

Inleiding

Op 14 en 15 mei 2010 heeft een aantal leden van de delegatie in de Parlementaire Assemblée van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) deelgenomen aan het Trans-Asian Parliamentary Forum in Almaty. De leden Çörüz (CDA, Tweede Kamer, delegatieleider), Ferrier (CDA, Tweede Kamer) en Franken (CDA, Eerste Kamer) debatteerden twee dagen lang met ongeveer honderd collega-parlementariërs uit 32 OVSE-landen op deze conferentie, die georganiseerd was door het parlement van Kazachstan in samenwerking met de Assemblée, over de «Euraziatische» dimensie van de organisatie. Op dit forum waren ook vertegenwoordigers aanwezig van de parlementaire assemblees van de Raad van Europa, het Gemenebest van Onafhankelijke Staten en van de Turkssprekende landen, alsmede van het Europees Parlement. Daarnaast waren de parlementen van een aantal partnerlanden van de OVSE vertegenwoordigd: Afghanistan, Israël, Jordanië en Pakistan, evenals staf van de OVSE-veldkantoren in Astana en Bishkek. In drie sessies concentreerde het debat zich op de situatie in Afghanistan, economische ontwikkelingen en opkomende markten in Centraal-Azië en op mensenrechten in de regio, speciaal in relatie tot mensensmokkel en migratie. Een aparte sessie werd gewijd aan de laatste ontwikkelingen in Kirgizië, waarin onder andere de Speciaal Gezant van de OVSE voor dit land, de heer Karibzhanov, verslag deed van zijn bevindingen. Een algemeen verslag van het Trans-Asian Parliamentary Forum is te vinden op http://www.oscepa.org/images/stories/documents/Brochures/2010_TAPF_Conference_Report.pdf In het onderhavige verslag wordt vooral aandacht besteed aan de inbreng van de Nederlandse leden in deze sessies.

Voorafgaand aan het Trans-Asian Parliamentary Forum heeft de delegatie een uitstekende briefing ontvangen van de Nederlandse ambassadeur in Kazachstan, de heer Potuyt, over de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in het gastland, dat dit jaar voorzitter is van de OVSE. De delegatie is de ambassadeur zeer erkentelijk voor deze informatie.

Sessie I: Regionale veiligheid – Afghanistan, de strijd tegen terrorisme, drugsmokkel, ontwapening

De belangrijkste spreker tijdens de sessie over Afghanistan was de voormalig presidentskandidaat Abdullah Abdullah, tevens oud-minister van Buitenlandse Zaken van Afghanistan. Hij constateerde dat er in zijn land sinds de Amerikaanse invasie in 2001 vooruitgang was geboekt, daar waar voor die tijd Afghanistan een knooppunt voor terroristische activiteiten in de regio was geweest. Het politieke proces was langzaam maar zeker verbeterd, zo stelde hij. Dat had vooral te maken met een grote consensus, zowel nationaal als internationaal, over de vraag welke problemen het land teisteren en over de noodzaak om die aan te pakken. Niettemin zijn er in de afgelopen periode gouden kansen gemist om verdere vooruitgang te boeken, concludeerde de heer Abdullah. Ooit bestonden er goede kansen dat Afghanistan een «brugfunctie» in de regio zou kunnen spelen. Maar door de gemiste kansen was dit potentieel beperkt. Terugblikkend op de recente presidentsverkiezingen, waaruit de heer Abdullah zich in de tweede ronde had teruggetrokken, zei hij dat deze een gemengd beeld hadden opgeleverd. De organisatie van de verkiezingen beschouwde hij op zichzelf als een nuttige exercitie. Maar alle klachten over fraude en andere onregelmatigheden konden volgens hem niet gebagatelliseerd worden als iets dat erbij hoort. De twijfelachtige legitimiteit van de verkiezingen maken de steun van de bevolking tot de grootste uitdaging voor de huidige regering. Veel kiezers hebben het gevoel dat zij weliswaar mochten stemmen, maar dat hun stem niet werd gewaardeerd. De komende parlementsverkiezingen zullen veel transparanter moeten verlopen, zo waarschuwde hij, want als men het electorale proces riskeert, riskeert men Afghanistan.

In het debat dat volgde op de toespraak van de heer Abdullah, besteedde de heer Çörüz aandacht aan de omstandigheden waaronder nieuwe terroristen kunnen worden gerekruteerd en de wijze waarop dit kan worden voorkomen. Terrorismen beperkt zich niet tot het Midden-Oosten, Azië en Afrika, maar kan iedereen treffen, overal ter wereld. Het is daarom een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om tegen terrorisme te vechten, zo stelde hij. Hij bracht onder de aandacht dat aan het einde van de maand de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, op initiatief van de heer Çörüz, in Den Haag het internationaal antiterrorisme instituut zou openen. Dit was passend in een stad, die ook het Internationaal Strafhof huisvest. Het antiterrorisme instituut brengt niet alleen internationale experts op het gebied van terrorismebestrijding bijeen, maar zal ook onderzoek verrichten naar de vraag hoe iemand een terrorist wordt. Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden. Daarom zal een brede groep van internationale deskundigen, vanuit verschillende vakgebieden, de sociale, medische, religieuze, juridische en andere aspecten van dit vraagstuk bestuderen. Preventie van terrorisme, benadrukte de heer Çörüz, is net zo belangrijk als repressie van terrorisme door politie en militaire strijdkrachten. Het gaat daarbij vooral om de eerste signalen van radicalisering onder jongeren. Een deel van preventie bestaat uit het garanderen van een sterke «rule of law». De heer Çörüz vond het van belang om dit te benadrukken, omdat bij een gebrek aan «rule of law» de kans groter is dat mensenrechten worden geschonden. Een dergelijke situatie kan gemakkelijk worden uitgebuit door terroristen om jongeren te recruter.

Mevrouw Ferrier sprak haar dank uit aan het Kazachse parlement voor de gelegenheid om de situatie in Afghanistan vanuit een nationaal, regionaal en internationaal perspectief te bespreken. Zij liet er geen twijfel over bestaan dat de Christendemocraten in het Nederlandse parlement de beslissing om de Nederlandse troepen terug te trekken uit Afghanistan, diep betreuren. Zij verzekerde de deelnemers aan het debat dat er nog wel gezocht wordt naar mogelijkheden voor een zinvolle voortgezette

Nederlandse aanwezigheid in het land in een NAVO-context. In het debat was al onderkend dat het conflict niet met militaire middelen alleen kan worden gewonnen en dat armoede de beste voedingsbodem voor terrorisme biedt. Nederland heeft een langdurige betrokkenheid bij de ontwikkeling van Afghanistan, zo verzekerde zij, waarbij de focus ligt op sociale sectoren als gezondheidszorg en onderwijs, maar ook op goed bestuur en alternatieve agrarische productie. Alternatieven voor de papaverteelt zijn van groot belang. Daarbij zet Nederland in op de productie van saffraan en amandelen, maar zijde leek mevrouw Ferrier ook een interessante mogelijkheid. Hoe beoordeelde de heer Abdullah de kans van slagen van deze projecten tegen de achtergrond van een voortgezette aanwezigheid van de NAVO in zijn land? Of met andere woorden, zo vroeg mevrouw Ferrier, wat zou het effect zijn van de terugtrekking van NAVO-troepen op het ontwikkelingsproces? De heer Abdullah antwoordde onomwonden op deze vraag dat de internationale gemeenschap de Afghanen niet aan hun lot mag overlaten. Alle inspanningen tot nu toe zouden dan voor niets zijn geweest en het enige dat men zich later van deze oorlog zou herinneren, is dat een handjevol terroristen het Afghaanse volk heeft verslagen. De heer Abdullah erkende dat het zeer te betreuren is dat er civiele slachtoffers vallen als gevolg van het conflict. Iedereen betreurt dat, was zijn opvatting, maar dat is geen reden om de internationale troepen terug te trekken.

Sessie II: Eurazië: opkomende markten en groeiende uitdagingen – economische ontwikkeling, handel, beheer van hulpbronnen, milieu

Ook de tweede dimensie van de OVSE, die betrekking heeft op economie en milieu, kwam aan de orde tijdens het Trans-Asian Parliamentary Forum. Daarin werd door de voorzitter, de Griekse parlementariër Efthymiou, stilgestaan bij het feit dat veel landen in Centraal-Azië, inclusief Kazachstan, de afgelopen jaren een goede economische groei hebben doorgemaakt, maar dat voor veel gewone burgers de gevolgen van de huidige crisis sterk voelbaar zijn geweest. Economisch herstel, waarbij ook op langere termijn welvaart voor de burgers wordt gerealiseerd, lijkt alleen mogelijk als er op verschillende niveaus hervormingen worden doorgevoerd. Daarbij gaat het niet alleen om economische hervormingen, maar ook om goed bestuur en de bestrijding van corruptie. In een land als Kazachstan zijn de gevolgen van milieuvervuiling en – vernietiging bijna onvoorstelbaar. Net als vraagstukken van economische en strategische aard, kunnen milieuproblemen eigenlijk alleen effectief worden aangepakt als dit grensoverschrijdend gebeurt, aldus de heer Efthymiou. De OVSE heeft, samen met de VN, op dat vlak een belangrijke rol te spelen.

De aandacht van de Nederlandse delegatie ging in deze sessie vooral uit naar een bijdrage van de heer Murat Musatayev, plaatsvervangend secretaris-generaal van de in 2000 opgerichte Eurasian Economic Community, een samenwerkingsverband van Rusland, Wit-Rusland, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan en Oezbekistan. Begonnen als een douane-unie, is het uiteindelijke doel een volledige gezamenlijke economische ruimte. De handel tussen de betrokken landen bedraagt zo'n 400 mld. dollar, aldus de heer Musatayev. In het kader van deze economische samenwerking zijn er maatregelen genomen om de gevolgen van de wereldwijde crisis te bestrijden, bijvoorbeeld door projecten met nano- en informatietechnologie en door het bevorderen van de uitwisseling van zakelijke contacten. De gezamenlijke economische ruimte zou in 2011 gerealiseerd moeten worden, aldus de plaatsvervangend secretaris-generaal.

De heer Franken bracht zijn tevredenheid tot uitdrukking met de door de heer Musatayev gepresenteerde successen van de Eurasian Economic Community. Het is een goede zaak dat deze economische samenwerking bijdraagt aan de ontwikkeling van de Euraziatische regio en van Kazachstan in het bijzonder. De heer Franken wees erop dat bij economische ontwikkeling altijd moet worden nagedacht over duurzaamheid. Duurzaamheid betekent dat er een acceptabele basis voor een humaan leven moet worden gebouwd. Een duurzame economie kent redelijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden voor de mensen die deze economie dragen. Werk moet fatsoenlijk zijn, benadrukte de heer Franken. Daarbij moet speciaal aandacht worden besteed aan de positie van kinderen. Er zijn vele vormen van kinderarbeid en die kunnen de kwaliteit van het leven op een verkeerde manier beïnvloeden. De International Labour Organization (ILO) heeft onlangs nog aandacht voor dit onderwerp gevraagd en verschillende NGO's zijn actief op dit gebied. De heer Franken vroeg de heer Musatayev of hij in zijn activiteiten voor de economische ontwikkeling van de regio speciaal aandacht wilde geven aan de bescherming van kinderen. De heer Musatayev erkende dat tegengaan van kinderarbeid van belang is en zei dat er in het kader van de Eurasian Economic Community aan regelgeving op dit gebied wordt gewerkt.

Sessie III: Humane dimensie – religieuze tolerantie, politieke ontwikkeling, mensensmokkel, arbeidsmigratie, gender gelijkheid

De derde sessie van het Forum stond geheel in het teken van mensenrechten in Centraal-Azië en de soms schrijnende gevolgen van allerlei vormen van migratie, zowel gedwongen als vrijwillig. Mevrouw Ferrier hield een toespraak in haar hoedanigheid als Speciaal Gezant van de OVSE Assemblee voor het thema migratie. Migratie is de grootste uitdaging van de 21^{ste} eeuw, zo hield zij het Forum voor, feitelijk voor de hele wereld, maar zeker voor de regio van de OVSE. Aangezien het de eerste keer was dat mevrouw Ferrier de OVSE Assemblee toesprak in haar functie van Speciaal Gezant, nam zij kort de tijd om haar persoonlijke achtergrond te schetsen, waaruit haar betrokkenheid bij het thema migratie blijkt. Geboren in Suriname, studeerde zij in Nederland, waar zij destijds als een migrant werd beschouwd, ook al was Nederlands haar moedertaal. Na haar studies Spaans en Portugees woonde zij tien jaar in verschillende Zuid-Amerikaanse landen, waarbij de noodzaak om steeds weer haar weg te vinden in een nieuwe cultuur en samenleving haar een pregnante kijk gaven op de ervaringen van migranten om te leren om te gaan met nieuwe gedragsregels en nieuwe gewoonten. Na terugkeer in Nederland werkte zij acht jaar met Christelijke migrantengemeenschappen met mensen van over de hele wereld, die ieder, gedocumenteerd of ongedocumenteerd, hun weg probeerden te vinden in een samenleving die niet altijd open voor hen stond.

Mevrouw Ferrier bracht haar activiteiten in de Tweede Kamer op het gebied van migratie onder de aandacht, speciaal waar het ging om initiatieven inzake circulaire migratie, tijdelijke remigratie en financiële steun van migranten aan hun landen van herkomst («remittances»). Zo wees zij erop dat de Nederlandse regering op haar initiatief de financiële steun voor remigranten heeft verhoogd. Mevrouw Ferrier stond in het bijzonder stil bij de positie van vrouwen in arbeidsmigratie. Hoewel vrouwen een grote spelen in arbeidsmigratiestromen, zijn hun mogelijkheden voor legale migratie nog steeds minder dan die van mannen. Bestemmingslanden zouden er daarom goed aan doen om «gendergevoelige» maatregelen op te nemen in hun arbeidsmigratiebeleid. De OVSE-coördinator voor activiteiten op het gebied van economie en milieu, de heer Svilanovic, heeft in 2009 een publicatie¹ uitgebracht en verschil-

¹ Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies, te vinden op: http://www.osce.org/publications/eea/2009/05/37689_1289_en.pdf

lende seminars georganiseerd om beleidsmakers in de OVSE-landen bewust te maken van de specifieke uitdagingen voor vrouwelijke arbeidsmigranten. Daarin worden ook concrete instrumenten aangereikt om hierop gepaste beleidsmatige antwoorden te formuleren. Mevrouw Ferrier wees in dit kader op een regionaal seminar over migratie dat begin september in Astana zou worden georganiseerd door de overheid van Kazachstan en betrokken internationale organisaties.

Met haar benoeming tot Speciaal Gezant voor Migratie had de OVSE Assemblee tot uitdrukking gebracht veel belang aan dit thema te hechten. De Assemblee steunt het streven van de OVSE om migratie op een alomvattende en coöperatieve manier te benaderen. Voor Centraal-Azië heeft dit thema een speciale regionale betekenis. Sinds het einde van de Sovjet-Unie heeft een goed beheer van migratiestromen, noodzakelijkerwijs, immers veel nationale agenda's in de regio bepaald. Grensoverschrijdende samenwerking is steeds belangrijker geworden om de basale mensenrechten te garanderen van oud-Sovjetburgers, die als gevolg van de politieke veranderingen in het voormalige communistische rijk migreren en een legale status proberen te krijgen in één van de nieuwe onafhankelijke landen. Samenwerking met regionale en internationale organisaties is essentieel gebleken om de nieuwe staten van Centraal-Azië in staat te stellen een eigen migratiebeleid te ontwikkelen, om nieuwe burgers te laten integreren of om mensen een gelegenheid te bieden om op een legale wijze te verhuizen naar een ander land in de regio.

Mevrouw Ferrier prees de inspanningen die veel landen van het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten geleverd hebben op het terrein van grensoverschrijdende bewegingen. Het visa-vrije regime dat veel GOS-landen hanteren, is goed. Maar er is meer nodig, zo meende zij. Mevrouw Ferrier riep de Centraal-Aziatische landen op tot meer regionale samenwerking om te bewerkstelligen dat internationale normen worden bewaakt bij het opstellen en implementeren van nationale migratiewetgeving. Zij wees daarbij op problemen in sommige landen met een excessief restrictieve procedure om een vluchtelingenstatus te bepalen, waardoor vluchtelingen geen toegang krijgen tot een eerlijk asielproces. In andere landen hebben arbeidsmigranten te maken met te bureaucratistische procedures, die het hen moeilijk maken om een legale status in het gastland te krijgen.

De OVSE Assemblee heeft in verschillende van haar jaarlijkse resoluties aandacht besteed aan arbeidsmigratie in Centraal-Azië, meest recent in de Vilnius Declaration uit 2009¹. Ook daarin werd opgeroepen tot meer regionale samenwerking en bescherming van de basisrechten van migranten in gastlanden. De Assemblee wees daarbij tevens op de economische bijdrage van migranten aan zowel gastlanden als landen van oorsprong. Zonder het zicht te verliezen op de problemen die ongereguleerde migratiestromen met zich kunnen brengen, stelde mevrouw Ferrier dat alle beschikbare data suggereren dat zowel bestemmingslanden als landen van oorsprong, door het geld dat migranten naar de achterblijvers sturen, economisch baat hebben bij migratie.

Een speciaal woord van lof had mevrouw Ferrier voor de veldkantoren van de OVSE in de vijf Centraal-Aziatische landen. De staf van deze kantoren heeft de betrokken regeringen in belangrijke mate geholpen bij het opstellen van migratiewetgeving, heeft potentiële migranten van goede informatie voorzien en heeft waardevol onderzoek gedaan naar het effect van geldbedragen die migranten overmaken naar huis en de gevolgen van de financiële crisis. Zo is bijvoorbeeld aan het licht gekomen dat in Tadzjikistan en Kirgizië een belangrijk deel van het BNP bestaat uit geldstromen van migranten naar hun achtergebleven familie. Dergelijke bevindingen zijn van belang om tot een goed bestuur in de regio te komen. Mevrouw Ferrier vond dat meer samenwerking nodig is met de UN Refugee Agency (UNHCR) om migratie- en vluchtelingentrends in Centraal-Azië scherper in beeld te brengen.

¹ Te vinden op: http://www.oscepa.org/images/stories/documents/activities/1.Annual%20Session/2009_Vilnius/Final_Vilnius_Declaration_ENG.pdf

Een goed migratiebeleid is gestoeld op een eerlijke procedure om vluchtelingenstatus te bepalen, respect voor relevante internationale verdragen en erkenning van het belang van arbeidsmigranten voor de regio. Migratie is een complex onderwerp, zo besloot mevrouw Ferrier, met zowel positieve als negatieve aspecten. Het is de taak van parlementariërs om de noodzakelijke wetgeving aan te nemen, waarmee migratie een «triple win issue» kan worden, namelijk winst voor het land van oorsprong, winst voor het land van bestemming en winst voor de migrant zelf. Met respect voor datgene wat mensen samenbrengt, met respect voor de basale mensenrechten van migranten en voor de migranten zelf, moet het mogelijk zijn om hen een betere kans te geven om hun weg te vinden in hun nieuwe land en hen te laten bijdragen aan economische ontwikkeling. Een dergelijk respect zal alle betrokkenen sterker maken, concludeerde zij.

De toespraak van mevrouw Ferrier kon op veel instemming rekenen. Zij kreeg in de discussie die erop volgde veel bijval voor het benadrukken van het belang van regionale samenwerking in het reguleren van migratiestromen. In haar repliek voegde mevrouw Ferrier hieraan toe dat migratie niet alleen voor Centraal-Azië, maar ook voor Europa een prangend thema is. Als gevolg van demografische ontwikkelingen, met name vergrijzing, is migratie in veel Europese landen een noodzaak geworden. Daarnaast bepleitte zij effectievere ontwikkelingshulp, gericht op de landen van oorsprong. De gelden die migranten terugsturen naar hun landen van herkomst, de zogenaamde «remittances», zouden zo moeten worden ingezet dat de bevolking in deze landen er optimaal van profiteert. Daarnaast wees mevrouw Ferrier op de rol van klimaatverandering als katalysator van migratiebewegingen. Zij kondigde aan zich ook hiermee bezig te willen houden als Speciaal Gezant van de OVSE Assemblee. Enkele leden van de Italiaanse delegatie konden zich niet vinden in het idee dat de vergrijzing in Europa arbeidsmigratie tot een noodzaak maakt. Zij pleitten voor strengere regelgeving voor migranten en wetgeving om het vergrijzingsprobleem aan te pakken. In reactie hierop stelde mevrouw Ferrier dat geboortecijfers niet met wetgeving te reguleren zijn. De keuze voor kinderen is een privékeuze en er is daarbij geen regulerende taak voor de overheid weggelegd. Migratie is wel een fenomeen dat gereguleerd kan worden, maar dat dient wel te gebeuren op basis van een akkoord tussen land van herkomst en land van bestemming. Zij bepleitte een evenwichtige benadering, waarbij men de ogen niet sluit voor de problemen van migratie, maar ook niet voor de economische kansen.

Speciale sessie: De crisis in Kirgizië: gevolgen voor de parlementaire democratie

Aan het einde van het Trans-Asian Parliamentary Forum was speciaal tijd ingeruimd om de situatie in Kirgizië te bespreken, een buurland van Kazachstan en tevens aangesloten bij de OVSE. Na de vlucht van president Bakijev naar het buitenland in april was het nog steeds onrustig in het Centraal-Aziatische land. De nieuwe interim-president van Kirgizië, mevrouw Roza Otoenbajeva, was, totdat zij de gevluchte president opvolgde, als parlementariër lid van de OVSE Assemblee. Van de Speciale Gezant van de OVSE voor Kirgizië, de heer Zhanibek Karibzhanov, kregen de verzamelde parlementariërs een toelichting op de inspanningen die de OVSE had geleverd om situatie in het land te stabiliseren. Hij benadrukte daarbij het belang van effectieve rechtshandhaving, constitutionele hervormingen en parlementaire verkiezingen, die gepland zijn in oktober. De OVSE Assemblee had zelf ook een Speciaal Gezant voor Kirgizië aangewezen, de heer Adil Akhmetov, die zijn zorgen uitsprak over de mogelijke gevolgen als de noodzakelijke hervormingen in het land niet effectief en succesvol zouden worden doorgevoerd. In het daaropvolgende debat werd van verschillende kanten geconstateerd dat de OVSE,

met haar expertise op het terrein van de drie dimensies, bij uitstek geoutilleerd is om een crisis, zoals in Kirgizië, te beheersen. Het belang van regionale veiligheid was duidelijk: er moest voorkomen worden dat de onrust zou overslaan naar andere landen in de regio. Een politiek vacuüm moest worden opgevuld door een representatief politiek systeem, waarin verantwoording kan worden afgelegd. Na de onlusten van april zou het economisch herstel van het land voortvarend ter hand moeten worden genomen. Daarnaast zou in het herstel van de rechtspleging de bescherming van vrijheid en mensenrechten centraal moeten staan. Om de betrokkenheid van de OVSE Assemblee bij de situatie in Kirgizië duidelijk te maken, leidde de president van de Assemblee, de heer Soares, na afloop van het Trans-Asian Parliamentary Forum een delegatie van verschillende parlementariërs tijdens een bezoek aan het OVSE-veldkantoor in Bishkek.

De voorzitter van de delegatie,
Çörüz

De griffier van de delegatie,
Westerhoff