

OVSE: aanpassing aan de uitdagingen van de 21ste eeuw

Nederlands voorzitterschap van de OVSE

Jhr. drs. J.R. Twiss Quarles van Ufford*
P.W. Gorissen, kolonel der artillerie*

Inleiding

In 2003 zal Nederland voor het eerst het voorzitterschap van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de OVSE, bekleden. Een eer vanzelfsprekend, maar ook een uitdaging. De OVSE staat immers op een kruispunt. Tussen wat met recht een succesvol verleden genoemd mag worden en een enigszins ongewisse toekomst. De organisatie en haar voorloper, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), hebben een belangrijke rol gespeeld in het goeddeels vreedzame einde van de Koude Oorlog. De politieke en militaire constellatie in Europa is hierdoor sterk veranderd. De NAVO en de EU hebben net belangrijke besluiten genomen over de uitbreiding van hun ledental. De uitbreiding oostwaarts van deze twee organisaties – geografisch in traditioneel OVSE gebied – zou mogelijk ook tot inhoudelijke overlappings kunnen leiden. De OVSE, min of meer ingehaald door haar eigen successen, lijkt aan politiek belang ingeboet te hebben. De organisatie is dan ook naarstig op zoek naar een nieuwe invulling. Het lijkt daarbij noodzakelijk keuzes te maken; keuzes met belangrijke gevolgen voor haar toekomstige rol.

* De auteurs zijn resp. speechwriter voor de Task Force OVSE op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Senior Military Advisor bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging van de OVSE in Wenen.

Het Nederlandse voorzitterschap komt zodoende op een cruciaal moment in het bestaan van de OVSE. Internationaal wordt veel van het Nederlandse voorzitterschap verwacht, met name door de actieve rol die Nederland in het verleden in de organisatie gespeeld heeft. Wat kan van Nederland verwacht worden in deze periode van heroriëntatie? Een heroriëntatie, die gevolgen zal hebben voor de drie dimensies van het OVSE-mandaat; de politiek-militaire, economisch-ecologische en menselijke dimensie.

Alvorens op deze vraag in te gaan, schetsen wij kort waar de OVSE op dit moment staat. Als geheugenopfrisser en om de uitdagingen van de 21ste eeuw te verduidelijken, waarvoor de OVSE zich gesteld ziet. Dit is het kader waarin de heroriëntatie van de OVSE zal moeten plaatsvinden.

Korte historische schets

De OVSE bevindt zich op een kruispunt in haar bestaan. Met recht mag met enige trots teruggekeken worden op de rol, die de organisatie en haar voorganger, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), gespeeld hebben in het goeddeels vreedzame einde van de Koude Oorlog. Activiteiten op terreinen, uiteenlopend van wapenbeheersing tot het stellen van normen op het gebied van mensenrechten, hebben alle een steentje bijgedragen aan historische gebeurtenissen als de val van de Ber-

lijnse Muur en de Fluwelen Revolutie in Praag in 1989.

De OVSE lijkt zo ingehaald door haar eigen successen. Met de uitbreiding van het ledental van de EU en de NAVO, dreigt het belang van de OVSE af te nemen. Althans dit gevoel leeft onder de aspirantleden van deze twee organisaties. En ook andere landen in de regio worden door onder meer associatie-akkoorden steeds nauwer met de Europese Unie verbonden. Tegelijkertijd vermindert, door de nauwere bilaterale betrekkingen tussen de Verenigde Staten en de Russische Federatie, het belang van de OVSE als enig forum waar deze twee staten op voet van gelijkheid met elkaar praten.

Niet alles is mineur voor de OVSE. Wat blijft is de brede geografische basis: 55 Deelnemende Staten. De landen van Europa, maar ook de Verenigde Staten en Canada en de nieuwe staten van de Kaukasus en Centraal-Azië, permanent met elkaar in gesprek over veiligheid, economische samenwerking en de rechten van de mens in onderling verband. Dit voor de OVSE kenmerkende *comprehensive concept of security* – veiligheid is breder dan wapenbeheersing, ook economische en ecologische vraagstukken en mensenrechten spelen een onmisbare rol – blijft van groot belang in de zoektocht naar stabiliteit. Ook de zogenoemde *peer review*, waarin de Deelnemende Staten van de OVSE elkaar kunnen aanspreken op de behandeling van elkanders burgers en

op de onderlinge betrekkingen, en de
wijd verbreide presentie in het veld,
blijven sterke punten van de OVSE.

De OVSE behoudt derhalve een toegevoegde waarde om ook in de veranderde politieke constellatie van Europa een vooraanstaande rol te vervullen. Wel mag uit bovenstaande duidelijk zijn, dat een heroriëntatie noodzakelijk is om een antwoord te hebben op de bedreigingen en uitdagingen van de 21ste eeuw. Iets wat ook in het recente AIV-advies, *Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting* van mei 2002 wordt onderstreept.

Wat zijn deze uitdagingen van de 21ste eeuw? Allereerst zijn daar de erfenissen uit het verleden. Mensenrechten en democratie blijven zorgen baren in verschillende delen van het OVSE-gebied. Ook de 'bevroren conflicten' – onder meer Transdnjestrië (Moldavië), Zuid-Ossetië, Abchazië en Nagorno Karabach – blijven de aandacht van de OVSE vragen. In dit verband is het belangrijk de zogenaamde *pockets of lawlessness* te noemen. Het gaat hier om de 'zwarte gaten' van de nationale en internationale rechtshandhaving, waar het overheidsgezag zich niet laat gelden. De 'pockets of lawlessness' bieden een vrijplaats voor criminelen en terroristen.

Daarnaast zijn er ook nieuwe dreigingen en dus nieuwe uitdagingen voor de OVSE. Terrorisme en extremisme passen in dit rijtje, een duidelijke bedreiging van stabiliteit en veiligheid in de regio. Net zoals de internationale misdaad, met onder meer smokkel van wapens en drugs, maar ook mensen. Tevens zijn er de groeiende spanningen in diverse OVSE-landen, voortkomend uit de aanwezigheid van nieuwe minderheden. Relaties tussen verschillende culturen en religies kunnen samenlevingen op scherp zetten met xenofobie als mogelijk gevolg. Ten slotte is de dreigende nieuwe tweedeling in de OVSE-regio te noemen. Een economische tweedeling tussen de lidstaten en aspirant-lidstaten van de EU en NAVO en die landen, die in de nabije toekomst geen uitzicht op toetreding lijken te hebben.

Op deze nieuwe en oude bedreigingen zal de OVSE een antwoord moeten vinden om haar vooraanstaande rol uit het verleden in de toekomst te rechtvaardigen.

Politieke en militaire dimensie

De besluiten¹ van de laatste Ministeriële conferentie (Porto, december 2002) in gedachte, zal Nederland in 2003 de nodige aandacht aan de politiek-militaire dimensie besteden. In eerdere instantie (Ministeriële van Boekarest 2001) zijn het politiek-militaire deel, in de vorm van het *Forum for Security Cooperation* (FSC) en het politieke deel van de OVSE, de Permanente Raad (PR), nader tot elkaar gekomen. Deze samenwerking zal verder moeten worden uitgewerkt. Velen zijn van mening dat er een betere balans moet komen tussen de drie OVSE-dimensies, zowel in het Weense overleg als in het veld.

Onder de deelnemende staten van de OVSE lijkt een tendens te bestaan om in de toekomst toe te treden tot het herziene CSE-verdrag (Beperking van Conventionele Strijdkrachten in Europa)². Dit is evenwel pas mogelijk na inwerkingtreding van het aangepaste



Waarnemers van de ovse aan de grens tussen Tsjetsjenië en Georgië, zomer 2000 (Bron: OVSE)

¹ In Porto is een Handvest ter voorkoming en bestrijding van terrorisme aangenomen. Het besluit over *Threats to Security in the 21st Century* waarin de Permanente Raad opgedragen wordt een omvattende OVSE-strategie te ontwikkelen om de nieuwe dreigingen van deze eeuw tegemoet te treden. Verder besluit tot een *Annual Security Review Conference* te komen met als doel de uitvoering van de verplichtingen en afspraken in OVSE-kader op gebied van veiligheidsbeleid en wapenbeheersing jaarlijks tegen het licht te houden.

² Het originele CSE-verdrag uit 1990 stelt aan beide groepen van staten – NAVO en Warschau-Pact – collectieve plafonds met betrekking tot conventionele bewapening. Het herziene CSE-verdrag daarentegen geeft conventionele wapenplafonds aan per nationale staat.

verdrag. Ook voor toetreding tot het *Open Skies*-verdrag (het openstellen van het nationale luchtruim voor waarneming door mede-ondertekenaars) bestaat brede belangstelling. Eenmaal zo ver, ontstaan er overlappende lidmaatschappen waarmee de reden voor een afzonderlijk FSC, naast de wapenbeheersingslichamen *Joint Consultative Group* (JCG)³ voor het CSE-verdrag en *Open Skies Consultative Commission* (OSCC) voor het 'Open Skies'-verdrag, wordt verzwakt.

In de loop van 2003 verkeert Nederland, als *Chairman in Office* (CIO) en als depositaris⁴ van het CSE-verdrag, in een goede positie bij te dragen aan (de start) van de ratificatie van het aangepaste CSE-verdrag. Deze bijdrage zal met name bestaan uit het stimuleren van de betrokken partijen om met oplossingen te komen voor het munitieprobleem in Moldavië/Transdnjestrië,⁵ waaraan Nederland als tweede donor financieel een belangrijke bijdrage levert. Verder dient Nederland zich in te spannen het overleg tussen de Russische Federatie en Georgië, over het bereiken van een overeenkomst voor de duur van de stationering van Russische troepen en uitrusting, op gang te houden. Een



De OVSE-missie in Georgië houdt toezicht op een project om vervuilde stoffen te recyclen (Bron: OVSE)

bevredigende oplossing van deze problemen is nodig voordat ratificatie van het aangepaste CSE-verdrag door alle NAVO-landen kan worden afgerond. Of Nederland tijdens haar voor-

zitterschap het ratificatieproces kan voltooien is nu niet te voorspellen, maar het is belangrijk het proces een stap verder te helpen.

Het besluit om jaarlijks een 'review' conferentie (*annual security review conference*) te houden over de complete OVSE-veiligheidsdimensie zal onder Nederlands voorzitterschap voor het eerst worden geïmplementeerd. In deze 'review' komen onder andere aan de orde: de OVSE-strategie tegen de bedreigingen voor de veiligheid en stabiliteit in de 21e eeuw en regionale veiligheidsactiviteiten. Ook het werk van het FSC komt aan de orde – dit zonder de *assessment* bijeenkomsten⁶ van het FSC te vervangen – en de activiteiten van de missies op het gebied van veiligheid⁷. De algemene doelstelling is de implementatie te bevorderen van wat binnen de OVSE is overeengekomen op gebied van de eerste dimensie.

Het FSC kan zich zo beter richten op de volledige integratie van de gehele politiek-militaire 'gereedschapskist' in het werk van de OVSE; de interactie

³ De *Joint Consultative Group* bestaat uit al de verdragspartijen bij het CSE-verdrag. Het mandaat van deze groep bestaat uit het controleren op naleving van alle onderdelen van het Verdrag, het oplossen van onduidelijkheden en verschillen van interpretaties, het oplossen van technische vragen, het overwegen van maatregelen om het Verdrag effectiever te maken en het bekijken van geschillen die uit implementatie voortkomen.

⁴ Een depositaris van Verdragen bewaart niet alleen het Verdrag, maar verricht tevens verschillende administratieve handelingen die hiermee van doen hebben. Zo wordt bijgehouden wanneer nieuwe landen, partijen tot een Verdrag toetreden. Nederland is depositaris van vele verdragen.

⁵ De voormalige USSR had op verschillende plaatsen in het land grote munitieopslagplaatsen. Na het opbreken van de USSR kwam een deel van deze opslagplaatsen buiten de landsgrenzen van de Russische Federatie te liggen. Zo waren er onder meer vier grote opslagplaatsen in Georgië, twee in Armenië en in Transdnjestrië. Op de OVSE-top van 1999 in Istanboel, verplichtte de Russische Federatie

zich deze voorraden op te ruimen. In Transdnjestrië is het probleem extra complex, omdat de zelfbenoemde leider van deze afscheiding van Moldavië, generaal Smirnov, weigert deze voorraden uit handen te geven.

⁶ Het FSC organiseert jaarlijks een *Annual Implementation Assessment Meeting*. Dit is één van de belangrijke zogeheten vertrouwenswekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen (CSBM's, *Confidence and Security Building Measures*). In deze bijeenkomsten wordt de vinger aan de pols gehouden met betrekking tot de implementatie van het Weense document 1999.

⁷ OVSE-missies rapporteren over politieke en militaire ontwikkelingen in het gastland. Verder is in het mandaat van sommige missies specifiek aandacht aan de eerste dimensie besteed. Moldavië, Georgië en Bosnië zijn hier voorbeelden van. In het laatste geval is de missie actief betrokken bij de transitie van de drie Bosnische legers (Bosnisch-Servisch, Bosnisch-Kroatisch en Bosnisch-Moslim) naar één toekomstig nationaal Bosnisch leger.



Een ovse-voertuig in Georgië waar Russisch nog steeds de voertaal is (Bron: OVSE)

met de tweede dimensie (economische en milieu) en de derde dimensie (menselijke), maar zeker ook de activiteiten van OVSE-missies. Voor het implementeren van de eerste dimensie in het werk van de missies werd tot nu toe te weinig sturing gegeven vanuit Wenen. Nederland zal een poging doen hieraan via PR en FSC meer inhoud te geven.

Zowel FSC als PR zullen zich intensief moeten buigen over de rol van de OVSE op het gebied van *peacekeeping*. Vrijwel alle landen zijn van mening dat het gestelde in het Helsinki-1992-Document, waarin de mogelijke bijdragen van de OVSE aan 'peacekeeping'-activiteiten zijn overeengekomen, geactualiseerd moet worden, zonder de principes aan te tasten. Dat is belangrijk, omdat Nederland tijdens het OVSE-voorzitterschap in 2003 direct te maken krijgt met een aantal (potentiële) brandhaarden in verschillende regio's.

De zogenaamde *frozen conflicts* verdienen extra aandacht. Een voorbeeld is Nagorno Karabach waar de Minsk Groep⁸ zich mee bezighoudt. In 1994 is een *High Level Planning Group*

(HLPG)⁹ in het leven geroepen, die 'peacekeeping'-operaties in Nagorno Karabach dient voor te bereiden. Doordat er geen vooruitgang is in de oplossing van het conflict leidt de HLPG een noodlijdend bestaan. Overwogen dient te worden of deze HLPG een impuls kan geven aan het politieke proces of breder ingezet kan worden in het werk van de OVSE.

Binnen de OVSE-missie in Georgië is een *Border Monitoring Operation team* (BMO) aanwezig, dat de grensoverschrijdingen waarneemt en rapporteert in het grensgebied tussen Georgië en de Russische grensdelen van Tsjetsjenië en Ingusetië. De aanwezigheid van dit team en de wijze van optreden bevordert stabiliteit in

de regio en wordt breed gewaardeerd. Sinds begin 2003 is het commando over deze BMO in Nederlandse handen.

Zoals besloten in het *Dayton Peace Accord* (1995), voert de OVSE taken uit op het gebied van wapenbeheersing en vertrouwenwekkende maatregelen in Bosnië-Herzegowina. Nederland speelt hierbij een actieve rol. Met alle betrokken partijen moet nu bezien worden of, en op welke wijze, direct betrokken autoriteiten een deel van de verantwoordelijkheid kunnen overnemen.

Tijdens het voorzitterschap houdt Nederland rekening met de inzet van extra personeel, met name in enkele, voor het voorzitterschap strategisch belangrijke missies. Mocht zich onverhoopt een situatie voordoen waarin extra inzet van grotere aantallen personeel nodig is, dan zal Nederland een beroep moeten doen op de deelnemende landen. Dit is in lijn is met het opereren van de OVSE, het gezamenlijk nemen van verantwoordelijkheid voor stabiliteit en veiligheid in de gehele OVSE-regio.

Economische en ecologische dimensie

Het evenwicht tussen de drie dimensies, of wellicht beter gezegd, het veronderstelde ontbreken van een dergelijk evenwicht, is al enige tijd een steen des aanstoots voor de Russische Federatie en de andere GOS-staten. Terwijl de West-Europese landen in de OVSE traditioneel de nadruk op militair-politieke aspecten en men-

⁸ De Minsk Groep bestaat uit elf leden waaronder de zittend OVSE-voorzitter en de direct betrokken landen Armenië en Azerbeidzjan. De groep, die wordt getrokken door drie co-voorzitters – Frankrijk, de Verenigde Staten en de Russische Federatie – probeert een politieke oplossing voor het conflict te vinden. Dit alles op basis van VN-Veiligheidraadsresultaten 822, 853, 874 en 884.

⁹ De *High Level Planning Group* bestaat uit militaire experts gedetacheerd door de deelnemende landen van de OVSE. Taak bestaat uit

het geven van advies aan de zittend OVSE-voorzitter voor het ontwikkelen van een plan te komen tot een multinationale OVSE-vredesmacht voor Nagorno Karabach. Verder doet de HLPG aanbevelingen over onder meer grootte en opzet van een dergelijke macht, logistiek, verdeling van materiaal en middelen, *command and control* en *rules of engagement*. Voortgang bij het opzetten van een vredesmacht is vanzelfsprekend afhankelijk van het bereiken en uitvoeren van een politiek akkoord.

senrechten leggen, vinden deze landen de economische dimensie minstens net zo belangrijk. Volgens deze redenering bedreigt een achterblijvende ontwikkeling in deze dimensie de veiligheid en stabiliteit in OVSE-gebied. Het door de OVSE gehanteerde veiligheidsbegrip – 'comprehensive security' – volgend, is veiligheid ten slotte breder dan wapenbeheersing. Ook economische en ecologische vraagstukken en mensenrechten spelen een onmisbare rol in de zoektocht naar stabiliteit. Een oud gezegde in de Roma-taal, *Bokhali richni na kheld* oftewel *Een hongerige beer kan niet dansen* dringt zich op.

en stabiliteit. Gekozen is de activiteiten te concentreren rond het thema *trafficking* (illegale handel). Nederland heeft dit thema gekozen, omdat 'trafficking' meer en meer een bedreiging vormt voor de stabiliteit en veiligheid in het OVSE-gebied. Het menselijke leed en de maatschappelijke ontwrichting veroorzaakt door 'trafficking' in wapens, drugs en mensen, zijn volgens Nederland niet acceptabel in het Europa van na de Koude Oorlog. Een standpunt dat inmiddels breed gedragen wordt binnen de OVSE. Daarnaast zijn de kosten, alhoewel moeilijk exact te berekenen, enorm en lopen uiteen van gederfde

november 2002 in Sofia. Deze maand volgt een mensenhandel seminar in Griekenland en in maart/april zal in Oezbekistan een drugs-'trafficking'-seminar gehouden worden. Het streven is, over de drie deelonderwerpen heen, kwesties te bespreken als netwerken van handel, financiële stromen, gerelateerde corruptie en witwaspraktijken en de effecten van illegale handel op het functioneren van de economie.

Uiteindelijk doel van de drie seminars is om de economische effecten van de illegale handel in wapens, drugs en personen in kaart te brengen. Wanneer de economische schade becijferd is, ligt er een goed argument op tafel om in OVSE-kader maatregelen te nemen. Dat zal dan in het Economisch Forum in mei 2003 in Praag besproken dienen te worden. Het is overigens nadrukkelijk de bedoeling dat de OVSE zich slechts richt op de economische gevolgen van 'trafficking'. Dit om doublures met discussies elders in de OVSE en met andere internationale organisaties te voorkomen. Het is daarbij niet uitgesloten, dat concrete aanbevelingen op het werkveld van andere organisaties liggen.

Als de OVSE op deze wijze een bijdrage kan leveren de onderlinge verbanden, de illegale netwerken en de hiaten in de wet en de wetshandhaving te verhelderen, is een eerste belangrijke stap gezet, die op termijn de voorwaarden kan scheppen voor economische verbeteringen. En terugkoppelend naar het alomvattende concept van veiligheid, betekent het een bijdrage aan de toekomstige veiligheid en stabiliteit in Europa.

Menselijke dimensie

Het eerder genoemde gewenste herstel van evenwicht tussen de drie dimensies van de OVSE, alhoewel erkend, zou volgens Nederland niet moeten leiden tot minder aandacht voor de menselijke dimensie. Leidraad van de OVSE is, dat daar wordt



De OVSE-voorzitter in 2001, de Roemeense minister van Buitenlandse Zaken Geoana, ontmoet parlementariërs bij zijn bezoek aan Kirgistan, 6 juni 2001 (Bron: OVSE/Lubomir Kotek)

Nederland zal daarom tijdens het voorzitterschap enige initiatieven ontplooiën in de economische dimensie. Dat is tevens een goede gelegenheid een nieuwe impuls te geven aan het jaarlijkse, en inmiddels enigszins plichtmatige, Economisch Forum. Dit forum werd in 1992, door toen nog de CVSE, in het leven geroepen met als doel de transitie naar de markteconomie te vergemakkelijken. Het besluit werd gezien als een belangrijke bijdrage aan de opbouw van democratieën en het bevorderen van veiligheid

overheidsinkomsten in belastingen en tarieven tot het uitblijven van investeringen in regio's, die deze financiële injectie nu juist goed kunnen gebruiken. Zo zullen buitenlandse investeerders zich wel tweemaal bedenken alvorens geld te steken in landen, waar illegale stromen van drugs en wapens, de stabiliteit op termijn in gevaar brengen.

Per onderwerp wordt een afzonderlijk seminar georganiseerd. Het eerste, over kleine wapens, vond plaats in

opgetreden waar de problemen zijn. Dit is de verplichting voortvloeiend uit het mandaat en een consequentie van het gehanteerde veiligheidsbegrip, waarin het niet respecteren van mensenrechten als een potentieel destabiliserende factor wordt gedefinieerd. De realiteit in diverse landen van de OVSE-regio op gebied van mensenrechten en democratisering vergt nog altijd de nodige aandacht. In de laatste *Human Dimension Implementation Meeting* in Warschau, in september 2002, bleek bijvoorbeeld, dat vrijwel geen enkel land de toezeggingen om de rechten van minderheden te respecteren geheel nakomt. In sommige landen is er zelfs sprake van een teruggang, met alle mogelijke gevolgen voor veiligheid en stabiliteit op termijn.

Ook de vaak geconstateerde geografische onevenwichtigheid in OVSE-activiteiten, voornamelijk op het gebied van de menselijke dimensie, vraagt een gebalanceerde benadering. In het verleden trad de OVSE vooral op ten oosten van Wenen, de Balkan, de Kaukasus en nu ook Centraal-Azië. West van Wenen was *terra incognita*, terwijl ook daar landen groeiende spanningen kennen, voortkomend uit bijvoorbeeld de aanwezigheid van nieuwe minderheden. Relaties tussen verschillende culturen en religies kunnen spanningen in samenlevingen teweegbrengen, met xenofobie als mogelijk gevolg indien overheden hiermee niet goed omgaan. De potentiële gevolgen voor veiligheid en stabiliteit zullen duidelijk zijn.

In de genoemde 'Human Dimension Implementation Meeting' te Warschau kwam duidelijk naar voren, dat er aan actieplannen, interdepartementale commissies en dergelijke vaak geen gebrek is. Waar het echter in de

betreffende landen aan schort, is de uitvoering van die beleidsplannen en voornemens. Meer aandacht voor implementatie van internationale afspraken en nationale toezeggingen is duidelijk nodig.

Belangrijk punt voor Nederland als voorzitter is dan ook om de naleving van de vastgelegde normen op het

Conclusie

De OVSE heeft in haar verleden bewezen groter te zijn dan de som van haar afzonderlijke delen, de 55 Deelnemende Staten. De veranderingen in Europa na het einde van de Koude Oorlog, met onder meer de uitbreiding van de NAVO en EU als gevolg, verlangen echter een aanpassing van



De ovse stuurde meer dan 800 internationale waarnemers naar de verkiezingen in Macedonië, 15 september 2002 (Bron: OVSE/Lubomir Kotek)

gebied van de menselijke dimensie in OVSE-kader te verbeteren. Hiertoe dient goed zicht te zijn op de feitelijke situatie in het veld. De diverse OVSE-missies en speciale vertegenwoordigers¹⁰ spelen daarbij een essentiële rol. In een vroeg stadium kunnen zo potentiële brandhaarden geïdentificeerd worden. In een goed samenspel tussen de missies, de speciale vertegenwoordigers, de OVSE-instituten – niet in de laatste plaats de Hoge Commissaris voor de Nationale Minderheden – en de voorzitter, kunnen maatregelen genomen worden om de situatie voor direct betrokkenen te verbeteren en eventuele escalatie te voorkomen. De maatregelen kunnen zeer divers zijn en variëren van juridische assistentie bij wetsaanpassingen om een juridische gelijkwaardige positie van minderheden te bewerkstelligen, tot bijvoorbeeld steun bij het organiseren van verkiezingen.

de OVSE. Alleen met een nieuwe invulling en afstemming van haar takenpakket, kan de organisatie de uitdagingen van de 21ste eeuw aan. De afzonderlijke delen, de 55 Deelnemende Staten, zullen deze verandering moeten vormgeven. Het Nederlandse voorzitterschap komt in die zin op een belangrijk moment in de geschiedenis van de organisatie. Doordat de OVSE slechts een klein secretariaat heeft, vervult de voorzitter een spilfunctie. De voorzitter stuurt de organisatie aan, inclusief de missies in het veld en is daardoor in de positie een belangrijke bijdrage te leveren in het heroriëntatieproces. Als Nederland erin slaagt de OVSE op dit pad van vernieuwing te krijgen, dan is dat van wezenlijke betekenis voor de veiligheid en stabiliteit in Europa.

¹⁰ Speciale vertegenwoordigers van de OVSE-voorzitter hebben een duidelijk omschreven, veelal kortlopend mandaat om een bepaald probleem tot een oplossing te brengen. Van dit instrument wordt vooral gebruikgemaakt op het gebied van conflictpreventie en crisismanagement.