

Oude en nieuwe bevroren conflicten in de voormalige Sovjetunie

René Does

Het kon makkelijk als een nieuwe internationale provocatie van de Russische president Vladimir Poetin worden opgevat: op 18 maart 2015, op de dag af precies een jaar na de annexatie van de Krim door de Russische Federatie, ondertekende hij met zijn Zuid-Ossetische collega Leonid Tibilov een unie- en integratieverdrag. In dit verdrag wordt onder meer het veiligheidsbeleid van Zuid-Ossetië geheel uitbesteed aan Rusland. “Ieder jaar op deze dag krijgt Rusland een stuk van het territorium van de USSR terug”, zo kopte de populistische krant *Komsomolskaja Pravda* op 18 maart, in een mengeling van ironie en bravoure naar aanleiding van de plechtigheid tussen Poetin en Tibilov in het Kremlin.

De regio Zuid-Ossetië op de grens van Rusland en Georgië staat bekend als een zogenoemd ‘bevroren conflict’ in de voormalige Sovjetunie. Op 10 september 2015 zal in de Zuid-Ossetische hoofdstad Tschinvali worden gevierd dat de republiek 25 jaar eerder haar volledige zelfstandigheid binnen de toenmalige Sovjetunie, los van moederland Georgië, afkondigde. Een belangrijk kenmerk van bevroren conflicten is hun langdurigheid. Welke rol spelen bevroren conflicten in de huidige moeilijke betrekkingen tussen Rusland en het Westen in de geopolitieke verhoudingen en veiligheidssituatie in de west- en zuidflank van de voormalige Sovjetunie?

Kenmerken

Kort gezegd zijn bevroren conflicten voormalige militaire conflicten die nog niet zijn opgelost door een politieke overeenkomst tussen de strijdende partijen. Etnisch separatisme is in de voormalige Sovjetunie de ontstaansgrond van bevroren conflicten. De oudste stammen uit de periode vlak vóór, tijdens en na het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991 en betreffen etnische deelrepublieken die zich wilden afscheiden uit nieuwe onafhankelijke staten die als nalatenschap van de Sovjetunie ontstonden: uit Georgië (Zuid-Ossetië en Abchazië), Azerbeidzjan (Nagorno-Karabach) en Moldova (Transdnestië).

De Roemeense, in Canada werkzame, politicoloog Theodor Tudoroiu noemt vier onderscheidende kenmerken van bevroren conflicten in de voormalige Sovjetunie:^[1]

- Het zijn voor alles politieke conflicten.
- De betrokken regio's hebben zich ontwikkeld tot 'de-facto staten': *de facto* functioneren ze als zijn zij een onafhankelijke staat, maar ze zijn *de jure* niet als zodanig door de internationale gemeenschap erkend. Ze streven hier wel naar.
- De bevroren conflicten hebben de staatsvorming en bestuurlijke effectiviteit van hun oorspronkelijke moederlanden ernstig gehinderd.
- Het zijn geen bilaterale, maar driezijdige conflicten door de politieke, ideologische, economische en militaire steun van een sterke derde partij die als beschermheer van de opstandige regio's optreedt, namelijk Rusland. Economisch en militair zijn ze praktisch geheel afhankelijk van voortdurende steun van Moskou. Door middel van het in stand

houden van ‘gecontroleerde instabiliteit’ in bevroren conflicten wil Rusland het afdrijven van voormalige westelijke sovjetrepublieken naar lidmaatschappen van de Europese Unie en de NAVO voorkomen.



Russische troepen bij de Georgische grens in 2006. Foto: Flickr / Max Avdeev

De vijfdaagse oorlog tussen Rusland en Georgië (augustus 2008)

De bevroren conflicten worden permanent in meer of mindere mate bedreigd door ‘ontdooiing’, een herleving van de militaire strijd tussen betrokken partijen. Het bekendste voorbeeld is natuurlijk de vijfdaagse oorlog tussen Rusland en Georgië in augustus 2008. Na deze oorlog erkende Rusland de onafhankelijkheid van de Georgische deelrepublieken Abchazië en Zuid-Ossetië.^[2] Vervolgens zijn de conflicten rond Abchazië en Zuid-Ossetië opnieuw bevroren, maar de vorm van bevroering is wel een andere dan die van vóór augustus 2008, in een toestand die de kans op een algemeen geaccepteerde politieke regeling nog kleiner maakt.

In bevroren conflicten botsen de twee fundamentele beginselen van het volkenrecht: het recht van landen op behoud van hun territoriale integriteit en het recht van volkeren op zelfbeschikking. Op dit terrein speelt Rusland een steeds sterker dubbelspel. In beginsel is ook voor Rusland het eerste beginsel verreweg het belangrijkste, maar uit opportunistische geopolitieke overwegingen wordt in de bevroren conflicten het tweede beginsel van stal gehaald. Het Westen wordt dan met het ‘Kosovo-precedent’ uit 2008 om de oren geslagen.

Een sprekend voorbeeld is een analyse van Marina Ivanova, medewerkster van de website Matjorik.ru, de internetpublicatie van het Instituut voor GOS-staten van de Russische Academie van Wetenschappen, over de erkenning van de onafhankelijkheid van Kosovo en de weigering hiervan voor Transdnestrië: “Als een gebied zich wil afscheiden en bondgenoot van het Westen wil worden, geldt het principe van zelfbeschikking en wordt het van alle kanten gesteund door Brussel en Washington; indien het omgekeerde het geval is en de

ontwikkelingsrichting niet richting VS en Europese Unie is, geldt het principe van territoriale integriteit en volgen er strafmaatregelen op allerlei niveaus. In wezen is dit het recht van de sterkste.”^[3]

Voor Rusland is een keuze van voormalige unierepublieken voor het ‘Westen’ onaanvaardbaar.

De Russisch-Georgische oorlog van augustus 2008 om Zuid-Ossetië en Abchazië blijkt een voorbode te zijn geweest van de verdieping van bestaande bevroren conflicten en een uitbreiding met nieuwe bevroren conflicten. Deze ontwikkeling is een bijgevolg van de hardere geopolitieke machtsstrijd tussen Poetins Rusland en het Westen van de afgelopen jaren. Voormalige sovjetrepublieken in Oost-Europa en de Kaukasus, in het bijzonder Oekraïne, Moldova en Georgië, werden steeds sterker voor de keuze gesteld tussen integratie in westerse structuren (NAVO en EU) of integratie in door Rusland gedomineerde organisaties als de Douane-unie.

Voor Rusland is een westerse keuze van voormalige unierepublieken onaanvaardbaar. Het gebruikt het aanwakkeren van ‘gecontroleerde instabiliteit’ via separatistische conflicten als middel om integratie in EU en NAVO te verhinderen.

Intermediair en deelnemer tegelijk

Rusland en in mindere mate de Verenigde Staten, de Europese Unie en grotere individuele EU-lidstaten speelden in de bevroren conflicten de rol van zowel intermediair als deelnemer. Rond de conflicten waren internationale overlegstructuren in het leven geroepen om ze tot een duurzame oplossing te brengen, terwijl de bemiddelende partijen tegelijkertijd een duidelijke voorkeur voor een van de partijen hadden.

Wat de laatste jaren gebeurt, is dat de rol van intermediair verdampt en die van deelnemer overheersend wordt. Dit gaat niet alleen op voor Rusland sinds Poetin voor een agressievere antiwesterse koers heeft gekozen, maar tegen wil en dank ook voor de Verenigde Staten en de Europese Unie: tegenover Rusland als beschermheer van de separatistische regio’s staan de VS en de EU als belangenbehartiger van de oorspronkelijke moederlanden Moldova en Georgië.

Het keerpunt voor Europa in deze ontwikkeling was de EU-top op 28 en 29 november 2013 in de Litouwse hoofdstad Vilnius over het Eastern Partnership, waar de ondertekening van Associatieverdragen met Oekraïne, Moldova en Georgië op de agenda stond, een fundamentele geopolitieke ontwikkeling in Europa die Rusland wilde voorkomen (overbodig te melden dat voor Moskou een mogelijk NAVO-lidmaatschap van deze landen helemaal een taboe is). Europa moet sindsdien sterkere spierballen tonen in het geopolitieke steekspel met Rusland in Oost-Europa.



Bron: Wikimedia / Ssolbergj

Oude bevroren conflicten

‘Bevroren conflicten’ is een concept dat nog meer aan belang wint in analyses van de verslechterende veiligheidssituatie in de voormalige sovjetrepublieken. Als uitgangspunt kunnen de vier inmiddels bekende bevroren conflicten worden genomen: Zuid-Ossetië, Abchazië, Nagorno-Karabach en Transdnestrië.

Zuid-Ossetië. Dit artikel begon met de vermelding van de ondertekening op 18 maart jl. van een nieuw unie- en integratieverdrag tussen Rusland en Zuid-Ossetië. Dit verdrag, dat zwaar werd bekritiseerd door de Georgische regering en EU-buitenlandcommissaris Federica Mogherini, moet gezien worden als het Russische antwoord op de ondertekening van het Associatieverdrag tussen de EU en Georgië in juni 2014. Het werd afgedwongen door een zwaargewicht uit de politieke entourage van president Poetin, namelijk ‘grijze kardinaal’ Vladislav Soerkov, momenteel de presidentiële gevolmachtigde voor Zuid-Ossetië en Abchazië.

In de Zuid-Ossetische politiek bestaan twee stromingen over de verhoudingen met Rusland: een die volledige hereniging met Rusland voorstaat, zoals bij de Krim, rond de leidende partij Verenigd Ossetië in het parlement; en een stroming rond president Tibilov, die een zekere mate van onafhankelijkheid wil behouden. Volledige aansluiting van de regio in de Russische Federatie zal echter geen hard verzet onder de Osseten oproepen.^[4]

Abchazië. Abchazië had al eerder dan Zuid-Ossetië een nieuw unie- en integratieverdrag met Rusland getekend. Hiervoor was de Abchazische president Rael Chadzjimba op 24 november 2014 door Poetin in het Kremlin uitgenodigd. Ook in de Abchazische politiek is een tweedeling te bespeuren tussen voorstanders van sterkere integratie met Rusland en voorstanders van meer zelfstandigheid als onafhankelijke staat. Anders dan in Zuid-Ossetië is die laatste stroming in Abchazië duidelijk overheersend.^[5]

Nagorno-Karabach. Rond de kwestie-Nagorno-Karabach speelt de geopolitieke tweestrijd tussen Rusland en het Westen veel minder sterk. Toch bestaat hier permanent de dreiging van ontdooiing naar nieuwe militaire strijd tussen Azerbeidzjan en Armenië, en wel omdat beide landen geen stap dichterbij een politieke oplossing komen, ondanks talrijke internationale bemiddelingspogingen door vooral de Minsk-groep van de OVSE (Rusland, de Verenigde Staten en Frankrijk).

Azerbeidzjan dreigt steeds harder de enclave militair te zullen heroveren. Vanwege hoge olie-inkomsten kan Azerbeidzjan al jarenlang veel meer geld aan defensie spenderen dan het armlastige Armenië. Langs de frontlijn vinden herhaaldelijk schietincidenten plaats die dreigen uit te lopen op een volwaardige oorlog. Niettemin lijken de Azeri meer uit op economische uitputting van Armenië door een langdurige wapenwedloop dan op een echte heroveringsoorlog tegen het militair nog steeds sterke Armenië.^[6]

Transdnestrië. Sinds 2009 wordt Moldova geleid door pro-westerse regeringen, hetgeen ook voor Moldova in juni 2014 resulteerde in ondertekening van een Associatieverdrag met de Europese Unie. De nieuwste tactiek van de regering in Chisinau en de EU tegenover de opstandige deelrepubliek Transdnestrië is een combinatie van het negeren van de politieke eisen van deze regio en economische isolering.

Een politieke oplossing van het separatistische conflict is hierdoor nog geen stap dichterbij gekomen, maar de kwestie mag daarnaast niet langer een belemmering vormen voor de pro-westerse koers van Moldova. De hoop is dat Transdnestrië uiteindelijk toch eieren voor zijn geld kiest en het verzet tegen Europese integratie opgeeft.^[7]

Novorossija: een vijfde bevroren conflict?

Rusland heeft het afgelopen jaar de veiligheidssituatie in Europa op scherp gezet door de annexatie van de Krim en zijn steun aan de separatistische pro-Russische opstand in de oostelijke Oekraïense provincies Donetsk en Loegansk. Verliep de annexatie van de Krim zonder geweld, in Oost-Oekraïne is zwaar gevochten tussen aan de ene kant het Oekraïense regeringsleger en aan de andere kant separatisten en Russische vrijwilligers. Op 6 februari 2015 spraken Poetin, de Oekraïense president Petro Porosjenko, de Duitse bondskanselier Merkel en de Franse president Hollande, in de zogenoemde Minsk-II-overeenkomst, een staakt-het-vuren af in Donetsk en Loegansk.

De algemene analyse is dat de zelf uitgeroepen volksrepublieken Donetsk en Loegansk, samen 'Novorossija' (Nieuw-Rusland) vormend, na de beëindiging van de ernstigste militaire strijd een nieuw bevroren conflict op het grondgebied van de voormalige Sovjetunie zullen vormen. Gemeten naar de vier door Tudoroiu genoemde kenmerken van een bevroren conflict, komt ook Novorossija voor de karakterisering 'bevroren conflict' in aanraking, zeker als de wapens zullen blijven zwijgen. In Oekraïne wordt in dit verband gesproken over een dreigende 'Transdnestrisering' van de twee oostelijke provincies.

De Krim kan als een 'hybride bevroren conflict' worden beschouwd

Maar er is ook een duidelijk verschil met de vier klassieke bevroren conflicten. Terwijl het in deze gebieden om kleine regio's met enkele tienduizenden (Zuid-Ossetië) of honderdduizenden inwoners gaat, telt Novorossija zo'n 6,5 miljoen inwoners. Verschaffen van

militaire en economische steun zal Rusland in zijn rol als beschermheer in het geval van Novorossija aanzienlijk meer gaan kosten, in de vorm van directe financiële injecties, vluchtelingen hulp en handhaving dan wel verscherping van de westerse economische sancties.

Naast Novorossija zijn er in het bevroren conflict als concept in de veiligheidsproblematiek in de voormalige Sovjetunie nog ‘hybride bevroren conflicten’ te onderscheiden (‘hybride’ is tegenwoordig een bijvoeglijk naamwoord dat vaker veiligheidsvraagstukken in de relatie met Rusland moet dekken: ‘hybride Koude Oorlog’, ‘hybride oorlogvoering’). Dat wil zeggen dat ze wel kenmerken van een bevroren conflict hebben, maar in een niet-traditionele variant.

De Krim kan zo’n ‘hybride bevroren conflict’ worden genoemd: in deze regio gaat het om regelrechte annexatie door Rusland en niet om de vorming van een aparte *de facto*-staat. De annexatie van de Krim heeft *de facto* wel plaatsgevonden, maar is *de jure* noch door moederland Oekraïne noch door de internationale gemeenschap erkend. Waarschijnlijk zal het schiereiland deze onduidelijke internationale status nog lang behouden.

‘Bevroren landen’

Universitair docent Aleksej Fenenko van de Faculteit voor Wereldpolitiek van de Moskouse Staatsuniversiteit gaf een apart staaltje van verbreding van het begrip ‘bevroren conflict’. Hij karakteriseert Oekraïne en Georgië in hun totaliteit als ‘bevroren conflicten’ in de geopolitieke machtsstrijd tussen Rusland en het Westen. Hij noemt ze daarom ‘bevroren landen’ zo lang hun bondgenootschappelijke status niet helder wordt.^[8]

Tot slot zijn er nog dreigende nieuwe bevroren conflicten. Als eerste in Moldova, waar de geopolitieke waarde van Transdniestrië als bevroren conflict de laatste tijd dus afneemt. Daar is de deelrepubliek Gagaoezië een potentieel nieuw bevroren conflict. De Gagaoezen zijn een Turkstalig orthodox volk. In de regio met 150.000 inwoners werd op 22 maart 2015 de pro-Russische Irina Vlach tot *basjkan* (republiekshoofd) gekozen.

De deelrepubliek kreeg in 1994 een grote mate van zelfstandigheid binnen Moldova en gold sindsdien als voorbeeld van succesvolle regeling van een separatistisch conflict in de voormalige Sovjetunie. Maar de regio wil onafhankelijkheid en lid worden van de Douane-unie als Moldova lid wordt van de EU of zelfs besluit samen te gaan met Roemenië.^[9] De Moldavische minister van Defensie Viorel Chibataru verklaarde na de overwinning van Vlach: “Moldova moet voorbereid zijn op een hybride oorlog naar het stramien waarmee het conflict in Oekraïne aanving.”^[10]

En hoewel thans niet echt waarschijnlijk, is het ook niet helemaal ondenkbeeldig dat de separatistische strijd in Oost-Oekraïne verder overslaat naar andere provincies ten oosten van de rivier de Dnjepr, zoals Charkov, Dnepropetrovsk en Odessa.

Conclusie

De vier klassieke bevroren conflicten in de voormalige Sovjetunie naderen inmiddels een kwart eeuw bestaan als *de facto*-staat. ‘Bevroren conflict’ is hierdoor een vast onderdeel in analyses van de veiligheidsproblematiek in de west- en zuidflank van de voormalige Sovjetunie geworden. Sinds het najaar van 2013, toen de noodzaak van een geopolitieke keuze door Oekraïne de verhoudingen tussen Westen en Rusland in een nieuwe neerwaartse spiraal bracht, zijn de bestaande bevroren conflicten verdiept; zijn er nieuwe bevroren conflicten bijgekomen, al dan niet in ‘hybride’ vorm; en dreigen er nieuwe bevroren conflicten te ontstaan. Duurzame oplossingen voor deze conflicten lijken verder weg dan ooit nu de

partijen die als intermediairs optraden in de bevroren conflicten (Rusland, de Verenigde Staten en de Europese Unie) deze bemiddelende rol al dan niet vrijwillig hebben laten schieten.

Noten

[1] Theodor Tudoroiu, 'The European Union, Russia, and the Future of the Transnistrian Frozen Conflict', *East European Politics and Societies*, jrg. 26, nr. 1, februari 2012, p. 137.

[2] Hierna volgden ook nog erkenningen door Nicaragua, Venezuela, de eilandstaten Nauru, Vanuatu en Tuvalu in de Stille Oceaan, en door het niet-erkende Transdnestrië.

[3] Marina Ivanova, 'Oenikalnyje separatisty ili etalon demokratii...', op: www.materik.ru (<http://www.materik.ru>), (geraadpleegd op 27 februari 2015).

[4] Ilja Karpjoek, 'Poetin dogovorilsja s Joezjnoj Osetijej' (<http://polit.ru/article/2015/03/18/oestia/>), geraadpleegd 18 maart 2015; Lana Parastajeva, 'Tschinvalski razlom. Obsoezjdenije novogo dogovora ob integratsii s Rossijej vyzvalo v Joezjnoj Osetii polititsjeskije batalii', *Vlast* (<http://www.kommersant.ru/doc/2655692>), 2 februari 2015.

[5] Aleksej Tokarev, 'Peretjagivanije Soechoema. Potsjemoe novy dogovor mezjdoe Rossijej i Abchazijej vyzval nervoznost v soechoemskich i tblisskich elitach', *Vlast* (<http://www.kommersant.ru/doc/2619000>), 1 december 2014.

[6] Neil Melvin, 'Nagorno-Karabakh: the not/so-frozen conflict' (<https://www.opendemocracy.net/od-russia/neil-melvin/nagornokarabakh-notsofrozen-conflict>), op: <https://opendemocracy.net/> (<https://opendemocracy.net/>), 9-1-2014.

[7] Ilja Barabanov, 'Na gagoezskom napravlenii. Rossija primenila "mjagkoejoe siloe" v moldavskoj avtonomii', *Vlast* (<http://www.kommersant.ru/doc/2688547>), 23 maart 2015.

[8] Alexey Fenenko, 'Ukraine is divided in two, with or without Russia', op: www.russia-direct.org (<http://www.russia-direct.org>), 10 maart 2015 (zoals opgenomen in David Johnson's Russia List).

[9] Ilja Barabanov, 'Na gagoezskom napravlenii. Rossija primenila "mjagkoejoe siloe" v moldavskoj avtonomii', *Vlast* (<http://www.kommersant.ru/doc/2688547>), 23 maart 2015.

[10] Svetlana Gamova, 'Moldavija gotovitsja k vojne. Moskva poloetsjila vtoroj posle Pridnestrivja region vlijanija v Moldaviia', *Nezavisimaja Gazeta*, (http://www.ng.ru/cis/2015-03-24/l_gagauzy.html) 24 maart 2015.

Auteur



René Does

Ruslanddeskundige, Universiteit van Amsterdam; hoofdredacteur van
prospekt-online.nl ▶

([http://www.uva.nl/over-de-uva/organisatie/medewerkers/
content/d/o/r.a.h.does/r.a.h.does.html](http://www.uva.nl/over-de-uva/organisatie/medewerkers/content/d/o/r.a.h.does/r.a.h.does.html))