

# Militaire raadgever bij de Permanente Vertegenwoordiging OVSE

**RUDY DE BRANDT**

Kolonel Stafbrevehouder Rudy De Brandt start zijn logistieke loopbaan in het HAWK-systeem. In 1992 wordt hij vleugeladjutant van de *Supreme Allied Commander Europe*. Na verschillende commando- en staffuncties vertrekt hij vanuit het stafdepartement Strategie naar Wenen om er de functie van militair raadgever bij de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) waar te nemen (2005 – 2011).

*L'OSCE est une organisation à la fois simple et complexe. Simple, car sa première responsabilité consiste à gérer la relation sécuritaire entre les pays occidentaux et la Russie et ses proches, afin d'accroître la confiance et la transparence et d'assurer une sécurité indivisible et globale. Complexe, car la mise en œuvre de cet objectif s'avère difficile, avec des États participants dotés d'héritages politiques et d'environnements sécuritaires très différents, et avec pour toile de fond une architecture de sécurité européenne composée de plusieurs pôles, qui ont à certains égards des objectifs communs, mais aussi des ambitions parfois contradictoires.*

In dit artikel wordt de geschiedenis van de OVSE beschreven, waarbij de nadruk ligt op de politiek-militaire dimensie. Via de drie militaire akkoorden – het CFE-verdrag, het *Vienna Document* en het *Open Skies*-verdrag, wordt een overzicht gegeven van de gebeurtenissen die geleid hebben tot de huidige crisis. Vanuit mijn ervaring beschrijf ik waarom de OVSE zich in een ernstige crisissituatie bevindt, welke haar echte problemen zijn en geef ik mijn persoonlijke mening over de manier waarop dit misschien verholpen kan worden.

De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) nam in 1975 de Slotakte van Helsinki aan, een document dat een ommekeer betekende

in de ontspanning tussen Oost en West. De politieke verbintenissen werden verzameld in drie korven: de politiek-militaire veiligheid, de samenwerking op economisch gebied en milieugebied, de bevordering van de mensenrechten en van de rechtsstaat. Na de oprichting van een Secretariaat en een aantal permanente veldmissies veranderde de CVSE in 1994 van naam en werd ze de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). De OVSE omvat 56 staten, die een permanente dialoog onderhouden om hun internationale verstandhouding te versterken. Belangrijk is dat alle beslissingen en verplichtingen genomen worden op basis van een consensus. De indeling in drie dimensies dient te worden genuanceerd. Verschillende thema's van de OVSE zoals de mensenhandel, de strijd tegen het terrorisme en de internationaal georganiseerde misdaad, vallen onder een cross-dimensionele aanpak. De organisatie stelt ongeveer 3.000 mensen tewerk in Wenen en in 18 veldmissies. Het globale OVSE-budget bedraagt 150 miljoen euro aangevuld met vrijwillige bijdragen voor speciale projecten.

Het verdrag over de Conventionele Strijdkrachten in Europa, het CFE-verdrag, was de voorbije decennia één van de hoekstenen van de Euro-Atlantische veiligheid. Door de ontwikkeling van vertrouwenswekkende maatregelen werden de samenwerking en de transparantie tussen de deelnemende staten bevorderd. In 1992 trad het CFE-verdrag in werking en werd er gestart met het verminderen van een aantal wapensystemen. In 1999 werd het Aangepast CFE-verdrag ondertekend. Die aanpassing kwam er op vraag van de Russische Federatie (RF) om te beantwoorden aan de realiteit: enerzijds het einde van het Warschaupact en anderzijds de toetreding van een aantal landen tot de NAVO. Dit *Adapted CFE Treaty* werd nog steeds niet geratificeerd door de NAVO-landen en dit wegens de aanwezigheid van militaire troepen in Georgië en Moldavië.

Op datum van 12 december 2007 werd het CFE-verdrag eenzijdig door de Russische Federatie opgeschort. In de praktijk betekent dit dat de RF geen grondinspecties toelaat op haar territorium en dat er ook geen verslag wordt uitgebracht aangaande interne troepenverplaatsingen en of -wijzigingen. Het moratorium holt het CFE-verdrag meer en meer uit. Het wordt steeds moeilijker een juist beeld te krijgen van de ontplooiing van Russische strijdkrachten en dit vooral op de flanken. In augustus 2008 was de crisis compleet. De onbegrijpelijke, plotse inval bevolen door de Georgische president in Zuid-Ossetië deed de hel losbarsten. Zonder in detail te treden over het verloop van dit conflict kan worden gesteld dat het eindresultaat desastreus is voor Georgië en voor de internationale gemeenschap. De erkenning van de onafhankelijkheid van Zuid-Ossetië en Abchazië door de RF is onomkeerbaar.

De reorganisatie van de NAVO sinds 2000 en de houding van de Verenigde Staten (VS) liggen mee aan de basis van de huidige crisis. De *NAVO Response Force* en de *EU Battle Groups* ontsnappen aan iedere vorm van controle tijdens CFE-inspecties. Nieuwe NAVO-lidstaten, waaronder de Baltische staten, Polen en Tsjechië, staan zeer vijandig tegenover de RF. De VS maken hiervan gebruik om zich naar het oosten te ontplooiën.

Het aangepaste CFE-verdrag, dat tot stand kwam in 1999, hield geen rekening met deze evolutie. De eis van de VS, ondersteund door de NAVO-lidstaten, dat enkel een volledige en onvoorwaardelijke terugtrekking van de Russische troepen uit Moldavië en Georgië kan leiden tot een ratificatie van het aangepaste CFE-verdrag is in de huidige omstandigheden niet meer realistisch.

Het *Parallel Action Plan*, een Amerikaans initiatief om de voorwaarden te scheppen voor een ratificatie van het *Adapted CFE Treaty*, kende geen succes en werd midden 2010 stopgezet. De NAVO lanceerde via haar speciale CFE-gezant Victoria Nuland in juni 2010 een nieuw initiatief om uit de CFE-impasse te geraken. Er werden al negen onderhandelingsrondes met 36 (30 CFE-lidstaten en 6 NAVO-lidstaten, nl. Estland, Letland, Litouwen, Kroatië, Albanië en Slovenië) gehouden om tot een kaderakkoord te komen voor verdere onderhandelingen. Het ontbreken van reciprociteit en het niet-aanvaarden van de *host nation consent* in de langdurige conflicten Nagorno-Karabach, Moldavië en Georgië zullen zoals in het verleden ook in de toekomst het struikelblok blijven.



In 1994 werd het *Vienna Document* boven de doopvont gehouden. Dit document beschrijft op welke manier lidstaten op regelmatige basis hun militaire inlichtingen overmaken. Dit document werd herzien in 1999 in Istanboel zodat we nu spreken over het *Vienna Document 99*. Het document bevat twaalf hoofdstukken met diverse criteria voor gegevensuitwisselingen in het domein van defensieplanning en is dringend aan herziening toe. Vooral de RF heeft een aantal voorstellen geformuleerd, zoals notificatie van multinationale oefeningen in het kader van snelle-interventiestrijdkrachten, notificatie van grootschalige militaire transits, melding van belangrijke militaire activiteiten en uitwisseling van informatie over zeestrijdkrachten. Vooral voor de VS en een aantal *hardliners* zoals Bulgarije, Roemenië, Tsjechië en Polen zijn deze Russische voorstellen niet bespreekbaar. Tijdens de Ministeriële Top in Astana werd beslist om tegen einde 2011 een update klaar te hebben van het *Vienna Document*. Om uit de impasse te geraken werd een Zwitserse “neutrale” coördinator aangesteld die alle voorstellen moet groeperen en een werkmethode moet vinden om tot een consensus te komen. Het is niet duidelijk hoe hij op basis van informele meetings, zonder aanwezigheid van experts en steun van de voornaamste hoofdrolspelers, tot een resultaat kan komen.

Het *Open Skies*-verdrag, de controle vanuit de lucht door observatievliegtuigen, werd na jarenlange onderhandelingen operationeel in 2002. België neemt hieraan deel in Benelux-verband en stelt een POD-gondel, die gemonteerd wordt op een C-130, ter beschikking van negen NAVO-lidstaten. Tot mei 2010 was dit het enige verdrag dat vlekkeloos verliep. Tijdens de Roemeens/Amerikaanse observatievlucht van 5 mei 2010 weigerde de RF de vlucht op 2,5 kilometer van de grens van Georgië/Abchazië toe te laten en dit op basis van het feit dat Abchazië volgens hen geen lidstaat is van het *Open Skies*-verdrag. Het vluchtplan werd onder protest gewijzigd. Als klap op de vuurpijl weigerde Turkije tijdens de eerste *Open Skies Meeting* van 2011 de agenda te aanvaarden. Turkije verklaart dat er in de toekomst geen consensus zal zijn zolang agendapunt 12, dat al negen jaar op de agenda staat, over de toetreding van Cyprus niet verwijderd wordt. Momenteel is de Spaanse delegatie vruchteloos bilaterale onderhandelingen aan het voeren met Turkije om uit deze impasse te geraken. Hierdoor kan ook de toekomst van dit verdrag in gevaar komen, gezien er dringend beslist dient te worden in het domein van de digitalisering.

Tot nu toe hebben wij het enkel gehad over de politiek-militaire dimensie, wat de RF als *hard security* bestempelt. Volgens de RF wordt er in de OVSE te veel belang gehecht aan de *soft security*, de economische en humane dimensie, dit

in tegenstelling tot de EU-OVSE-lidstaten, die alle dimensies gelijkwaardig behandeld willen zien.

Er dient dringend werk gemaakt te worden van een betere invulling van de economische dimensie. In 2010 betrof het hoofdthema de rol van de OVSE met betrekking tot energieveiligheid, zonder dat op dit gebied enig concreet resultaat te melden viel. Er was enkel een consensus bepalende dat de OVSE een complementaire rol moet spelen en dat duplicatie met bestaande initiatieven moet worden vermeden. Voorstellen zoals een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme voor energieconflicten of de bevordering van hernieuwbare energie vonden geen consensus.

De humane dimensie is een ander zorgkind. Een aantal landen ten oosten van Wenen hebben een afkeer van thema's zoals verkiezingswaarnemingen, controles op vrijheid van beweging en respect voor mensenrechten. Het Kazakse voorzitterschap stelde in 2010 drie prioriteiten voorop: tolerantie en non-discriminatie, gendergelijkheid en strijd tegen mensenhandel, terwijl belangrijke problemen zoals mensenrechten en fundamentele vrijheden niet aan bod kwamen.

De OVSE dient ook te streven naar een betere samenwerking met de NAVO en de EU. België heeft tijdens zijn EU-voorzitterschap ervoor gezorgd dat EU-standpunten, vooral betreffende de humane dimensie, aan bod kwamen. Het Nieuw Strategisch Concept van de NAVO bevat echter geen enkele verwijzing naar de OVSE. In paragraaf 25 wordt wel verwezen naar een versterking van de conventionele wapencontrole via het CFE-verdrag en dit op basis van reciprociteit, transparantie en *host nation consent*.

In de toekomst, als alle diplomatieke middelen uitgeput zijn, denk ik dat de OVSE enkel een rol kan blijven spelen als er een nieuw globaal verdrag ontwikkeld wordt, waarbij rekening wordt gehouden met de politiek-militaire evolutie na 1999. Concreet betekent dit voor de politiek-militaire dimensie een bundeling van het CFE-verdrag, het Aangepast CFE-verdrag, het *Vienna Document* en het *Open Skies*-verdrag tot één globaal document, waarbij rekening wordt gehouden met de geopolitieke en militair-strategische ontwikkelingen in het nieuwe millennium. Er dient inhoud gegeven te worden aan de economische dimensie, terwijl de humane dimensie conflictsituaties dient te vermijden. Het is volgens mij geen goed idee om cross-dimensioneel te werken door de wensen van de RF betreffende de politiek-militaire dimensie te koppelen aan de EU-wensen betreffende de humane dimensie. Hierdoor ontstaat het gevaar dat alle dossiers in de toekomst zodanig aan mekaar gelinkt worden dat één probleem dossier

56

elke vooruitgang kan tegenhouden. De OVSE dient zich te concentreren op haar kernactiviteiten in nauw overleg met de drie internationale organisaties VN, EU en NAVO, waarbij ze overlappingsen vermijdt. Tot slot dient dringend een oplossing gevonden te worden voor het consensusmodel, waarbij één lidstaat om het even welke beslissing kan blokkeren.

De OVSE bevindt zich op een belangrijk keerpunt in haar geschiedenis en het leidt geen twijfel dat er in de komende jaren grondige wijzigingen doorgevoerd moeten worden wil ze als internationale organisatie overleven.

□

Trefwoorden: OVSE – CFE-verdrag – *Vienna Document* en het *Open Skies*-verdrag