

Politieke en veiligheidsaspecten van etniciteit.

Het geval van de Zuidelijke Kaukasus¹

| Bruno Coppieters

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig werd de Zuidelijke Kaukasus geteisterd door enkele van de ernstigste conflicten in de Sovjet Unie.² Verschillende republieken en regio's waren getuige van de verzwakking van de communistische controle en het ontstaan van nationale bevrijdingsbewegingen die op massale steun van de bevolking konden rekenen. Deze bewegingen streefden naar een versterking van de soevereiniteit op basis van een etnische visie op het principe van nationaal zelfbeschikkingsrecht. De status van de regio van Nagorno-Karabach werd in 1988 het motief van een irredentistisch conflict tussen de Sovjetrepublieken Armenië en Azerbeidzjan. Nagorno-Karabach, een enclave binnen Azerbeidzjan, werd vooral bewoond door Armeniërs (123.000 op een totale bevolking van 162.000 in 1979). Voor de nationale bevrijdingsbeweging in Armenië was de aansluiting van Nagorno-Karabach het kernpunt van haar nationale project. Nagorno-Karabach werd immers beschouwd als een deel van het historische Armenië, al had dat gebied volkomen ten onrechte gedurende 65 jaar deel uitgemaakt van de Sovjetrepubliek Azerbeidzjan. Het gebied speelde echter ook een belangrijke rol in de nationale betrachtingen van de Azeri's, aangezien zij van oordeel waren dat het onbetwistbaar deel uitmaakte van hun territorium. In Georgië hebben vanaf 1989 de democratisering en een massale volksbeweging geleid tot een heftige strijd in diverse vormen. De beslissing, in november 1989, van de Opperste Sovjet van de Autonome Regio van Zuid-Ossetië, waarbij het gebied zijn status van autonome regio wijzigde in de status van autonome republiek, werd door het Georgische

parlement vernietigd. Heftige botsingen tussen Georgische en Ossetische paramilitairen waren daarvan het gevolg.

Het ontbindingsproces van de Sovjet Unie in de loop van 1991 van Zviad Gamsakhurdia tot Georgisch president maakte geen einde aan de opwaartse spiraal van etnisch geweld en de neerwaartse spiraal van economische desintegratie. De verkiezing in mei 1991 werd gevolgd door nieuwe gewelddaden in Zuid-Ossetië. Tegen het einde van hetzelfde jaar werd Gamsakhurdia afgezet door middel van een staatsgreep die was georganiseerd door zijn vroegere aanhangers van de paramilitaire organisaties. De terugkeer van de vroegere leider van de Georgische Communistische Partij en Sovjetminister voor Buitenlandse Zaken, Eduard Sjevardnadze, naar zijn land in maart 1992 en zijn nieuwe functie als staatshoofd, leidde niet tot politieke stabiliteit. Georgische troepen kwamen in augustus 1992 tussenbeide in een escalerend conflict tussen de Abchazische en Georgische nationale gemeenschappen in de Autonome Abchazische Republiek. De Abchazische gemeenschap, die in 1989 minder dan een vijfde van de totale bevolking van deze republiek uitmaakte, streefde naar de vestiging van een nationale staat. Vanuit het standpunt van de Abchazische nationalisten zou de soevereine staat Abchazië slechts een losse band hebben met Georgië. Tbilisi poogde de scheiding van Abchazië te verhinderen door een militaire bezetting van het gebied. Deze militaire interventie mislukte en de nederlaag van de Georgische troepen leidde tot een etnische zuivering van de Georgische bevolking en de *de facto* onafhankelijkheid

van deze republiek. In Azerbeidzjan leidden de militaire nederlagen van de Azeri's in Nagorno-Karabach tot de val van de Azerische president Abulfaz Elçibey. In juni 1993 werd hij vervangen door Geidar Aliyev, hoofd van de Autonome Republiek Nachitsjevan – een Azerische enclave in Armenië –, die in de Sovjettijd een prominent lid van het Politbureau van de Communistische Partij van de Sovjet Unie was geweest.

In al deze conflicten ging het om tegengestelde geopolitieke perspectieven. In het geval van Georgië had Zviad Gamsachurdia zijn land afgesneden van Rusland en het Westen. Zijn opvolger Eduard Sjvardnadze streefde naar nauwe betrekkingen met het Westen. Hij kon een confrontatie met de Russische belangen in het gebied niet ontwijken toen hij een strakkere controle poogde uit te oefenen op de multi-etnische republiek in naam van de Georgische "titulaire natie"³ Dit streven naar emancipatie ten opzichte van Rusland en naar versterking van de etnische hegemonie over niet-Georgische nationaliteiten, werd door Georgië duur betaald. De Georgische nederlaag in Abchazië in 1993 was te wijten aan een misrekening betreffende de krachtsverhoudingen. Door een militaire oplossing na te streven in het conflict met de Abchazische gemeenschap negeerden de Georgische leiders de efficaciteit van de Russische militaire steun aan de zaak van de Abchazen. In het geval van Azerbeidzjan had president Elçibey een pro-Turkse en anti-Russische positie ingenomen. Zijn opvolger Geidar Aliyev bracht Azerbeidzjan terug in het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, en nam enige afstand van Turkije. In het geval van regio's en republieken die zich wilden afscheuren, droegen de leiders er zorg voor, rekening te houden met de Sovjetbelangen. De Ossetische bevolking van Zuid-Ossetië en de niet-Georgische bevolking in Abchazië namen deel aan het referendum van maart 1991 over de toekomst van de Sovjet Unie, en zij stemden voor de instandhouding van de Unie. Na de ontbinding van de Sovjet Unie streefden de leiders naar het handhaven van de nauwe banden met de Russische politieke en militaire instanties.

De drie conflicten gingen gepaard met een politiek van etnische zuivering. Zowat 200.000 Armeniërs van Azerbeidzjan en zowat 185.000 Azeri's die in Armenië leefden, werden uitgedreven. De burgerbevolking werd ook verdreven uit de conflictzones. Meer dan een half miljoen Azeri's werden gedwongen het grondgebied dat bezet was door de Armeense troepen te verlaten.⁴ Meer dan 200.000 Georgiërs moesten Abchazië verlaten uit vrees voor represailles van de Abchazische strijdkrachten. Het grote aantal vluchtelingen in de Kaukasus betekent sindsdien een zware last voor de ontwrichte economie. De secessionistische conflicten in Georgië werden bevroren door de tussenkomst van een Russische vredesmacht in 1992 (Zuid-Ossetië) en in 1994 (in Abchazië). In mei 1994 werd ook voor Nagorno-Karabach een staakt-het-vuren getekend. Dat heeft sindsdien standgehouden zonder dat vredesstroepen de twee partijen gescheiden moeten houden.

Het grote aantal vluchtelingen in de Kaukasus betekent sindsdien een zware last voor de ontwrichte economie.

De taken werden verdeeld tussen de UNO en de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE), waarbij de eerstgenoemde organisatie bemiddelde in het Abchazische conflict en toezicht hield op de Russische vredesstroepen, terwijl de tweede organisatie betrokken was bij het bemiddelen in de conflicten in Zuid-Ossetië en Nagorno-Karabach. Op het ogenblik dat we dit schrijven (augustus 2000) is er nog geen formule gevonden om deze conflicten op te lossen. De betrokken partijen blijven op hun standpunten staan wat betreft de politieke status die ze voor hun politieke entiteiten opeisen, zodat van enige vooruitgang in de onderhandelingen geen sprake kan zijn.

Het bijzondere aan deze conflicten is wel dat er radicale veranderingen zijn opgetreden in de doelstellingen van de strijdende partijen. Dit is te wijten aan de snelle veranderingen in de omstandigheden van de conflicten zelf. Dergelijke radicale veranderingen steken schril af bij de inertie van de strijdende partijen waar het hun zienswijzen betreft over een mogelijke oplossing van de conflicten. In het conflict van Nagorno-Karabach proclameerde de Opperste Sovjet van Armenië op 1 december 1989 de hereniging van dat gebied met Armenië. Twee jaar later, op 10 december 1991, riep de Opperste Sovjet van

Nagorno-Karabach de onafhankelijkheid van hun "staat" uit. De wijziging van het Armeense standpunt van een irredentistische in een secessionistische positie is in ruime mate te wijten aan een verandering in de internationale situatie. De Armeense nationale beweging had gehoopt, toen ze voor het eerst een correctie vroeg van de Sovjet-binnengrenzen in 1988, dat de leiders van de Sovjet Unie een overdracht van de rechtsbevoegdheid over dat gebied van Azerbeidzjan naar Armenië zouden opleggen. Dit zou in strijd zijn geweest met de Sovjetgrondwet die bepaalt dat de grenzen van de Sovjetrepublieken alleen gewijzigd konden worden met toestemming van de betrokkenen.⁵ Maar er waren wel enkele precedents – zoals de overdracht van de Krim van Rusland naar de Oekraïne⁶ – waaruit Armenië kon concluderen dat hun verzoek realistisch was.⁷ Toen de Sovjet Unie in 1991 in het eerste stadium van ontbinding trad, moest de Armeense nationale beweging zich heroriënteren. Het was toen in de internationale context gemakkelijker een secessionistische positie in te nemen dan een irredentistische. Azerbeidzjan had ook zijn positie gewijzigd met betrekking tot de toekomstige politieke status van Nagorno-Karabach, maar de Azeri-regering verklaarde later dat ze voorstander was van een ruime autonomie voor de regio.

De Zuid-Ossetische leiders hadden gedurende het conflict verschillende objectieven nagestreefd: het omzetten van de status van regio in de status van republiek; de hereniging met de Autonome Republiek van Noord-Ossetië, dat deel uitmaakt van Rusland; de erkenning als onafhankelijk lid van de Sovjetfederatie; en een soevereine status binnen een Georgisch kader. De leiders van de Georgische nationale bevrijdingsbeweging hadden de Osseten aanvankelijk als "gasten" in Georgië beschouwd, wier autonome status in Georgië door de Sovjet Unie opgedrongen was. Het Georgische parlement schafte de Ossetische autonome status af in december 1991. Na de nederlaag in Abchazië en geconfronteerd met een aanslepend proces in het dispuut over Zuid-Ossetië, accepteerde de Georgische regering het federalisme als strategie voor de hereniging, van de Georgische natie. Met de afkondiging van de Georgische grondwet in 1995 liet Sjevardnadze de mogelijkheid open dat Abchazië, Zuid-Ossetië en Adjarja verschillende vormen van autonomie binnen Georgië zouden verwerven volgens een asymmetrisch federaal patroon. Een dergelijke status is echter niet aanvaardbaar voor Abchazië, dat zich als eerste soeverein verklaarde – waarbij

de deur werd opengelaten voor een confederale overeenkomst tussen twee gelijkwaardige staten – en vervolgens in 1999 zijn onafhankelijkheid uitriep.

De meeste specialisten definiëren deze conflicten als intrastatelijke conflicten. Het formele onderscheid tussen intrastatelijke en interstatelijke conflicten bij het benoemen van conflicten van dit soort stemt overeen met de positie die wordt ingenomen door de wereldgemeenschap met betrekking tot de legale status van de voormalige Sovjetrepublieken. Het stemt ook overeen met de zienswijze dat de verdwijning van het imperiale type van de Sovjetmacht plaats heeft gemaakt voor de creatie van drie zwakke staten in de Zuidelijke Kaukasus, gekenmerkt door intrastatelijke conflicten. Deze types van intrastatelijke conflicten worden algemeen beschouwd als een van de belangrijkste uitdagingen voor de veiligheid van Europa. De beschrijving en analyse van het complexe karakter van de ontbinding van de Sovjetstaat en de gevolgen ervan in de Kaukasus maakt het echter noodzakelijk de situatie vanuit het tegenovergestelde perspectief te bekijken. Niet alleen het conflict over Nagorno-Karabach, maar ook de conflicten rond Zuid-Ossetië en Abchazië, moeten bekeken worden vanuit het perspectief van interstatelijke relaties. Met deze gezichtshoek moet rekening gehouden worden, wil men de tegenstrijdige eisen en aspecten van de situatie begrijpen. De leiders van de secessionistische krachten gaan ervan uit dat de ontbinding van de Sovjet Unie de legitimiteit van de hiërarchische structuur van de Sovjetfederatie, waarvan ze deel uitmaakten, heeft vernietigd. De Sovjetmacht had de autonome republieken en de autonome regio's de soevereiniteit en alle rechten die daaraan inherent zijn, zoals het recht op secessie, geweigerd. Nagorno-Karabach, Zuid-Ossetië en Abchazië eisen nu de internationale erkenning van hun soevereiniteit. Tot nu toe hebben ze elke vredesregeling geweigerd die hen een ondergeschikte status zou verlenen ten opzichte van de titulaire natie van de unierepubliek waarvan ze in de Sovjettijd deel uitmaakten.

Of we deze conflicten categoriseren als intrastatelijk of als interstatelijk heeft normatieve consequenties. Ze zijn bijzonder belangrijk waar het gaat over secessionistische en irredentistische conflicten. De oorlogen tussen de Georgische en de Abchazische politieke gemeenschappen, bijvoorbeeld, mag beschreven worden als een intrastatelijk conflict. Dat is de zienswijze van de Georgië-

sche regering. Dergelijke categorisering gaat ervan uit dat de tussenkomst van de Georgische troepen in een escalerend conflict tussen de Georgische en de Abchazische nationale gemeenschappen in Abchazië beschouwd moet worden als een tussenkomst van het wettige gezag van een centrale regering in een regio waar zij het gezag over heeft. Bekeken vanuit het standpunt van de andere partij kan hetzelfde conflict beschouwd worden als een conflict tussen staten. Dat is het standpunt van de Abchazische specialisten als ze zowel de unie als de autonome republieken als staten definiëren, en het conflict tussen de Georgische en Abchazische gezagsdragers als een kwestie van soevereiniteit waar de gelijke status van beide staten in het geding is.⁸ Het idee van een interstatelijk conflict zit ook impliciet vervat – zij het op een andere manier – in de verklaring van het conflict tussen de Georgische en de Abchazische gemeenschappen als een resultaat van externe interventies door Russische leger-eenheden. Deze situatie wordt dan gedefinieerd als een interstatelijk conflict tussen een naar onafhankelijkheid strevend Georgië en een imperialistisch Rusland. Deze laatste verklaring van de Georgisch-Abchazische oorlog van 1992-'93 is zeer verspreid bij de Georgische publieke opinie. In het geval van een ander secessionistisch conflict, zoals dat in Tsjetsjenië, beschrijft de secessionistische partij het conflict met Rusland als een conflict tussen staten, terwijl Rusland, dat het principe van de territoriale integriteit inroept, dit conflict als intrastatelijk beschouwt.

In een irredentistisch conflict zoals dat van Nagorno-Karabach stelt de irredentistische partij (in casu Armenië) het conflict op de eerste plaats voor als een intrastatelijk conflict tussen Azerbeidzjan en de regio van Nagorno-Karabach, terwijl Azerbeidzjan het standpunt verdedigt dat het conflict beschouwd moet worden als louter en alleen interstatelijk. Dat betekent dat Azerbeidzjan weigert te onderhandelen met de vertegenwoordigers van Nagorno-Karabach en uitsluitend onderhandelt met de Armeense leiders. Het interstatelijk karakter van de nationale conflicten in de Kaukasus mag daarom niet gescheiden worden van het intrastatelijk karakter, maar moet geanalyseerd worden vanuit het ruimere perspectief van een mislukt integratieproces van de individuele etnische gemeenschappen binnen het nationale kader en van de regio als geheel binnen de internationale orde.

De conflictuele relaties van Rusland met Georgië en Azerbeidzjan houden voor een deel verband met de onmogelijkheid om een scherp afgetekend onderscheid te hanteren tussen intrastatelijke en interstatelijke conflicten. Alle hoger beschreven irredentistische en secessionistische conflicten begonnen, bekeken vanuit het toen valabele Sovjetperspectief, als intrastatelijke conflicten, die direct verband hielden met de machtsstrijd binnen de Sovjetstaatsinstellingen. De ontbinding van de Sovjet Unie en de oprichting van de pas onafhankelijk geworden staten hebben de internationale wettelijke status van die conflicten gewijzigd. De teloorgang van de Sovjetstaat wijzigde echter niet in dezelfde mate het perspectief, de belangen of de motieven van die krachten die tot de Sovjetstaat hadden behoord en die – zoals de Russische militairen die in Abchazië waren gestationeerd – dachten dat ze in deze conflicten legitieme belangen te verdedigen hadden. Georgië en Azerbeidzjan hebben herhaalde malen geprotesteerd tegen de partijdige houding van Rusland in die interne conflicten. Tijdens de tweede Tsjetsjeense oorlog (1999 -) heeft Rusland van zijn kant geprotesteerd tegen het feit dat Georgië en Azerbeidzjan de aanwezigheid van de Tsjetsjeense strijders op hun grondgebied duldden en hen actieve steun verleenden in wat Moskou beschouwt als een intern conflict.

Een geïntegreerd type van analyse dat de etnische conflicten in de regio's bestudeert vanuit een intra- en een interstatelijk perspectief, heeft directe gevolgen voor het type replek dat men moet verwachten van de internationale veiligheidsorganisaties en de andere politieke actoren die bij de regio betrokken zijn. De samenwerkingsmechanismen tussen de staten in de regio en de instellingen die in een vredesovereenkomst tot stand moeten worden gebracht, zouden – tenminste voor een deel – het onderscheid tussen intra- en interstatelijke conflicten moeten overstijgen. Dat is alleen mogelijk als het federaliseringsproces op gang wordt gebracht tegelijk met een proces van regionale integratie, waarin alle politieke entiteiten – de erkende en niet-erkende staten – betrokken worden. De volgende bijdrage stelt zich tot doel deze thesis te ontwikkelen in de volgende stappen. Het eerste deel zal een verklarend verslag van de oorzaken van de conflicten uitbrengen. De moeilijkheid bij het oplossen van het probleem van de politieke status in deze conflicten is voor-

al te wijten aan de politisering van de etnische aspecten en het betrekken ervan op de veiligheid⁹ gedurende de Sovjetperiode. Het optreden van politieke elites, de verzwakking van de autoriteit en de legitimiteit van de staat, en de interventie van factoren van buitenaf, worden in de literatuur beschouwd als beslissende bijdragen in de uitslag van al deze conflicten. Ze kunnen beschouwd worden als specifieke resultaten of als integrale onderdelen van deze processen van politisering en het op de veiligheid betrekken van de etniciteit. Het tweede deel zal verklaren hoe regionale projecten niet ten uitvoer werden gebracht, wat ook voor een deel een resultaat is van deze processen. Hier zal een vergelijking met het Europese integratieproces helpen om de specifieke kenmerken van de politiek in de Kaukasus af te lijnen. De analyse van de Europese integratie zal niet uitweiden over haar voorbeeldig karakter voor de Kaukasus, maar zich toespitsen op de factoren die de mislukkingen van de vooroorlogse Europese integratieprojecten verklaren. Het derde deel zal analyseren hoe de bestaande pogingen om de Sovjetvorm van hegemonische dominantie te vervangen door rivaliserende aanspraken op regionaal leiderschap, de conflictdynamiek in de Kaukasus stimuleert. De politiek van het machts-evenwicht die door de verschillende actoren in de regio gevolgd wordt, maakt elke belangrijke vooruitgang op het vlak van conflictoplossing en integratie uiterst moeilijk. Dit aspect van de politiek in de Kaukasus is eens te meer sterk verbonden met haar geschiedenis van politisering en het op de veiligheid betrekken van etniciteit. De conclusies van deze bijdrage zullen de voorwaarden onderzoeken waaronder regionale integratieprojecten succesrijk kunnen zijn. Aan de verhouding tussen de intra- en de interstatelijke niveaus en de vraag naar (de)politisering en het (niet) op de veiligheid betrekken in zo een type van regionale regeling zal aandacht besteed worden.

Politisering en het betrekken op de veiligheid van etniciteit

Het huidige patroon van regionale conflicten in de Kaukasus heeft zijn stevige wortels in de manier waarop politieke modernisering in deze regio gedurende de twintigste eeuw heeft plaatsgevonden.¹⁰ Het Sovjetbeleid van politieke modernisering van de regio heeft geleid tot de creatie van etnisch gedefinieerde thuislanden die de status van regio (autonome regio) of van staten (unierepublieken en autonome republieken) verwierven, en tot een scherpe beveiliging van een

nationale en regionale integratiepolitiek. De politisering van de etniciteit en het op de veiligheid betrekken van de politiek zijn sterk met elkaar verbonden. Nationale gemeenschappen werden beschouwd als dragers van politieke privileges in etnisch bepaalde gefedereerde staten, die de bouwblokken vormden van de Sovjetfederatie. Aan sommige gemeenschappen werd de status van titulaire natie van formeel soevereine unierepublieken toegekend, terwijl andere tevreden moesten zijn met een lagere status – zoals de status van titulaire natie van een niet-soevereine autonome republiek of regio – of zelfs helemaal met geen politieke of minderheidsstatus. De politisering van etniciteit door middel van een discriminerende toekenning van politieke privileges aan etnische groepen vooronderstelde dat nationaliteiten het recht hadden om interne zelfbeschikking in verschillende mate te realiseren. De ongelijkheid tussen etnische groepen werd verantwoord door een aantal zogenaamde objectieve criteria zoals de omvang van de betrokken bevolking of haar plaats binnen de Sovjet Unie. Ruime minderheden zoals de Tataren of de Tsjetsjenen, die niet aan de buitengrenzen van de Sovjet Unie gelokaliseerd waren, konden bijvoorbeeld niet de status van een unierepubliek opeisen.

De politisering van etniciteit was succesvol in het scheppen van legitimiteit. De politiek van de 'korenizatsia' of het integreren van nationale elites waren in het bijzonder zeer effectief in het scheppen van dubbele loyaliteiten, daar de leiders van de republiek zowel gebonden waren aan de centrale Sovjet als aan hun regionale kiesdistricten. Deze etnische opvatting van een federatie betwistte niet de visie dat staatspolitiek niet discriminerend tegenover bepaalde nationale gemeenschappen of individuen mocht zijn. De verschillende gefedereerde staten die tot de Sovjet Unie behoorden, waren overweldigd door de instellingen van de Sovjetstaat zelf, die – zoals door haar naam aangeduid – een etnisch neutraal karakter had. De politisering van etniciteit door middel van het toekennen van soevereiniteit of van formele constitutionele rechten zoals het recht op nationale zelfbeschikking, was ingebed in een politiek van socialistische transformering van de multinationale staat. De Communistische Partij controleerde streng de manier waarop zulke rechten werden uitgeoefend. De politisering van etniciteit betekende in de praktijk dat de administratie van het Sovjetrijk gedecentraliseerd was volgens een asymmetrisch patroon van zelfbeheer, onder de algemene leiding van de Communistische Partij.

Ondersteuning van de opbouw van nationale staten op het niveau van gefedereerde staten werd gecombineerd met openlijke onderdrukking van bespeurde nationale dreigingen.

Wat specifiek is aan de Sovjet etno-federale constructie is niet de politisering van etniciteit als dusdanig. Zo een politisering heeft ook plaatsgevonden in andere etno-federaties, zoals Canada, Spanje of België. Specifiek aan de Sovjet federale traditie is het feit dat de politisering van etniciteit plaats had in een institutioneel kader waarbinnen politieke kwesties maar aan bod konden komen indien ze van belang voor de veiligheid waren. Politieke kwesties gingen ofwel over de veiligheid ofwel werden ze niet behandeld.¹¹ In de Sovjettraditie van bescherming had veiligheid betrekking op het versterken van de partij en van de staatsinstellingen. Het op de veiligheid betrekken van politieke kwesties heeft een aantal gevolgen voor de manier van beleidsvoering. Het moet opgevat worden als een bijzondere manier om politieke kwesties te behandelen. Ten eerste leidt het naar een totale onderschikking van de belangen van niet-staats-actoren aan staatsbelangen. Ten tweede zijn compromissen moeilijk te bereiken wanneer men meent dat veiligheidsbelangen die betrekking hebben op het overleven van de staat of de natie aan de orde zijn. Kwesties die op een "normale" politieke agenda geplaatst worden, zijn per definitie open voor onderhandeling en compromis, maar ze zijn wat moeilijker wanneer ze betrekking hebben op de veiligheid. Ten derde leidt een bepaalde kwestie waarvan men meent dat ze betrekking heeft op de veiligheid, tot de mobilisering van buitengewone geldmiddelen. Zo een mobilisering grijpt plaats zonder veel rekening te houden met een kostenbaten-afweging op economisch en sociaal vlak.

Naties werden in de Kaukasus opgebouwd in overeenstemming met een soort agenda waarin de modernisering van de Sovjetstaat als hoogste waarde werd vooropgesteld. Het op de veiligheid betrekken van de politiek vooronderstelde dat de

staatsinstellingen de enige legitieme actoren waren in het proces van staatsopbouw en regionale integratie. Niet-staatsactoren werden niet geaccepteerd als legitieme partners in het opbouwen van een staat of natie. Het doel van de nationale en regionale integratiepolitiek was op de eerste plaats om de veiligheid van de Sovjetstaat als een geheel te vergroten. De op Moskou gecentraliseerde en op de veiligheid betrokken benadering van de regionale ontwikkeling blijkt duidelijk in de ontoereikende infrastructurele verbanden tussen de verschillende unierepublieken. Zulke verbanden waren nog gebrekiger tussen de Zuidelijke Kaukasus en haar zuidelijke burens, Iran en Turkije. Regionale integratievormen – die verschillende graden van cohesie schiepen tussen etnische groepen en nationaliteiten met verwante talen, religies en culturen – werden ofwel verwaarloosd ofwel opgevat als een potentiële bedreiging van de veiligheidsbelangen van de Sovjetstaat.

De combinatie van politisering van de etniciteit en het op de veiligheid betrekken van de politieke agenda had dramatische gevolgen gedurende de periode van ontbinding van de

Sovjet Unie. Politisering van etniciteit was duidelijk aanwezig in de Sovjetpolitiek van etnische pacificatie, die traditioneel een zekere vorm van politieke participatie van regionale elites insloot. Het beleid slaagde erin om de stabiliteit te bewaren in traditioneel rusteloze gebieden zoals de Kaukasus. Maar van zodra een zekere vorm van democratisering had plaats gevonden, werden de gevestigde politieke privileges van de titulaire naties in vraag gesteld door nationale minderheden. De leidingen van de titulaire naties Zuid-Ossetië en Abchazië betwisten de privileges van de Georgische titulaire natie in de Georgische unierepubliek. In Abchazië zelf werden de privileges van de titulaire natie betwist door een sterke Georgische minderheid die ongeveer 45% van de bevolking telde. Zulke vormen van machtsstrijd verhoogden de reactie om de etniciteit op veiligheid te betrekken. De politieke elites die deze mobilisering van het volk leidden, waren zelf allemaal opgeleid in de bijzondere Sovjetcul-

Kwesties die op een "normale"

politieke agenda geplaatst

worden, zijn per definitie open

voor onderhandeling en

compromis, maar ze zijn wat

moeilijker wanneer ze

betrekking hebben op de

veiligheid.

tuur om politieke kwesties op de veiligheid te betrekken. Dit had deel uitgemaakt van hun wereldbeeld dat door middel van vroegere praktijken en opvoeding was ingeprent. Afgezien van het feit dat ze deel hebben uitgemaakt van de oude communistische nomenclatura of dat ze aan de macht kwamen door middel van hun oppositie tot het communistische regime, deelden de nieuwe elites de gemeenschappelijke kenmerken van de politieke Sovjetcultuur: zij waren gefixeerd op staatsbelangen; ze negeerden de economische en sociale belangen van hun kiesdistricten; het vermogen om compromissen met hun politieke tegenstanders te sluiten, ontbrak hen; en zij toonden hun bereidheid om alle mogelijke geldmiddelen te mobiliseren om hun doelen te bereiken, waarbij werd afgezien van de nadelige gevolgen van zo een mobilisering voor het welzijn van de bevolking.

De nieuwe politieke elites waren in vele opzichten radicaler dan de voorafgaande wat het betrekken van het beleid op de veiligheid betreft. In de jaren die de ontbinding van de Sovjet Unie voorafgingen, had het "orthodoxe nationalisme" van de communistische leiders gewedijverd met het "onorthodox nationalisme"¹² van de nationale bevrijdingsbewegingen die op zoek waren naar legitimiteit onder de bevolking. De Georgische dissidenten, bijvoorbeeld, waren radicaler geweest dan de Georgische communisten in hun pogingen om een politieke en culturele hegemonie voor hun natie in de Georgische republiek te vestigen. In de jaren '80 hadden zij consequent de toegevingen aan de minderheden bekritiseerd die door hun regering gemaakt werden.¹³ De leiders van de nationale bevrijdingsbewegingen die zich tegen de communistische elites kantten over de kwestie van machtsdeling met het Sovjetcentrum, konden in het algemeen moeilijk aanvaarden dat de soevereiniteit thuis gedeeld moest worden met minderheden. Het streven naar onafhankelijkheid werd daarom vaak gevolgd door ofwel irredentistische aanspraken op etnische verwantschap met naburige republieken (zoals in Armenië) ofwel door het betwisten van het recht van andere nationale gemeenschappen om titulaire autonome naties in "hun" republiek te zijn (zoals in Georgië). De herformulering van de veiligheids-

agenda in de regio maakte, na het verdwijnen van de Sovjetunie, de soevereiniteit en de territoriale integriteit van de nieuwe onafhankelijke staten tot een prioritair thema.

De Sovjet etno-federale erfenissen bleven prominent in post-Sovjet Kaukasus. Vandaag drukken ze zich uit in een etnische opvatting van het zelfbeschikkingsprincipe¹⁴ en in een instrumentalistische opvatting van de staat waarbij de staat wordt beschouwd als een middel om bepaalde collectieve belangen te realiseren. Deze erfenissen verklaren ruimschoots het mislukken van de integratiepolitiek in de Kaukasus. Zoals eerder beargumentteerd, moet een verklaring van de mislukte integratie eerst op het intrastatale en daarna op het interstatelijk niveau gesitueerd worden. Enerzijds is het gebrek aan integratie op het intrastatale niveau te wijten aan het feit dat het opbouwen van een staat op alle beleidsniveaus – dat van de unierepublieken, autonome republieken en regio's – wordt beschouwd als een uitbreiding van de privileges van de titulaire naties. Het gebrek aan een etnisch neutrale politiek van staatsopbouw maakt het moeilijk

De herformulering van de veiligheidsagenda in de regio maakte, na het verdwijnen van de Sovjetunie, de soevereiniteit en de territoriale integriteit van de nieuwe onafhankelijke staten tot een prioritair thema.

om stabiele inlandse politieke regelingen te vinden voor het aanpakken van de secessionistische en irredentistische crisis. Anderzijds moet het mislukken van de integratie beoordeeld worden op het interstatelijk niveau – d.w.z. met betrekking tot de relatie tussen de voormalige unierepublieken. Het gebrek aan een etnisch neutraal beleid voor staatsopbouw op intrastatale vlak vergemakkelijkt ook niet het bereiken van een akkoord op interstatelijk vlak. Dit verklaart de moeilijkheden om een vredesakkoord te bereiken tussen Azerbeidzjan en Armenië over Nagorno-Karabach, en de spanningen tussen Georgië en zijn noordelijke buur. Het conflict van Georgië met Abchazië werd in Tbilisi opgevat als het resultaat van de Russische imperiale politiek. In beide gevallen (Armenië versus Azerbeidzjan of Georgië versus Rusland) worden de conflicten tussen deze recent onafhankelijke staten aangezien als kwesties van nationale zelfbeschikking. Binnen dit perspectief blijft het vestigen van volledige onafhankelijkheid en soevereiniteit het uiteindelijke doel waaraan elke vorm van regionale integratie

ondergeschikt moet worden. Het op de veiligheid betrekken van de etniciteit maakt het moeilijk om alternatieven te onderzoeken. In Georgië werd het federaliseren van de streek op de eerste plaats opgevat als een middel, om een hereniging te bewerkstelligen met de afgesplitste staten Abchazië en Zuid-Ossetië, en om de relaties te reguleren met de autonome republiek van Adjarïë die eveneens onder het Sovjetregime in het leven was geroepen. Maar het wordt tegenwoordig niet beschouwd als een middel om het subsidiariteitsprincipe toe te passen of om een regeling te vinden met alle nationale minderheden, waartoe o.a. een talrijke Azerische en Armeense gemeenschap behoort. Zulke types van hervorming zijn, hoe dan ook, nodig om een democratisering te bereiken van een streek waar de Georgische gemeenschap slechts 70% van de bevolking uitmaakt maar wel alle leidende functies in de republiek uitoefent. Nochtans worden zulke verrekende federale hervormingen door een groot deel van de Georgische politieke gevestigde orde opgevat als een serieuze bedreiging van de staatsstructuren die zwak zijn en legitimiteit missen. De leiders van de Azeri weigerden het voorstel te aanvaarden om een gemeenschappelijke staat met Nagorno-Karabach te vormen, voorstel dat naar voren was gebracht door de OVSE-bemiddelaars van de zogenaamde Minsk-groep (waarvan Rusland, Frankrijk en de Verenigde Staten gezamenlijk voorzitters zijn). Vanuit het gezichtspunt van de Azeri bracht dit voorstel impliciet een aanvaarden van een gedeelde soevereiniteit met zich mee, wat hun opvatting van soevereiniteit als "absoluut" en "ondeelbaar" tegensprak. Dit werd als een te hoge prijs beschouwd om hereniging met Nagorno-Karabach te bereiken.

Concepten van Kaukasische eenheid: een vergelijking met de Europese ervaringen

Er bestond geen gebrek aan voorstellen om een minimaal niveau van integratie tussen de verschillende staten van de Kaukasus te bereiken. Wat karakteristiek is aan deze voorstellen, is dat ze deel uitmaken van een streng ontwikkelde retoriek over een Kaukasische eenheid, die – op een gelijkaardige wijze als de idee van een Europese eenheid gedurende de twintigste eeuw – gezien werd als de enige waardevolle en effectieve methode om de meest dringende veiligheids- en ontwikkelingsproblemen van de streek op te lossen. Deze idee van een grote Kaukasische regio

botste echter op enkele hindernissen. De eerste moeilijkheid bij het toepassen ervan, is het definiëren van wat een verenigde Kaukasus is, d.w.z. uit te leggen wat aan alle Kaukasische streken gemeenschappelijk is dat hen tot een potentiële eenheid maakt. Verschillende voorstellen hebben verschillende kenmerken benadrukt als het bindmiddel achter een geïntegreerde Kaukasus. Sommigen definiëren het op basis van een gemeenschappelijk politiek verleden, d.w.z. deze staten deelden dezelfde ervaringen in de Sovjet Unie. Anderen leggen de nadruk op gemeenschappelijke Turkse culturele tradities, terwijl nog anderen uit het verleden de Perzische erfenis in de regio onderstreepten. Zulke definities mislukten echter bij het zoeken van ondersteuning bij de publieke opinie van de pas onafhankelijke staten. De gedeelde Sovjet politieke geschiedenis werd verworpen omdat de inlandse publieke opinie in deze gebieden hun geschiedenisopvatting in het algemeen baseerden op de idee van een emancipatie uit elke vorm van onderdrukking en vreemde regering. Bovendien wordt de islamitische opvatting verworpen van een Kaukasische integratie die gebaseerd is op de vooronderstelling dat religieuze waarden politieke verschillen kunnen overstijgen. De idee van een specifieke Kaukasische beschaving vond ook geen algemene aanvaarding, omdat het gewoonlijk enkele nationaliteiten van de regio uitsluit. Dit was bijvoorbeeld het geval met de ideeën van de voormalige Georgische president Zviad Gamsachurdia en enkele van zijn aanhangers over de gemeenschappelijke etnische en culturele basis van de volkeren uit de Kaukasus, die een uitdrukking moest vinden in een politieke eenheid. De Georgische etnie werd beschouwd als een deel van een Ibero-Kaukasische etnoculturele beschaving, die kon aangezien worden – samen met de Abchazen, de Adyghen, de Kabardiënen, de Vainakhs (Tsjetsjenen en Ingoezen) en enkele van de nationaliteiten van Dagestan – als een specifiek Kaukasisch "ras", waarvan verschillende andere etnieën die de streek bewonen, geen deel uitmaken.¹⁵ Verder is het uiterst moeilijk om zowel de Noord- als de Zuid-Kaukasus in een opvatting van regionale integratie te omvatten aangezien dit een verheldering vereist van de complexe historische relaties tussen de Russische federatie en de Zuid-Kaukasische staten. Omdat elk zijn eigen visie op het concept "Kaukasus" had, konden de betrokken partijen niet overeenkomen over de gemeenschappelijke basis vanwaaruit het integratieproject

gelanceerd zou worden. In zoverre deze definities gerelateerd waren aan specifieke culturele of etnische inhouden, moeten zij gezien worden als een deel van een lange traditie van politisering van de etniciteit.

In een zeker opzicht kan er een parallel getrokken worden tussen de verschillende manieren waarop nationale elites zich een Kaukasische eenheid of een regionale samenwerking voorstellen en de manieren waarop een Europese gemeenschap werd voorgesteld door de verschillende betrokken actoren, waaronder externe actoren zoals de Verenigde Staten. Vertogen over Europa waren en zijn altijd conceptuele slagvelden met politieke inhouden. De visies over Europa variëren naargelang de nationale perspectieven en prioriteiten – het is mogelijk een “Duits” van een “Frans” of een “Brits” Europa te onderscheiden. Een verder onderscheid tussen de vertogen over Europa wordt gemaakt in elke nationale politieke omgeving.¹⁶ Zoals het het geval is in de Kaukasus, zijn de verschillende visies op Europa gebaseerd op en weerspiegelen ze verschillende politieke en institutionele tradities; zij kunnen verwijzen naar verschillende opvattingen van het algemeen belang of naar tegengestelde formuleringen van universele waarden zoals democratie en mensenrechten. Zij kunnen zelfs, zoals het geval is in de hoger gegeven voorbeelden over culturele definiëringen van de Kaukasus, conflicterende culturele inhouden hebben (zoals het bijvoorbeeld duidelijk was tijdens de tweede helft van de jaren negentig in de discussie over het kandidaatsstatuut van Turkije in de onderhandelingen over de uitbreiding van de EU). Etnische en raciale definiëringen van het Europees-zijn hebben – in het bijzonder vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog – een belangrijke rol in deze discussies gespeeld.

Definiëringen van Europa kunnen verder, zoals in het geval van de vertogen over de Kaukasus, in antagonistische termen gesteld worden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer Europese waarden geïdentificeerd worden met universele waarden en wanneer deze waarden op het spel staan in conflicten zoals in de Balkan. Het verwerven van de macht door een extreem-rechtse partij in Oos-

tenrijk leidde zo tot een herwaardering van de identiteit van Europa in antagonistische termen. Maar zulke conflicten grijpen plaats in een Europees institutioneel kader dat ontworpen is om zo'n antagonisme te overwinnen en waarbinnen de politieke elite een langdurige ervaring heeft opgedaan in het bemiddelen in disputen. Dit is niet het geval in de Kaukasus.

Een ander obstakel voor het toepassen van de voorstellen tot integratie van de Kaukasus is de vrees van de staten in de Kaukasus dat gelijk welke overdracht van soevereine rechten en bevoegdheden naar supra- of internationale organisaties met een regionaal Kaukasisch karakter zou leiden naar een verzwakking van hun eigen positie in de regio, naar een onderschikking aan sterkere partijen en naar een verdere uitholling van hun interne stabiliteit. De kwestie van het betrekken van de politieke agenda op de veiligheid, zoals hierboven geanalyseerd, is bijzonder relevant in dit opzicht.

De overdracht van politieke bevoegdheden wordt gemakkelijk geïnterpreteerd als een overdracht van soevereine rechten wat in het algemeen geïdentificeerd wordt met een overdracht van soevereiniteit op zichzelf.

We kunnen hier een andere parallel trekken met oudere plannen voor Europese eenmaking. Volgens Peter Bugge benadrukten de meeste plannen voor Europese eenma-

king die getekend werden tussen de twee wereldoorlogen door intellectuelen en politici zoals Thomas Masaryk of Aristide Briand, de noodzaak van een politieke en economische samenwerking zonder in overweging te nemen dat dit het opgeven van fundamentele soevereine rechten noodzakelijk maakte.¹⁷ Deze voorstanders van Europese eenheid beschouwden in het algemeen de moderne cultuur als geworteld in het natie-zijn en respecteren het nationaliteitsprincipe.¹⁸ Europa werd aangezien als een wisselwerking tussen naties waarin het bestaan van transnationale belangengemeenschappen niet behoorlijk erkend werd.¹⁹ Een gelijkaardige beklemtoning op het nationaliteitsprincipe en op het bewaren van soevereiniteit kan gevonden worden in de meeste Kaukasische plannen voor integratie. Inzoverre het de Europese integratieprojecten van de tussenoorlogse jaren betreft, losten zulke kenmerken

Het verwerven van de macht door een extreem-rechtse partij in Oostenrijk leidde zo tot een herwaardering van de identiteit van Europa in antagonistische termen.

de contradictie tussen integratie en de noodzaak om bepaalde soevereine rechten over te dragen niet op. Deze projecten bleven daarom praktisch nutteloos. Kaukasische integratieprogramma's met gelijkaardige inconsistenties maken een grote kans om hetzelfde lot te ondergaan.

Hegemonie

Niet-regionale machten hebben hun eigen voorstellen tot integratie van de Kaukasus geformuleerd. Deze voorstellen baseren gewoonlijk hun visies voor een regionale integratie op een afbakening van een gedeelte van de Kaukasische regio (de Zuidelijk Kaukasus) als deel van een groter gebied dat niet alleen de Kaspische-Zeestaten maar ook het geheel van Centraal-Azië omvat. Bijzondere politieke identiteiten, behoeften en belangen wegen door bij het tekenen van zo een regionale kaart. Deze externe actoren beschouwen het gebied van Centraal-Azië en de Zuidelijke Kaukasus als een integrale entiteit, uitgaande van hun eigen veiligheidsbelangen. Tot deze belangen kunnen de Russische militaire en politieke veiligheidsaangelegenheden (de Zuidelijke gordel van het Russische Nabije Buitenland²⁰) of voornamelijk de energie- en economische beveiliging (de visie van de Europese Unie op dit gebied) behoren. Deze kaart kan ook getekend worden uitgaande van culturele en historische criteria, zoals in het geval van Iran en Turkije. De afbakening van de regio is tegelijkertijd 'onder-inclusief' (waarbij bijvoorbeeld de Noordelijke Kaukasus of bepaalde etnische groepen worden uitgesloten) en 'over-inclusief' (waarbij bijvoorbeeld de Kaspische regio of zelfs geheel Centraal-Azië wordt ingesloten). Met hun eigen veiligheidsoverwegingen en economische belang in gedachten, houden deze externe machten zich niet bezig met specifieke conflictpatronen of problemen van onderontwikkeling die momenteel juist cruciaal

zijn voor de Kaukasische staten. De notie van zelfvoorziening – opgevat als een endogeen bepaalde autonome ontwikkeling²¹ – is niet inbegrepen in de integratieretoriek die gebaseerd is op zo een brede definitie van de regio. Het feit dat de verschillende externe machten die in de regio aanwezig zijn, integratievoorstellen naar voren brengen met verschillende culturele inhoud, met verschillende geografische oogmerken en die zich richten op verschillende beleidsdomeinen, is niet bevorderlijk voor de integratie.

In deze context moet vermeld worden dat Rusland beschouwd moet worden én als een externe actor én als een interne speler in de Kaukasus. Omwille van duidelijke geografische redenen (de Noordelijke Kaukasus) en historische erfenissen (Rusland als een koloniale macht en het delen van een gemeenschappelijk Sovjetverleden met de Zuidelijke Kaukasische staten), kan Rusland niet beschouwd worden als een externe actor in het gebied in dezelfde mate als de Europese Unie, de Verenigde Staten, Iran of Turkije. Maar bepaalde criteria zoals de bescherming van zijn zuidelijke grenzen, waarop Rusland zijn langetermijnbeleid in de Kaukasus heeft ingesteld en waarnaar het consequent zijn activiteiten in het gebied uitvoert, zijn gebaseerd op belangen die buiten de regio liggen.

De uitsluitend praktische vormen van Kaukasische integratie die een beperkt succes hebben ondervonden, zijn diegene die een sterke ondersteuning vanuit de Westerse staten en door het Westen gedomineerde internationale instellingen hebben gekregen en waarvan de regionale oogmerken veel verder gaan dan de Kaukasus.²² De staten in de regio zijn geïntegreerd in de structuren en de politiek van de Raad van Europa, de OVSE en NATO's Euro-Atlantische Partnerschapsraad. Zij hebben een dwars-regionale infrastructuur en een communicatiebeleid ontwikkeld zoals die door de Europese Unie en de Verenigde Staten werd aanbevolen. De Westerse staten hebben tot op zekere hoogte een hegemonie over de Kaukasus ontwikkeld door de leidende rol te spelen in het opzetten van een institutioneel kader. Deze leidende rol, die gunstig is voor de Westerse economische en veiligheidsbelangen, wordt als legitimiteit aanvaard door de regeringen van landen zoals Georgië en Azerbeidzjan. Het toestemmen in de 'welwillende dominantie' door het Westen is gebaseerd op de verwachting van de leiders van deze landen dat zij zouden kunnen profiteren van het Westerse overwicht in economische, politieke en militaire middelen. Het verbinden van hun eigen veiligheidsbelangen met de belangen van het Westen door middel van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke energiepolitiek, zou in hun visie een toekomstige groei verzekeren van de voorziening in publieke goederen zoals militaire ondersteuning of wat later noodzakelijk blijkt om hun territoriale integriteit te beveiligen. De Westerse hegemonie is niettemin

beperkt. Ze mag zelfs als zwak beschouwd worden. De beperkte rol van het Westen wordt geïllustreerd door het feit dat het, ondanks zijn overwicht op militair en politiek vlak, voor de staten in de regio niet heeft voorzien in voldoende publieke goederen om hun economische ontwikkeling of hun territoriale integriteit te verzekeren. Westerse staten zijn niet geneigd om zich te laten meeslepen in gewelddadige etnische conflicten die slechts marginaal hun veiligheidsbelangen raken.

De regeringen van Azerbeidzjan, Georgië en Turkije hebben daarom getracht om de discussie over exportroutes voor Kaspische olie en gas te gebruiken om een verband te leggen tussen de Westerse energiebelangen in de regio en hun eigen veiligheidsbelangen. Deze politiek heeft geen tastbare resultaten opgeleverd wat de mogelijkheid van een directe Westerse betrokkenheid in de Kaukasus betreft. De buitenlandse investeringen in de uitbreiding van een pijplijninfrastructuur zijn tot hertoe niet gevolgd door betekenisvolle investeringen in andere economische domeinen. Zulke investeringen zijn een vereiste voor een grotere Westerse politieke en militaire penetratie van de regio. Westerse ondersteuning van de militaire opbouw kan echter niet veronachtzaamd worden. In 1999 ontving Georgië voor haar leger meer buitenlandse hulp (25 miljoen \$) dan het in haar staatsbudget op de post defensie had ingeschreven (42 miljoen lari - 21 miljoen \$) voor 2000²³. Zulke cijfers zijn niet enkel illustratief voor het relatieve belang van vreemde hulp, maar ook voor de moeilijkheden die de Georgische staat heeft om geschikte interne en externe financiering voor zijn veiligheidsbeleid te vinden.

Maar zelfs een groeiende aanwezigheid van Westerse actoren in de regio kan uit zichzelf niet voldoende zijn om institutionele regelingen voor de regionale conflicten in te voeren, die als aanvaardbaar voor de betrokken partijen beschouwd worden. Dit is te wijten aan de binnenlandse oorzaken van de interne tweestrijd in alle Zuid-Kaukasische staten. Westerse landen kunnen, zoals de minder machtige spelers uit de regio, de machtsverspreiding beïnvloeden tussen de verschillende regionale actoren zonder in staat te zijn om het patroon zelf van de lokale vijandigheden te wijzi-

gen.²⁴ Men kan alleen het conflict bevriezen totdat een politieke oplossing is gevonden. De wijziging van het conflictpatroon hangt echter voornamelijk af van de mogelijkheid van de lokale actoren om coöperatieve instituties te scheppen en van het overeenkomen van de politieke statuskwesties, wat enkel gedeeltelijk afhankelijk is van de krachtsverhoudingen tussen hen. In dit opzicht kunnen alle externe actoren in de Zuidelijke

Kaukasus als zwak beschouwd worden, afgezien van het soort hegemonische relaties die ze in de regio succesvol gevestigd hebben.

Westerse pogingen om een institutionele omgeving te vestigen die gunstig zou zijn voor regionale integratie in de Kaukasus en voor zijn eigen belangen, onderzonden serieuze tegenstand vanuit Moskou. Geconfronteerd met haar marginalisering binnen de Europese veiligheidsstructuren, heeft Rusland geweigerd om in te stemmen met een

ondergeschikte rol en om actief toestemming te verlenen voor een Westerse leiding aan haar zuidelijke grenzen. Dit bemoeilijkt nog meer de taken om een regeling in de regionale conflicten te vinden en om de Zuid-Kaukasische regio te integreren in de internationale economie. De Russische factor werkt ook de Westerse hegemonische ambities tegen en verzwakt zo de doeltreffendheid van de Westerse politiek in de regio. Het beleid van de Europese Unie in de Kaukasus illustreert goed deze stand van zaken.²⁵ De Europese Unie was niet volledig afwezig maar houdt zich wel op de achtergrond bij de politieke bemiddelingspogingen in de regio, waarbij zij de onwil van een grote meerderheid van zijn lidstaten om politieke risico's bij een regionaal treffen te lopen en hun vrees om hun relaties met Rusland in gevaar te brengen, weerspiegelde. De lidstaten die zich in de Zuidelijke Kaukasus geëngageerd hebben, willen niet dat de Europese Unie hen vervangt. De Europese Unie heeft echter zwaar geïnvesteerd in welbepaalde hulp, herstel en regionale programma's zoals Inogate en Traceca. De Europese Unie speelde een leidende rol in het vergemakkelijken van de onderhandeling over een akkoord dat procedures vastlegt voor de handel op de Traceca-route, en in het scheppen van een kaderakkoord om disputen te regelen over de rechtsbevoegdheid voor de pijplijnen. Een kader

Westerse staten zijn niet geneigd om zich te laten meeslepen in gewelddadige etnische conflicten die slechts marginaal hun veiligheidsbelangen raken.

voor politieke en economische samenwerking met landen uit de regio werd ingesteld door de Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoorden die in 1999 van kracht werden.

Het duidelijkst bleek de instemming met een leidende rol voor de Westerse landen en organisaties in de tweede helft van de jaren negentig, door de opkomst van een Zijderoutevertoog over de Kaukasische eenheid. Dit type vertoog, dat zowel door de Europese Unie als de Verenigde Staten ondersteund werd, legde het hoofdaccent voor de integratie niet op het culturele of het politieke vlak, maar op het vlak van de gemeenschappelijke economische belangen van alle staten uit de regio. Dit vertoog beantwoordde aan de nood van de staten uit de Zuidelijke Kaukasus om uit hun politieke isolatie te breken, waarin zij zich hadden bevonden gedurende de eerste vijf jaren van hun onafhankelijkheid. Dit vertoog beantwoordde ook aan hun verwachting dat economische integratie binnen de Westerse wereld de basis zou vormen voor een globale ontwikkeling. Het stelde een toekomstig perspectief voor op wat een gevarieerd transport-communicatiesysteem tussen de landen in de regio tot en met 30 landen in Azië en Europa zou meebrengen voor hun economische ontwikkeling en politieke stabiliteit.²⁶ De transportcorridor Europa-Kaukasus-Azië was een initiatief dat genomen werd door de Europese Unie in 1993. Hij doorkruist de Zwarte Zee, de Kaukasus, de Kaspische Zee en Centraal-Azië, en omzeilt Rusland. Het proces om de oude Zijderoute nieuw leven in te blazen werd ondersteund door landen zoals Japan en door internationale organisaties zoals de Wereldbank. De voornaamste bedoeling van dit project is om de Zuidelijke Kaukasus meer te integreren in de internationale markten. Maar deze vorm van integratie is niet vrij van obstakels. Enerzijds kan het vestigen van transportroutes ten zuiden van de Russische grenzen gemakkelijk door Rusland opgevat worden als een deel van het "Grote Spel" tussen zichzelf en het Westen en dus bijdragen tot de bestaande spanningen tussen Moskou en de regeringen van Georgië en Azerbeidzjan die te wijten zijn aan het actieve nastreven door de laatste van een integratieproces met de Westerse wereld op militair vlak.²⁷ Alhoewel de regeringen van de Zuidelijke Kaukasus volledig akkoord gaan met het idee van een heropleving van de Zijderoute, zijn ze, anderzijds, niet in staat om een aantal van de sleutelcommunicatieprojecten tus-

sen hun landen uit te voeren. Dit is grotendeels te wijten aan hun mislukken in het bereiken van compromisoplossingen om hun etnische conflicten te beslechten.²⁸ Geconfronteerd met het gebrek aan integratie en het mislukken in het oplossen van etnische conflicten waarvoor de Kaukasische staten zelf verantwoordelijk zijn, besliste de Europese Unie in 1999 om haar hulp in de regio te gebruiken als een hefboom en een aansporing om een begin te maken met positieve verandering. Een sterker politiek profiel en meer besliste actie van de Europese Unie kan echter de obstakels niet overwinnen die eerder vermeld werden. Externe aansporingen kunnen behulpzaam zijn voor het uitvoeren van politieke en economische hervormingen, maar de taak om het gevestigde patroon van etnische conflicten te wijzigen, moet uitgevoerd worden door de regeringen van de regio zelf.

Het op de veiligheid betrekken van de politieke relaties tussen de nationale gemeenschappen zowel op het intrastatelijk als op het interstatelijk niveau werd hierboven aangeduid als een van de hoofdredenen voor het ontbreken van vooruitgang in de regionale integratie. Externe machten hebben voornamelijk ook hun respectieve regionale veiligheidsagenda's gevolgd. De Westerse benadering van de problemen in de Kaukasus is in dit bepaald opzicht niet zo verschillend van het voormalige Sovjetbeleid. Slechts wanneer ze op de veiligheidsagenda worden gebracht, kunnen politieke en economische kwesties op beslissingsniveau aandacht krijgen. Dit wil zeggen dat etnische conflicten, economische opportuniteiten en integratieproblemen tussen de Kaukasische staten enkel aandacht kregen in Westerse hoofdsteden in zoverre zij worden opgevat als dragers van veiligheidsimplicaties voor de Westerse wereld. De pas onafhankelijke staten uit de Kaukasus hadden bijvoorbeeld niet veel te bieden als consumentenmarkten of als locaties voor Westerse kapitaalinvesteringen. Zij werden slechts deel van het "Grote Spel" wanneer de EU, Rusland en de VS energiebelangen op lange termijn te verdedigen hadden in de regio.

Het verband van de buitenlandse politiek met de veiligheid heeft relatief gelijkaardige karakteristieken als hetzelfde verband van de binnenlandse politiek zoals hierboven geschetst. Het verband van de buitenlandse economische betrekkingen met de veiligheid leidt, ten eerste, tot het onder-

schikken van de belangen van niet-staatsactoren aan staatsbelangen. Ten tweede zijn compromissen moeilijk te bereiken wanneer veiligheidsbelangen heten op het spel te staan. Ten derde leidt een op de veiligheid betrekken van een bepaalde kwestie tot het mobiliseren van buitengewone middelen. Deze drie kenmerken zijn bijvoorbeeld aanwezig in de VS-politiek in de regio. Ondanks het feit dat de zogenaamde zuidelijke route die door Iran loopt om olie en gas te transporteren vanuit de Kaspische regio naar de wereldmarkt, veel korter en goedkoper is dan de noordelijke (Russische) of de Westerse (Georgische en Turkse) routes, heeft de regering van de VS geen enkele moeite gespaard om zowel de oliecompagnieën als de regionale regeringen aan te sporen om de pijplijnprojecten van de Westerse route te ondersteunen. Compromissen waren niet acceptabel voor de regering van de VS. Een akte over sancties heeft bedrijven van de VS verboden om grote investeringen in Iran te doen. Veiligheidsbelangen op lange termijn vergemakkelijkten het mobiliseren van politieke steun in het eigen land om diplomatieke onderhandelingen te beginnen of om militaire samenwerking en economische hulp in de regio te financieren. Zo een mobiliseren van steun zou moeilijk geweest zijn zonder het op de veiligheid te betrekken.

De politiek van de Europese Unie is in dit opzicht enkel in een zekere mate verschillend van die van de Verenigde Staten. Ze neemt een veel gematigder houding tegenover het Iraanse regime aan, maar haar steun voor de Westerse transitroute wordt eveneens ingegeven door haar veiligheidsbelangen. Het is zeker waar dat de keuze voor een hoofdroute een politieke keuze is, die niet louter en alleen op basis van economische berekening gemaakt kan worden. Maar het op de veiligheid betrekken van economische keuzes in functie van een uitbreiding van de pijplijnen, die tot doel heeft om het strategisch belang van de Perzische Golf te verminderen of om het zuiden van Rusland te omzeilen (de EU is reeds in hoge mate afhankelijk van Russische energiebronnen), zal waarschijnlijk ook politieke keuzes beïnvloeden. Dit type van betrokkenheid van Westerse actoren in de regio werd door Rusland als een bedreiging opgevat, en door Georgië en Azerbeidzjan als een gunstige gelegenheid om de machtsbalans in de regio te beïnvloeden. Het vormen van een alliantie tussen Westerse landen, Georgië en Azerbeidzjan, als een gevolg van de regionale concurrentie met Rusland, is een logisch besluit uit het betrekken op de veiligheid

van de integratiepolitiek door het Westen. Dit soort beleid wordt in het algemeen voorgesteld en gelegitimeerd als de enige keuze die beschikbaar is om de huidige en toekomstige Russische bedreiging te pareren. Positieve gevolgen van deze benadering – wat de politieke stabiliteit of de economische ontwikkeling betreft – zijn echter niet te zien.

Conclusies

Dit artikel heeft de redenen onderzocht waarom de kwestie van het politieke status voor de losgescheurde regio's voor de Zuid-Kaukasische regio zo ingewikkeld is. De combinatie van twee factoren – de politisering van de etniciteit volgens het Sovjet etno-federaal kader, en het op de veiligheid betrekken van het beleid volgens een politieke traditie die zijn stevige wortels heeft in de Sovjetcultuur – werd aangeduid als een van de hoofdfactoren die een verklaring geven voor het ontstaan van geweldadige conflicten in de Zuidelijke Kaukasus na de ontbinding van de hiërarchische vorm van het Sovjetfederalisme. Deze combinatie van politieke en veiligheidsaspecten verklaart grotendeels de onverzoenlijkheid en onmogelijkheid van de leiders van de centrale regering en alsook van de secessionistische bewegingen om compromissen af te sluiten bij de onderhandelingen over de politieke status van de losgescheurde regio's. Het is niet de politisering van de etniciteit op zich die de compromisloze houding verklaart die wordt ingenomen door de oorlogvoerende partijen in de etnische conflicten alsook door de regeringen in de regionale integratiepolitiek. Het op de veiligheid betrekken van de etniciteit is een veel sterkere factor in dit opzicht. In het geval waar de etniciteit enkel met de politiek en niet met de veiligheid in verband wordt gebracht, is de weg nog open voor partijen die betrokken zijn in het sluiten van compromissen en in het toepassen van het proportionaliteitsprincipe om politieke doelen te realiseren. Het op de veiligheid betrekken is gedeeltelijk te wijten aan de politiek van machtsevenwichten die door alle actoren in de Zuidelijke Kaukasus wordt gevolgd. Elke partij die bij etnische conflicten betrokken is, kan de hoop koesteren beslissende externe steun te ontvangen. De concurrentie tussen de buurstaten Iran en Turkije, en de externe actoren Rusland, de EU en de VS hebben de moeilijkheden vergroot om compromissen in de onderhandelingsprocessen te bereiken. Een verdere moeilijkheid in deze onderhandelingen is dat deze conflicten doorheen intra- en interstatelijke

conflicten snijden. Het aanvaarden door de losgescheurde regio's van de status van een gefedereerde staat of van autonomie kan hen achterlaten als uitgesloten van de toegang tot internationale veiligheidsorganisaties en daarbij van de veiligheidsgaranties die ze juist zoeken. De status van een niet-soevereine staat – of zelfs erger: de status van een nationale minderheid – zou te hoge risico's met zich meebrengen voor de ontzetting van hun etnische gemeenschap uit de macht en zelfs voor haar overleving. Traditionele veiligheidswaarborgen worden door de betrokken partijen niet als voldoende beschouwd. Zo vergemakkelijkt dit kenmerk van de conflicten in de Kaukasus om ze in verband te brengen met de veiligheid. Een mogelijk alternatief kan in de richting van een stabiliteitspact voor de Kaukasus gezocht worden, zoals het sinds 1999 is voorgesteld door de leiders van de regio.²⁹ Zo een regeling zou de concurrentie in toom houden tussen de externe hoofdactoren en een post-conflictreconstructie vergemakkelijken. Zo een pact zou echter voorbij moeten gaan aan een interstatelijke regeling zoals het vandaag wordt bediscussieerd door de regeringsleiders (men overweegt daarvoor een kader van het G8-type dat de drie staten uit de Zuidelijke Kaukasus, de drie externe actoren Rusland, de EU en de VS en de twee buurstaten Turkije en Iran zou insluiten). De instituties die in zo een integratief kader gecreëerd moeten worden, zouden, volgens mijn persoonlijke visie, in staat moeten zijn om in een zekere mate het onderscheid te overstijgen tussen intra- en interstatelijke vormen van integratie door niet-soevereine politieke actoren erbij te betrekken. In het geval dat een federalisering van Georgië en Abchazië zou plaatsgrijpen, zouden de gefedereerde staten vertegenwoordigd zijn in regionale organisaties, waar ze in staat zouden zijn hun buitenlandse politieke bevoegdheden uit te oefenen. Zulke bevoegdheden moeten ook de veiligheid omvatten. Een regionaal forum moet in de eerste plaats een klimaat van dialoog en samenwerking bevorderen, en de communicatie over de waarnemingen van bedreigingen en de transparantie van de militaire politiek van de individuele staten vergemakkelijken. Samenwerking, dialoog, communicatie en transparantie zijn concepten die niet prominent aanwezig zijn binnen een visie op politiek die op de veiligheid betrokken is. Gezien vanuit dit perspectief kan een regionaal kader behulpzaam zijn om de etniciteit aan veiligheidsoverwegingen te onttrekken. Een depolitisering van etniciteit kan

echter niet verwacht worden van een van de institutionele alternatieven die vandaag in de regio bediscussieerd worden.

(Vertaling: Guy Quintelier)

Noten:

1. Ik wens Natella Akaba, Andrei Belyi, Viacheslav Chirikba, Michael Emerson, George Hewitt, David Tarr, Nathalie Tocci, Robert M. Cutler, J. Paul Goode, Tom Graham, Maarten Theo Jans, Irakli Laitadze, Tamara Kovziridze, Neil Melvin, Richard J. Reeve, Xiaokun Song en Alexei Zverev te danken voor hun commentaar en kritiek op dit artikel.
2. Voor een overzicht van deze conflicten in de Zuidelijke Kaukasus, zie Alexei Zverev, "Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994", in: Bruno Coppieters (ed.), *Contested Borders in the Caucasus*, VUBPress, Brussel, 1996, pp. 13-71, ook op internet: <http://poli.vub.ac.be/publi/>; Edmund Herzig, *The New Caucasus*, Pinter, London, 1999.
3. In de Sovjettraditie is de "titulaire natie" de natie die haar naam geeft aan een bepaalde politieke entiteit (unierepubliek, autonome republiek, autonome regio).
4. Deze cijfers vindt men in Herzig, op.eit., p. 66.
5. Artikel 78 van de Sovjetgrondwet van 7 oktober 1977 stelt: "Het territorium van een unierepubliek kan niet gewijzigd worden zonder haar toestemming. De grenzen tussen unierepublieken kunnen gewijzigd worden bij wederzijds akkoord van de betrokken republieken dat onderworpen is aan de ratificatie door de Unie van de Sovjet Socialistische Republieken." De grondwet van de voormalige Sovjet Unie is te vinden op internet: <http://www.uni-wuerzburg.de/law/r100000.html>.
6. In 1954 werd de rechtsbevoegdheid over het Krim-schiereiland overgedragen van de Russische federatie naar Oekraïne als een soort jubileumgeschenk aan Oekraïne om de 300ste verjaardag van de "vereniging van de Russische en Oekraïense landen" te herdenken. Cfr Paul Kolstoe, *Russians in the Former Soviet Republics*, London, Hurst & Company, p. 190.
7. Zie: Gerard J. Libaridian, *The Challenge of Statehood, Armenian Political Thinking since Independence*, Watertown/Mass., Blue Crane Books, 1999, p. 5f, 29.

8. Viacheslav Chirikba, "Georgia and Abkhazia: Proposals for a Constitutional Model", in: Bruno Coppieters, David Darchiashvili and Natella Akaba (eds), *Federal Practice. Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, Brussel, VUB Press, 2000, pp. 233-278, ook op internet: <http://poli.vub.ac.be/publi>.
9. Over het concept van 'securitisatie' ('het op de veiligheid betrekken') zie de verschillende publicaties van de auteurs van de Kopenhagen School, zoals Barry Buzan, Ole Waever en Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner, 1998. Over de Sovjet tradities in kwesties van veiligheidsbeleid, zie Bruno Coppieters, "Een Overlappende Veiligheidsagenda. Een Terugblik op de Ondergang van de Sovjet-Unie en op de Houding van de Vlaamse Vredesbeweging", in: André Mommen (ed.), *10 Jaar na de val van de muur*, Imavo, Brussel, 2000, pp. 186-207. (De Engelse term 'securization' wordt hier vertaald als "het op de veiligheid betrekken" –toelichting van de vertaler.)
10. Met de pre-Sovjet-geschiedenis van politisering en het op de veiligheid betrekken van etniciteit wordt hier geen rekening gehouden.
11. Ecologie werd bijvoorbeeld niet als een legitieme politieke kwestie aangezien totdat Gorbatsjov haar in verband bracht met veiligheid.
12. Over het onderscheid tussen een orthodox nationalisme, dat loyaal is tegenover het politieke systeem, en een onorthodox nationalisme, dat het systeem uitdaagt, zie: Rakowska-Harmstone, zoals geciteerd in Richard Sakwa, *Soviet Politics in Perspective*, Routledge, London, 1998, p. 243.
13. Zie Bruno Coppieters, "In Defence of the 'Titular Nation'. The Involvement of Intellectuals in the Georgian-Abkhaz Conflict", dat gepubliceerd wordt in Bruno Coppieters en Michel Huysseune (eds), *History, the Social Sciences and Secession*.
14. De grondwetten van Georgië en Abchazië situeren de basis van de soevereiniteit in het volk en niet in een bepaalde natie. Het concept van een titulaire natie staat niet in één van deze grondwetten. Er is echter een duidelijke contradictie tussen het concept van volkssoevereiniteit zoals het in de grondwetten wordt opgevat, en het nationale zelfbegrip van de politieke elites en hun staatsopbouwbeleid.
15. Zie de bijdrage van Bessarion Gugushvili, voormalig eerste minister van de laatste Gamsachurdia-regering en vervolgens een lid van het kabinet van ministers van de Tsjetsjeense Republiek van Ichkerië onder Dudayev: Bessarion Gugushvili, "Report on the Condition of Subethnic Groups of Megrels and Svans as a Result of the 1992 Criminal Coup d'Etat in Georgia and the War in Abkhazia", in: Antero Leitzinger (ed.), *Caucasus and an Unholy Alliance*, Vantaa, Leitzinger Books, 1997, pp. 91-107.
16. Zie Ole Waever, "Europe since 1945: Crisis to Renewal", in: Kevin Wilson en Jan van der Dussen (eds), *The History of the Idea of Europe*, London en New York, Routledge, pp. 181-193.
17. Peter Bugge, "The Nation Supreme: the Idea of Europe 1914-1945", in: Kevin Wilson en Jan van der Dussen (eds), *The History of the Idea of Europe*, op. cit., p. 145.
18. Ibid., p. 98.
19. Ibid., p. 144.
20. Eerste minister Poetin benadrukte de destabiliserende rol van de politieke Islam voor geheel Centraal-Azië en de Noordelijke Kaukasus om de Russische interventie in Tsjetsjenië in 1999 te legitimeren. Het Russisch beleid in de GOS is gebaseerd op het idee van een sterke onderlinge band in de veiligheidsbelangen tussen alle staten van Ruslands Zuidelijke Gordel.
21. Robert Cox benadrukt dat de betekenis van het woord 'zelfvoorziening' in politieke vertogen radicaal zou gewijzigd zijn in de laatste decennia van de twintigste eeuw. Het begon als een conceptuele uitdaging aan de hegemonische heerschappij in de wereldeconomie en werd dan steeds meer geassocieerd met steun van internationale organisaties aan "doe-het-zelf"-welvaartprogramma's. Zie: Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations", in: Stephen Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, p. 63.
22. Voor het volgende, zie: Bruno Coppieters, "Conclusions: The Failure of Regionalism in Eurasia and the Western Ascendancy over Russia's Near Abroad", in: Bruno Coppieters, Alexei Zverev en Dmitri Trenin, *Commonwealth and Independence in Post-Soviet Eurasia*, London, Frank Cass, pp. 191-213. Voor het concept 'hegemonie', zie ook: Lea Brilmayer, *American Hegemony. Political Morality in a One-Superpower World*, New Haven, en London, Yale University Press, 1994.

23. Sozar Subeliani, "The Georgian Army in Crisis", in: *IWPR's Caucasus Reporting Service No 19*, ontvangen via internet van op 19 februari 2000.
24. Bruno Coppieters, "Conclusions: The Caucasus as a Security Complex", in Coppieters (ed.), *Contested Borders in the Caucasus*, op. cit., p. 202. Zie ook: Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York - London, Harvester Wheatsheaf, 1991 p. 214.
25. Over de EU-politiek in de Zuidelijke Kaukasus, zie: Bruno Coppieters, "Western Security Policies and the Georgian-Abkhazian Conflict", in: Coppieters, Darchiashvili en Akaba, op. cit., pp. 21-57; CW Blandy, *Rebirth of the Great Silk Road. Myth or Substance?*, Conflict Studies Research Centre, February 1999. Het huidige artikel concentreert zich op de EU-politiek om de zwakte van de niet-regionale machten aan te tonen bij het vestigen van hegemonische relaties in de Kaukasische regio. Het zou natuurlijk evenzeer mogelijk zijn om een gelijkaardige zwakte in de VS-politiek aan te tonen.
26. Over het Georgische politieke vertoog over het Traceca-type van regionale integratie, zie: Eduard Shevardnadze, *Great Silk Route*, Tbilisi, Georgian Transport System, 1999.
27. De Europese Commissie heeft de bewering betwist dat Traceca bedoeld was om de Russische belangen te benadelen. Het nieuwe communicatiesysteem zou het overvolle transportsysteem doorheen Rusland verlichten. Zie: Noyan Tapan, 27 August 1998 zoals geciteerd door *Turkistan-Newsletter*, Vol. 98-148, 1 September 1998. De Russische experten en officiële vertegenwoordigers betwistten, op de conferentie in Bakoe in september 1998, de bewering dat het Traceca-programma meer kostenbesparend zou zijn dan het transport door Rusland. Zie: *Turkistan Newsletter*, Vol. 98-154- 9 September 1998. Over de Russische alternatieve routes: zie Blandy, op. cit, pp. 26-35.
28. John Thornhill van de *Financial Times* beschrijft levendig de vertoning die de Azerische en Armeense presidenten in Davos opvoerden: "Juist naast elkaar op het podium gezeten spraken de twee presidenten, die eens gezworen vijanden waren, gloedvol over het herinleggen van de historische zijderoute en het brengen van welvaart in de Kaukasus en Centraal Azië." Zij drukten echter ook hun oneinigheid uit over de mogelijkheid om een pijplijn doorheen het betwiste gebied van Nagorno-Karabach te leggen. Armenië weigerde om "land te ruilen voor pijplijnen". *Financial Times*, 29/30 januari 2000.
29. Over dit alternatief, zie: Bruno Coppieters, "A Regional Security System for the Caucasus", in: *Caucasian Regional Studies*, Vol. 5, Issue 1&2, <http://poli.vub.ac.be/publi>, en: Sergiu Celac, Michael Emerson en Nathalie Tocci (eds.), *A Stability Pact for the Caucasus. A Consultative Document of the CEPS Task Force on the Caucasus*, Brussel, Centre for European Policy Studies, 2000, op internet: <http://www.ceps.be>.