister-president, over de Nederlandse inzet met betrekking tot de OVSE-top in Astana op 1–2 december a.s.

Inleiding

Op 1 en 2 december a.s. zullen de staatshoofden en regeringsleiders van de 56 deelnemende Staten van de Organisatie van Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) bijeen komen in de hoofdstad van Kazachstan, Astana. Nederland zal in principe vertegenwoordigd worden door de minister-president.

De top heeft plaats op een bijzonder moment. Niet alleen is 11 jaar verstreken sinds de laatste top in Istanboel. Ook wordt dit jaar herdacht dat 35 jaar geleden de slotakte van Helsinki werd getekend. Omdat Helsinki geldt als de bakermat van de OVSE biedt deze herdenking een uitgelezen mogelijkheid zich te bezinnen op de grondslagen van de organisatie. Dat betekent kijken naar de toekomst op basis van het vele dat sinds 1975 is bereikt.

In de OVSE is in 2010 de aanzet gegeven tot een nieuwe dialoog over de strategische belangen die de EU, de VS, Canada, Rusland en andere staten in Europa met elkaar gemeen hebben. De OVSE staat daarin niet alleen. Ook de EU en de NAVO doen sinds jaren aan *outreach*. De NAVO-top (19-20 november a.s.) en de EU-Rusland top (7 december a.s.) getuigen daarvan. Ook daar zal het strategische partnerschap met staten buiten de NAVO en de EU worden besproken, eerst en vooral met Rusland. Net als in de NAVO en de EU spant Nederland zich in de OVSE in voor breed en constructief engagement met Rusland en andere landen, die deel uitmaken van de OVSE-organisatie. Het aanhalen van deze banden is uiteindelijk ook in ons eigen belang. Het feit dat het voorzitter-

schap van de OVSE dit jaar voor het eerst in haar geschiedenis wordt vervuld door een staat die ooit onderdeel was van de Sovjet-Unie, namelijk Kazachstan, is in dit licht symbolisch.

De minister-president zal gebruik maken van zijn aanwezigheid in Astana om ook gesprekken te voeren met andere regeringsleiders. Met het oog op de grote economische belangen van Nederland in Kazachstan zal hij bovendien bilaterale besprekingen voeren.

Agenda OVSE-top

Na de opening door president Nazarbajev en toespraken van de Kazachstaanse minister van Buitenlandse Zaken, Saudabajev, alsmede enkele gasten (o.a. secretaris-generaal van de VN Ban Ki-moon) is het woord aan de staatshoofden en regeringsleiders van de OVSE-staten.

Met hun komst naar Astana drukken de staatshoofden en regeringsleiders van de 56 OVSE-staten het strategische belang van de OVSE uit als forum voor dialoog en samenwerking op het gebied van veiligheid in Europa. Op de lange termijn moet de OVSE, zoals dit in OVSE-kringen wordt genoemd, een «Europese veiligheidsgemeenschap» worden. Deze gemeenschap heeft betrekking op alle dimensies van de OVSE (zijnde de politiek-militaire dimensie, de economisch-ecologische dimensie en de «menselijke» dimensie) en omvat het gehele OVSE-gebied («van Vancouver tot Vladivostok»).

Het Kazachstaanse OVSE-voorzitterschap streeft ernaar op de top overeenstemming te bereiken over een algemene politieke verklaring en een actieplan. De gesprekken over de verklaring en het actieplan zijn nog volop gaande en de contouren staan nog niet vast. Mocht hierover meer duidelijk worden, dan zal ik uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg nader informeren.

Politieke verklaring

De politieke verklaring bestrijkt het brede terrein van de OVSE. In het actieplan zullen, ten eerste, de grondbeginselen van de OVSE worden herhaald. Een voorbeeld hiervan is dat onderlinge afhankelijkheid van staten op het gebied van veiligheid noopt tot samenwerking. Ten tweede zullen deelnemende Staten hun commitment aan het OVSE-*acquis* herhalen. Het gaat daarbij niet alleen om de «harde», politiek-militaire dimensie van veiligheid, maar ook de economische-ecologische en de «menselijke dimensie» (bijvoorbeeld mensenrechten en democratie). Ten derde zal aandacht worden gevraagd voor het belang van nieuwe uitdagingen, zoals mensenhandel, drugs en georganiseerde misdaad. Ten slotte zal met een passage over de «bevroren conflicten» worden geprobeerd de oplossing voor deze problemen een stap dichterbij te brengen.

Nederland ondersteunt de notie van de «veiligheidsgemeenschap» als lange termijn-doel van de OVSE. Nederland zet zich in voor een verklaring die tot uitdrukking brengt dat de staatshoofden en regeringsleiders zich gebonden voelen aan het OVSE-*acquis*, ook de «menselijke dimensie». Ook zet Nederland zich in voor een verklaring die zich expliciet uitspreekt voor het vinden van een oplossing voor de «bevroren conflicten».

Actieplan

Daarnaast streeft het voorzitterschap naar een akkoord over een actieplan. Dit geldt als de agenda voor de OVSE de komende jaren. Aan de basis van

het actieplan ligt het Korfoe-proces. Eerder bent u hierover geïnformeerd (Kamerstukken 2009–2010, nr 32123-V nr. 62). De OVSE-staten besloten tot dit proces tijdens de informele Ministeriële Raad op 27-28 juni 2009 op het Griekse eiland Korfoe. Doel ervan was het onderlinge vertrouwen tussen deelnemende Staten te versterken. De permanente vertegenwoordigers bij de OVSE hebben zich hierover diverse malen gebogen. Het heeft vele tientallen inhoudelijke ideeën, voorstellen en standpunten opgeleverd van deelnemende Staten, het OVSE-secretariaat, Partners voor samenwerking en NGO's. De debatten waren vaak scherp en levendig. Zo werd voorgesteld de capaciteiten van de OVSE op het gebied van crisisbeheersing en conflictpreventie te versterken door een klein team van experts naar een oploeiend conflictgebied te sturen.

Het Korfoe-proces had het karakter van een informele uitwisseling van ideeën. Het ging daarbij om het opbouwen van vertrouwen. De OVSE-top biedt nu de mogelijkheid het Korfoe-proces een meer gestructureerd karakter te geven en de ideeën om te zetten in actie voor de toekomst. De tijd van een vrijblijvende uitwisseling van standpunten is mijns inziens voorbij. Het actieplan is daarom één van de belangrijkste onderwerpen van de OVSE-top.

Nederland zet zich, samen met de overige EU-lidstaten, in voor een actieplan waarmee zo veel als mogelijk:

- Het vermogen van OVSE wordt versterkt om crises en dreigende gewapende conflicten te voorkomen, te beheersen en op te lossen;
- Bestaande OVSE-afspraken, bijvoorbeeld op het gebied van de menselijke dimensie, beter worden nagekomen; en
- Meer werk wordt gemaakt van conventionele wapenbeheersing en csbm's (*confidence- and security-building measures*). Het is belangrijk dat op deze terreinen niet alleen doelstellingen worden geformuleerd, maar ook concrete acties, dus operationele voorstellen. Alleen dan kunnen we vooruitgang boeken.

Conventionele wapenbeheersing/CSE-verdrag

Tegen de achtergrond van de politiek-militaire dimensie van veiligheid speelt ook de discussie over het Verdrag inzake de Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE-verdrag) een prominente rol. Zoals bekend heeft het gebrek aan vooruitgang bij de naleving van de «Istanboel-verplichtingen» door Rusland ertoe geleid dat NAVO-lidstaten de ratificatie van het aangepaste CSE-verdrag hebben aangehouden. De opschorting van het CSE-verdrag door Rusland en de eisen die Rusland stelt, zoals met betrekking tot het flankenregime, hebben dit dossier extra complex gemaakt. Net als andere NAVO-staten hecht Nederland zeer aan het (aangepaste) CSE-verdrag als hoeksteen van de veiligheid in Europa.

In een poging om de impasse te doorbreken heeft de NAVO op 8 juni jl. enkele principes vastgesteld waaraan een toekomstig wapenbeheersingsregime moet voldoen. Het gaat o.a. om

- Transparantie over de omvang van de conventionele strijdkrachten, verplaatsingen van strijdkrachten, oprichting van nieuwe eenheden, militaire oefeningen en training, overvluchten en de uitwisseling van informatie. Dit geldt ook voor eenheden die op het grondgebied van een ander land zijn (of worden) gestationeerd;
- Beperkingen en limieten, op basis van wederkerigheid, in bepaalde, geografisch afgebakende, zones;
- Bevestiging van het beginsel van «host nation consent»: staten mogen alleen troepen op het grondgebied van een andere staat plaatsen wanneer deze staat daar uitdrukkelijk mee instemt.

Doel van deze principes is overeenstemming te vinden met Rusland en andere CSE-staten over een onderhandelings'raamwerk». Dit kan als basis dienen voor verdere besprekingen. Nederland wil zich actief inzetten voor een nieuw conventioneel wapenbeheersingsregime en hoopt dat de benadering van de NAVO zijn vruchten zal afwerpen.

Een ander punt van discussie in de politiek-militaire dimensie betreft het Weens Document 1999. Tijdens de OVSE-top zal, naar het zich nu laat aanzien, worden afgesproken het Weens Document te herzien. Het Weens Document is in essentie een verzameling militaire »vertrouwenwekkende maatregelen waar alle 56 OVSE-landen aan deelnemen. Zo dienen de deelnemende Staten elkaar jaarlijks informatie te verschaffen over hun militaire eenheden, personeel en wapensystemen, over indienstneming van nieuwe wapensystemen en voorgenomen militaire activiteiten. Ook bevat het Weens Document een procedure waarmee OVSE-staten (in hun ogen) «ongebruikelijke» militaire activiteiten in andere staten aanhangig kunnen maken. In de OVSE leeft een breed gedeeld gevoel dat het Weens Document verouderd is. De OVSE-top zal het startschot geven voor een herziening van dit Document. Nederland onderschrijft het belang ervan voor veiligheid en militaire transparantie in Europa en kan het voorstel voor modernisering ervan ondersteunen. In 2011 zal nader moeten worden besproken op welke punten precies wijzigingen dienen plaats te vinden en hoe.

Derde dimensie van de OVSE

35 jaar na de Slotakte van Helsinki is het belang van de menselijke dimensie van de OVSE nog steeds even groot. Nederland maakt zich daarom sterk voor deze dimensie, in het bijzonder voor vrijheid van godsdienst en voor het tegengaan van discriminatie op grond van seksuele geaardheid, laatstelijk nog tijdens de *review conference* voor de menselijke dimensie van 30 september tot 8 oktober jl. in Warschau.

Ook in de context van de OVSE staat de universaliteit van mensenrechten onder druk. Sommige OVSE-staten komen daarom, als het erop aan komt, de gemaakte afspraken niet altijd na. Dit blijft de zwakste plek van de OVSE. Zoals bekend bestaat het OVSE-*acquis* slechts uit politiek bindende afspraken. Het gaat dus om normen; de naleving ervan kan niet juridisch worden getoetst of afgedwongen. Het gebrek aan naleving baart Nederland zorgen. Net als in andere fora (Verenigde Naties, Raad van Europa) zal Nederland daarom ook in Astana opnieuw onderstrepen dat veiligheid in Europa gebaat is bij de naleving van gemaakte afspraken, ook op het gebied van de menselijke dimensie van de OVSE.

Het werk in de menselijke dimensie van de OVSE is moeilijk voorstelbaar zonder de OVSE-instellingen zoals het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR). De experts van ODIHR bieden op vele terreinen zeer waardevolle adviezen aan OVSE-staten. Zo heeft ODIHR op het gebied van verkiezingswaarneming dit jaar opnieuw zijn meerwaarde bewezen, bijvoorbeeld in Kirgizië. Ook in eigen land heeft de *Election Assessment Mission* bij de Tweede Kamerverkiezingen op 9 juni jl. nuttige inzichten opgeleverd. Nederland heeft het verloop van de verkiezingen geëvalueerd en de aanbevelingen van ODIHR daarbij meegenomen. U bent hierover onlangs geïnformeerd (Kamerstukken 2010–2011, nr 31 142, nr 25). Om onbevooroordeeld en onafhankelijk te zijn is het belangrijk dat ODIHR een autonome OVSE-instelling blijft. Indien ODIHR wordt beperkt in zijn vrijheid afwegingen te maken of adviezen uit te brengen (wat sommige OVSE-staten willen), verzwakt dit een belangrijke pijler onder de OVSE. Dat geldt ook voor de Hoge Commissaris Nationale Minderheden. Deze heeft een breed mandaat om potentiële problemen met betrekking

tot nationale minderheden agenderen en bij te dragen aan het vinden van oplossingen. Juist wanneer problemen onverhoopt uitmonden in conflicten heeft hij dit mandaat nodig om effectief te kunnen zijn. Ook het kantoor van de *Representative for the Freedom of the Media* (RFoM) speelt (voor en achter de schermen van de OVSE) een actieve rol bij het verdedigen van vrijheid van media. De OVSE-top biedt een uitgelezen mogelijkheid de onafhankelijkheid van de OVSE-instellingen te bevestigen.

Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) spelen een belangrijke rol als klankbord bij de OVSE. Bij de OVSE-top in Helsinki (1992) is afgesproken dat zij betrokken worden bij bijeenkomsten van de OVSE. In EU-verband en daar buiten heeft Nederland zich actief ingezet voor toegang van NGO's tot de OVSE, laatstelijk bij de *review conference* voor de menselijke dimensie in Warschau. Nederland juicht het daarom toe dat aan de vooravond van de OVSE-top in Astana een NGO-conferentie plaatsvindt. Nederland hoopt dat de geluiden uit deze conferentie ook zullen doordringen tot de OVSE-top zelf.

Slot

De OVSE-top zal in zijn verklaring de notie van een «veiligheidsgemeenschap» opnemen als lange termijn-doelstelling van de organisatie. In een dergelijke gemeenschap moet het gebruik van geweld ondenkbaar zijn. De democratische rechtsstaat moet aan de basis liggen. Samenwerking en constructieve dialoog zijn daartoe noodzakelijk. Dit doel is ook in het belang van Nederland.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal