

Studiecentrum voor Militair Recht en Oorlogsrecht v.z.w.
Centre d'Etude de Droit Militair et de Droit de la Guerre a.s.b.l.



“OVSE, een miskende organisatie ?

Een organisme voor wederopbouw van de civiele maatschappij”

“L’OSCE, une organisation méconnue ?

Un organisme pour la reconstruction de la société civile”

**Journée d’Etude
du 12 Février 2008**

**Studiedag
van 12 februari 2008**

Editeur responsable – Verantwoordelijk uitgever :
Colonel d'Avi Ir Res / Res Kol v/h Vlw Ir. G. LORIAUX

Centre d'Etude de Droit Militaire et de Droit de la Guerre a.s.b.l.
Ecole Royale Militaire – 30, Avenue de la Renaissance – B-1000 Bruxelles

Studiecentrum voor Militair Recht en Oorlogsrecht vzw
Koninklijke Militaire School – 30 Renaissancelaan – B-1000 Brussel

Tel/Fax : ++32 (2) 742 61 77
E-mail : srt.sem@scarlet.be
Website : <http://home.scarlet.be/~tsb93638/>

Sauf indication contraire, les opinions exprimées dans les contributions à cet ouvrage n'engagent que leur auteur.

Tenzij anders aangegeven, geven de opvattingen in de bijdragen in deze publicatie enkel de mening weer van hun auteur.

Unless indicated otherwise, opinions expressed in contributions to this publication are solely those of the authors.

©La reproduction, même partielle et sous quelque forme que ce soit, des textes publiés dans cet ouvrage est strictement interdite, sauf autorisation expresse, préalable et écrite de leur auteur et l'éditeur responsable de la présente publication.

©Niets uit deze publicatie mag vermenigvuldigd worden en/of openbaar gemaakt worden op enige wijze zonder expliciete, voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteur en van de verantwoordelijke uitgever van deze publicatie.

©No part of this publication may be reproduced, in any form or by any means, without the prior, explicit and written permission of the author and the responsible editor of this publication.

***JOURNEE D'ETUDE DU 12 Février 2008
STUDIEDAG VAN 12 februari 2008***

***« L'OSCE, une organisation méconnue ?
Un organisme pour la reconstruction de la société civile»***

***“OVSE, een miskende organisatie ?
Een organisme voor wederopbouw van de civiele maatschappij”***

PROGRAMME - PROGRAMMA

| | |
|---------------|--|
| 13.15 – 13.45 | Accueil / Ontvangst |
| 13.45 – 13.55 | Introduction : Kol v/h Vlw Gérard LORIAUX, Sessiedirecteur van het Studiecentrum voor Militair Recht en Oorlogsrecht. |
| 13.55 – 14.00 | Président séance : Christian GOSSIAUX, Directeur général, Section de Droit Humanitaire et de Droit Pénal, Direction Générale appui Juridique et Médiation, Défense. |
| 14.00 – 14.30 | Présentation globale de l'OSCE : <ul style="list-style-type: none">• Historique• Action de droit de l'homme• Prévention de conflits• Reconstruction société civile Christian GOSSIAUX, Directeur général, Section de Droit Humanitaire et de Droit Pénal, Direction Générale appui Juridique et Médiation, Défense. |
| 14.30 – 15.00 | Bilan présidence belge OSCE 2006 : Pierre CHAMPENOIS, SPF Affaires étrangères |
| 15.00 – 16.00 | Expérience du terrain Représentation OSCE Représentation Défense belge : Kolonel Rudy DE BRANDT |
| 16.00 – 16.30 | Questions – réponses |
| 16.30 | Conclusions |
| 16.45 - 18.00 | Réception / Receptie. |

Inhoudstabel

Table des matières

| | |
|---|----|
| Mr. Ch. GOSSIAUX | 6 |
| Conseiller Général | |
| Kolonel R. DE BRANDT..... | 25 |
| Militair Raadgever bij de Belgische delegatie bij de OVSE | |

Mr. Ch. GOSSIAUX

Conseiller général, Section de Droit Humanitaire et de Droit Pénal,
Direction Générale appui Juridique et Médiation, Défense.

La présidence de l'OSCE¹ ne vous échoit pas naturellement en fonction d'un rôle préétabli mais d'un choix délibéré endossé par 55 autres pays participants. Une Présidence est donc avant tout une responsabilité que l'on décide d'assumer. C'est ce que la Belgique a décidé d'entreprendre en guise de témoignage de son engagement au service de la coopération internationale, plus particulièrement européenne, et en témoignage de son appui aux valeurs fondamentales de sécurité, de démocratie, de liberté ainsi que d'épanouissement économique et social des peuples d'Europe.

La Belgique a beaucoup investi dans sa Présidence en termes humains, financiers et diplomatiques. La charge fut lourde. Les crises n'ont pas manqué, le contexte politique fut souvent difficile et empreint de méfiance réciproque entre les principaux protagonistes. Mais dans l'ensemble, tout le monde s'est accordé à juger le bilan de la Présidence belge comme bon. Le constat ne doit toutefois pas passer sous silence que l'OSCE reste très largement une organisation en quête d'elle-même.

Trente ans après l'acte fondateur d'Helsinki et quinze ans après la Charte de Paris, l'OSCE n'est évidemment plus celle des origines. L'espace européen autrefois divisé en deux blocs antagonistes regroupe aujourd'hui cinquante-six pays constituant un ensemble peu homogène. Avant de dresser un bilan raisonné de la Présidence, il paraît utile d'étayer sa présentation par quelques considérations introductives plus générales.

Tschinvali, Chisinau, Tiraspol, Aschabad et Douchamé sont autant de destinations autrefois plutôt inhabituelles mais qui étaient appelées désormais à recevoir à plusieurs reprises la visite de hauts représentants diplomatiques belges dans le courant de l'année 2006.

A la Belgique devait en effet échoir cette année-là la présidence de l'Organisation pour la Coopération et la Sécurité en Europe (OSCE).

¹ *Aucun représentant du Ministère des Affaires étrangères n'ayant pu être présent ce jour, il a été convenu de commun accord avec les autorités de ce département et celles du Centre d'Etude que j'exposerais les conclusions officielles adoptées par la Belgique à la fin de l'exercice de la présidence de l'OSCE. Le présent texte reprend en traduction française les*

1. L'OSCE, la plus grande organisation de sécurité régionale au monde.

L'OSCE regroupe cinquante-six pays et forme l'un des piliers de l'architecture européenne de sécurité aux côtés de l'Union européenne, de l'OTAN, du Conseil de l'Europe, de la Communauté des Etats indépendants et bien-sûr, des Nations Unies.

Au sein de cette architecture, l'OSCE présente des caractéristiques particulières :

- elle regroupe tous les Etats d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie centrale ;
- elle adopte une approche unique de la sécurité par ses trois dimensions politico-militaire, économique-écologique et humaine ;
- elle peut se targuer d'une tradition de dialogue et de recherche du consensus ;
- elle a déjà expérimenté toute une gamme d'instruments en matière de prévention des conflits et d'assistance à la démocratisation ;
- elle dispose d'un réseau opérationnel de missions de terrain.

L'acte final d'Helsinki de 1975, jalon essentiel de la détente entre l'Occident et l'ancien bloc de l'Est, a mis sur pied une conférence permanente, la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), forum multilatéral de dialogue et de négociation entre l'Est et l'Ouest. Cet Acte reprend dans trois « paniers » - trois dimensions – les obligations politiques auxquelles les membres de la Conférence avaient souscrit, à savoir la sécurité politico-militaire, la coopération économique et environnementale, ainsi que les droits de l'homme.

Avec la fin de la guerre froide disparut la césure nette entre l'Est et l'Ouest, ce qui permit de donner un nouvel élan à la CSCE. En 1990 fut signé à Paris la Charte pour une nouvelle Europe qui confia à la CSCE la tâche d'assumer un rôle prépondérant dans la gestion de cette mutation historique de l'Europe et dans l'accompagnement des nouvelles démocraties et des nouveaux états indépendants en Europe de l'Est, au Caucase et en Asie centrale.

En 1994, à Budapest, la Conférence se transforma en une « organisation » (OSCE), dotée d'institutions permanentes et d'instruments opérationnels.

Les principes de base demeuraient cependant inchangés.

L'OSCE restait une organisation centrée sur la sécurité et la coopération, la sécurité constituant un concept générique concrétisé par les trois dimensions présentées. La coopération implique l'égalité de ses cinquante-six membres et une prise de décisions s'opérant par voie de consensus.

2. Pourquoi une présidence belge de l'OSCE ?

Le gouvernement belge a décidé en 2003 de présenter la candidature de la Belgique à la présidence de l'OSCE en 2006. Cette candidature a reçu l'assentiment de tous les Etats parties à l'occasion de la tenue du Conseil des Ministres de l'OSCE à Maastricht en décembre 2003.

La motivation de la Belgique à sa candidature fut explicitée plus avant dans une note du Conseil des Ministres datée du 3 décembre 2005.

La décision d'assurer la présidence de l'OSCE s'appuyait :

- sur l'engagement belge en faveur du multilatéralisme et de la coopération internationale ;
- sur le souhait d'assurer une politique étrangère active en Europe et dans le monde ;

Elle démontrait en outre :

- l'intérêt porté par notre pays à l'Organisation et au rôle qu'il y joue ;
- l'intérêt de la Belgique de voir se développer des relations fructueuses avec l'Europe de l'Est, le Caucase et l'Asie centrale.

3. L'OSCE et le nouveau contexte international.

La Belgique obtint le siège de la présidence à un moment crucial de l'existence de l'organisation fondée trente ans auparavant. Les objectifs poursuivis à Helsinki en 1975 avaient pour la plupart été atteints. En outre, la chute du communisme et l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN avaient profondément modifié le paysage européen. Enfin, et à l'instar d'autres institutions multilatérales, l'Organisation s'interrogeait sur son avenir, la nature de ses missions voire son existence même.

Le contexte stratégique dans lequel opère l'OSCE a été profondément modifié. Le risque d'un conflit militaire majeur ne menace plus guère l'Europe mais l'Europe se trouve désormais confrontée à des menaces nouvelles, plus diffuses, moins visibles et prédictibles : le terrorisme, les conflits régionaux, la diffusion d'armes de destruction massive, la criminalité transfrontalière organisée, les réseaux de migration clandestine, le commerce illégal de toute nature, en ce compris le trafic d'êtres humains, les catastrophes naturelles et les pandémies.

Comme conséquence de ces changements, la coexistence a désormais fait place à la coopération politique.

La stabilité ne repose plus sur un équilibre militaire fragile, mais sur un ensemble de principes démocratiques communs, inscrits dans les constitutions des Etats participants et pour lesquels les Etats ont pris des engagements en liaison avec l'OSCE.

Depuis la Charte de Paris, l'accent est davantage mis sur l'application effective dans la réalité quotidienne de ces principes communs. Cette approche se heurte cependant depuis quelques années à la critique croissante de la Russie et de ses partenaires au sein de la Communauté des Etats indépendants. Ceux-ci reprochent à l'OSCE d'adopter un comportement systématiquement discriminatoire à leur égard, inspiré par une idéologie occidentale sous-jacente.

Depuis la révolution orange en Ukraine et la révolution rose en Géorgie, l'observation des élections par le Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) en est le thème récurrent.

Un autre facteur d'importance est le poids croissant de l'Eurasie et du Caucase au sein de l'OSCE dont la politique était initialement plutôt tournée vers l'Europe centrale.

Ceci a contribué à un glissement géostratégique et à l'émergence de thèmes nouveaux dédiés à l'Asie.

4. Les priorités et les objectifs de la présidence belge de l'OSCE.

a) Priorités et objectifs : la liberté d'un Président.

La question : « Quels étaient les objectifs de la présidence belge » implique celle de la liberté dont dispose une présidence pour rédiger elle-même son programme et identifier ses objectifs.

De façon quelque peu provocante, l'on pourrait affirmer que nonante pour cent du programme et des objectifs d'un président de l'OSCE sont déjà définis avant qu'il ne se penche sur la question.

L'exercice d'une Présidence s'inscrit dans un continuum d'activités. Le monitoring d'élections, le mandat de l'OSCE en matière de conflits gelés comme la gestion du Traité CFE (*Conventional Armed Forces in Europe*) appartiennent au cœur même des missions de l'OSCE.

Ce n'est que dans ce contexte qu'une Présidence peut marquer son empreinte de façon plus ou moins volontariste.

A cet égard, même la liberté de déplacement d'un président s'exerce de manière très large. A titre d'exemple, le Président De Gucht a accompli des missions de terrain dans dix-sept pays de l'OSCE et noué des contacts au plan politique avec l'Union européenne, l'Otan, le Conseil de l'Europe et les Nations unies.

A côté des sujets qui dictent l'agenda depuis des années, le Président se voit octroyer des missions spécifiques par décisions du Conseil des Ministres prises à la fin de l'année qui précède la nouvelle Présidence. Ainsi, en décembre 2005, le Conseil des Ministres de Ljubljana a arrêté un certain nombre de décisions qui allaient influencer directement l'exercice de la Présidence belge. La décision de Ljubljana 17/05 concernant l'agenda de la réforme constituait probablement la mission la plus importante. L'organisation d'activités dans le domaine politico-militaire (en l'espèce un séminaire sur les doctrines militaires) ou la poursuite des objectifs de la Présidence slovène sortante, en particulier tout le travail se rapportant à la migration constituaient deux autres objectifs d'importance.

En outre intervint le facteur surprise. De la même manière qu'en 2001, la Présidence belge de l'Union européenne fut en grande partie occultée par les événements du onze septembre, ainsi, en 2006, la Présidence belge s'est vue contrainte à plusieurs reprises de procéder à du management de crise ad hoc en Géorgie.

Enfin, une réaction de l'OSCE s'imposait suite à l'affaire des caricatures au vu de la candidature du Kazakhstan à la présidence de l'OSCE en 2009, laquelle devait soigneusement être balisée alors qu'aucun consensus n'existait à ce sujet et que tous les éléments d'un échec potentiel se trouvaient réunis. La présidence dut renégocier le mandat d'un centre de l'OSCE à Tachkent (Ouzbékistan).

b) Priorités et objectifs : le programme.

Sur fond de ces difficultés, le programme de la présidence dut être établi. Il prit la forme d'une note générale d'action approuvée par le Conseil des Ministres le 3 décembre 2005.

L'OSCE étant une organisation travaillant par voie de consensus, les principaux thèmes et sujets d'attention de la présidence belge furent soumis de façon informelle à l'approbation des états de l'OSCE et -pour certains- explicitement soumis à la décision du Conseil permanent à Vienne (transport) ou du Conseil des Ministres à Ljubljana (lutte contre le crime organisé).

La note générale de décembre 2005 énumérait très clairement les principaux objectifs poursuivis par la Belgique, à savoir :

- la lutte contre la criminalité organisée et la promotion de l'Etat de droit comme thème principal de la présidence ;
- l'exercice d'un rôle actif dans les réformes institutionnelles de l'OSCE ;
- un meilleur équilibre entre les trois corbeilles impliquant un renforcement de la dimension économique ;
- une contribution positive à la recherche d'une solution des conflits dits « gelés ».

5. Bilan de la présidence belge.

5.1. Conflits « gelés ».

Les conflits régionaux sont dans l'ensemble restés en l'état, c'est-à-dire gelés.

Ce ne fut pas faute d'efforts de la Présidence dont tout le monde a reconnu le zèle, mais faute d'une volonté suffisante de la part des parties elles-mêmes d'assumer leurs responsabilités dans des décisions qui ne peuvent être prises que par elles seules.

Constatons en passant, sans que ceci ne doive apparaître comme une justification, que d'autres institutions à commencer par l'ONU en Abkhazie ne réussissent pas mieux que l'OSCE en Ossétie du Sud, et ce pour les mêmes raisons.

La Présidence aura néanmoins, par sa présence et ses nombreux contacts et initiatives, contribué de manière significative à faire baisser les tensions et à apaiser des crises qui menaçaient, comme ce fut le cas entre la Russie et la Géorgie, de dégénérer en une reprise des hostilités. On peut aussi raisonnablement espérer que l'important travail préparatoire effectué par la Belgique au Nagorno Karabakh sortira des résultats dans un avenir proche et qu'il en ira de même des importantes contributions de notre Présidence dans la question transnistrienne, notamment en matière constitutionnelle.

En ce qui concerne le Nagorno Karabakh, les initiatives diplomatiques s'appuyèrent sur un règlement obtenu au sein du groupe de Minsk au sein duquel les trois co-présidents (Moscou, Paris, Washington) jouent un rôle essentiel.

La présidence soutint au maximum les efforts des co-présidents afin de bénéficier de la bonne conjoncture existant en 2006 (absence d'élections dans les deux pays).

Trois rencontres au sommet entre les présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan furent organisées en 2006 : à Rambouillet, Bucarest et Minsk.

En janvier 2006, le Président et l'Envoyé spécial se rendirent à Bakou et Erevan en vue de la préparation de la rencontre de Rambouillet.

Par après, des contacts furent maintenus au niveau ministériel et présidentiel, que ce soit dans la région, à Bruxelles ou en marge de rencontres internationales comme à Vilnius ou Bled (respectivement en mai et août 2006). En novembre, et en présence du Président et de l'Envoyé spécial, eut lieu à Bruxelles une rencontre avec les ministres Oskanian et Mammadyarov dans le but de préparer la rencontre au sommet de la Communauté des Etats indépendants de Minsk.

Le Président De Gucht assista à la rencontre des deux chefs d'Etat tant à Bucarest qu'à Minsk.

Sur quels résultats concrets débouchèrent ces activités diplomatiques ?

Dans le courant de l'année 2006, le groupe OSCE de Minsk, en étroite collaboration avec la Présidence, réussit à affirmer le scénario des « principes de base » pour un règlement du conflit au Nagorny Karabakh, en vue de la mise sur pied d'un règlement équilibré pour les deux parties, et ce dans la perspective d'un progrès ultérieur en 2007. Mais il y a plus. Les deux Chefs d'Etat sont parvenus à se rencontrer par trois fois dans le courant de l'année 2006, améliorant ainsi leur relation personnelle, gage d'une volonté politique d'aboutir à une solution future.

La problématique d'entités fédérées cherchant à se dégager de la tutelle centrale n'est pas inconnue en Belgique. Tenant compte de ce savoir-faire particulier, des spécialistes de droit constitutionnel furent dépêchés en Moldavie/Transnistrie et en Géorgie/Ossétie du Sud afin d'analyser la situation locale et de dégager des éléments permettant une meilleure coexistence avec l'appareil d'Etat central géorgien ou moldave. Il ne s'agissait pas bien entendu de présenter des solutions toutes faites, dictées d'en haut, mais de dégager des idées permettant aux parties elles-mêmes de régler leurs problèmes, une fois les temps mûrs et la volonté politique présente.

La situation entre la Moldavie/Transnistrie et la Géorgie/Ossétie du Sud se détériora. De par le passé, la Moldavie et la Transnistrie ont été proches d'un accord. C'est la raison pour laquelle dans ce dernier cas la Présidence a pu formuler des propositions plus spécifiques. Un facteur supplémentaire accrut la difficulté, à savoir la présence de forces de maintien de la paix russes en Moldavie et la présence d'un dépôt de munitions russe. Ici aussi, la Présidence a pu avancer des idées, que ce soit concernant l'internationalisation du processus de maintien de la paix et le problème du dépôt de

munitions. Se basant sur l'exemple de l'Ossétie du Sud, la dimension socio-économique du règlement de paix a été envisagée.

Ces initiatives de la Belgique ont apporté quelque lumière dans un contexte politique défavorable. A cause de l'accord douanier bilatéral passé entre l'Ukraine et la Moldavie, la partie transnistrienne quitta la table de négociations en mars 2006, ce qui avait fait croître encore la méfiance entre les parties. La situation interne en Transnistrie (élections présidentielles) et la situation internationale (discussions relatives au statut du Kosovo) firent également obstacle à une maturation et une évolution positives du dossier.

En Géorgie, la situation était pire encore. Après un incident dans la zone de sécurité en janvier 2006, l'envoyé spécial Pierre Chevalier fit trois fois le voyage dans la région afin de ramener les parties à la raison et les remettre dans le droit chemin du cadre de négociation existant. Tout au long de l'année 2006, les relations bilatérales entre la Russie et la Géorgie s'envenimèrent.

Le moment crucial de la crise fut atteint au moment de l'adoption par le parlement géorgien de résolutions relatives à la présence de forces de maintien de la paix russes en Ossétie du Sud et en Abkhazie. Qui plus est, les sanctions russes visant les exportations de vin et d'eau minérale par la Géorgie furent un autre facteur d'accroissement de la tension. La situation dérailla complètement avec le soi-disant « crime des espions » de fin septembre qui rendit indispensable une intervention rapide et directe du président De Gucht afin d'écarter la menace d'un conflit ouvert russo-géorgien.

La présidence fit toutes sortes de propositions afin de rapprocher les parties : une rencontre à haut niveau à l'intérieur ou hors du territoire de la Géorgie, une réunion d'experts à Bruxelles. Toutes restèrent sans suite. C'est donc presque par miracle que la conférence des donateurs en charge des territoires en et autour de l'Ossétie du Sud put se réunir à Bruxelles en juin 2006 et convaincre la communauté internationale de verser la somme de dix millions d'euros. Le comité directeur qui se pencha sur le programme de réhabilitation économique demeura provisoirement l'unique forum où les deux parties purent débattre de manière constructive.

De manière marginale et malgré la conjoncture qui oscille entre le variable et le mauvais, la Présidence a entrepris tout ce qui était indispensable à la solution du conflit, ouvrant

aux différentes parties de nouvelles perspectives pour des temps meilleurs et empêchant le recours à des scénarios de type militaire.

5.2 La dimension économique et environnementale.

Dans le cadre du rééquilibrage des activités de l'OSCE, la Belgique avait décidé de mettre par priorité l'accent sur les thèmes des transports et de l'énergie. Il s'agissait de mettre en avant le rôle de l'Organisation comme plate-forme de dialogue entre les états participants et avec les institutions internationales concernées, notamment la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe dans le domaine du transport, et l'Agence Internationale de l'Energie et la Charte de l'Energie pour les questions liées en particulier à la sécurité énergétique.

Le rééquilibrage des trois différentes dimensions rencontrait l'une des recommandations du Panel des Sages qui avait soumis à la présidence slovène le rapport « *Common Purpose : towards a more effective OSCE* » en juin 2005. En ce, le Panel rencontrait et éludait la critique des pays – surtout situés à l'Est de Vienne – reprochant à l'OSCE de vouloir surtout faire la leçon aux pays nouvellement indépendants par sa volonté de mettre l'accent sur la troisième dimension –la dimension humaine- au détriment du travail relatif aux dimensions politico-militaire et économique.

Le rétablissement de l'équilibre entre les dimensions fut la priorité de la Présidence belge avec toutefois une réserve majeure : le renforcement des autres dimensions ne pourrait en aucune manière porter atteinte à l'important acquis obtenu dans le domaine de la dimension humaine. C'est consciemment que la Belgique avait choisi de renforcer principalement la dimension économique et environnementale dans la mesure où celle-ci présentait les meilleures perspectives d'avancement à court terme.

La Belgique choisit comme thème central de cette dimension celui du transport. Ceci n'impliquait pas pour l'OSCE d'aller construire elle-même des ponts ou des routes, l'OSCE ne disposant d'ailleurs ni des moyens financiers nécessaires ni de l'expertise sur le terrain, où d'autres organisations et institutions sont des acteurs essentiels.

Le thème de transport offrait un angle d'approche pragmatique et particulièrement approprié pour améliorer la sécurité et s'attaquer aux risques liés à l'environnement (le

transport contient aussi des éléments liés à la prévention des conflits, au terrorisme, aux réseaux de migration illégale, au trafic d'êtres humains, au trafic de drogue, etc.). Ce thème du transport fut traité en deux thèmes subsidiaires : la coopération régionale d'une part et la sécurité du transport d'autre part.

Par coopération régionale, l'accent était mis sur des régions comme celles des Balkans, du Sud-Caucase et de l'Asie centrale, avec une attention particulière centrée sur les pays enclavés. Le thème subsidiaire de la sécurité des transports visait quant à lui la sécurisation des conteneurs.

Au cours du Conseil des Ministres de Bruxelles, un accord a été obtenu concernant le futur dialogue en matière de transport. Le texte renforce la coopération mutuelle des pays de l'OSCE dans ce domaine, la collaboration avec les organisations internationales, et prodigue aide et soutien au programme d'Alma-Ata (ONU) pour les pays enclavés, entre autre par l'organisation d'une conférence sur le transit au Tadjikistan au cours de la seconde moitié de l'année 2007.

L'actualité politique permit d'aborder un deuxième thème de la dimension économique au début de la Présidence : la première conférence de presse de la Présidence belge du 2 janvier 2006 traita de la crise gazière entre la Russie et l'Ukraine. Dans un contexte politique difficile, après le sommet du G8 à Saint-Petersbourg et en collaboration avec la Charte de l'Énergie, une conférence de l'énergie se tint en octobre à Bruxelles.

Ce processus aboutit à l'adoption d'une décision ministérielle sur l'énergie, à la signification politique substantielle, dans la mesure où l'OSCE se voyait désormais confier un rôle explicite dans le débat énergétique. Les pays de l'OSCE et le secrétariat pourraient ainsi promouvoir le dialogue sur l'énergie dans une approche plus large incluant producteurs, consommateurs et pays de transit. Vu le caractère sensible du dossier de l'énergie, ceci constituait un mandat nouveau et important.

5.3. La dimension humaine.

Dans le domaine de la dimension humaine la Présidence avait mis l'accent sur la lutte contre le trafic des êtres humains, le commerce illicite des armes - notamment par voie aérienne, ce qui constitue un nouveau développement -, la corruption, le contrôle des frontières et la coopération policière, autant de sujets prioritaires du point de vue d'une

gestion intégrée des questions de sécurité incluant aussi le renforcement des institutions démocratiques. Cet ambitieux programme de travail a été dans l'ensemble réalisé avec des résultats probants au Conseil ministériel de Bruxelles.

Sous l'impulsion de la Présidence, le travail s'est focalisé en 2006 sur les thèmes suivants : l'état de droit et la bonne gouvernance, l'accès à l'aide juridique, à la démocratisation, à la liberté médiatique et au trafic d'êtres humains. Le thème de la tolérance, déjà passablement politisé au sein de l'OSCE lors des débats des années précédentes, gagna en importance suite à la crise des caricatures et fut systématiquement abordé pendant les conférences sur la tolérance à Alma-Ata et Dubrovnik, organisées par la Présidence en collaboration avec le pays hôte.

Une des singularités de l'OSCE est d'admettre un grand nombre d'ONG aux rencontres sur la dimension humaine. Cette tradition fut encore renforcée. Le Président De Gucht eut encore des contacts réguliers avec les ONG locales à l'occasion de ses visites dans les pays où elles sont implantées, se faisant au besoin l'écho des plaintes relatives à la violation ou au non-respect des principes avancés en matière de droits de l'homme.

Le contexte n'était toutefois pas optimal pour prétendre engranger des progrès sensibles dans la dimension humaine et ce suite à l'attitude presque allergique de nombre de pays à l'Est de Vienne. Malgré tout, le cadre normatif de l'OSCE put s'élargir suite à la décision prise à Bruxelles et concernant l'exploitation sexuelle des enfants, une initiative franco-belgo-américaine. A cela s'ajoutèrent des décisions en matière de trafic d'êtres humains et de développement de capacités pour les médias.

5.4. L'agenda des réformes.

Enfin, la Présidence belge peut mettre à son actif le règlement d'un dossier difficile et politiquement sensible, celui de la réforme de l'OSCE. A Ljubljana, la Belgique s'était vu confier un mandat ambitieux, et donc difficile à accomplir. Sous le couvert d'adaptation technique et de considérations d'efficacité, la notion même de réforme touche à la raison d'être même de l'institution.

Elle oppose deux visions de l'Organisation, l'une centralisatrice et hiérarchisée défendue, dans un souci de retour à l'orthodoxie, par la Russie et quelques alliés qui souhaitent par

ce biais contrôler le processus de décision, l'autre prônée par la majorité à commencer par tous les « occidentaux » visant au maintien du statut quo, c'est-à-dire d'un processus de décision décentralisé au niveau des institutions et des missions de terrain.

Les premiers cherchent à « valoriser » leur droit de veto sur les décisions du Conseil permanent qu'ils n'aiment pas et qui visent, notamment mais pas exclusivement, l'observation d'élections.

Les autres veulent se réserver la possibilité d'échapper à la règle du consensus et donc au blocage possible de l'institution sur des sujets sensibles en déléguant au maximum les décisions opérationnelles à des organes que l'on pouvait au départ considérer comme techniques mais qui ont acquis au fil des ans une large autonomie de fait.

Ainsi le BIDDH, qui est une sorte de bras exécutif de l'OSCE, pour la dimension humaine et plus particulièrement encore en matière d'observation électorale, dont on sait le caractère politiquement sensible, est-il devenu le noeud de toute la controverse.

Il est clair qu'une organisation aussi complexe et hétérogène que l'OSCE ne peut pas fonctionner efficacement sur base de la stricte application de la règle du consensus, notamment lorsqu'il s'agit de sanctionner des comportements litigieux ou de tirer des conclusions des critiques émises par des organes de monitoring, par exemple dans le domaine du respect des droits et des libertés. Ceci aboutirait à priver l'OSCE de toute opérationnalité dans le domaine de la dimension humaine où, précisément elle s'est imposée comme la principale référence. Mais il n'en reste pas moins vrai que l'OSCE ne peut pas non plus fonctionner contre la volonté de certains de ses membres, et non des moindres, qui appartiennent au groupe des pays particulièrement concernés par les engagements contractés par l'OSCE.

La réforme de l'OSCE équivaut en définitive à poser une question de fond : nous partageons les mêmes engagements mais avons-nous la même vision de leur application ?

Poser la question en ces termes est une manière d'y répondre par la négative.

« L'Est de Vienne », pour reprendre cette expression métaphorique, veut se prémunir contre une interprétation des engagements qu'il juge par trop marquée à « l'Ouest de Vienne » et de plus empreinte d'arrière pensées politiques, notamment lorsqu'il s'agit de

porter un jugement sur le caractère « libre et honnête » des élections dans des pays sensibles, l'Ukraine par exemple.

La Belgique avait hérité à Ljubljana d'un dossier très difficile à résoudre, à moins d'opérer une révolution institutionnelle dont personne ne voulait vraiment assumer les conséquences politiques et qui menace la survie de l'OSCE même.

La Présidence n'a évidemment pas vidé le fond de la controverse, mais a pu se féliciter d'avoir, avec la conclusion du mandat de Ljubljana, neutralisé sinon mis un terme aux effets pervers d'un processus qui exerçait un effet paralysant sur toute l'activité de l'OSCE. Et cela la Belgique l'a fait sans remettre fondamentalement en cause ni l'intégrité du processus de décision décentralisé ni l'équilibre interne de l'Organisation.

L'exercice de déminage aura servi à démontrer que les Etats participants, malgré leurs dissensions, restent toujours attachés à l'idée d'une communauté qui conforte le sentiment d'appartenance de chacun tout en faisant place à la différence. En d'autres mots et en guise de conclusion, l'OSCE est en mutation mais elle est toujours là.

Elle joue un rôle, sinon toujours «son» rôle et elle pourrait être le berceau d'un nouveau pan-européanisme que le temps, la patience, mais plus encore la tolérance contribueront à définir. L'exercice vaut en tous cas d'être tenté. La Belgique est heureuse d'avoir pu y contribuer en sa qualité de Président en exercice. Elle continuera de le faire à l'avenir, avec le même zèle, en sa qualité de simple d'Etat-participant.

5.5. La lutte contre le crime organisé.

Ce thème qui a constitué la troisième priorité de la Présidence belge permettait de satisfaire les souhaits des pays à l'Est et à l'Ouest de Vienne. Il existe un réel acquis dans ce domaine, par exemple la lutte contre le trafic d'armes et la traite des êtres humains, les programmes autour du contrôle des frontières ainsi que les activités du « Strategic Police Matters Unit ». En décembre 2005 fut donc mis sur pied un processus de collaboration avec les structures OSCE qui se traduit plus avant par la tenue de réunions mensuelles avec les états. En septembre avaient débuté les négociations, sur base de propositions de textes politiques à adopter pendant la réunion ministérielle. Celle-ci adopta in fine deux textes, liés directement au crime organisé et au soutien à l'état de droit, à savoir la

« *Decision on Organized Crime* » et la « *Brussels Declaration on Criminal Justice Systems* ».

Du fait que la Belgique prit les rênes en mains dans ce dossier, il n'est pas étonnant de voir ces textes refléter un certain nombre de préoccupations belges : le transfert des personnes jugées vers l'Etat d'origine, l'accent mis sur la sécurité intégrale et intégrée et la gestion de l'ensemble de la chaîne du droit pénal, la nécessité de plans de sécurité nationaux (Cfr. la note-cadre « Sécurité intégrale », Conseil des Ministres du 30 mars 2004) et l'utilisation des analyses du risque et de la menace comme instrument de gestion.

Comme déjà indiqué ci-dessus, les textes du Conseil des Ministres ne forment qu'une partie de l'exécution de l'ensemble du programme de travail « crime organisé ».

D'autres parties visaient l'établissement de guides pratiques et la tenue de divers ateliers de réflexion. Le point d'orgue fut certainement la rencontre des dirigeants de la police de la région OSCE le 24 novembre à Bruxelles. Dans le communiqué final, les chefs de la police de cinquante-six pays confirmèrent leur intention de travailler plus étroitement à l'avenir dans le cadre de la lutte contre le crime organisé.

Au début des années nonante, la dimension humaine avait été l'un des succès de l'OSCE. Le contrôle des armements et l'adoption des mesures inspirant la confiance étaient à l'ordre du jour. Dans ce contexte, le traité CFE (*Conventional Armed Forces in Europe*) a pu voir le jour. Toutefois, la Russie et les pays de l'Otan appréhendent différemment la mise en œuvre des obligations dites « d'Istanbul » et l'absence de volonté politique pour aboutir à une solution créative dans le contentieux des conflits gelés rend particulièrement ardue la tâche de mener à bien les travaux sur le contrôle des armements. La question peut même être posée de savoir si, derrière la problématique d'Istanbul, ne se cache pas une politique délibérée de bloquer toute avancée en ce domaine.

La présidence belge s'est attelée -entre autre- à l'organisation d'un séminaire sur les doctrines militaires. Il n'était pas possible d'aller plus loin en ce domaine du fait que revenait à d'autres pays de l'OSCE la maîtrise de l'organe qui suit la dimension politico-militaire, à savoir le « *Forum for Security Cooperation* ».

Chemin faisant, l'attention au sein de cette dimension s'est déplacée ces dernières années en direction de la non-prolifération, du contrôle des armes petites et légères ainsi que de la lutte contre le terrorisme.

A ce sujet, une réalisation concrète peut être mise en exergue, à savoir l'élan donné à Bruxelles aux travaux sur le transport aérien des armes légères et petites suite à une initiative d'origine française, solidement appuyée par la Présidence.

CONCLUSION

Les considérations qui précèdent pourraient laisser croire que les résultats concrets engrangés par la Présidence belge sont assez maigres.

Ce serait malgré tout oublier que l'OSCE n'est pas une organisation de pouvoir, mais principalement une organisation de consensus. Les instruments d'une Présidence se limitent à l'offre de bons services, au rôle d'un honnête médiateur et 'un penseur créatif combiné à une force de conviction diplomatique. Afin de pouvoir enregistrer des progrès dans quelque dossier que ce soit, la volonté politique des parties en présence demeure l'élément principal. Divers éléments, énumérés ci-après, démontrent un manque de volonté politique dans certains dossiers.

La relation entre Moscou et Washington est une variable essentielle qui détermine le sort de toute présidence de l'OSCE. Ces dernières années, nous avons été témoins d'une Russie toujours plus assertive et d'un comportement constamment plus critique de Washington à l'égard de Moscou. L'OSCE a bien souvent constitué un forum où la critique trouvait libre cours. Les déclarations publiques au cours de la session inaugurale du Conseil des Ministres à Bruxelles ont laissé apparaître que ces deux protagonistes se trouvaient à couteaux tirés.

C'est aussi ce que la presse retint du Conseil des Ministres de Bruxelles : les différents commentaires ont fait référence à une atmosphère de guerre froide tout au long des pourparlers, ce qui s'avère à l'expérience singulièrement injuste, les Ministres ayant atteint en trente-six heures un consensus sur plus de trente décisions et résultats, entre autre dans des domaines aussi importants que l'observation des élections et l'énergie.

Les vents contraires soufflèrent par ailleurs d'où ils n'étaient pas attendus. Ainsi, en matière de transport, la Commission européenne manifesta quelque désagrément à l'égard des ambitions de l'OSCE, par crainte de voir son propre rôle et ses compétences mis à mal, ce qui se traduisit à certains moments par une résistance en bonne et due forme. Ce fut également le cas - mais dans une moindre mesure - dans le domaine de l'énergie.

Enfin, malgré son changement de dénomination, l'OSCE a gardé les caractéristiques de la conférence permanente qu'elle fut : dialogue et consultation constante demeurant les fonctions principales. L'on parle toujours de « pays participants » et les décisions requièrent le consensus pour leur adoption. Quiconque a présidé une conférence internationale sait qu'une partie considérable de temps doit être consacrée à éteindre de petits incendies et à résister à toutes sortes de pression. La règle du consensus représente dès lors un défi permanent. La conséquence en est que toute décision de plus ou moins grande importance nécessite un flux continu de consultations formelles et informelles.

Si les paragraphes qui précèdent ont décrit les défis qui devaient être relevés, il est tout aussi nécessaire de prêter attention aux facteurs de succès qui contribuèrent à la réussite de la Présidence.

La diplomatie demeure une affaire d'êtres de chair et de sang. Un grand engagement humain et matériel, tant au sein de la Représentation permanente belge à Vienne qu'en celui de la Direction générale à Bruxelles était requis, en partie afin de pouvoir faire face à un important défi logistique. L'appui de belges travaillant tant auprès des institutions de l'OSCE qu'auprès d'un certain nombre de missions de l'OSCE constitua une aide appréciable à cet engagement. Des moyens complémentaires furent indispensables pour les activités du personnel, l'organisation du Conseil des Ministres avec quatre-vingts délégations, les diverses conférences tant en Belgique qu'à l'étranger, les nombreux voyages et le soutien financier complémentaire à des projets de l'OSCE que l'on peut attendre d'une Présidence.

Dans sa note de politique générale de décembre 2005, la Présidence avait défini des objectifs clairs et les a communiqués aux parties concernées tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger. Le texte rédigé en quatre langues en fut accessible le 1^{er} janvier 2006 sur le site internet de la Présidence.

Cette transparence conduisait à une certaine prévisibilité sans toutefois limiter par trop les marges de manœuvre. Comme indiqué ci-dessus, la note de politique générale était le fruit d'un processus diplomatique antérieur. Ainsi, le Conseil des Ministres de Ljubljana fournit la base d'un certain nombre d'activités à assumer par la Présidence en 2006. Ceci impliquait dès lors la nécessité d'une longue préparation et un engagement continu du personnel concerné.

La recherche d'une synergie avec d'autres organisations internationales semble avoir constitué un autre facteur important de réussite : dans le dossier transport, la collaboration se fit avec l'UNECE, la commission économique de l'ONU pour l'Europe : la conférence sur l'énergie du 25 octobre fut organisée avec la « Charte de l'Energie » et l'Agence internationale de l'Energie ; en ce qui concerne la lutte contre le crime organisé, il a été fait appel à l'UNODC et à Interpol.

De cette manière, l'expertise technique fut valorisée, tout comme le rôle de l'OSCE comme forum de dialogue, permettant ainsi d'éviter autant que possible la jalousie institutionnelle.

Enfin, le dialogue et l'interaction avec la Présidence sortante slovène, les structures OSCE et les autres départements belges impliqués (SPF Justice, Police fédérale, SPF Mobilité) furent déterminants.

La fonction de président de l'OSCE signifie pour un pays comme la Belgique un défi et une chance pour jouer un rôle important sur la scène internationale. Le ministre belge des Affaires étrangères Karel De Gucht prononça par deux fois un discours à l'adresse du Conseil de sécurité de l'ONU, rencontra et consulta à plusieurs reprises ses homologues russe et américain, visita et rencontra les leaders des pays du Caucase, des Balkans, de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale.

Au conseil des Affaires générales de l'Union européenne, il prit la parole comme ministre belge des Affaires étrangères mais aussi comme président d'une organisation de sécurité comprenant cinquante-six pays.

Ceci résulta en un profil plus net de notre pays auprès de ces pays et institutions, profil qui étaya parfaitement la motivation initiale du gouvernement, à savoir la volonté d'affirmer l'engagement belge pour le multilatéralisme et une politique étrangère active.

La présidence fit en sorte que les préoccupations belges spécifiques reçoivent toute l'attention nécessaire : la promotion des droits de l'homme et de la démocratie en sont une

constante, le transport n'est pas sans importance pour un pays qui dépend en grande partie de ses ports et de ses possibilités logistiques.

Enfin, une participation plus affirmée dans la lutte internationale contre le crime organisé concerne au premier chef la sécurité des citoyens belges.

L'avenir proche pourra dire si la Belgique recueillera les fruits de ses efforts. Il est d'ores et déjà évident que l'engagement actif autour des conflits gelés mais aussi l'ouverture active vis-à-vis des pays d'Asie centrale ont constitué une contribution significative à un accroissement de la visibilité et du prestige de la Belgique dans les pays concernés. Ceci renforcera d'autant les relations bilatérales avec ces pays et ces régions, dont certains voient leur importance croître.

En outre, le SPF Affaires étrangères a pu développer un savoir-faire qui sera utile pour d'autres présidences à venir. La connaissance des dossiers et celle de terrain ainsi développée pourra être de mise lorsqu'au sein d'autres organisations (l'ONU, le Conseil de l'Europe, l'OTAN et l'Europe unie) des thèmes comme les droits de l'homme, la prévention des conflits, le contrôle des armements et le contrôle de la criminalité seront mis à l'agenda.

Le savoir-faire acquis et l'expérience pourront être mis à profit dans l'engagement belge ultérieur au sein de l'OSCE, laquelle offre à notre pays une ouverture nouvelle sur les nouveaux voisins de l'Union européenne, les pays du Caucase, et cette région géostratégiquement importante qu'est l'Asie centrale. En plus de cela, l'organisation a un rôle capital à jouer dans la stabilité durable dans un certain nombre de pays des Balkans déjà membres de l'Union européenne ou membres futurs.

Comme forum d'un dialogue permanent entre cinquante-six pays divers sur des sujets de sécurité, l'OSCE continue à remplir un rôle unique.

Kolonel Rudy DE BRANDT

Militair Raadgever bij de Belgische delegatie bij de OVSE

Mijnheer de Directeur-generaal, geachte genodigden en collega's

Het is niet ideaal om als laatste spreker het woord te nemen. Uit ervaring weet ik dat de aandacht van de toehoorders vermindert en dat veel afhangt van de spreker. Bovendien laat de titel, de OVSE een miskende organisatie, het ergste vermoeden. Ik heb mijn uiteenzetting opgebouwd rond één centraal thema: het Verdrag van de Conventionele Strijdkrachten in Europa, afgekort het CFE Verdrag, Conventional Forces in Europe.

Sta mij eerst toe om het CFE Verdrag te situeren in de OVSE organisatie. Zoals al uitgelegd omvat de OVSE drie dimensies: de politiek-militaire dimensie, de economische dimensie en de humane dimensie. De politiek-militaire dimensie omvat naast het Forum for Security Cooperation, het FSC, drie basisverdragen die door de militairen beheerd worden: het CFE Verdrag het Open Skies Verdrag en het Vienna Document. Het CFE en Open Skies Verdrag vallen buiten de officiële structuur van de OVSE.

Het CFE Verdrag was de voorbije decennia en zeker tot het begin van de éénentwintigste eeuw dé hoeksteen van de Euro-Atlantische Veiligheid. Door de ontwikkeling van vertrouwenswekkende maatregelen werd de samenwerking en transparantie tussen de deelnemende OVSE-staten sterk bevorderd. Naast het CFE Verdrag zal ik heel kort ook hebben over het Open Skies Verdrag en het Vienna Document.

Wat ik U in de komende dertig minuten ga vertellen is het resultaat van mijn ervaringen van de laatste twee en een half jaar in de schoot van de OVSE én van mijn jarenlange NAVO-ervaring vanuit het Strategisch Nivea van Defensie. In mijn uiteenzetting heb ik het hoofdzakelijk over de politiek-militaire dimensie. Tijdens deze uiteenzetting zal ik een duidelijk antwoord geven op dé vraag die iedereen zich stelt: waarom werd het CFE Verdrag door de Russische Federatie vorig jaar op datum van 12 december opgezegd. Hierdoor is de OVSE uit zijn winterslaap ontwaakt en heeft het een aantal boeiende jaren in het vooruitzicht.

Ik heb mijn uiteenzetting opgebouwd uit vier delen en dit op de volgende manier: eerst behandel ik de gebeurtenissen tot eind 2005, vervolgens heb ik het over de resultaten 2006 toen België Voorzitter was van de OVSE, daarna beschrijf ik chronologisch de gebeurtenissen van het crisisjaar 2007 om tenslotte stil te staan bij de Way Ahead voor de OVSE in 2008. Tot slot mijn conclusies voor de toekomst van deze miskende organisatie.

Gebeurtenissen tot eind 2005

In 1975 was de Slotakte van Helsinki hét belangrijkste resultaat van de conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de toenmalige CVSE. Deze Slotakte van Helsinki was hét document dat een ommekeer betekende in de ontspanning tussen Oost en West.

Vijftien jaar later, in 1990, werd onder toezicht van de OVSE het Verdrag van de Conventionele Strijdkrachten in Europa, beter gekend als het CFE-Verdrag, ondertekent. Dit NAVO-Verdrag leidde tot een ongeëvenaard controleproces voor bewapening en ontwapening. Een systeem voor het uitwisselen van informatie en regelmatige verificatie verzekerde de continuïteit van dit proces. Dit verdrag was gebaseerd op een blok tegen blok benadering met gelijkwaardige beperkingen qua wapensystemen.

Het is echter pas in 92 dat het CFE Verdrag in werking trad en dat er gestart werd met de vermindering van de verschillende wapensystemen. Toen al werd in de NAVO nagedacht hoe men al deze gegevens ging opvolgen. Dit leidde tot de oprichting van het Verification Coordination Committee. Dit Committee stelt samen met de NAVO landen een planning op zodat de inzameling en uitbating van de gegevens geoptimaliseerd kan worden.

Tegen het tijdstip dat het CFE Verdrag in werking trad op 9 november 92 was de ontmanteling van het Warschaupact en de ineenstorting van de Sovjetunie al aan de gang. Ondanks deze drastische wijzigingen besloten de ondertekenaars van het Verdrag niets te wijzigen aan dit blok tegen blok systeem. De toetreding van zes voormalige lidstaten van het Warschaupact tot het Verdrag van Washington resulteerde niet in een wijziging van de samenstelling van beide blokken. Het duurde nog tot 96 eer de plafonds van vermindering van wapensystemen werden bereikt.

In de schoot van de Belgische Defensie werd naar analogie met andere OVSE-lidstaten een verificatieagentschap opgericht, het Belgian Verification Agency, afgekort BEVA. Dit

team is gehuisvest in Peutie, maakt deel uit van ACOS STRAT en bestaat uit een 20-tal militairen die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van een aantal inspecties in het kader van het CFE, Vienna en Open Skies document. Vorig jaar werden er door BEVA twee CFE inspecties uitgevoerd in Wit-Rusland en Azerbeidzjan. Op Belgisch grondgebied heeft BEVA een inspectie uit Oekraïne ontvangen waarbij de 7^e Brigade geïnspecteerd werd.

In 94 werd het Vienna Document boven de doopvont gehouden. Dit document beschrijft op welke manier lidstaten op regelmatige basis hun inlichtingen overmaken. De belangrijkste documenten die jaarlijks uitgewisseld worden zijn de militaire informatie over de strijdkrachten, de defensieplanning en militaire budgetten, de programma's van militaire samenwerking, de inspectiebezoeken, het communicatienetwerk en de jaarlijkse evaluatievergadering. Dit document werd in 99 herzien, zodat we nu spreken over het Vienna Document 99. In het kader van dit document werden in 2007 onder Belgische leiding drie inspecties uitgevoerd in Oekraïne, Bosnië-Herzegovina en Kazakstan. Op Belgisch grondgebied werd één Vienna document inspectie uitgevoerd door Moldavië. Deze inspectie omvatte een aantal briefings en een bezoek aan de 1^e Brigade.

In 99 werd het Aangepast CFE Verdrag ondertekend, beter gekend als het Adapted CFE Treaty. Die aanpassing kwam er vooral op vraag van de Russische Federatie. Het oude CFE Verdrag diende immers dringend aangepast te worden aan de realiteit: enerzijds het einde van het Warschaupact en van de Sovjet-Unie en anderzijds de toetreding van Polen, Hongarije en Tsjechië tot de NAVO. Dit Adapted CFE Treaty werd tot op heden niet geratificeerd door de NAVO-landen en dit wegens de ongewenste Russische militaire troepen die zich bevinden in Moldavië en Georgië.

Het Open Skies Verdrag, de controle vanuit de lucht, werd na jarenlange onderhandelingen operationeel in 2002. België neemt hieraan deel in BENELUX verband en stelt een gondel of POD, die gemonteerd wordt op een C-130, ter beschikking van 10 NAVO-lidstaten.

Meer dan zes jaar later is er van een algemene ratificatie van het Aangepast CFE Verdrag nog steeds geen sprake. Volgens de Russische Federatie houdt het Aangepast Verdrag bovendien geen rekening met de evolutie die vanaf 2000 heeft plaatsgevonden in zowel de NAVO als de Europese Unie. De ontwikkeling van de Snelle Interventie Strijdkrachten,

de NATO Response Force en EU Battle Groepen zijn een doorn in het oog van de Russische Federatie.

2006, het jaar van het Belgische Voorzitterschap

Voor Buitenlandse Zaken was een actieve bijdrage aan het zoeken van een oplossing van de zogenaamde bevroren conflicten één van de hoofdoelstellingen van het Belgische Voorzitterschap. Naast de bevroren conflicten Moldavië en Georgië, die ik straks kort zal behandelen, is Nagorno-Karabach het derde bevroren conflict en dit tussen Armenië en Azerbeidzjan.

Laat ons nu de belangrijkste gebeurtenissen van het Belgisch Voorzitterschap OVSE 2006 eens overlopen en dit vanuit het economische en politiek-militaire standpunt.

Van alle veranderingen in Centraal- en Oost-Europa was de opkomst van de Russische Federatie als energiesupermacht zonder twijfel de belangrijkste gebeurtenis. De Russische Federatie gebruikte de controle van zijn energievoorraden om zijn invloed te laten gelden in de vroegere communistische landen en in de rest van Europa. De Russen gebruikten openlijk hun energie met politieke doelstellingen, hoewel ze beweren dat hun beweegredenen puur commercieel waren. Het ‘gasconflict’ midden 2006 tussen de Russische Federatie en Wit-Rusland, dreigde de energiebevoorrading grondig te verstoren. Gelukkig werd op de valreep een akkoord gesloten. Rusland verkreeg echter de controle over vijftig procent van Beltransgaz, de voornaamste gasdistributeur in Wit-Rusland. De Russische Federatie profiteerde bovendien van de spanningen in de Europese Unie om bepaalde lidstaten tegen elkaar uit te spelen. De geplande pijplijn van de Baltische Zee die Duitsland van gas zal voorzien, maar Polen links laat liggen, is daar een typisch voorbeeld van.

In de politiek-militaire dimensie ontvingen de NAVO-landen via de NAVO High Level Task Force duidelijke richtlijnen wat betreft het in te nemen standpunt in de OVSE met betrekking tot de ratificatie van het Adapted CFE Verdrag. Verschillende initiatieven van ondermeer Frankrijk en Duitsland stuiten op een njet van de Amerikanen en van enkele van hun trouwe bondgenoten. Via een drietal Food For Thought documenten trachtte de Russische Federatie druk uit te oefenen.

Het eerste Russische CSBM-voorstel ging over de melding van grensoverschrijdende transit van troepen of materiaal, dit drie dagen op voorhand en via het Vienna Document notificatiesysteem. Dit voorstel stootte onmiddellijk op een duidelijk neen vanwege de NAVO gezien het probleem van de transit geregeld wordt in het Aangepast CFE Verdrag.

Het tweede Russische voorstel ging over het vooraf melden van de ontplooiing van vreemde militaire strijdkrachten op het grondgebied van een OVSE-lidstaat en dit vanaf de drempel van 3000 militairen of 50 tanks.

Hun derde voorstel ging over de uitwisseling van informatie betreffende multinationale snelle interventiestrijdkrachten. De Russische Federatie wilde op een regelmatig tijdstip geïnformeerd worden over de samenstelling van deze Rapid Reaction Strijdkrachten inclusief de geplande oefeningen.

Het was duidelijk dat deze drie Russische voorstellen tot doel hadden de lacunes van het Aangepast CFE Verdrag van 99 te omzeilen. Deze maatregelen viseerden enerzijds de evolutie vanaf 2000 in zowel de NAVO als de Europese Unie voor wat betreft de NATO Response Force en de EU Battlegroepen. Anderzijds ware deze CSBM maatregelen gericht tegen de Amerikaanse tijdelijke of permanente ontplooiing in een aantal nieuwe NAVO-lidstaten, voornamelijk Tsjechië, Polen, Roemenië en Bulgarije.

Zonder twijfel kan gesteld worden dat de OVSE zich al in 2006 in het beginstadium van een crisis bevond en vertwijfeld op zoek was naar een nieuwe identiteit. De tegenstellingen tussen de hoofdrolspelers maakte dat er van de noodzakelijke hervorming van de OVSE weinig verwezenlijkt werd. De Russische Federatie stelde meer en meer de werking van de OVSE in vraag. Hierdoor ontstond een 'Koude Oorlog' sfeer, zodat de drie bevroren conflicten niet ontdooiden, maar er integendeel nog een koudeste bij kregen.

Het crisisjaar 2007

Na 2006 volgde het crisisjaar 2007, waar er een prominente rol weggelegd was voor de Russische Federatie en meer in het bijzonder voor president Poetin en zijn minister van Buitenlandse Zaken Lavrov. Ik ga in vogelvlucht de voornaamste feiten met U overlopen.

Tijdens zijn jaarlijkse toespraak tot de natie op 26 april haalde Poetin fel uit naar het westen. Poetin beschuldigde de westerse landen ervan om rechtstreeks in de Russische interne aangelegenheden in te grijpen door een toenemende financiering van de oppositie en niet gouvernementele organisaties voor de verdediging van de mensenrechten. Poetin dreigde met een éézijdige bevrozing of moratorium van het in 1990 met de NAVO gesloten CFE-Verdrag over de beperking van conventionele troepen in Europa. Deze beslissing zou geldig blijven tot alle NAVO-lidstaten zonder enige uitzondering het Aangepast Verdrag geratificeerd hebben. Poetin verwees als argumentatie onder meer naar de plannen van de Verenigde Staten om delen van hun antirakettschild in Polen en Tsjechië onder te brengen. Dat de Amerikanen door het onderbrengen van hun troepen in Bulgarije en Roemenië, op militair gebied steeds dichterbij opschuiven in de richting van de Russische grenzen, zette kwaad bloed in Moskou.

Op 23 mei ter gelegenheid van een gemeenschappelijke meeting van de Permanente Raad en van het Forum voor Veiligheid en Samenwerking nam de Minister van Buitenlandse Zaken Sergey Lavrov het woord. Zijn uiteenzetting verduidelijkte de toespraak van Poetin van 26 april. Zijn toespraak legde een tijdbom onder de toekomst van de OVSE en van het CFE Verdrag. Een aantal passages uit zijn toespraak zal ik hier ter verduidelijking aanhalen.

De militaire en politieke instrumenten van de OVSE van de jaren 90 zijn grotendeels achterhaald en dienen dringend herzien te worden.

De meeste bepalingen van het Vienna Document betreffende Vertrouwenswekkende Maatregelen zijn niet meer werkzaam.

De Russische Federatie heeft drie CSBM voorstellen ingediend en wil hierover concrete beslissingen.

De Russische experts beweren dat het geplande Amerikaanse raketafweersysteem niet noodzakelijk is. Raketaanvallen vanuit het Midden-Oosten lijken hoogst onwaarschijnlijk. Dit raketafweersysteem kan echter in samenwerking met strategisch offensieve wapens de aanloop zijn naar een first-strike capaciteit en dat druist in tegen het Antiballistisch Verdrag van 72. Een gemeenschappelijke analyse vanuit strategisch, politiek en technologisch aspect is noodzakelijk.

De analyse door Poetin van het CFE Verdrag waarbij de NAVO misbruik maakt van de uitbreiding met de nieuwe landen Roemenië, Bulgarije, Slowakije, Tsjechië, Hongarije en Polen die zogezegd blijven behoren tot de oostelijke groep. Hierdoor werken de flankbeperkingen van het CFE-Verdrag duidelijk in het nadeel van de Russische Federatie. Het Westen overschrijdt hierdoor de flanklimieten met 1254 tanks, 1590 artillerie-systemen en 2691 gepantserde voertuigen.

De geplande Amerikaanse ontplooiingen van 'permanente' aanwezige substantiële gevechtstroepen van het brigadeniveau in Roemenië en Bulgarije brengen de geloofwaardigheid van een aantal politieke verbintenissen, zoals die van de NAVO-Russische Akte, in het gedrang.

Indien er geen betekenisvolle consultaties gehouden worden over de toekomst van het CFE Verdrag dan is het de intentie van de Russische Federatie om het CFE Verdrag op te schorten en dit tot alle leden het aangepast CFE Verdrag geratificeerd hebben.

De link die het Westen legt tussen de ratificatie van het aangepast CFE Verdrag en de vervulling van de Istanboel-engagementen in Georgië en Moldavië is een instrument om politieke objectieven te verwezenlijken en heeft niets te maken met de Europese veiligheid.

Op datum van 24 mei 2007 heeft de Russische Federatie een Buitengewone Conferentie gevraagd in Wenen en dit van 12 tot 15 juni. Er waren zes redenen voor het bijeenroepen van deze conferentie: het veranderen van groep door een aantal nieuwe NAVO-lidstaten, het overschrijden van de flanklimieten door de NAVO, de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Bulgarije en Roemenië, de niet-ratificatie van het aangepaste CFE-Verdrag, het overschrijden van de bewapeningplafonds door Tsjechië, Hongarije en Polen, en tot slot het niet toetreden van de Baltische Staten en Slovenië tot het CFE-Verdrag. Deze

Buitengewone Conferentie bevestigde enkel hoe diep het wantrouwen is tussen de Russische Federatie en de Verenigde Staten en andere NAVO-lidstaten. Deze conferentie boekte geen enkel resultaat.

Op datum van 14 juli overhandigde de Russische Federatie een notificatie aan Nederland, de depositary van het CFE-Verdrag, waarbij aangekondigd werd dat het moratorium ingaat op datum van 12 december 2007.

Vanaf september vonden een aantal bilaterale en multilaterale vergaderingen plaats. In Wenen gebeurde dit via de Joint Consultative Group, in Brussel via de High Level Task Force en de NATO Russia Council. Tijdens deze vergaderingen werden de bezwaren van de Russische Federatie uitvoerig besproken, echter zonder enig concreet resultaat. Op bilateraal vlak hebben de Verenigde Staten besprekingen aangevat met de Russische Federatie over een 'Parallel Action' plan om uit de impasse te geraken.

Dit 'Parallel Action' plan voorziet in een stapsgewijze ratificatie van het Aangepast CFE Verdrag door de NAVO-lidstaten en een terugtrekking van de Russische strijdkrachten uit Transnistrië in Moldavië en de ontruiming van de militaire basis in Abchazië Georgië.

Op datum van 12 december 2007 werd het CFE-Verdrag ééenzijdig door de Russische Federatie 'geschorst'. In de praktijk betekent dit dat de Russische Federatie geen grondinspecties meer toelaat op zijn territorium en dat er ook geen verslagen meer geleverd worden aangaande interne troepenverplaatsingen en wijzigingen.

Vooraleer het laatste deel aan te vatten, wil ik toch nu al een aantal conclusies meedelen:

Het is duidelijk dat de Westerse landen en de Russische Federatie grondig van mening verschillen. Voor de Westerse landen is het CFE Verdrag dé hoeksteen van de Europese Veiligheid, wat duidelijk niet het geval is voor de Russische Federatie. Het Aangepaste Verdrag kan voor de NAVO-lidstaten pas geratificeerd worden na vervulling van de Istanboel-commitments, in het bijzonder de Russische terugtrekking uit Moldavië en Georgië, en dit is dan weer niet aanvaardbaar voor de Russen.

De echte Russische zorgen situeren zich in de expansiedrang van de NAVO en de Verenigde Staten via nieuwe lidstaten zoals Bulgarije, Roemenië, Polen en Tsjechië waardoor er geen evenwicht is op de flanken.

Men mag ook niet uit het oog verliezen dat de gebeurtenissen die plaats vonden in de NAVO en de Europese Unie sinds 2000 het militaire landschap grondig veranderd hebben. De Russische Federatie ziet de evolutie van de multinationale snelle interventiestrijdkrachten als een bedreiging.

Het antwoord van de NAVO op de drie Russische CSBM voorstellen is ronduit negatief. Voor de transit en ontplooiing is het antwoord neen aangezien dit behandeld wordt in het Aangepast CFE Verdrag en bovendien is er geen sprake van reciprociteit. Wat betreft het rapporteren van de ontplooiing van de snelle interventiestrijdkrachten wil de NAVO enkel informatieve briefings verstrekken.

Deze opschorting zal een negatieve invloed hebben op de werking van de verificatieagentschappen en er kan gevreesd worden dat de opschorting zal uitgebreid worden naar andere inspectieorganen, zoals het Vienna Document en het Open Skies Verdrag. Het grootste gevaar schuilt echter in een verhoging van de Russische militaire aanwezigheid op hun flanken.

Wil men tot een constructieve oplossing komen in dit conflict dan zal er in de schoot van de OVSE en van de NAVO een discussie op gang dienen gebracht te worden waarbij de basisverdragen opnieuw moeten besproken en aangepast worden, inclusief het probleem van de flanken. Deze onderhandelingen zullen waarschijnlijk meerdere jaren in beslag nemen en een positief resultaat is niet zeker.

Way Ahead voor 2008

Ik denk dat het voor iedereen duidelijk is dat naast de Russische Federatie, de NAVO en meer in het bijzonder de Verenigde Staten een enorm belangrijke rol spelen in deze crisis. Vooraleer de Way Ahead te bespreken is het noodzakelijk om de twee belangrijkste oorzaken die aan de basis liggen van deze crisis eens van nabij te bekijken.

De eerste belangrijke oorzaak van deze crisis is de Amerikaanse aanwezigheid in een aantal nieuwe lidstaten. We moeten ons hier de vraag stellen hoe het zover is gekomen.

Om hierop een antwoord te kunnen geven dienen we de defensieplanning van de NAVO na 2000 eens grondig te bestuderen. Het NAVO document MC133 beschrijft de operationele planning van de NAVO en het ambitieniveau. Op basis van dit document wordt in het Allied Command Transformation, het Defence Planning Process Review document opgemaakt. Daarin worden alle capaciteiten, zoals eenheden, tanks, vliegtuigen, schepen en hoofdkwartieren bepaald en vervolgens verdeeld over de NAVO lidstaten. Uiteindelijk ontvangt iedere lidstaat zijn Force Goals en hier wringt het schoentje. De Amerikanen hebben tijdens de bilaterale Partnership for Peace onderhandelingen aan de toekomstige nieuwe NAVO-lidstaten opgelegd wat van het verwacht werd in deze Force Goals. Veel van de verworven capaciteiten zijn vooral bestemd voor multinationale eenheden. Hierdoor zijn een aantal nieuwe NAVO-lidstaten, zoals Bulgarije en Roemenië, niet in staat om volledig in te staan voor de verdediging van hun nationaal territorium mocht er een crisis uitbreken. De Verenigde Staten hebben hiervan handig gebruik gemaakt om in deze landen hun troepen en capaciteiten te stationeren. Hierdoor vermijden ze dat hun aanwezigheid in Europa te klein wordt. Ik verwijs hiervoor naar de massale terugtrekking van Amerikaanse strijdkrachten uit Duitsland tijdens de Golfoorlog begin jaren 90.

Het tweede belangrijke element dat geleid heeft tot de huidige crisis is het ontbreken van iedere vorm van controle van de Snelle Interventiestrijdkrachten. De transformatie die plaats greep in de NAVO van 2000 tot 2005 omvatte twee belangrijke luiken. Enerzijds was er de NATO Command Structure die bestaat uit het Allied Command Operations in Bergen en het Allied Command Transformation in Norfolk. Het Allied Command Transformation is de denktank van de NAVO, terwijl het Allied Command Operation alle Joint Force Commanders beveelt. Het tweede luik, de NATO Force Structure, omvat alle multinationale hoofdkwartieren, zoals dat van het Eurocorps in Straatsburg. Uit deze NATO Force en NATO Command Structure worden jaarlijks NATO Response Forces gevormd. Iedere NATO Response Force bestaat uit multinationale strijdkrachten van plusminus 21500 man en is gedurende zes maand van stand-by. Deze strijdkrachten worden samengesteld via een Force Generation. Om aanvaard te worden dienen de deelnemende multinationale en joint eenheden een grootschalige oefening te ondergaan. In de schoot van de Europese Unie is er een gelijkaardig concept, de Battlegroepen, doch op een veel kleinere schaal. Deze Battlegroepen maken gebruik van dezelfde capaciteiten van de NATO Response Force, maar omvatten slechts een kleine 2500 man per Battlegroep. Al deze multinationale eenheden ontsnappen aan iedere vorm van controle in de schoot van de OVSE. Dat is normaal aangezien het Aangepast CFE Verdrag al in 1999

afgesloten werd. Vandaar dat de Russische Federatie pleit voor een aanpassing van het Aangepast Verdrag. Onder impuls van de Verenigde Staten, enkele nieuwe NAVO bondgenoten en trouwe VS-partners wordt hierop zeer negatief gereageerd.

Op datum van 31 januari vond in de NAVO de eerste High Level Task Force 2008 plaats. De Amerikaanse delegatie deelde er de resultaten mee van hun bilaterale contacten met de Russische Federatie in verband met het 'Parallel Action' plan. De Russische Federatie stelde een drietal bijkomende voorwaarden:

Op de eerste plaats gaan ze niet akkoord met het flankregime. Volgens de Russische Federatie is er een onevenwicht in het Aangepast CFE Verdrag, dat afstapt van de Oost-West benadering, en maximumdrempels oplegt per land. Hierdoor ontstaat er een onevenwicht van militaire middelen op de flanken.

Vervolgens willen ze in Transnistrië de huidige Russische Peacekeeping troepen behouden, waarbij ze zich baseren op het in 92 afgesloten akkoord met Moldavië wat betreft de aanwezigheid van deze Vredestroepen

Tenslotte vraagt de Russische Federatie een provisionele toepassing van het Aangepast CFE Verdrag eens een meerderheid van CFE-lidstaten het Aangepast Verdrag geratificeerd hebben.

Tijdens deze High Level Task Force werd geen standpunt ingenomen betreffende deze drie bijkomende Russische eisen. Er werd enkel beslist de observatiefase, die nagaat wat de Russische acties zijn sinds het moratorium, te verlengen tot na de NAVO-top in Boekarest begin april en ook af te wachten wat het resultaat zal zijn van de Russische verkiezingen begin maart.

Het is zeer de vraag of de hardliners in de NAVO akkoord kunnen gaan met deze bijkomende Russische eisen aan het 'Parallel Action' plan. Dit zal besproken worden tijdens de volgende High Level Task Force meeting van 28 februari.

Na Boekarest zullen de NAVO-lidstaten waarschijnlijk overgaan tot het aanvragen van een Buitengewone Conferentie, naar analogie met het Russische initiatief in juni 2007. Indien blijkt dat de Russische Federatie niet geneigd is het parallelle actieplan te aanvaarden kan gevraagd worden dat de Russen zich terugtrekken uit het CFE Verdrag.

Het gevaar zit er echter in dat de Russische Federatie zelf met een terugtrekking zal dreigen. Deze Buitengewone Conferentie kan enkel succesvol eindigen indien er een akkoord tot stand komt in verband met het 'Parallel Action' plan. Indien er geen duidelijk resultaat is tijdens deze Buitengewone Conferentie dan kan er nog een aantal weken verder onderhandeld worden.

Besluit

Tot hier de situatie tot op de dag van vandaag. Als besluit van mijn uiteenzetting wil ik de belangrijkste elementen nog eens op een rij zetten.

De reorganisatie van de NAVO en de houding van de Verenigde Staten liggen gedeeltelijk aan de basis van de huidige crisis. De Snelle interventiestrijdkrachten ontsnappen aan iedere vorm van controle tijdens CFE Inspecties, de nieuwe NAVO-lidstaten staan zeer vijandig tegenover de Russische Federatie en de Verenigde Staten maken handig gebruik van sommige nieuwe NAVO lidstaten om zich naar het Oosten te ontplooiën.

Het aangepast CFE Verdrag dat tot stand kwam in 99 houdt geen rekening met deze evolutie. De eis van de Verenigde Staten, ondersteund door de NAVO-lidstaten, dat enkel de volledige en onvoorwaardelijke terugtrekking van de Russische troepen uit Moldavië en Georgië, kan leiden tot een ratificatie van het aangepaste CFE-Verdrag is onder de huidige omstandigheden niet meer realistisch en enkel de goedkeuring van het 'Parallel Action' plan kan een doorbraak teweeg brengen.

De Verenigde Staten en een aantal trouwe NAVO bondgenoten zullen echter niet snel geneigd zijn om aan deze Russische verzuchtingen gehoor te geven. Het ééNZijdig opzeggen van het CFE Verdrag door de Russische Federatie zal het Europese veiligheidsgevoel misschien niet onmiddellijk ondermijnen, maar het is duidelijk dat dit op korte termijn snel kan veranderen, zeker als ook het Open Skies Verdrag in vraag gesteld zou worden.

De huidige opschorting van het CFE Verdrag zal een negatieve invloed hebben op de werking van de verificatieagentschappen. Bovendien zal het Europese veiligheidsgevoel snel omslaan indien blijkt dat de Russische Federatie troepenconcentraties plaatst op hun

zuidflank en tegenover de grens met de Baltische Staten (via Wit-Rusland voor wat betreft Litouwen)

Het is duidelijk dat het initiatief ligt bij beide hoofdrolspelers (Verenigde Staten en Russische Federatie) en dat die tot op vandaag geen duimbreed willen toegeven. Via de NAVO (High Level Task Force) kan er druk uitgeoefend worden, maar zowel Duitsland als Frankrijk zijn hierin tot op heden niet geslaagd. Tot slot dient gemeld te worden dat een éézijdige onafhankelijkheidsverklaring door Kosovo deze OVSE-crisis zeker niet zal helpen. De kans op een stuggere houding in verband met de bevroren conflicten in Moldavië, Georgië en Nagorno-Karabach is niet denkbeeldig.

Tot hier mijn uiteenzetting. Ik hoop dat de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europe vanaf nu voor jullie een gedeelte van zijn status van miskende organisatie van zich afgeworpen heeft. Te lang heeft de OVSE geteerd op de successen van het verleden. De OVSE heeft op politiek-militair vlak te weinig rekening gehouden met de evolutie sinds het begin van de ééwentwintigste eeuw. De volgende jaren zullen cruciaal zijn. Enkel een grondige herziening van de basisverdragen waarbij rekening gehouden wordt met deze evolutie kan volgens mij redding brengen voor de OVSE. Ik dank U voor uw aandacht en ben straks uiteraard bereid om op eventuele vragen te antwoorden.

Numéro de Dépôt Légal/Afdeling Wettelijk Depot : D/2009/8547/6 – 20 Ex

Imprimé en Belgique

Gedrukt in België

Printed in Belgium