

Het Russische pad naar het Westen

**De mislukte poging van Rusland tot versterking van de CVSE ten
tijde van de Boedapest-bijeenkomst in 1994**

Naam Student: Luuk Dijkema
Studentnummer: 3871568
Naam Docent: dr. C. Klep
Aantal woorden: 8795

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inleiding | 2 |
| 1. Rusland in aanloop naar Boedapest | 6 |
| 1.1. Binnenlandse situatie Rusland | 6 |
| 1.2. Russische buitenlandse ambities en de rol van de CVSE | 10 |
| 2. Rusland binnen de CVSE: een realist binnen een liberale orde | 15 |
| 2.1 Het Russische voorstel en de problematiek hiervan | 16 |
| 2.2 Boedapest: Russisch verlies of een investering in de toekomst? | 23 |
| Conclusie | 28 |
| Literatuurlijst | 32 |
| Bijlagen: | 34 |
| Shustov V., DOC. 645/94 ,2 september 1994, CSCE-secretariaat | |

Inleiding

De relatie tussen Rusland en het Europa heeft altijd een belangrijke rol gespeeld in de geschiedenis. Beide zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. De verhouding tot elkaar kent echter een ambigu karakter. Europese naties hebben constant rekening moeten houden met Rusland en in tijden van oorlog heeft Rusland een bepalende invloed gehad. Toch is er tussen Europa, met name West-Europa, en Rusland een kloof. Tijdens de Koude Oorlog is deze sterker geworden, met het IJzeren Gordijn als tastbaar voorbeeld hiervan. Ondanks de kloof is Rusland altijd betrokken gebleven bij de ontwikkelingen binnen Europa.

Een belangrijke ontwikkeling binnen de eigentijdse geschiedenis is de opkomst van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). In 1975, tijdens de détente van de Koude Oorlog, sloten vijfendertig landen het Helsinki Pact, waarmee de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), als voorloper van de OVSE, van de grond kwam. Deze conferentie zou aan de hand van bijeenkomsten als diplomatieke arena dienen waarbinnen de deelnemende landen in dialoog konden gaan en afspraken konden maken die de vrede in Europa ten goede zouden komen. De kracht van de CVSE werd met name bepaald door de deelname van zowel West-Europese als Oost-Europese staten die via dit platform nader tot elkaar konden komen.

Tijdens de bijeenkomsten van de CVSE werden, op basis van consensus, afspraken gemaakt tussen de deelnemende lidstaten binnen drie verschillende dimensies: Conflictpreventie en veiligheid, samenwerking op economisch en ecologisch vlak en de mensenrechten als derde dimensie. De Sovjet-Unie en de Verenigde Staten bonden zich aan het Helsinki Pact voor een veiliger Europa. Voor de West-Europese naties was de deelname van de Sovjet-Unie vooral interessant. Met de CVSE waren diplomatieke betrekkingen tussen West- en Oost-Europa nu beter mogelijk.

De CVSE heeft zich sinds 1975 verder ontwikkeld. De eerste 10 jaar stonden de CVSE-bijeenkomsten voornamelijk in het teken van de mensenrechten maar de prioriteiten zijn daarna meer in de richting van een

concept van pan-Europese veiligheid geschoven.¹ De val van de Sovjet-Unie en de daarmee gepaard gaande opkomst van democratieën in Oost-Europa brachten bij de deelnemende lidstaten de behoefte om de CVSE meer bevoegdheden te geven om de stabiliteit in Europa te behouden. In 1990 kwamen de lidstaten tot een akkoord dat het *Charter of Paris for a new Europe* werd gedoopt. De inleiding van dit akkoord maakt duidelijk hoeveel belang de lidstaten zagen bij nieuwe afspraken over een sterkere CVSE:

*Europe is liberating itself from the legacy of the past. The courage of men and women, the strength of will of the peoples and the power of the ideas of the Helsinki Final Act have opened a new era of democracy, peace and unity in Europe.*²

De CVSE moest een prominente rol gaan spelen bij conflictpreventie en stabiliteit in de regio. Na de *Charter of Paris* begonnen de lidstaten zich meer uit te spreken over een grotere rol van de CVSE, met meer eigen bevoegdheden, die adequaat kon reageren op nieuwe conflicten of misstanden binnen lidstaten.

De CVSE, vanaf 1994 de OVSE, heeft zich qua omvang verder uitgebreid en kent momenteel zevenenvijftig deelnemende landen. Echter, de huidige OVSE verkeert in een crisis. Hoewel de OVSE achttien lopende missies in zeventien landen heeft, is het bij drie van de laatste vijf ministeriële bijeenkomsten van de OVSE niet gelukt om tot een gezamenlijke verklaring te komen.³ Daarnaast heeft de OVSE financiële problemen en is ze onderbemand.⁴ Een belangrijke factor hierin is de veranderende houding van Rusland. Het huidige Rusland heeft grote kritiek op de functionaliteit van de OVSE. Rusland stelt dat de OVSE niet genoeg daadkracht heeft en wordt overvleugeld door andere organisaties, zoals de NAVO en de EU, waar Rusland geen zeggenschap in heeft. Daarnaast beschuldigt

¹ A. D. Rothfeld, 'The Evolution of the Helsinki Process', *OSCE ODIHR Bulletin* 3 (1995) 3, 2-7, aldaar 2.

² *Charter of Paris for a New Europe*, Parijs 1990, <http://www.OSCE.org/node/39516>, 1.

³ W. Zellner, 'Russia and the OSCE: from high hopes to disillusionment', *Cambridge Reviews of International Affairs* 18 (2005) 3, 1-14, aldaar 1.

⁴ E.J. Stewart, 'Restoring EU-OSCE Cooperation for Pan-European Conflict Prevention', *Contemporary Security Policy* 29 (2008) 2, 266-284, aldaar 269.

Rusland de OVSE van partijdigheid in het voordeel van West-Europese landen.⁵ De afnemende participatie van Rusland binnen de OVSE is zorgelijk, niet alleen voor de organisatie maar ook voor het behouden van goede diplomatieke betrekkingen tussen West-Europa en Rusland.

De kritische houding van Rusland ten opzichte van de OVSE is niet van alle tijden geweest. Een groot deel van de jaren '90, na de val van de Sovjet-Unie, heeft Rusland zich actief opgesteld binnen de CVSE en had het de ambitie om van de CVSE een sterke organisatie te maken. Rusland heeft na de val van de Muur onder leiding van president Boris Yeltsin via multilaterale organisaties het herstel ingezet om weer te kunnen optreden als grootmacht in de wereld.⁶ De CVSE was voor Rusland een belangrijke organisatie omdat deze de potentie had de groeiende invloed van de NAVO en de EU binnen Europa tegen te gaan. De CVSE was voor Rusland extra interessant vanwege haar activiteiten in voormalige Sovjetrepublieken. Via een sterkere CVSE kon het als grote speler binnen de organisatie meer invloed uitoefenen. De ambities voor een sterkere CVSE bleken echter een frustrerend project te zijn voor Rusland. Tegen het einde van de 20^{ste} eeuw sloeg de vaak positieve retoriek van Rusland met betrekking tot de OVSE om in een kritischer toon.⁷

Een belangrijk keerpunt in de overgang van Ruslands positieve houding ten opzichte van de OVSE naar een kritische houding is de bijeenkomst in Boedapest in 1994. Tijdens deze bijeenkomst werden de ideeën van een sterkere CVSE, die zich sinds Parijs 1990 hadden ontwikkeld, besproken en heeft Rusland gepoogd meer autoriteit te geven aan de organisatie. De inzet van Rusland was echter niet genoeg om de CVSE te versterken. Dit terwijl er wel degelijk animo was onder de lidstaten voor een dergelijke versterking.

In de aanloop naar de CVSE-bijeenkomst in Boedapest in 1994 heeft Rusland zich meerdere keren uitgesproken over een mogelijke verdere

⁵ E. Kropatcheva, 'Russia and the role of the OSCE in European security: a "Forum" for dialog or a "Battlefield" of interests?', *European Security* 21 (2012) 3, 370-394, aldaar 376.

⁶ T. Hopf, 'Russia's Foreign Policy 1945-2000', in: R.G., Suny, *The Cambridge History of Russia* (Cambridge 2010), 662-705, aldaar 704.

⁷ V. Ghebali, 'Growing Pains within the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations', *Cambridge Reviews of International Affairs* 18 (2005) 3, 375-388, aldaar 376.

institutionalisering van de CVSE. Hierin stond het niet alleen. Duitsland, Nederland, Frankrijk en Amerika opperden ook een versterking van de CVSE. Toch is er niets van dit plan terechtgekomen. De West-Europese landen besloten zich meer te richten op de uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie, waardoor de invloed van Rusland op het gebied van veiligheidsbewaring binnen Europa gereduceerd werd. Andere pogingen van Rusland om de OVSE een grotere rol te geven in de Europese veiligheidsbewaring waren niet succesvol. De terugtrekking van de OVSE in het Kosovo-conflict gevolgd door de NAVO-bombardementen, die fel bekritiseerd werden door Rusland, hebben geleid tot een omslag in de houding van Rusland ten opzichte van de OVSE.

Hoe heeft Rusland in de aanloop naar de CVSE-bijeenkomst in Boedapest getracht zijn plannen tot een sterke CVSE met meer bevoegdheden te bewerkstelligen en wat bracht andere landen tot het afwijzen van deze plannen? Was het plan van Rusland voorbestemd om te falen? Hoe zijn de onderhandelingen over de mogelijke vergroting van de OVSE verlopen? Het verloop van het plan van Rusland om de OVSE sterker te maken, zal de focus zijn van deze scriptie, waarin de focus met name gericht is op de diplomatieke handelingen die zijn geïnitieerd binnen de OVSE. De bijeenkomst in Boedapest in 1994 en zijn aanloop blijkt een belangrijk onderdeel van het onderzoek te zijn. Centraal staat wat de ambities van Rusland waren en hoe ver deze van de uiteindelijke uitkomst staan. Hierbij is het ook van belang om het algehele succes van de Boedapest-bijeenkomst te bepalen om de Russische invloed in perspectief te kunnen zetten. Ook zal aan de hand van Russische mediaberichten gekeken worden hoe de pers reageerde op diplomatieke ontwikkelingen van Rusland binnen de CVSE en andere organisaties zoals de NAVO. Vanuit het perspectief van de media komt naar voren welke prioriteiten er binnen Rusland werden gesteld. Zo bleken de uitbreiding van de NAVO en de situatie in de voormalige Sovjetrepublieken een terugkomend thema te zijn in de media wat aanduidt dat dit belangrijke punten waren voor Rusland.

1. Rusland in aanloop naar Boedapest

De omschakeling van de Sovjet-Unie naar de Russische Federatie begin jaren '90 was een moeizaam proces. De nieuwe regering moest constant rekening houden met interne krachten die gericht waren op de terugkeer van een communistische staat of met nationalistische gevoelens die het toenmalige Rusland als 'zwak' en 'apathisch' zagen en een meer assertieve houding van de overheid wilden zien. Yeltsin had als eerste president van de Russische Federatie de taak om Rusland weer op de been te krijgen. Dit moest zowel binnenlands als buitenlands gebeuren. De sterke vermindering van invloed van Rusland op de voormalige Sovjetstaten was een tegenslag voor de nieuwe federatie als grootmacht. Vanuit het binnenland waren zowel de communisten als de nationalisten niet tevreden met de sociaal- democraten onder leiding van Yeltsin. Rusland leek als verliezer uit de Koude Oorlog te zijn gekomen. Dit sentiment was ook aanwezig bij verschillende delen in het leger die zich moeilijk konden vinden in de besluiten van bovenaf.

Om het gedrag van Rusland in aanloop naar de Boedapest-bijeenkomst goed te kunnen begrijpen is het van belang om de Russische politiek onder de loep te nemen. Yeltsin en zijn minister van buitenlandse zaken Andrei Kozyrev moesten vaak rekening houden met onder meer hun politieke tegenstanders en de wanorde binnen het leger. Voor de buitenwereld leek dit niet altijd even duidelijk, wat wellicht heeft geleid tot een ongenueanceerd beeld van de nieuwe federatie.

1.1 Binnenlandse situatie Rusland

Voordat Yeltsin president werd, was Gorbatsjov als leider van de Sovjetunie bezig geweest met diepgaande hervormingen die gericht waren op democratisering. Een belangrijke drijfveer hiervoor was het terugwinnen van

vertrouwen binnen en buiten de Sovjetunie.⁸ De voormalige Sovjetstaten kregen onder Gorbatsjov meer vrijheid, de media kreeg meer ruimte waardoor ze kritischer over de staat kon schrijven en er werd sterk bezuinigd op het defensieapparaat, gepaard met een afname van militaire missies. Tevens kreeg het ministerie van buitenlandse zaken meer bevoegdheden op het gebied van buitenlandse betrekkingen dan de andere bestaande organisaties, zoals het ministerie van defensie en verscheidene parlementaire comités.⁹ Kozyrev was van 1990 tot 1996 de minister van dit departement en heeft een belangrijk aandeel gehad in de internationale ambities van Rusland in aanloop naar de Boedapest-bijeenkomst.

Het ministerie van buitenlandse zaken, met name Kozyrev zelf, moest zich echter vaak verantwoorden tegenover de verschillende comités binnen de Doema, het Russische parlement. Yeltsin en Kozyrev werden via deze comités, gecombineerd met de permanente oppositie in de Doema, gedwongen om rekening te houden met hun politieke tegenstanders en de achterban daarvan.¹⁰ Deze tegenstand kwam voornamelijk vanuit de communistische en nationalistische hoek. Op 19 januari 1994 beschreef de *Nezavisimaya gazeta* de uitdagingen waar Yeltsin en Kozyrev mee te maken hadden voor de uitvoering van hun buitenlands beleid:

*And so the lines are clearly drawn for confrontation between the Duma, on the one hand, and the President and his Foreign Minister, on the other, in virtually all areas of foreign policy. The parliamentary committee [on geopolitics] is certain to approach geopolitical issues from a neo-imperial position [...]*¹¹

Yeltsin had te maken met een sterke en felle oppositie. In 1991 wist hij nog een coup van de conservatief-communistische kant af te slaan. De vele hervormingen en de verzwakking van Rusland hadden een politieke situatie gecreëerd waarin Yeltsin de sentimenten bij de oppositie sterk in acht moest nemen bij zijn besluitvorming.

⁸ Hopf, 'Russia's Foreign Policy 1945-2000', 699-700.

⁹ Ibidem 702.

¹⁰ M. Karpov, 'The Duma and Russian Federation Foreign Policy', *The Current Digest of the post-Soviet Press* 46 (1994) 3, 1-28, aldaar 26.

¹¹ Karpov, 'The Duma and Russian Federation Foreign Policy' 26.

Dit was niet alleen het geval binnen de Doema en verschillende comités. Het Russische leger had sinds het aantreden van Gorbatsjov te maken met vele hervormingen en bezuinigingen. Yeltsin zette het beleid van Gorbatsjov voort, maar kreeg te maken met een leger waarvan de loyaliteit nog niet direct bij de nieuwe regering lag. Verschillende delen binnen het leger hadden weinig met de veranderingen die Rusland onderging en geloofden nog in de Sovjetunie als legitieme machtige staat, wat leidde tot militaire acties die niet in lijn lagen met de wensen van Yeltsin's regering.¹² Het onafhankelijk handelen van de 14^{de} divisie in de Dniestr-regio en de moeite om deze divisie onder controle te krijgen is sprekend voor de wanorde binnen het leger.¹³

De binnenlandse situatie is belangrijk voor een beter begrip van de handelingen van Rusland bij zijn poging tot een versterking van de OVSE. Rusland werd meerdere malen geconfronteerd met het feit dat het zich zonder overleg mengde in conflicten. Daarnaast was het onzeker welke richting Rusland op zou gaan. De communisten in het land waren niet van plan hun hoop in de terugkeer van de Sovjetstaat op te geven, iets wat de mislukte coup in 1991 en de constitutionele crisis in 1993 duidelijk maakten. Deze onzekerheid werd ook gevoeld door andere OVSE-lidstaten. Stanislaw Ciosek, de Poolse ambassadeur in Rusland van 1989-1996, sprak met Kozyrev tijdens een ontmoeting tussen beiden, waarin hij deze onzekerheid verwoordde:

*I don't think there is any direct threat from Russia. But can the Russians themselves – not the politicians, but ordinary people – tell me what is going to happen in their country one, two or five years from now?*¹⁴

¹² H. Hurlburt, 'Russia, The OSCE and European Security Architecture', *Helsinki Monitor* 6 (1995) 2, 5-20, aldaar 16.

¹³ C. Neurich, 'Russia and the OSCE- The Influence of Interested Third and Disinterested Fourth Parties on the Conflicts in Estonia and Moldova', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1 (2001), 1-17, aldaar 3-4. Vanaf september 1991 was de 14^{de} divisie gestopt met het aannemen van bevelen vanuit Moskou en besloot ze zelf tot actie over te gaan. Pas toen een nieuwe generaal, gestuurd vanuit Moskou, de leiding overnam, kon de 14^{de} divisie weer onder controle gebracht worden.

¹⁴ I. Grudinina, 'Russia proposes its own Version of a concept of European security', *The Current Digest of the post-Soviet Press* 46 (1994) 8, 1-25, aldaar 13.

De reactie van Ciosek is niet meer dan logisch. Een land dat geen geschiedenis kent als democratische staat kan op weinig vertrouwen rekenen van andere landen. Rusland zat in aanloop naar de Boedapest-bijeenkomst midden in zijn poging om te transformeren van een totalitaire staat tot een democratie. Hoewel er met de hervormingen van Gorbatsjov een hoopvolle weg was ingeslagen, lieten incidenten als de mislukte coup en de Russische inmenging in het conflict in Moldavië zien dat de weg naar een volwassen democratie nog lang was.

Een zelfde reactie op de moeizame hervormingen binnen Rusland is terug te zien in het jaarlijkse rapport van het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken aan het Congres over de vorderingen van de OVSE en zijn deelnemende lidstaten. In dit rapport, uitgegeven op 1 juli 1995, worden de hervormingen die Rusland doorvoert positief neergezet, maar met een kritische toon. Hoewel het rapport na de Boedapest-bijeenkomst uitkwam, is de toon van deze interessant, omdat het zowel de hoop als de scepsis over de veranderingen in Rusland duidelijk uitte:

Russia's overall implementation of OSCE commitments during 1994-95 was fair. The lack of respect for international humanitarian norms and principles of human rights in Russia's military operation in Chechnya is of deep and continuing concern to the U.S. government and international community¹⁵ [...] Freedom of assembly, association, religion, speech and media are generally respected in Russia, although many important acts of legislation in these areas have still not been passed [...] Russia continues to maintain its station in the OSCE communications network and is using the station for receipt and transmission of notifications pursuant to the Vienna Document. The Russian military is facing a painful process of reform, made more difficult by funding shortages and a lack of consensus about the direction these reforms should take [...]¹⁶

¹⁵ In December 1994, na de Boedapest-bijeenkomst, werden Russische troepen naar Tsjetsjenië gestuurd om de door het 'land' uitgeroepen onafhankelijkheid terug te draaien. Dit tot groot ongenoegen van de internationale politiek.

¹⁶ '33rd OSCE report: Implementation of the Helsinki Final Act, *Bureau of European Affairs* (1 juni 1995), <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/bureaus/eur/releases/950701OSCEReport.html>.

Uit het rapport is op te maken dat Amerika de pogingen van de Yeltsin-regering om meer vrijheden te creëren toejuichte maar tegelijkertijd erkent dat dit niet zonder slag of stoot ging. De wetten die deze vrijheden mogelijk maken moesten nog doorgevoerd worden. Op militair gebied trok het rapport dezelfde conclusie. De zorgen over de militaire acties van Rusland zijn groot maar ondertussen beseft Amerika dat de hervormingen die nodig zijn binnen het leger tijd en geld kosten.

Rusland onder Yeltsin was bezig met hervormingen tot een meer democratische staat, tot genoegen van andere landen. Tegelijkertijd bleef de argwaan voor een terugval aanwezig. De tijd zou moeten leren of Rusland in staat was een volwassen democratie te worden. Het wantrouwen en de slechte reputatie van Rusland bleken een belangrijke factor te zijn voor de moeizame integratie van Rusland in de internationale politiek.

1.2 Russische buitenlandse ambities en de rol van de CVSE

De val van de Sovjetunie sloeg een deuk in het imago van Rusland als wereldmacht. Met de afname van Russische invloed in Oost-Europa en de verzwakte militaire kracht was er weinig over van het imperium dat ooit de Sovjetunie was. In de twee jaar na de val van de Sovjetunie was Rusland er niet direct op gericht om zich weer als grootmacht te laten rekenen. Binnen Europa was Gorbatsjov's voornaamste focus de invloed van Rusland in de voormalige Sovjetrepublieken terug te dringen.¹⁷ Toenadering tot de rest van de wereld was de andere prioriteit voor Rusland. Ook Yeltsin geloofde hierin. Binnen de Russische politiek valt het beleid van Yeltsin en zijn minister Kozyrev binnen de middenstroom van het politieke spectrum. Zij zagen de weg naar wederopbouw via multilaterale organisaties in plaats van enkel toenadering tot het westen, zoals de liberalen het liever zagen, of een koers die gericht was op het tegengaan van de Amerikaanse dominantie, zoals de conservatieven het wilden.¹⁸

Anders dan Gorbatsjov legden Yeltsin en Kozyrev meer belang bij toenadering tot Oost-Europa. In 1991, het eerste jaar van Yelstin's presidentschap, werd de Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS)

¹⁷ Hopf, 'Russia's Foreign Policy 1945-2000', 697.

¹⁸ Ibidem 702.

opgericht. Dit was een samenwerking tussen een aantal voormalige Sovjetrepublieken, inclusief Rusland, op politiek en economisch gebied. Toch was vooral de conservatieve vleugel kritisch over het buitenlands beleid van Yeltsin. De GOS besloeg namelijk maar een klein gedeelte van het oude territorium van de voormalige Sovjetunie. Een belangrijke criticus van het 'apathische' Oost-Europabeleid van Kozyrev was Andranik Migranyan. Migranyan was een Russische politicus die tijdens Yelstin's regeerperiode actief was als adviseur op het gebied van buitenlandse betrekkingen. In een tweedelige open brief in de *Nezavisimaya gazeta* uitte hij zijn ideeën over het belang van een intensievere toenadering tot de voormalige Sovjetrepublieken:

In the very near future, the Near Abroad will become the first proving ground for testing the strength of the partnership relations between Russia, the US, and the other Western partners and the various parties' readiness to understand and take into account one another's vital interests.¹⁹

Migranyan gebruikte de term *Near Abroad*, waarmee hij verwees naar de voormalige Sovjetrepublieken. De verwaarlozing van deze regio's door Rusland had meerdere problemen opgeleverd en het was Ruslands plicht om een grotere rol hierin te spelen.²⁰ Zo zei hij dat de terugtrekking van Rusland in deze voormalige Sovjetgebieden had geleid tot onduidelijkheid van de grenzen, waardoor er spanningen tussen militanten en de samenleving waren ontstaan. Een afwezigheid van Rusland versterkte de instabiliteit in deze regio's.²¹ De ideeën van Migranyan reflecteerde de verschillende conflicten die zich in de vroege jaren '90 hebben afgespeeld in de voormalige Sovjetunie.

Migranyan maakte een sterk punt over het belang van de Russische betrokkenheid in de *Near Abroad*. In dezelfde uitgave van de *Current Digest of the Post-Soviet Press* sprak Kozyrev over het gewenste beleid voor Rusland en de rol die Rusland moest spelen als grootmacht in de regio's. Net als Migranyan

¹⁹ A. Migranyan, 'Russia and the Near Abroad pt II', *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 (16 maart 1994) 7, 1-23, aldaar 10-11.

²⁰ A. Migranyan, 'Russia and the Near Abroad pt I', *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 (9 maart 1994) 6, 1-26, aldaar 3.

²¹ Migranyan, 'Russia and the Near Abroad pt. 1', 2-3.

benadrukte Kozyrev dat Rusland zich uit zijn isolement moest werken en zich actiever moest opstellen voor meer stabiliteit en bescherming van Russische minderheden binnen de regio's.²² In de open brief kwam ook een concept bovendien hoe hij de stabiliteit wilde behouden en de Russische minderheden wilde beschermen:

The mechanism of new ties with the West is still far from perfect. So far, no "consultation reflex" that would continuously ensure the timely consideration of mutual interests has been developed. In a number of situations – the Tajik, Georgian and Yugoslav– we are having to exert considerable effort to ensure Russia's position and the understanding and assistance of the UN and the CSCE. We propose that the Group of Seven countries [G7] and other leading powers agree on a strategy of long-term mature partnership.²³

Kozyrev gaf met de voorbeelden van Georgië, de Tajik-regio en Joegoslavië aan dat Rusland een centrale rol had in deze conflicten, die tot zijn *Near Abroad* horen. Hij riep tevens ook op om de internationaalpolitieke mechanismes, die nog steeds imperfect waren, te verbeteren, waarbij een rol was weggelegd voor de grootmachten binnen de VN en de CVSE. Het ontbreken van een 'consultation reflex' was een interessante vermelding van Kozyrev. Hij leek hier te doelen op een mechanisme waarin bij het uitbreken van conflicten snel overleg plaats kon vinden en snel een gepaste reactie kon komen. De term 'consultation reflex' lijkt een eerste aanzet van Kozyrev tot een concreet voorstel voor de versterking van de CVSE.

De open brief was gericht aan het Russische volk ter verduidelijking van de positie van de regering op het gebied van buitenlandse betrekkingen. De brief was waarschijnlijk bedoeld als geruststelling tegenover de negatieve sentimenten onder de oppositie. Een belangrijke kwestie waarin de conservatieve tak van de oppositie veel druk op de Yeltsin-regering kon zetten, was de uitbreiding van de NAVO naar het oosten. De NAVO werd door de conservatieve oppositie nog steeds vanuit een Koude Oorlogs perspectief gezien,

²² A. Kozyrev, 'Kozyrev offers brief for Yeltsin's foreign policy', *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 (9 maart 1994) 6, 1-26, aldaar 5.

²³ *Ibidem* 5.

waarbij ze als militair mechanisme een existentiële bedreiging vormde voor de toenmalige Sovjetunie. Na de val van de Sovjetunie probeerden landen als Polen en de Baltische staten, die een slechte ervaring kenden met Rusland, zich aan te sluiten bij de NAVO. De dreiging van een uitbreiding van de NAVO moest geneutraliseerd worden zonder af te stappen van het pad van de multilaterale diplomatie.

Drie belangrijke doelstellingen zijn nu te herkennen in het buitenlands beleid van Rusland in aanloop naar Boedapest. De vraag naar een actievere houding van Rusland in de voormalige Sovjetgebieden, zoals Migranyan deze verwoordde, bracht nieuw leven in de Russische interesse in Oost-Europa. De stabiliteit in de *Near Abroad* moest hersteld worden en Rusland als regionale grootmacht moest hier een groot aandeel in krijgen. Daarmee verbonden was de bescherming van Russische minderheden in voormalige Sovjetgebieden. De Sovjetgeschiedenis was hierbij niet te ontkennen en Rusland moest zijn verantwoordelijkheid nemen door opnieuw relaties aan te gaan met deze regio. De derde belangrijke doelstelling was het opvangen van de uitbreiding van de NAVO naar het oosten toe. Dit probleem was voer voor de conservatieve oppositie en de angst onder het volk voor een NAVO aan de Russische grens moest worden weggehaald.

Yeltsin en Kozyrev kozen voor de multilaterale weg en de CVSE leek voor hen de best mogelijke oplossing voor de drie kwesties die Rusland uitdaagden. Een van de hoofdpijlers bij de oprichting van de CVSE in 1975 was gericht op de mensenrechten en op de Helsinki-bijeenkomst in 1992 werd een Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden ingesteld die zich moest richten op etnische spanningen binnen een land. Daarnaast waren alle voormalige Sovjetrepublieken en alle NAVO-lidstaten aangesloten bij de CVSE. Dit maakte de CVSE een mechanisme om de Russische belangen te kunnen behartigen. Daarbij kwam dat sinds de ondertekening van de Charter van Parijs in 1990 verschillende CVSE-lidstaten nadrukkelijk interesse toonden in een versterking van de CVSE voor een verbetering van de veiligheid.²⁴ De NAVO-bijeenkomst in Brussel op 2 december 1993 was het eerste podium waar Kozyrev zijn concept

²⁴ E. Decaux, 'CSCE institutional Issues at the Budapest conference', *Helsinki Monitor* 5 (1994) 3, 18-26, aldaar 18.

voor een versterkte CVSE uiteenzette. Dit concept herhaalde Kozyrev tijdens een conferentie tussen Polen en Rusland op 23 februari 1994:

First of all, Moscow proposes that the North Atlantic Cooperation Council (NACC)²⁵ be transformed into an independent structure of military-political cooperation, but one that is closely linked to the CSCE. Under this proposal, the CSCE is assigned the role of coordinator of the efforts of NATO, the European Union, the Council of Europe, the Western European Union and the CIS in the areas of strengthening and stability and security, peacekeeping and protecting the rights of national minorities in Europe. The NACC, for its part, is to be turned into an independent body with a small secretariat – as the minister put it, into “a peacekeeping laboratory”.²⁶

Een dergelijke hervorming van niet alleen de CVSE, maar ook andere internationale organisaties, zou een pan-Europees mechanisme creëren waarin Rusland als volledig deelnemend lid zou functioneren. Door alle organisaties binnen een werkend mechanisme te plaatsen, zou de directe dreiging van een uitbreidende NAVO van de baan zijn aangezien de NAVO niet meer op eigen houtje zou kunnen handelen

Het voorstel van Kozyrev was in potentie zeer ambitieus en hiervoor ook problematisch. Het concept van Kozyrev maakte duidelijk dat Rusland grote plannen had voor een nieuwe, daadkrachtige CVSE. Voor de NAVO was het idee dat zij binnen een mechanisme zouden komen waarin de CVSE en een onberekenbaar Rusland invloed konden hebben op hun besluitvorming geen aantrekkelijke. Het zou lastig blijken voor Kozyrev om de NAVO-leden hiervan te overtuigen. Echter, dit was slechts een eerste concept van de visie van Rusland betreffende een pan-Europees veiligheidsmechanisme.

²⁵ De NACC was een organisatie binnen de NAVO die in 1991 was opgericht om verdere toenadering tussen NAVO-leden en landen die zich voorheen aan het Warschaupact hadden gebonden. De organisatie kwam in veel aspecten overeen met de CVSE.

²⁶ Grudinia, 'Russia proposes its own version of a concept of European Security', 13.

2. Rusland binnen de CVSE: een realist binnen een liberale orde

Het Russische voorstel voor een versterking van de CVSE ten behoeve van een pan-Europees concept voor de veiligheid en samenwerking bleek een te ambitieus initiatief te zijn. Dit heeft deels te maken met de structuur van de CVSE en de Russische benadering van dit systeem. De CVSE is vanaf zijn oorsprong een systeem geweest dat een besluitvorming heeft op basis van consensus. Dit heeft veel mogelijk gemaakt in de eerste jaren van de CVSE omdat lidstaten niet hoefden te vrezen 'overruled' te worden, waardoor dialogen tussen Oost en West op een vrije manier gevoerd konden worden. De CVSE was hierdoor een internationale organisatie die niet zozeer op knellende internationaalrechtelijke banden, maar op normen was gebaseerd. Het doel van grotere veiligheid binnen de grenzen van de CVSE werd vanaf het begin af aan geaccepteerd door elk deelnemend lid, waardoor elk soort kwestie besproken kon worden binnen de CVSE.²⁷ Deze kwesties kunnen worden opgedeeld in *high-issue* en *low-issue*. *High-issue* politiek zijn kwesties die de status-quo tussen staten aan kunnen tasten, waar *low-issue* politiek meer sociale, economische en milieukwesties omvat.²⁸ De consensus-structuur van de CVSE is toegankelijker voor *low-issue* politiek dan voor *high-issue* politiek.

Toen na de bijeenkomst van Parijs in 1990 werd gesproken over een versterking van de CVSE bleek dit lastig te realiseren te zijn. De consensusnorm die voorheen had bijgedragen aan betere diplomatieke banden tussen Oost en West stond een versterking van de CVSE nu in de weg. Het plan van Yeltsin en Kozyrev om Rusland binnen een sterkere CVSE opnieuw een grootmacht in de internationale politiek te maken, kon vanaf het begin rekenen op tegenstand. Los van de inhoud van de Russische voorstellen, was de CVSE niet gebouwd voor het verwezenlijken van eigenbelangen. De poging van Rusland om de CVSE te gebruiken, was een logische stap van het land, dat met de val van de Sovjetunie een kans zag zich opnieuw te vestigen in de internationale politiek onder de

²⁷ Kropatcheva, 'Russia and the role of the OSCE in European security' 373.

²⁸ Ibidem 372.

andere grootmachten. Bij de aanvang van de Boedapest-bijeenkomst sprak Yeltsin over de unieke kans die de leiders van CVSE-landen hadden:

For the first time in its entire history, our continent has a real chance to acquire unity. Missing that chance would mean forgetting the lessons of the past and jeopardizing the future...²⁹

Hoewel er binnen de CVSE een gemeenschappelijk idee tot hervorming en versterking was, zoals de Charter van Parijs en het Helsinki-document duidelijk hadden gemaakt, bleken de Russische ideeën niet in lijn te liggen met de rest van de lidstaten.

2.1 Het Russische voorstel en zijn problematiek

Wat deed Rusland om zijn ambities voor een sterkere CVSE mogelijk te maken? En hoe werden deze ideeën ontvangen bij andere lidstaten binnen de CVSE? Vanaf het moment dat Kozyrev aan de buitenwereld zijn pan-Europese concept duidelijk maakte, heeft Rusland zowel binnen als buiten de CVSE laten zien dat het gericht was op het creëren van een multilateraal systeem voor de Europese veiligheid op basis van diezelfde CVSE. Het voorstel van Kozyrev werd in de aanloop naar Boedapest verder uitgewerkt met een aantal ideeën voor concrete veranderingen. Het Russische voorstel zou echter te ambitieus blijken.

Binnen de CVSE was Rusland vooral gericht op het uitwerken van zijn pan-Europese concept. Om de CVSE als overkoepelend orgaan te gebruiken, moest de besluitvorming binnen de organisatie meer gericht zijn op snellere en effectievere actie zonder dat het consensusprincipe zou verdwijnen. Een verklaring afkomstig de Russische CVSE-delegatie, onder leiding van Vladimir Shustov, over het Russische idee van een versterkte CVSE, maakt duidelijk hoe een dergelijke versterking vorm moest krijgen:

The gist of it is to enhance the ability to take prompt action (operational effectiveness) in CSCE activities while preserving the fundamental principle of consensus.

²⁹ B. Yelstin, 'A Common Security Space', *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 (5 december 1994) 49, 1-31, 9.

*In our opinion, this could be achieved by setting up within the CSCE a governing body of limited composition along the lines of the United Nations Security Council – a CSCE Executive Committee.*³⁰

Shustov stelde een besluitvormend comité voor dat een vergelijkbare vorm als de VN Veiligheidsraad heeft en waarin Rusland als permanent lid vertegenwoordigd zou zijn. Hoewel dit Russische voorstel vooropstelde dat de consensus zou blijven gelden, impliceerde het ook dat het zwaartepunt van invloed binnen de CVSE binnen dit uitvoerend comité zou liggen.

In het voorstel van Shustov werden twee punten met extra zorgvuldigheid besproken en het is in deze zorgvuldigheid waar de problematiek van het Russisch voorstel lag. Het eerste belangrijk punt was de benadrukking van Shustov dat Rusland op geen enkele manier wilde proberen een hiërarchisch systeem van internationale organisaties op te zetten met de CVSE bovenaan. Shustov benadrukte dat de voorgestelde hervorming gericht was op coöperatie en coördinatie tussen de verschillende internationale organisaties binnen Europa en Centraal-Azië.³¹ Het punt dat Shustov hier maakte was problematisch omdat het impliceerde dat de voorgestelde herstructurering van de CVSE gepaard moest gaan met nieuwe afspraken over de samenwerking met andere organisaties. Organisaties zoals de NAVO, waar Rusland geen volledig lid van was. De ministeriële bijeenkomst van de NAVO in Brussel op 2 december 1994, drie dagen voor de Boedapest-bijeenkomst, maakte duidelijk dat de besluitvorming van de NAVO op geen enkele manier beïnvloed mocht worden van buiten de organisatie:

*We are working towards an intensification of relations between NATO and its Partners on the basis of transparency and on an equal footing. NATO's right to take its own decisions, on its own responsibility, by consensus aiming its members will in no way be affected.*³²

³⁰ V. Shustov, 'DOC. 645/94' (2 september 1994), 1-6, aldaar 4.

³¹ Shustov, 'DOC 645.94', 3.

³² NATO, *Final Communiqué*, Ministeriële Raad Brussel 2 december 1994, NATO M-NAC-2(94)116, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c941201a.htm>, punt 8.

De NAVO-leden benadrukten dat samenwerking met andere internationale organisaties nodig was. De verklaring maakte echter duidelijk dat zij niet bereid waren om hun besluitvorming van buitenaf te laten beïnvloeden. Dit besluit van de NAVO had niet direct invloed op de onderhandelingen binnen de CVSE over een versterkte structuur. Echter, de leden van de NAVO lieten met deze verklaring wel zien dat zij nog niets zagen in het creëren van een pan-Europees mechanisme waarin alle internationale organisaties met elkaar verbonden waren met daarin een cruciale rol voor de CVSE. Dit was een probleem voor Yeltsin en Kozyrev, die met de druk vanuit de oppositie over de dreiging van een uitbreidende NAVO geen vorderingen hadden gemaakt in het oplossen van dit probleem.

Het tweede problematische punt binnen het Russische voorstel besloeg het idee van een uitvoerend comité. Over een dergelijk comité zegt Shustov het volgende:

[...] - a CSCE Executive Committee. Prompt action is the only motivation for our proposal. The introduction of it, of course, does not pursue the aim of trampling on the rights of any participating State. You can be sure that the countries making up this body would give consideration to the opinions of other States represented in the CSCE.³³

Zoals hierboven al vermeld is, zou met dit voorstel het zwaartepunt van invloed bij dit comité liggen en het principe van consensus binnen de CVSE op de schop worden genomen. De besluitvorming via consensus was een van de basisprincipes van de CVSE en het creëren van een uitvoerend comité was een grote verandering. Op de Helsinki-bijeenkomst van 1992 waren afspraken gemaakt die aangaven dat een dergelijke versterking van de CVSE in principe wel noodzakelijk was.³⁴ Rusland was echter de enige die heil zag in een dergelijk comité. De Boedapest-verklaring 'Towards a Genuine Partnership in a New Era' vermeldt bij punt 6 in het hoofdstuk over een versterking van de CVSE het volgende:

³³ Shustov, DOC 645.94 3-4.

³⁴ Helsinki Document 1992 The Challenges of Change, <http://www.osce.org/node/39530>, Hoofdstuk 1, 6-9.

3. *The Heads of State or Government have directed that the future role and functions of the CSCE will include the following:[...] 6. to serve, based on **consensus rule** (eigen benadrukking), as the inclusive and comprehensive forum for consultation, decision-making and co-operation in Europe...*³⁵

De consensus regel zou tijdens de Boedapest-bijeenkomst niet veranderd worden. Hoewel er na de Boedapest-bijeenkomst verder is gesproken over een dergelijke consensus-minus-één regel die van toepassing zou zijn bij acute conflicten of bij ernstige schending van mensenrechten, was het Russische voorstel een te grote structuurverandering voor de CVSE.³⁶

De grote structuurverandering die Rusland via de multilaterale weg weer terug zou brengen binnen de internationale politiek als grootmacht en die de acties van de NAVO binnen een meer voorspelbaar mechanisme zou krijgen, bleek dus te ambitieus. De belangen die Rusland had in de voormalige Sovjetrepublieken, de stabiliteit hiervan en de bescherming van de Russische minderheden, moesten volgens Rusland ook via een daadkrachtigere CVSE beter aangepakt worden. Shustov bepleitte in grote lijnen een vergroting van het Departement van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, met meer bevoegdheden tijdens speciale missies.³⁷ Op dit punt behaalde Shustov wel succes. In hoofdstuk acht van het Boedapest-document werd de vergroting van dit departement neergelegd, waarmee de invloed van dit orgaan binnen de permanente raad en binnen CVSE-missies werd vergroot. Daarnaast kreeg het departement een grotere rol in de samenwerking met andere internationale organisaties.³⁸ Deze versterking van de CVSE binnen de dimensie van mensenrechten kan gezien worden als *low-issue* politiek. Hoewel de belangen op het gebied van mensenrechten wel degelijk belangrijk werden geacht, zijn het geen kwesties die de status-quo van staten konden beïnvloeden. Hierdoor was

³⁵ Budapest Document 1994 Towards a Genuine Partnership in a New Era, <http://www.osce.org/mc/39554?download=true>, Hoofdstuk 1, 1-4, aldaar 1.

³⁶ Voor de consensus-minus-één regel zie: Decaux, "CSCE institutional Issues at the Budapest conference", 23. De nadruk op de consensus regel toont aan dat de CVSE-lidstaten niet bereid dit principe overboard te gooien.

³⁷ Shustov, DOC 645.94 5.

³⁸ Boedapest Document 1994, 27.

het binnen een systeem als de CVSE makkelijker om consensus te bereiken op dergelijke *low-issue* punten.

Voor de grotere stabiliteit in de voormalige Sovjetrepublieken stelde Shustov de betrokkenheid van een derde-partij bij conflicten voor. Daarnaast wilde Shustov dat Rusland en de GOS een leidende rol kregen in de vredesmissies binnen de regio's van de voormalige Sovjetunie.³⁹ De prominente rol van Rusland in deze regio's onderbouwde Shustov eerder in een opiniestuk in de *Helsinki Monitor*. Hierin maakt hij duidelijk hoe Rusland nog steeds verbonden is met de regio's van de voormalige Sovjetunie:

*Everything occurring within the proximity of our borders, in the republics of the former Soviet Union, is of vital interest to Russia. Because of the close historic, political, cultural and other relationships with its neighbours, Russia cannot have and indeed has no moral right to ignore their requests for help in peacekeeping efforts.*⁴⁰

Daarnaast stelde Shustov dat de akkoorden die de GOS had gesloten over Russische betrokkenheid in conflicten binnen de GOS voldeden aan internationale procedures zoals deze met name in het VN Charter waren afgesproken.⁴¹ Shustov leek hiermee de actieve rol van Rusland in de voormalige Sovjetgebieden te rechtvaardigen tegen eerdere kritiek vanuit voornamelijk Westerse landen over het unilateraal handelen van Rusland. In dezelfde uitgave van de *Helsinki Monitor* werd er geschreven over de verontrustende berichten van mensenrechtenschending in de conflicten waar Russische troepen aanwezig waren. Daarnaast leek Rusland zich niet als onpartijdige partij te gedragen.⁴² Een van de conflicten besloeg de gevechten in de Dniestr-regio. Hiervan was bekend dat de Russische overheid veel moeite had om eigen bataljons in deze regio onder controle te krijgen. Hoewel de rapporten van mensenrechtenorganisaties uit deze gebieden zorgelijk waren, kon er niet gesproken worden van een

³⁹ Shustov, DOC 645.94 6.

⁴⁰ V. Shustov, 'Peacekeeping in the CSCE: The Russian View', *Helsinki Monitor* 5 (1994) 2, 7-10, aldaar 8.

⁴¹ Shustov, 'Peacekeeping in the CSCE', 10.

⁴² E. Dailey, 'Russian Armed Forces in the 'Near Abroad'', *Helsinki Monitor* 5 (1994) 2, 11-19, aldaar 18-19.

doelbewuste Russische strategie aangezien het leger in hoge mate eigenstandig en gewelddadig optrad.

De zorgen over mensenrechtenschending door Rusland en de verantwoording van Shustov zijn tekenend voor de vaak moeizame samenwerking tussen Rusland en de CVSE bij conflicten in de voormalige Sovjetunie. Binnen de CVSE is Rusland, in aanloop naar Boedapest, minder bereid geweest dialogen aan te gaan over vredesmissies naar conflicten die zich bij de Russische grens afspeelden.⁴³ Zoals Shustov schreef, werkte Rusland via akkoorden gesloten binnen de GOS en hield het hier minder rekening met de CVSE. Dit terwijl de conflicten zich binnen CVSE-lidstaten voltrokken. Hoewel Rusland dus wel aandrang op een daadkrachtiger mechanisme voor vredesbewaring binnen de CVSE, was het minder bereid rekening te houden met multilaterale dialogen binnen de CVSE.

In de maand voor de Boedapest-bijeenkomst werd nogmaals duidelijk hoe moeizaam de samenwerking tussen Rusland en de CVSE was. Over het in 1992 uitgebroken conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan in de Nagorno-Karabach regio werd er binnen de CVSE een vredesoverleg in Minsk gehouden. Dit overleg werd geleid door Frankrijk, Rusland en Amerika en was gericht op het voorkomen van verdere geweldsuitbraken in de regio. In aanloop naar de Boedapest-bijeenkomst in 1994 had dit vredesproces zich verder ontwikkeld tot de Minsk-groep en speelde een belangrijke rol in het ontwikkelen van procedures voor conflictpreventie.⁴⁴ In november 1994 uitte Rusland zijn frustraties over de Minsk-groep. In een artikel in de *Nezavisimaya gazeta* bepleitte het Russische ministerie van buitenlandse zaken dat Rusland onvoldoende speelruimte had wegens belangen van andere leden van de Minsk groep:

Moscow thinks that its dissatisfaction with the Minsk Group's activity is warranted in that the CSCE Minsk Group includes countries that have their own political ambitions and geopolitical interests. They are trying to deprive Russia of the right to participate in

⁴³ Hurlburt, 'Russia, The OSCE and European Security Architecture', 12.

⁴⁴ <http://www.osce.org/mg/108306> (2 januari 2015).

*the peace process on its own. As a result, Russia is in effect questioning the possibility of cooperating with the CSCE on the Karabakh issue.*⁴⁵

In deze verklaring van het Russische ministerie van Buitenlandse Zaken komt duidelijk de claim op Russisch *Near Abroad* naar voren. Het idee dat andere landen binnen de CVSE vanuit hun eigenbelang werken en daarmee Rusland tegenwerken in deze regio heeft een paradoxaal karakter. Rusland verweet andere landen het nastreven van 'persoonlijke' interesses terwijl hetzelfde door Rusland werd gedaan. Deze verklaring is een voorbeeld voor de moeilijke houding van Rusland binnen de CVSE. Het claimde via een multilaterale weg te willen werken, maar wanneer dit vanuit de andere CVSE-lidstaten aan Rusland werd gevraagd, leverde dit problemen op.

In de Boedapest-verklaring ontbreekt dan ook een dergelijk concept over een leidende rol van Rusland en de GOS in de vredesbewaring binnen de regio's van de voormalige Sovjetunie. De moeizame samenwerking tussen Rusland en andere CVSE-leden in aanloop naar Boedapest en de verwijten van unilateraal handelen, gepaard met een dubieuze rol van Russische militairen in conflictgebieden, heeft ertoe geleid dat er binnen de CVSE niet genoeg vertrouwen was om Rusland een grotere rol te geven in de conflicten binnen de *Near Abroad*.

De punten binnen het voorstel van Shustov die geen succes hadden, vallen alle drie in de categorie van *high-issue* politiek. De versterking van de CVSE conform het door Rusland gewenste beeld was te ingrijpend om te accepteren. De NAVO was niet bereid een deel van haar bewegingsvrijheid op te geven voor een Rusland dat zich nog niet genoeg bewezen had als partner waarmee goed samen te werken viel. De CVSE-lidstaten waren op dit moment nog niet klaar voor deze potentieel ingrijpende voorstellen en voor Yeltsin en Kozyrev leken hun multilaterale ambities steeds moeilijker te verwezenlijken.

⁴⁵ A. Mekhtiyev, 'Karabakh Settlement: Moscow still wants to be Chief Player', *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 (10 november 1994) 46, 1-26, aldaar 10.

2.2 Boedapest: Russisch verlies of een investering in de toekomst?

Het Russische voorstel voor een krachtigere CVSE met een prominente rol voor Rusland werd niet gehoord door andere lidstaten tijdens de Boedapest-bijeenkomst. De kwestie over de nieuwe rol die de CVSE zou moeten krijgen, stond wel bovenaan de agenda en de CVSE werd wel degelijk in bepaalde opzichten versterkt. Op de Boedapest-bijeenkomst werd besloten de CVSE om te toveren tot de OVSE, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Tevens werd afgesproken om bij de volgende bijeenkomst, twee jaar later in Lissabon, nogmaals de rol van de OVSE in het creëren van een gemeenschappelijk en omvangrijke veiligheidsmodel binnen Europa te bespreken.⁴⁶ De Boedapest-bijeenkomst, waar dus weinig succes werd behaald door Rusland, leek met deze afspraak niet het einde te zijn voor de Russische ambities. Was de Boedapest-bijeenkomst dan wellicht een eerste stap voor Rusland? De hedendaagse situatie, waarin Rusland weinig inzet toont binnen de OVSE, maakt duidelijk dat Rusland uiteindelijk niet zijn doel heeft weten te bereiken om zichzelf binnen de multilaterale instituties weer als grootmacht te laten tellen. Een korte analyse van de Russische reacties na Boedapest en de uitkomsten van de Lissabon-bijeenkomst in 1996 laat zien dat de negatieve resultaten voor Rusland op de Boedapest-bijeenkomst inderdaad niet werden omgezet naar eerste stappen richting succes, maar juist de eerste stap bleken in een Russisch verlies van interesse in de OVSE.

Binnen Rusland werd de Boedapest-bijeenkomst als een grote nederlaag gezien. Het merendeel van de media concludeerde dat Rusland niets uit de bijeenkomst had weten te halen. De media was met name teleurgesteld in het falen van Yeltsin en Kozyrev om een verdere uitbreiding van de NAVO naar het oosten te stuiten. Op 7 en 8 december kwamen de *Izvestia*, de *Sevodnya*, de *Nezavisimaya Gazeta* en de *Pravda* met negatieve conclusie over de Boedapest-bijeenkomst:

⁴⁶ Boedapest Document 1994, 6.

The Budapest summit of the Conference on Security and Cooperation in Europe was marked by ruin for Russian diplomacy's hopes of preventing the East European states from entering NATO.⁴⁷

The East European countries that used to be members of the Soviet bloc have, in effect, succeeded in humiliating Russia at the Budapest summit of the Conference on Security and Cooperation in Europe.⁴⁸

[...] the US president, as we know, put principal emphasis on the forthcoming expansion of NATO[...] Thus, Russia, with its claims to CSCE supremacy in peacekeeping in the region, had the unrealizable nature of its hopes pointed out in a completely unambiguous way⁴⁹

The most important thing is that in Budapest the NATO countries completed the post-Soviet redivision of the world and drew new borders for "their Europe"... It is clear that after this the OSCE, even in the form of the CSCE, serves no purpose[...]⁵⁰

De Russische media concludeerden dat het falen in het tegenhouden van de NAVO-uitbreiding de belangrijkste factor was voor het slechte resultaat bij de Boedapest-bijeenkomst. Rusland had hierop, behalve dan het uitspreken van zijn zorgen, geen enkele invloed gehad. De *Rossiiskaya gazeta* was daarentegen een stuk positiever over de Boedapest-bijeenkomst. Zij meende juist dat het resultaat een eerste stap was naar een betere integratie tussen Rusland en het Westen:

The conclusion stated in the subhead above (the History of the Post-Soviet World is beginning in Budapest) will most likely be reached by future analysts, who will have a much calmer atmosphere than we, the contemporaries of the breakup of the bipolar model

⁴⁷ Auteur onbekend, 'Budapest Has Seen Brighter Days for Our Diplomacy', *Izvestia*, 7 december 1994, in: *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 49, 1-31, aldaar 10.

⁴⁸ D. Volkov, 'You Can't Come and Play in My Yard', *Sevodnya* 8 december 1994, in: *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 49, 1-31, aldaar 11.

⁴⁹ M. Karpov, 'Sunrise for NATO, Sunset for CSCE?', *Nezavisimaya Gazeta* 8 december 1994, in: *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 49, 1-31, aldaar 11.

⁵⁰ V. Bolshakov, 'Russia Caught in Pincers', *Pravda* 7 december 1994, in: *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 49, 1-31, aldaar 12.

*of the world, do for assessing the basic stages in the development of a new world order after the Soviet Union's departure from the international political arena.*⁵¹

De auteur, Vladimir Kuznechevsky, voorspelde dat Rusland en het Westen elkaar nodig zouden hebben in het kader van de Europese veiligheid en dat de Boedapest-bijeenkomst een goed begin was.

Buiten Rusland waren de meningen over de Boedapest-bijeenkomst ook verdeeld. *The OSCE Chronicle* stelde net als de meeste Russische kranten dat de kwestie van NAVO-uitbreiding en het uitblijven van een gemeenschappelijk akkoord hierover de bijeenkomst overschaduwde.⁵² Het artikel stelt verder dat de afgesproken hervormingen vrij weinig voorstelden en dat de belangrijkste afspraak, 'CSCE First', die de CVSE als organisatie prioriteit gaf in het oplossen van regionale conflicten, op het laatste moment uit de verklaring was gehaald. Hierdoor verviel eigenlijk het hele hoofdstuk over de rol van de nieuwe OVSE in de samenwerking met andere internationale organisaties.⁵³ De verandering van naam van de CVSE naar de OVSE is volgens het artikel een nutteloze hervorming geweest. Tevens stelde *The OSCE Chronicle* dat de instelling van een nieuwe Permanente Raad en ook nieuwe de Hogere Raad slechts een verandering van naam inhield: ze hadden immers nog steeds dezelfde functies als het (voormalige) Permanente Comité en het Comité van Hoge Ambtenaren.⁵⁴ Het artikel heeft gelijk over de enigszins nietszeggende naamveranderingen. Het Boedapest-document bevestigt inderdaad dat de naamsverandering van de CVSE in de OVSE op geen enkele manier het karakter van de organisatie of de functies van de instituties zal wijzigen.⁵⁵

In dezelfde uitgave van de *Helsinki Monitor* over de Boedapest-bijeenkomst werd er juist geconcludeerd dat de media zich teveel had gefocust op de NAVO-uitbreidingskwestie en op het conflict in Bosnië, waar in beide

⁵¹ V., Kuznechevsky, 'Program for Europe in the 21st Century', *Current Digest of the Post-Soviet Press* 46 (8 december 1994) 49, 1-31, aldaar 12.

⁵² OSCE Chronicle (auteur onbekend), 'The CSCE/OSCE Summit Meeting in Budapest ended in "Failure"', *Helsinki Monitor* 6 (1995) 1, 66-72, aldaar 66.

⁵³ OSCE Chronicle, 'The CSCE/OSCE Summit Meeting in Budapest ended in "Failure"', 67.

⁵⁴ Ibidem 67.

⁵⁵ Boedapest document 1994, 15.

gevallen geen akkoord was gekomen, terwijl andere afspraken juist wel degelijk belangrijk waren voor een verdere institutionalisering van de OVSE.⁵⁶ Met de verdere institutionalisering van de CVSE, met name de komst van de Permanente Raad en de Hogere Raad, zouden de komende bijeenkomsten een ander karakter krijgen, waarin meer politieke daadkracht aanwezig zou zijn.⁵⁷ Dit was onder meer te danken aan de versterking van de functie van de tijdelijke Voorzitter die nu ook de bevoegdheid kreeg om zaken aan de orde te stellen bij de Permanente Raad.⁵⁸ Ook zou er succes zijn geweest in acutere zaken zoals de betrokkenheid van de CVSE in het Nagorno-Karabach conflict, deze zijn echter niet van belang voor deze scriptie. Echter, de CVSE/OVSE was nog steeds een organisatie die zijn besluitvorming op basis van consensus bepaalde. Hierdoor was de versterking van een aantal functies binnen de organisatie op zich weinig waard.

Tevens werd er in het zelfde artikel veel waarde gezien in het besluit om in Lissabon opnieuw het idee van een gemeenschappelijk veiligheidsmodel, het concept van een pan-Europees mechanisme met daarin een rol voor de OVSE, te bespreken en verder uit te werken. In Lissabon zou de waarde van toekomstige OVSE-bijeenkomsten worden bepaald.⁵⁹ In het Lissabon-document van 1996 werd uiteindelijk opnieuw verwezen naar toekomstige bijeenkomsten voor een verdere uitwerking van dit gemeenschappelijk veiligheidsmodel:

*Our work on the Security Model is well under way and will actively continue. We instruct our representatives to work energetically on the Security Model and invite the Chairman-in-Office to report to the next Ministerial Council in Copenhagen.*⁶⁰

Twee jaar na Boedapest wisten de lidstaten van de OVSE dus nog geen akkoord te bereiken over een dergelijk model. Dit tot frustratie van Rusland. Hoewel Rusland na de deceptie van de Boedapest-bijeenkomst nog steeds vasthield aan de behoefte om de OVSE een grotere rol te geven in het idee van

⁵⁶ J. Borowski, 'The Budapest Summit Meeting', *Helsinki Monitor* 6 (1995) 1, 5-17, aldaar 8.

⁵⁷ Borowski, 'The Budapest Summit Meeting', 11.

⁵⁸ Ibidem 6.

⁵⁹ Ibidem 17.

⁶⁰ Lissabon document 1996, <http://www.osce.org/node/39539>, hoofdstuk 1, 4-14, aldaar 12.

een gemeenschappelijk veiligheidsmechanisme binnen Europa, werden er geen grote stappen gemaakt in de ontwikkeling van dit mechanisme. De onderhandelingen tussen Rusland en andere OVSE-lidstaten verliepen moeizaam en zonder succes.⁶¹ In 1996 trad Kozyrev af als minister van Buitenlandse Zaken en nam Yevgeny Primakov het over. Onder Primakov focuste Rusland zich minder op de OVSE en meer op directe afspraken tussen Rusland en de NAVO.⁶²

⁶¹ Ghebali, 'Growing Pains at the OSCE', 377.

⁶² Zellner, 'Russia and the OSCE', 392.

Conclusie

De CVSE was als diplomatiek middel groot geworden tijdens de Koude Oorlog. Het had na 1975 de dialoog tussen West en Oost-Europa versterkt vanwege zijn niet bindende karakter. Binnen de CVSE werden afspraken gemaakt op basis van consensus, hierdoor konden vele onderwerpen besproken worden, aangezien elke lidstaat de vrijheid had om bepaalde voorstellen af te wijzen. Met het einde van de Koude Oorlog was er een mogelijkheid om de CVSE te transformeren als internationale organisatie voor de veiligheid en samenwerking binnen Europa. De CVSE leek hiervoor een geschikte organisatie aangezien elk Europees land lid was van de CVSE. Vanaf 1990 werden dergelijke gesprekken gevoerd voor een versterking van de CVSE. De Boedapest-bijeenkomst in 1994 zou het moment zijn waarop gesproken zou worden over hoe een dergelijke versterking van de CVSE eruit moest gaan zien. Verscheidene landen zagen heil in dit plan, waaronder Rusland.

De val van de Sovjetunie had voor Rusland een grote impact gehad. Een groot deel van de voormalige Sovjetregio's was niet meer onder directe invloed van Rusland. Gorbatsjov had met zijn gematigde beleid de voormalige Sovjetrepublieken (groten)deels ontdaan van Russische invloed. Dit veranderde toen Yeltsin president werd. Yeltsin was de eerste president van de Russische Federatie en had als ambitie om Rusland weer als grootmacht te laten meespelen binnen de internationale politiek. Dit moest vooral gebeuren via de multilaterale weg. Via internationale organisaties moest Rusland zijn plek tussen de grootmachten terugwinnen. Dit plan kende echter een aantal obstakels. Tijdens Yeltsins machtsperiode was er veel interne verandering. De komst van een parlementaire democratie in Rusland had als gevolg dat de nieuwe postcommunistische Russische overheid rekening moest houden met een oppositie waaraan het zich moest verantwoorden via de Doema. Yeltsin, en zijn minister van buitenlandse zaken Kozyrev, moesten vaak rekening houden met een conservatieve oppositie die wantrouwig was naar het Westen en niets zag in Yeltsin's multilaterale ambities. Dit was niet alleen zorgelijk voor Yeltsin zelf maar ook voor andere landen. Rusland kende een onzekere toekomst en hoewel er positief werd gereageerd op de liberale hervormingen van de overheid bleef

er onzekerheid over de toekomst van Rusland. De politieke onrust had ook invloed gehad op het Russische leger. Een aantal delen binnen het leger waren in de eerste jaren van Yeltsin niet loyaal aan de nieuwe overheid en het kostte de president veel moeite om deze eenheden onder controle te krijgen. Dit resulteerde in Russische militaire acties die niet per se gesteund werden door de overheid. De onzekerheid van de toekomst van Rusland en de incidenten binnen het Russisch leger droegen bij andere CVSE-lidstaten bij aan een gebrek aan vertrouwen. Dit zou voor Yeltsin en Kozyrev een blijvend probleem worden in aanloop naar de Boedapest-bijeenkomst.

Yeltsin en Kozyrev zagen de CVSE en de discussie over een mogelijke CVSE-versterking als ideale weg naar een sterk Rusland binnen een multilateraal systeem. Een sterkere CVSE met Rusland als invloedrijke deelnemer kon een aantal problemen van Rusland op buitenlands gebied oplossen. Allereerst was de dreigende uitbreiding van de NAVO naar het oosten van Europa een doorn in het oog voor Rusland. De NAVO was tijdens de Koude Oorlog hét militaire blok tegen de Sovjetunie en die sentimenten waren niet zomaar verdwenen, zeker niet nu de NAVO-grenzen zich richting de Russische grens bewogen. Daarnaast was een uitbreiding van de NAVO voer voor de oppositie die hiermee druk kon zetten op Yeltsin en Kozyrev. Ten tweede was er de hernieuwde interesse van Rusland in de voormalige Sovjetregio's. Deze regio's werden geteisterd door verschillende conflicten en veel Russische politici opperden dat Rusland de verantwoordelijkheid zou nemen om stabiliteit te creëren. Daarnaast moesten Russische minderheden in deze gebieden beschermd worden tegen discriminatie, zo was het veelgehoorde argument.

Een sterke CVSE kon voor alle drie de kwesties de oplossing zijn. Rusland besloot in aanloop naar de Boedapest-bijeenkomst een sterke CVSE te creëren die verbonden zou worden met andere internationale organisaties. Voor Rusland was de verbintenis met de NAVO vooral van belang. Een NAVO die verbonden was aan de CVSE en in bepaalde mate door de CVSE gecontroleerd kon worden, zou de dreiging van een 'vijandige' organisatie aan de grenzen van Rusland kunnen wegnemen. Dit plan voor de CVSE zou echter te ambitieus blijken. De structuur van de CVSE, als organisatie gebaseerd op consensus, was een van de redenen dat Rusland zoveel moeite had met het verwerkelijken van zijn ideeën

over een pan-Europese veiligheidsorganisatie. Binnen een organisatie die zijn besluitvorming baseert op consensus is het lastig om eigenbelangen te kunnen nastreven. Dit is met name het geval als deze belangen de status quo van andere lidstaten dreigen te veranderen.

In zijn doel om de CVSE tijdens de Boedapest-bijeenkomst te versterken, kwam Rusland met een voorstel tot hervorming. Rusland opperde dat er een Uitvoerend Comité zou moeten worden ingevoerd dat de besluitvorming effectiever zou maken. Dit zou echter een einde maken aan het principe van consensus binnen de CVSE, een principe waar weinig landen bereid waren om afstand van te doen. Een tweede voorstel besloeg de integratie met andere organisaties. De CVSE moest een organisatie worden die de samenwerking met en tussen andere internationale organisaties zou coördineren. Dit zou echter inhouden dat organisaties als de NAVO beperkt zouden worden in hun handelingsvrijheid. De NAVO liet vier dagen voor aanvang van de Boedapest-bijeenkomst weten dat zij zich op geen manier wilde beperken in haar besluitvorming door andere organisaties. Deze twee Russische voorstellen hadden dus weinig kans van slagen. Het vertrouwen in Rusland was te laag om te accepteren dat zij een grote rol zou krijgen in een nieuw pan-Europees veiligheidsmechanisme. Yeltsin sprak andere CVSE-lidstaten aan op het feit dat nu het moment was om Europa binnen een sterk CVSE te plaatsen. Rusland had echter te weinig laten zien en was voor andere CVSE-lidstaten een te grote onzekerheid om mee in zee te gaan. Recente daden van Rusland binnen de Minsk-groep bevestigden voor velen dat Rusland multilaterale ambities had slechts om zijn eigen belangen te behartigen.

De ambities voor een sterkere CVSE werden tijdens de Boedapest-bijeenkomst niet verwezenlijkt. Hoewel er in bepaalde *low-issue* kwesties wel succes werd bereikt, was het plan van Rusland een te grote ingreep. Na de Boedapest-bijeenkomst bleef Rusland voor een sterkere CVSE/OVSE maar dit was niet zijn enige prioriteit. De OVSE had Rusland weinig goeds gebracht waardoor Rusland steeds minder interesse kreeg in het creëren van een pan-Europees veiligheidsmechanisme.

Rusland leed bij veel landen onder een gebrek aan vertrouwen. Dit was logisch, vooral bij landen die lange tijd onder het Sovjetregime hadden geleden.

De twee jaar die Yeltsin had als president waren niet genoeg om dit vertrouwen te herstellen. Daarnaast liet Rusland zich nog steeds niet altijd van zijn goede kant zien. Het kwam meerdere malen in opspraak door het onrechtmatig militair ingrijpen bij verschillende conflicten. Hoewel de aansprakelijkheid niet volledig bij de Russische overheid lag, hebben deze acties afbreuk gedaan aan de reputatie van de nieuwe Russische federatie. Als de structuur van de CVSE als geheel wordt bekeken, kan er echter gezegd worden dat er meerdere factoren waren die de plannen van Rusland hebben tegengewerkt. Het consensusprincipe binnen de CVSE is een van deze factoren geweest. Het uitblijven van een gemeenschappelijk veiligheidsmodel in welke vorm dan ook bewijst dat geen enkel land in staat was om dit soort grote hervormingen binnen de CVSE tot een succesvol einde te brengen. Tevens moet de conclusie zijn dat andere internationale organisaties, hoewel er wel animo voor samenwerking is geweest, niet bereid waren om zich te binnen een aangepaste structuur te binden aan de CVSE. Rusland kon hier geen invloed op uitoefenen.

Literatuurlijst

Primaire bronnen:

Budapest Document, 'Towards a Genuine Partnership in a New Era', Boedapest 21 december 1994, OSCE, <http://www.osce.org/mc/39554?download=true> (3 januari 2016)

Current Digest of the Post Soviet-Press XLVI

Charter of Paris for a New Europe, Parijs 1990, OSCE, <http://www.OSCE.org/node/39516> (3 januari 2016)

Lissabon document, Lissabon december 1996, OSCE, <http://www.osce.org/node/39539> (4 januari 2016)

Shustov V., DOC. 645/94 ,2 september 1994, CSCE-secretariaat, 1-6, zie bijlagen.

Secundaire literatuur:

- Borowski J., 'The Budapest Summit Meeting', *Helsinki Monitor* 6 (1995) 1, 5-17.
- Dailey E., 'Russian Armed Forces in the 'Near Abroad'', *Helsinki Monitor* 5 (1994) 2, 11-19.
- Decaux E., 'CSCE institutional Issues at the Budapest conference', *Helsinki Monitor* 5 (1994) 3, 18-26.
- Gheballi V., 'Growing Pains within the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations', *Cambridge Reviews of International Affairs* 18 (2005) 3, 375-388.
- Hopf T., 'Russia's Foreign Policy 1945-2000', in: R.G., Suny, *The Cambridge History of Russia* (Cambridge 2010), 662-705.
- Hurlburt H., 'Russia, The OSCE and European Security Architecture', *Helsinki Monitor* 6 (1995) 2, 5-20.

- Kropatcheva E., 'Russia and the role of the OSCE in European security: a "Forum" for dialog or a "Battlefield" of interests?', *European Security* 21 (2012) 3, 370-394.
- OSCE Chronicle (auteur onbekend), 'The CSCE/OSCE Summit Meeting in Budapest ended in "Failure"', *Helsinki Monitor* 6 (1995) 1, 66-72.
- Neurich C., 'Russia and the OSCE- The Influence of Interested Third and Disinterested Fourth Parties on the Conflicts in Estonia and Moldova', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1 (2001), 1-17.
- Rothfeld A.D., 'The Evolution of the Helsinki Process', *OSCE ODIHR Bulletin* 3 (1995) 3, 2-7.
- Shustov V., 'Peacekeeping in the CSCE: The Russian View', *Helsinki Monitor* 5 (1994) 2, 7.
- Stewart E.J., 'Restoring EU-OSCE Cooperation for Pan-European Conflict Prevention', *Contemporary Security Policy* 29 (2008) 2, 266-284.
- Zellner W., 'Russia and the OSCE: from high hopes to disillusionment', *Cambridge Reviews of International Affairs*, 18 (2005) 3, 1-14.