Universiteit Utrecht

How to keep the peace?

EU-conflictmanagement in Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië

Student:	R.P. Smit (3765784)
Studie:	Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief (IB/HP)
Begeleider:	Dr. L. Van de Grift
Woordenaantal:	15882
Inleverdatum:	25 december 2016

Samenvatting

Dit onderzoek heeft een blik geworpen op de effectiviteit van EU-conflictmanagement op de *frozen conflicts* in Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië. Conflicten die al sinds het begin van de jaren negentig spelen en steeds meer aandacht krijgen, gezien de recente ontwikkelingen in Oekraïne en de wens van de EU om een ring van politiek stabiele landen om zich heen te creëren. Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen het raamwerk van de politicologen Wolff en Whitman. Zij stellen dat succesvol EU-conflictmanagement leunt op vier *capabilities*: *to act*, *to fund*, *to coordinate* en *to cooperate*. Opvallend is het feit dat zij de bovengenoemde conflicten al onderzocht hebben, maar hierbij zijn ingegaan op de periode na 2003, waardoor een langetermijnanalyse ontbreekt. Uit de verschillende casestudies wordt duidelijk dat de EU in alle drie de gevallen geen of nauwelijks aandacht besteedde aan conflictmanagement. Het initiatief werd genomen door Rusland, de OVSE, de VN of de Verenigde Staten. Dit lag ten dele aan het feit dat de EU de handen vol had aan de Balkanoorlogen, maar ook aan desinteresse. Op geopolitiek gebied speelden er geen belangen voor de EU. Dit veranderde echter aan het begin van het nieuwe millennium, met een uitdijende EU en een grotere afhankelijkheid van energiebronnen in met name de Kaukasus. De EU bleek helaas niet meer in staat haar invloed te herwinnen.

Het onderzoek heeft twee belangrijke uitkomsten opgeleverd. Allereerst is het duidelijk geworden dat de desinteresse van de EU in de conflictgebieden heeft geleid tot een ernstig verzwakte onderhandelingspositie vandaag de dag. De tweede conclusie die getrokken kan worden is dat de uitvoering van het beleid, kijkende naar de vier capabilities van Wolff en Whitman, nog ernstig te wensen overlaat. De vorm en richting van dit beleid zou bijgesteld moeten worden, met name op economisch gebied, om meer invloed in de gebieden te krijgen.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

1. Introductie 4

2. Historisch kader 11

3. Theoretisch kader 16

4. Casestudy: Transnistrië 19

5. Casestudy: Zuid-Ossetië 28

6. Casestudy: Abchazië 37

7. Conclusie 44

Bibliografie 49

1. Introductie

Met de val van de Berlijnse Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie dachten velen dat een periode van betrekkelijke rust aangebroken zou zijn. Een voorbeeld van iemand die zo dacht, is politicoloog Francis Fukuyama, die in zijn artikel 'The end of history' stelde dat de Westerse waarden, zoals liberale democratie, geprevaleerd hadden.[1] Zijn bewering bleek niet lang stand te houden en het machtsvacuüm in Oost-Europa, in de Kaukasus en op de Balkan ontaardde in vele burgeroorlogen. Etnisch nationalisme stak de kop op, wat leidde tot nieuwe landen en staatsgrenzen. Vandaag de dag zijn er nog steeds een aantal 'hoofdpijndossiers' binnen de internationale betrekkingen, waar de niet-erkende staten Transnistrië, Abchazië en Zuid-Ossetië (in de Kaukasus en Oost-Europa) voorbeelden van zijn.[2]

Kenmerkend voor het debat dat in Europa veelal door politici wordt gevoerd, is dat de aandacht alleen maar uitgaat naar Oost-Oekraïne en zelden naar andere gebieden die geopolitieke instabiliteit veroorzaken. Dit terwijl Transnistrië bijvoorbeeld veel dichter tegen de buitengrenzen van de Europese Unie (EU) aanligt (circa 90 kilometer) dan Oekraïne en de *frozen conflicts* in de Kaukasus op het gebied van energieveiligheid van essentieel belang zijn voor Europa. Tijdens het vooronderzoek bleek ook dat, alhoewel het conflict in Oekraïne vrij jong is, er over veel langer lopende conflicten minder informatie te vinden is (hoewel enkele academici en denktanks zich hier wel op richten). De combinatie van een gebrek aan informatie, en het feit dat deze conflicten ook zomaar kunnen escaleren, zou kunnen leiden tot de conclusie dat het gevaar dat van de frozen conflicts uitgaat, onderschat wordt. Zo kwam de Vijfdaagse Oorlog in Zuid-Ossetië en Abchazië in 2008 als een donderslag bij heldere hemel, ondanks het werk en geld dat de EU in conflictmanagement had gestoken sinds het einde van de Koude Oorlog. Zes jaar later bleek ook dat, dichter bij huis, Oekraïne een waar kruitvat was. Daar er zich dus meerdere kruitvaten in de nabijheid van Europa bevinden, is het de vraag of de EU tegen een volgende crisis opgewassen is.

---

[1] Francis Fukuyama, 'The end of history?' *National Interest* (1989) 3-18.
[2] Sheila Croucher, *Globalisation and belonging: The politics of identity in a changing world* (Lanham 2013) 115.

De leidraad voor het buitenlandbeleid waar dit soort crises onder vallen, is het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), de zogenaamde 'tweede pijler' van het Verdrag van Maastricht (1992). Aangezien het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de Tweede Golfoorlog politieke frictie opleverde, wilden de lidstaten van de oorspronkelijke Europese Gemeenschap kunnen terugvallen op een beleid, gericht op samenwerking en gemeenschappelijke standpunten op het gebied van de fundamentele waarden van de Unie. Vrede, veiligheid en internationale samenwerking (ook buiten Europa) maakten hier deel van uit.[3] Met het oog op het stabiliseren van de genoemde conflicten werd binnen het kader van deze samenwerking het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) ontwikkeld. Het ENB betreft een beleid waarbij steun aan het democratiseringsproces en het bevorderen van de economische ontwikkeling in buurlanden van de EU centraal staat. Belangrijke speerpunten zijn samenwerking met overheden en maatschappelijke groeperingen op het gebied van democratie, klimaat en energie, soepelere arbeidsmigratie en betere handelsbetrekkingen. Op deze manier tracht de EU een ring van 'stabiele' landen om zich heen te bouwen. Landen als Moldavië, Georgië en Oekraïne traden als gauw toe.[4] Een andere reden om het ENB te ontwikkelen was het feit dat de EU zelf eerder niet tevreden met was de resultaten van het werk (in de vorm van economische en politieke steun) dat zij in de jaren negentig en later had verricht in Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië, zo blijkt uit de 'European Security Strategy 2003'.[5] Hierin werd gesproken over een 'valse start' die deze gebieden hebben gemaakt na 1989. Het document stelde dat er direct actie ondernomen diende te worden en dat er meer en actievere betrokkenheid in de regio getoond moest worden, een regio 'die op termijn als een aangrenzende regio gezien kan gaan worden', aldus het document. Gezien deze ontwikkelingen, alsmede de gebeurtenissen in Oost-Oekraïne, is het relevant om te analyseren in hoeverre Europees beleid aangaande staten in de periferie van de EU zijn vruchten af heeft geworpen. Dit onderzoek zal zich dan ook richten op de vraag in hoeverre er een positieve ontwikkeling te zien is in de effectiviteit van de EU-beleid ten aanzien van Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië sinds het einde van de Koude Oorlog. Om effectief als

---

[3] Federiga Bindi (red.), *The foreign policy of the European Union foreign policy: assessing Europe's role in the world* (Washington D.C. 2012) 11-39, aldaar 26.
[4] Hans Martin Sieg, *The EU's role or absence in frozen conflicts in Transnistria and the Caucasus* (Berlijn 2012) 2.
[5] Nicu Popescu, *EU foreign folicy and post-Soviet conflicts: stealth intervention* (Londen 2010) 255.

conflictmanager op te kunnen treden, zou de EU over vier *capabilities* moeten beschikken, aldus de politicologen Stefan Wolff en Richard Whitman. Zij hebben een analysekader ontwikkeld dat bestaat uit deze vier capabilities; het vermogen tot ingrijpen, financieren, coördineren en samenwerken bij conflictmanagement door de EU. Dit onderzoek gaat na in hoeverre er sprake was van deze aspecten bij de eerder genoemde frozen conflicts en of er op deze terreinen verbetering optrad. Uiteraard zal in de (deel-)conclusies gekeken worden naar de uitvoering van het EU-beleid en hoe en in welke mate deze overeenkomen met de vier genoemde factoren. Zo zal onder andere benoemd worden welk soort beleid de meeste vruchten afwerpt. Met verbetering of succes van beleid wordt in dit onderzoek overigens gedoeld op twee zaken. Allereerst betreft zo'n positieve ontwikkeling een situatie waarin de EU beter grip krijgt op het verloop van een conflict. Als gevolg hiervan vergroot zij haar invloed in de regio en weet hiermee het conflict naar haar hand te zetten.

Het verdient overigens aanbeveling om het begrip 'EU' te definiëren. In de literatuur en ook in dit onderzoek zal er vaak gesproken worden over de EU, een organisatie die uit vele sub-organisaties bestaat (Europese Raad, Europees Parlement, Europese Commissie, etc.) In dit onderzoek zal met name de rol van Europese Commissie (EC) onderzocht worden, daar het Verdrag van Lissabon (2009) onder andere de post van Commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen en Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid samenvoegde. Op deze manier heeft de EC een grote rol in de uitvoering van het GBVB, alhoewel de besluitvorming nog steeds op intergouvernementele basis plaatsvindt. De Hoge vertegenwoordiger wordt gekozen door zowel de Raad van Ministers en moet het Europees Parlement zijn goedkeuring verlenen voor de benoeming. Hij of zij kan de EU alleen vertegenwoordigen op beleidsgebieden waarover reeds consensus is tussen de lidstaten.[6]

Over de rol van de EU als conflictmanager bestaat discussie onder wetenschappers. De EU is, zoals hierboven beschreven, een grote kolos die lastig te besturen is en als gevolg daarvan moeilijk kan interveniëren. Zo stellen de eerdergenoemde Richard Whitman en Stefan Wolff in 'The

[6] Europese Dienst voor Extern Optreden, 'Gateway to the European Union' (versie onbekend) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en_en (23 juli 2016).

European Union as a global conflict manager' dat het conflictmanagement door de EU in de jaren negentig gekenmerkt wordt door mislukkingen en traag ingrijpen:

> Globally, the EU is a late-comer in the area of conflict management. Throughout the 1990s, the EU was, if anything, focused on the Balkans, with little success. ESDP[7], the Union's major reservoir of conflict management instruments, only became fully operational in 2003, and continues to lack military teeth. […] the field of conflict management had already been carved up among other actors, such as the UN and the OSCE, who showed little enthusiasm to let the EU become a major player as well.[8]

Elkhan Nuriyev, onderzoeker aan het German Institute for International and Security Affairs, stelt dat de EU voor haar eigen belangen en veiligheid vanaf het begin af aan juist veel aandacht heeft besteed aan de regio:

> Since the end of the Cold War, the focus of concern for the EU in the post-Soviet territory has been the South Caucasus, which is perceived to impinge directly on the European interests and even be viewed as the European part of the Commonwealth of Independent States (CIS). […] From the very beginning, the EU promoted two types of security in the region. The first one is an internal security which is threatened by political tensions and separatist conflicts. The second one is an external security that is influenced by geopolitical rivalries and strained relations between states in the region.[9]

Alhoewel de opvattingen van Wolff, Whitman en Nuriyev tegenstrijdig lijken te zijn, kan beredeneerd worden dat zij allen gelijk hebben. Zoals zal blijken uit het theoretisch kader spreken zij namelijk over verschillende aspecten van het eerder gestelde analyse-kader. Wolff en Whitman gaan in op het vermogen om snel in te grijpen (*the capability to act*) en Nuriyev benadrukt de interne coördinatie van het veiligheidsbeleid van de EU en wat zij wil uitdragen (*the capability to coordinate*). Wolff, Whitman en Nuriyev lijken in dit geval langs elkaar heen te communiceren, iets wat een allesomvattende analyse noodzakelijk maakt.[10]

---

[7] Europees veiligheids- en defensiebeleid, de voorloper van het hedendaagse Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.
[8] Richard Whitman, Stefan Wolff, *The European Union as a global conflict manager* (Londen 2012) 101.
[9] Elkhan Nuriyev, *The EU policy in the South Caucasus: the case of post-Soviet Azerbaijan* (Berlijn 2007) 6.
[10] Richard Whitman, Stefan Wolff, *The European Union as a global conflict manager* (Londen 2012) 211-220.

Wolff en Whitman vragen zich terecht af of de EU wel zo voortvarend te werk is gegaan in het verleden, met onder andere Moldavië als voorbeeld. De vraag in hoeverre de EU zich daadwerkelijk eendrachtig heeft ingezet voor een duurzame oplossing en of er een gebrek was aan een helder kader waarbinnen geopereerd kon worden blijft zo bijvoorbeeld staan:

> The Union's commitment to, and long-term engagement with, Moldova, a gradually more conducive regional and international context, and the fact that the EU, at long last in the spring of 2011, has commissioned a strategic needs and conflict assessment for Moldova indicate that this approach might eventually bear fruit in this case.[11]

Later noemen Wolff en Whitman Georgië ook als voorbeeld van dit gebrek aan toewijding. Hun onderzoek richt zich echter vooral op missies waarbij de EU een *significant role* had en gaat daarmee dus grotendeels voorbij aan de frozen conflicts die in Moldavië en Georgië woedden, conflicten waar de EU een veel kleinere rol had.[12] Desalniettemin is het relevant naar dit soort 'kleinere' conflicten te kijken, aangezien deze een grote invloed hebben op de stabiliteit en veiligheidssituatie in de periferie van de EU. Voorts besteden Wolff en Whitman helaas voornamelijk aandacht aan de gebeurtenissen na de Vijfdaagse Oorlog van 2008. Van een analyse over de lange termijn kan daarom niet worden gesproken, terwijl de EU al vanaf het einde van de Koude Oorlog actief was in beide regio's. Daar de gebeurtenissen die voor 2008 plaatsvonden van primordiaal belang zijn voor de omstandigheden waarin de EU vandaag de dag opereert, kan dit onderzoek wellicht een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van zowel het korte- als langetermijnbeleid van de EU aangaande de genoemde gebieden.

Wolff en Whitman zijn overigens geen uitzondering, zoals blijkt uit het feit dat het onderzoeksonderwerp zich kenmerkt door een groot tekort aan bronnen, met name wanneer het om het begin van de jaren negentig gaat. Meer duiding bij het onderwerp is daarom wenselijk, zeker als het gaat om EU-conflictmanagement. Pas na de invoering van het ENB in 2004 en het conflict rondom Abchazië en Zuid-Ossetië van 2008, is er meer over het onderwerp gepubliceerd. Er wordt gedurende dit onderzoek daarom vooral teruggevallen op de GBVB-rapporten, *country reports* van de Europese Commissie, en documenten gerelateerd aan de European Security Strategy 2003. Op deze manier kan er gekeken worden naar de

---

[11] Whitman, Wolff, *The European Union as a global conflict manager*, 212-213.
[12] Ibidem, 212-213.

insteek die de Europese Commissie zelf had met betrekking tot de frozen conflicts over de gehele periode. Hieruit zal duidelijk worden wat het officiële beleid van de EC aangaande de frozen conflicts was, en hoe de uitvoering ervan verliep, iets waar nog weinig over gerapporteerd is. Belangrijk is ook de eigen perceptie van de EC, gezien het feit dat de effectiviteit van haar beleid in dit onderzoek behandeld zal gaan worden. Bovendien voorzien deze documenten het onderzoek van een basis van empirische gegevens. Daarnaast zijn er de secundaire bronnen, maar ook daar lijken de auteurs zich grotendeels te beperken tot de periode na 2003. In de literatuur van vóór 2003 wordt met name gekeken naar conflictbeheersing door de EC binnen het kader van de situatie in het voormalige Joegoslavië. Terloops worden er echter ook zijstappen gemaakt naar andere conflictgebieden. Overigens bieden de rapporten van het European Union Institute for Security Studies en de boekenreeks 'EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts' wel veel informatie. Dit zijn relevante documenten, gezien het feit dat deze denktanks ten tijde van de grote verandering in het Europees buitenlands beleid specifiek over dit soort problemen rapporteerden en dit van jaar tot jaar deden. Dit biedt de mogelijkheid om (dis-)continuïteiten vast te stellen. Naast deze denktanks en rapporten zijn er vele NGO's die op verschillende momenten policy papers over het onderwerp hebben gepubliceerd. Vooruitblikkend op het verloop van dit onderzoek zal in het eerstvolgende hoofdstuk, het historisch kader, gekeken worden naar de startpositie van het GBVB-beleid, het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de rol van het ENB-beleid. Het ENB-beleid is immers een belangrijk GBVB-element dat gebruikt wordt in de ex-Sovjetstaten waar dit onderzoek zich op richt. Na deze toelichting volgt een theoretisch kader waarin de *benchmarks* voor effectief conflictmanagement worden toegelicht. Hier zal de vierpunten-theorie van de politicologen Stefan Wolff en Richard Whitman de revue passeren. Vervolgens zullen in drie afzonderlijke hoofdstukken (casestudies) Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië behandeld worden. De vraag die in ieder van deze hoofdstukken centraal staat, is in hoeverre de EC de laatste 25 jaar een effectief beleid heeft gevoerd ten aanzien van het bijleggen van de conflicten in respectievelijk Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië. Ten slotte zal in de conclusie gekeken worden naar de uitkomsten van de drie casestudies, waarbij overeenkomsten of verschillen (op beleidstechnisch gebied) aan het licht zullen komen. De rol en het ingrijpen van de EC en de EU als geheel zullen hierbij uitgebreid geëvalueerd worden om antwoord te geven op de vraag in hoeverre de Europese Commissie

succesvoller werd in het managen en beïnvloeden van de frozen conflicts in de onderzochte periode en gebieden.

2. Historisch kader

Nu het onderzoeksthema en het verloop van het onderzoek duidelijk zijn, volgt in dit hoofdstuk een toelichting op de complexiteit van het beleid van de EC ten aanzien van de frozen conflicts, en zal er een overzicht gecreëerd worden van de Europese veiligheidssituatie van de Koude Oorlog tot vandaag de dag. De focus zal hierbij komen te liggen op de politieke gebeurtenissen in de voormalige Sovjet-Unie. Gebeurtenissen die vele regio's en de daar wonende volkeren in de gelegenheid stelden om over hun eigen onafhankelijkheid na te denken en deze te claimen, hetgeen tot de uiteenval van de Sovjet-Unie leidde. Deze omwenteling leidde voorts tot een reeks politieke uitdagingen op het gebied van de veiligheid van de EU. Gedurende de meer dan veertig jaar voor deze omwenteling werd het West-Europese veiligheidsbeleid gevormd binnen de context van de Koude Oorlog, een conflict dat handvatten gaf om problemen zowel binnen als tussen de machtsblokken (te weten Oost en West) op te lossen. Collectieve veiligheid had sinds het einde van de jaren veertig en het begin van de jaren vijftig echter een lage prioriteit binnen het proces van de Europese integratie. De eerste decennia stonden vooral in het teken van een hechtere economische integratie om de schade die de Tweede Wereldoorlog had aangericht te compenseren. De EG en de voorlopers daarvan zagen zichzelf daarom hoofdzakelijk als een *civilian power*. De NAVO was daarentegen het forum waar vele van de lidstaten van het eerste uur zich konden concentreren op veiligheidsvraagstukken binnen het kader van de Koude Oorlog.[13] Een forum waar sterke vraag naar zou zijn vanaf 1989. Wie een blik werpt op de kaart van de Sovjet-Unie van vóór 1989 ziet dat er sprake is van een zéér heterogeen geheel, zoals blijkt uit het feit dat zij in vijftien staten werd opgedeeld en dat er sprake was van 126 officieel erkende 'nationaliteiten'. Naast de nationaliteiten waren er nog meer groepen die andere talen spraken en vaak relatief groot waren, maar om uiteenlopende redenen geen aparte status kregen. Slechts een klein deel van de etnische groepen binnen de Sovjet-Unie had een eigen bestuursapparaat, voor de andere groepen leidde dit vaak tot onderdrukking van de eigen taal, cultuur en tradities. In maart 1985, toen Gorbatsjov de leiding van de Sovjet-Unie op zich

[13] Derek E. Mix, *The European Union: foreign and security policy* (Washington D.C. 2013) 3.

nam, waren er 53 bestuurlijke eenheden voor de veel grotere groep van 126 nationaliteiten.[14] Voorts stonden de bestuurlijke eenheden ook niet gelijk aan het gebied waar een bepaalde groep woonde en was de status van deze eenheden (republiek, deelrepubliek, *oblast* of *okrug*) afhankelijk van arbitraire beslissingen. De grootte van de bevolking of een gebied maakte geen verschil voor het belang en de rechten die zo'n regio had.[15] Gezien de systematische onderdrukking van identiteiten mag het dan ook geen wonder heten dat nationalistische en separatistische aspiraties in vele Sovjetrepublieken tot zowel laag als hoog niveau waren door gedrongen. Vaak betrof het de kleinste minderheden die hier gevoelig voor waren, iets wat ook bleek uit het referendum over het behoud van de Sovjet-Unie in maart 1991. De republieken met de meeste minderheden binnen hun landsgrenzen (Azerbeidzjan, Estland, Letland, Moldavië, Litouwen en Georgië) boycotten het referendum, waar landen met relatief grote etnische minderheden een opkomst van meer dan 75% hadden. De andere republieken bleken homogener te zijn, en relatief tevreden met het systeem tot dan toe.[16] Heterogenere republieken zoals Azerbeidzjan, Moldavië en Georgië hoefden dan ook niet lang te wachten op geweld toen hen een eigen staat werd toegekend bij het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. De vele separatistische groepen grepen hun kans en stichtten hun eigen staten, of eisten autonomie op. De periode van betrekkelijke rust, zoals Francis Fukuyama die voorspelde, bleef uit.[17] Alhoewel het einde van de Koude Oorlog een discussie over het buitenlands en veiligheidsbeleid aanwakkerde, bleken de eerste stappen van de EU op dat gebied niet erg succesvol en legden zij grote gebreken bloot. Zo was de EU niet in staat om politiek of militair goed te kunnen interveniëren na aanvang van de Balkanoorlog in 1991.[18] Politicologe Annemarie Peen Rodt stelt dat de EU in het begin van de jaren negentig niet in staat was tot ingrijpen op de Balkan door de sterk conflicterende standpunten van de lidstaten. Zo hadden Frankrijk en Italië warme banden met Joegoslavië en pleitten zij voor het intact houden van de Joegoslavische staat. Duitsland, dat enkele maanden daarvoor herenigd was, hield een pleidooi voor de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië met het oog op de vele etnische Kroaten die in

[14] James B. Steinberg (RAND), *The role of European institutions in security after the cold war: some lessons from Yugoslavia* (Santa Monica 1992) 2.
[15] Ibidem, 2.
[16] Steinberg, *The role of European institutions in security after the Cold War: some lessons from Yugoslavia*, 2.
[17] Ibidem, V.
[18] Ibidem, 3.

Duitsland woonden. Duitsland stelde bovendien dat het haar 'morele plicht' was om andere naties te helpen zich aan het communisme te ontworstelen. Daarnaast waren Nederland, België, Italië en Frankrijk grote voorstanders van een snelle VN-interventie om op deze manier een staakt-het-vuren af te dwingen. Frankrijk wilde dit bereiken via de West-Europese Unie (WEU)[19] maar werd daarin niet door andere lidstaten gesteund. Het Verenigd Koninkrijk wilde helemaal geen militair ingrijpen, gezien de recente ervaringen op Cyprus en in Noord-Ierland.[20] Peen Rodt stelt:

> The disagreements among member states left the EU perceived as an indecisive, inconsistent and effectively weak international actor, dismissed by US President Clinton as 'incompetent' in the handling of the Yugoslav crisis. […] It is important to stress that what the EU was lacking more than anything in the early 1990s was the political will of it member states to act – and to act in unison. The EU's early failures in Yugoslavia were arguably because it was not only unable but also unwilling to take the joint decisions required to stop the fighting.[21]

Europa had in het begin van de jaren negentig dus nog een lange weg te gaan als het een gemeenschappelijk beleid betrof.

Langzaamaan leek hier echter verandering in te gaan komen. Het Verdrag betreffende de EU, daterend van 1992, rustte op drie pijlers waarvan er één aan het GBVB was gewijd, grotendeels als gevolg van de veranderde veiligheidssituatie. Het GBVB werd bepaald door de Europese Raad en de Raad van Ministers, maar de coördinatie en uitvoering was in handen van de Hoge Vertegenwoordiger. Zowel de EC als de EU-lidstaten hadden het recht van initiatief binnen het GBVB, maar unanimiteit van de Raad van Ministers was nodig als het om beleidswijzigingen ging.[22] Deze tweede pijler, die sinds het Verdrag van Lissabon tot het verleden behoort, omvatte een grote hoeveelheid principes die tot op de dag van vandaag de basis voor het GBVB vormen.[23] De European Security Strategy van 2003 is een ander belangrijk element binnen het GBVB en is wellicht van groter belang. In het document wordt een concrete strategie uiteengezet, waarbij

---

[19] Een West-Europese militaire samenwerking die tot 2011 bestond en die is opgegaan in de EU.
[20] Annemarie Peen Rodt*, The EU as a global conflict manager* (Londen 2012) 140.
[21] Ibidem, 140.
[22] Parlement en Politiek, 'Tweede Pijler EU: GBVB' (versie onbekend) http://www.parlement.com/id/vh8ml7j9q7xk/tweede_pijler_eu_gbvb (1 augustus 2016).
[23] Mix, *The European Union: foreign and security Policy*, 4.

de principes van het GBVB in acht worden genomen. Er worden in het document drie beleidsdoelen vastgesteld:

- Het tegengaan van wereldwijde uitdagingen en bedreigingen, waarbij de focus ligt op het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens, terrorisme, georganiseerde misdaad en waarbij de bevordering van energiezekerheid en oog voor de klimaatverandering hoog in het vaandel staan.
- De opbouw van stabiliteit binnen en buiten Europa, in het kader van zaken als piraterij, smokkel, maar ook politiemissies in Kosovo, rond Transnistrië en in de Kaukasus.
- Een effectiever en capabeler Europa, waarbij de nadruk ligt op het vermogen om uitdagingen aan te gaan dankzij betere institutionele coördinatie en strategische besluitvorming.[24]

Met het oog op het tweede speerpunt van de Europese Veiligheidsstrategie lanceerde de EU in 2004 het ENB om sterkere politieke en economische banden te kunnen smeden met landen in de buurt van de EU die (nog) niet als potentiële lidstaten gezien werden en worden. Het betrof twaalf landen in Noord-Afrika, de Kaukasus en het Midden-Oosten die zich allen conformeerden aan politieke en economische doelstellingen die binnen de principes van het GBVB vallen. In ruil daarvoor kregen, en krijgen, deze landen tot op heden technische en economische hulp.[25] Kijkend naar het laatste element van de Europese Veiligheidsstrategie lijkt de EC zich bewust te zijn van het obstakel van een grote hoeveelheid lidstaten die samen tot een beslissing moeten komen aangaande buitenlands beleid. Een obstakel dat grotendeels weg werd genomen door het Verdrag van Lissabon (2009), waarbij door middel van het creëren van de functie Hoge vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid getracht werd om Europa met één stem te laten spreken, alhoewel er nog steeds sprake is van intergouvernementele besluitvorming.[26]

---

[24] Secretariaat-generaal van de Raad, *Europese Veiligheidsstrategie: een veiliger Europa in een betere wereld* (Brussel 2003) 11-26.
[25] Ibidem, 11-26.
[26] Europese Commissie, *Your Guide to the Lisbon Treaty* (Brussel 2009) 13.

Deelconclusie

Aan de stelling dat Europa voor het einde van de Koude Oorlog vooral als civilian power gezien kon worden lijkt weinig veranderd te zijn. Na 1989 en het debacle van de Balkanoorlogen heeft Europa zich meer naar buiten gericht, en als gevolg daarvan een meer solide buitenlands en veiligheidsbeleid ontwikkeld. De focus ligt op economisch en politiek gebied, met het ENB als basis. Nu de historische context duidelijk is, zal er in het eerstvolgende hoofdstuk dieper ingegaan worden op de theorie die toegepast zal worden met het oog op de 'meetbaarheid' van conflictmanagement, zoals beschreven in de hoofdvraag van dit onderzoek. Tezamen met de historische achtergrond zal dit de basiskennis verschaffen die nodig is om de drie casestudies van dit onderzoek te kunnen doorgronden. Dit gezien de wisselende rol en het wisselend effect van het beleid van de EC.

3. Theoretisch kader

Hoe kan 'effectiviteit' en het succes van EU-conflictmanagement in de frozen conflicts meetbaar gemaakt worden, zo luidt de vraag in dit hoofdstuk. De politicologen Stefan Wolff en Richard Whitman hebben een theorie voor het meten van dit effect ontwikkeld, die zij reeds op vele conflicten hebben toegepast. Wolff en Whitman stellen in 'The EU as conflict manager' dat de EU haar rol en aanwezigheid als conflict manager in de afgelopen twee decennia flink heeft weten uit te breiden. De EU doet dit vaker, op grotere schaal en op meer plekken in de wereld. Ook doet zij dit in samenwerking met organisaties zoals de VN, OVSE, NAVO en de Afrikaanse Unie. Wolff en Whitman zetten echter hun vraagtekens bij de successen die de EU op dit gebied heeft geboekt:

> While none of these missions can be classified as a failure, the track record of the EU in terms of achieving a lasting and positive impact on local conflicts, beyond the often narrow mandate that the Union gives itself, is somewhat patchy. This is not surprising giving either the complexity of the conflict situations of the conflict situations the EU has become involved in or the only gradual development of capabilities to deal with them. More importantly, the unqualified and qualified successes that the Union has had in managing conflicts offer important lessons that can enable the EU to become a more effective conflict manager in the future.[27]

Alhoewel de rol van de EU op het gebied van conflictmanagement in de afgelopen decennia groter is geworden, lijken er nog wel obstakels te zijn. De invloed van de EU in een conflictgebied hangt volgens Wolff en Whitman sterk samen met vier factoren: the capability to act, fund, coordinate en cooperate. Bij de 'capability to act' is politieke wil het centrale begrip. EU-lidstaten zullen in het geval van een interventie immers moeten optreden als bemiddelaars en managers van het conflict en het eens moeten zijn over de noodzaak om in te grijpen. Zij zijn hierbij vaak afhankelijk van middelen die de EU-instituties of andere lidstaten bieden op praktisch gebied (mankracht, diplomatieke instrumenten, etc.). De 'capability to fund' verwijst naar de beschikbare financiële middelen van de EU om op lange en korte termijn projecten en interventies in conflictgebieden vol te kunnen houden. De

[27] Wolff, Whitman, *The EU as conflict manager*, 211.

besluitvormingsprocedure kost echter veel tijd en kan hiermee roet in het eten gooien als het om de financiering van EU-missies gaat. Conflicten kondigen zichzelf niet altijd aan; financiële flexibiliteit is daarom vaak nodig. De capabilities to cooperate en coordinate hangen enigszins samen en hun succesfactor is afhankelijk van politieke consensus. Consensus als het gaat om interne Europese politiek (coordinate), maar ook gericht op samenwerking met derden (NGO's, internationale organisaties - cooperate). Een beleid dat door de EU is uitgewerkt in Brussel kan door tegenwerkende actoren in een conflictgebied teniet worden gedaan. Verschillen in aanpak in deze vier 'deelgebieden' kunnen grote gevolgen hebben voor de afloop van de conflicten in regio's waar de EU intervenieert. Mocht de EU aan een van deze voorwaarden niet voldoen, dan spreken Whitman en Wolff van een *capibility gap*.[28]

Een goed voorbeeld van zo'n capability gap, is de EU's capability to act gedurende de Balkanoorlogen in de jaren negentig. Haar vermogen om snel in te grijpen en de vrede te bewaren lag onder vuur, zowel als het om civiele als missies van een meer militaire aard ging, zo stellen Whitman en Wolff. De EU was niet in staat om deze ramp in de maak af te wenden, simpelweg omdat de lidstaten niet snel genoeg een beslissing konden nemen over het wel of niet ingrijpen, alsmede over het mandaat dat zo'n missie dan moest krijgen. Een probleem dat volgens Whitman en Wolff het gevolg is van zo'n gebrek aan interne coördinatie, oftewel the capability to coordinate. Naast de Balkanoorlogen, dragen Whitman en Wolff ook het voorbeeld van Cyprus en het zogenaamde 'Plan Annan' uit 2004 aan om dit probleem te illustreren. Deze poging om Cyprus weer te herenigingen werd gedaan met het oog op de Cypriotische toetreding tot de EU. Het plan moest en zou slagen, maar wederom was het gebrek aan interne coördinatie debet aan het mislukken van de onderhandelingen, zo stellen Whitman en Wolff:

> The initial link between conflict settlement and EU accession injected crucial momentum into the negotiation process and provided real incentive for Turkey and the Turkish Cypriots to engage constructively in the settlement negotiations. Yet, at the same time, the EU failed to create the same incentives for Greece and Greek Cypriots, thus turning a very promising effort at finally settling three decades-old Cyprus conflict and overcoming the partition of the island into yet another failed settlement attempt.

[28] Wolff, Whitman, *The EU as conflict manager*, 211-212.

> Crucially, this was primarily a home-made failure, attributable to a lack of strategic coordination within the EU.[29]

Voorbeelden van een goede aanpak zijn er ook, met name op het gebied van het vermogen om projecten te financieren. Lidstaten kwamen altijd snel over de brug met financiële steun voor militaire en civiele missies, zoals op de Balkan. Geld was het probleem dus niet, eerder de vraag hoe en op welke manier het uitgegeven moest worden, zoals eerder beschreven werd. Met het oog op het vermogen tot samenwerken stellen Whitman en Wolff dat het onvermogen om snel in te kunnen grijpen (bijvoorbeeld op de Balkan) binnen het kader conflictmanagement grotendeels gecompenseerd wordt door een goede samenwerking met bijvoorbeeld de NAVO. Missies als EUFOR in Congo-Kinshasa en Concordia in Macedonië, waarbij de EU en de NAVO de handen ineensloegen, kunnen als successen beschouwd worden.[30] De samenwerking met andere internationale organisaties lijkt in de meeste gevallen dus goed te verlopen.

Zoals Whitman en Wolff de bovenstaande conflicten onder de loep hebben genomen, hebben zij ook de frozen conflicts in Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië geanalyseerd. Kenmerkend voor hun analyse is echter het feit dat zij hierbij nauwelijks ingaan op de situatie in de jaren negentig, waardoor een goede lange termijn-analyse niet mogelijk is. Zo ligt in het geval van Abchazië en Zuid-Ossetië de nadruk op de oorlog van 2008 en de ontwikkelingen in de periode daarna. Whitman en Wolff lijken de periode die uiteindelijk heeft geleid tot het conflict van 2008 te vergeten. Aan de hand van de capabilities to act, fund, coordinate en cooperate zal in dit onderzoek gekeken worden naar de ontwikkeling van het EU-beleid in ieder van de genoemde deelgebieden in de afgelopen 25 jaar. Er wordt naar het effect op de desbetreffende regio gekeken, in hoeverre de EU grip op het conflict in het gebied heeft kunnen krijgen, en of het hierdoor de situatie naar haar hand heeft kunnen zetten. Het toetsingskader van Wolff en Whitman biedt een goede basis daarvoor.

---

[29] Wolff, Whitman, *The EU as conflict manager*, 213.
[30] Ibidem, 212.

4. Casestudy: Transnistrië

Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie verklaarde de regio Transnistrië, ook wel bekend als de Pridnestrovische Moldavische Republiek, zich in september 1990 onafhankelijk van de nog jonge Republiek Moldavië. Het gebied, gelegen tussen de oostzijde van de rivier de Dniestr en de westgrens van Oekraïne vormt een *de facto* staat, alhoewel het de jure toebehoort aan de Republiek Moldavië. Door de internationale gemeenschap wordt de regio dan ook niet erkend als onafhankelijke staat, alhoewel enkele kleine andere niet-erkende staten (Abchazië, Zuid-Ossetië, Nagorno-Karabach) dit wel doen. Toen Moldavische nationale troepen in 1992 trachtten de orde te herstellen in het gebied (waarvan de bevolking voor meer dan 60% uit etnische Russen en Oekraïners bestond) sloeg de vlam in de pan. Gedurende een drie maanden durend conflict kwamen vijfhonderd mensen om. De Transnistriërs wisten hun positie te consolideren, met hulp van het Russische 14e leger dat zijn hoofdkwartier in Tiraspol (de hoofdstad van de regio) had. Vandaag de dag ziet een zogenaamde *Joint Control Commission*, bestaande uit Russische, Moldavische en Transnistrische troepen toe op een staakt-het-vuren. Hierin is voor de EU geen rol weggelegd. De partijen overzien een gedemilitariseerde zone rondom het gebied dat sterk leunt op de steun van Rusland en voorheen ook Oekraïne.[31]

Transnistrië wordt door de EU al jaren *the black hole of Europe* genoemd, waarbij gedoeld wordt op de criminele activiteiten die in het gebied ontplooid worden. Leden van een EU-delegatie die in 2002 onderzoek deed naar de situatie in Transnistrië, gebruikten deze benaming om te refereren aan de handel en smokkel van wapens, mensen en de grote rol die het gebied speelt bij het witwassen van geld.[32] De bestrijding van deze criminele activiteiten kwam na dat onderzoek hoog op de agenda van de EU te staan. Ook werd Transnistrië belangrijk door de concentratie van Russische troepen die in dit gebied gelegerd zijn en daarmee invloed hadden op het veiligheidsbeleid van de EU, een onwenselijke situatie volgens de EU-delegatie. De regio kwam immers binnen 100 kilometer van de buitengrens van de EU te liggen. Er moest actie ondernomen worden om een nieuw conflict in de 'achtertuin van

[31] Marina Khamitsevich, 'Moldova-Transnistria' (versie onbekend), http://www.worldmediation.org/paper-14.pdf (18 augustus 2016) 1-5.
[32] Europees Parlement, *Ad hoc delegation to Moldova - Report from the chairman* (Brussel 2006) 6.

Europa', net als voorheen in Joegoslavië, te voorkomen.[33] Dit hoofdstuk zal ingaan op de factoren die van belang zijn en waren op het gebied van conflictmanagement in de regio (act, fund, coordinate, cooperate) om te beoordelen in hoeverre de EU succesvol was in haar beleid ten aanzien van Transnistrië. Het is hierbij belangrijk te weten dat de EU op alle vlakken effectief wilde zijn, om zo een echec te voorkomen en goed te kunnen opereren. Belangrijke vraagstukken die daarbij de revue zullen passeren zijn de rol die Rusland speelt en speelde in het gebied vanaf haar de facto onafhankelijkheid en of Europese betrokkenheid effect heeft gehad op de vrede en stabiliteit in de regio.

De roerige jaren negentig

De wil die de EU vandaag de dag toont om het conflict op te lossen staat in schril contrast met de situatie in 1992. Destijds had de EU andere zaken aan haar hoofd dan een conflict dat in principe politiek minder volatiel leek, dan het conflict dat op dat moment op de Balkan woedde. Het conflict in Transnistrië had een minder grote invloed omdat er nauwelijks sprake was van grote groepen vluchtelingen die hun heil in de EU zochten. Dit in tegenstelling tot de migratie die op gang kwam vanaf de Balkan. Transnistrië was simpelweg van ondergeschikt belang vergeleken met andere conflicten. Van een echt EU-breed beleid, gericht op vrede, veiligheid en een eventuele hereniging van Moldavië en Transnistrië, was dan ook geen sprake. De enige speler binnen de EU die zich om de regio leek te bekommeren was de Europese Commissie. Deze maakte vlak voor het uitbreken van het conflict notie van het feit dat er iets gedaan moest worden aan de politiek zeer instabiele situatie in de vele voormalige Sovjetrepublieken, waaronder Moldavië.[34]

Waar de lidstaten aanvankelijk geen 'potjes' beschikbaar wilden stellen, wilde de Europese Commissie dit wel. De Commissie deed een voorstel tot het instellen van een fonds gericht op de *states in transition*. Staten die ondersteuning nodig hadden op het gebied van bijvoorbeeld rechtsstatelijkheid, integratie in de wereldeconomie en economisch herstel. Elf staten kwamen in aanmerking voor financiering uit het fonds, waaronder Moldavië. De EC stelde vijf prioriteiten waar in het gebied aan gewerkt moest worden: onderwijs, energievoorziening,

[33] Vardan Grigoryan, Suren Grigoryan, 'Transnistria: A black hole?', *Per Concordiam: Journal of European security and defense Issues* 2 (2010), 56-59.
[34] Alexander Frenz, 'The European Commission's TACIS programme 1991-2006 – A success story' (versie onbekend) http://www.osce.org/eea/34459?download=true (26 augustus 2016) 2.

infrastructuur, financiële dienstverlening en voedselzekerheid. Na het voorstel van de EC, ging in oktober en november 1991 de Europese Raad akkoord met de uitvoering van het project en was het zogenaamde TACIS-programma (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) geboren.[35] Op beleidsmatig gebied was er echter sterke onduidelijkheid tussen deze lidstaten over de verdeling van de TACIS-fondsen. Hieraan lagen twee redenen ten grondslag. Allereerst was er geen sprake van een langetermijnbeleid omdat de situatie in de betreffende gebieden van dag tot dag kon veranderen. Een zorgvuldig in Brussel uitgekiend plan kon om deze reden snel achterhaald en niet meer toepasbaar zijn; het budget dat een land ontving werd dan ook van jaar tot jaar vastgesteld.[36] Een tweede reden was het feit dat EU-lidstaten het geld vaak naar eigen inzicht mochten investeren in projecten, hetgeen tot miscommunicatie en dubbel werk leidde. In Moldavië werden bijvoorbeeld twee Kamers van Koophandel opgericht, een naar Duits model, de andere naar Brits model. Het enige financiële programma dat in de regio bestond, haalde op beleidstechnisch gebied dus niet het beste in de EU naar boven:

> Recipient countries had expected that the EU 'speaks with one voice'. Instead, at the beginning, there was the risk that contractors from different EU countries caused confusion when they implemented Tacis projects in their own 'national way' rather than looking for locally adapted solutions; their nationality frequently determined the administrative or institutional system they promoted.[37]

Naarmate het einde van het project in zicht kwam, werd het project echter succesvoller. Uit memo's van de EC blijkt dat met name projecten op het gebied van rechtsstatelijkheid en onderwijs hun vruchten afwierpen. Aan die ontwikkeling kwam in 1992 een einde toen het conflict uitbrak. TACIS heeft na de burgeroorlog van 1992 nooit meer een rol van betekenis kunnen spelen in Transnistrië zelf. Het programma heeft enkel de handhaving van de orde in de grensgebieden na de de-escalatie van het conflict kunnen ondersteunen. Het gebrek aan coördinatie heeft wellicht geleid tot onrealistische verwachtingen van de kant van de lidstaten als het ging om conflictbeheersing, terwijl dit een van de speerpunten van het TACIS-

---

[35] Europese Commissie, 'Press release on TACIS' (versie 22 oktober 2015) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm (versie 27 augustus).
[36] Alexander Frenz, 'The European Commission's TACIS programme 1991-2006 – A success story' (versie onbekend) http://www.osce.org/eea/34459?download=true (26 augustus 2016), 28.
[37] Ibidem, 28.

programma voor Moldavië was, aldus de Europese Commissie.[38]

Voorts droeg de beleidskeuze van de EU op economisch gebied niet positief bij aan de omstandigheden in Transnistrië. Ondanks de burgeroorlog bleven de economieën van Moldavië en Transnistrië zeer verweven. Deze gezamenlijke economie ving grote klappen op gedurende de vroege jaren negentig. De EU gaf Moldavië (en daarmee Transnistrië), net als een groot aantal andere voormalige Sovjetstaten, aanvankelijk geen toegang tot de Europese markt. Dit veranderde voor deze landen pas met de komst van verschillende verdragen aan het begin van het nieuwe millennium. Het uitblijven van deze economische kansen op de Europese markt had voor Moldavië het gevolg dat zij in de armen werd gedreven van Rusland en daar, net als gedurende de Koude Oorlog, een afzetmarkt vond. De Russische economie was echter zeer instabiel in de jaren negentig, iets wat culmineerde in 1998 met de roebelcrisis. Deze crisis raakte het land hard en aan het eind van dat jaar was de Moldavische (inclusief de Transnistrische) economie nog maar 32% van wat zij was in 1989, vlak voor het eind van de Koude Oorlog.[39] Wetende dat economische verbeteringen een belangrijke rol kunnen spelen, heeft de EU haar eigen TACIS-beleid, mede gericht op economische integratie, ondermijnd door Moldavië en andere instabiele voormalige Sovjetstaten hun afzetmarkt in Rusland te laten zoeken. De EU richtte zich in de eerste instantie niet op het internationaliseren van de Moldavische markt, maar op het ontwikkelen van een interne markteconomie waar die tot op dat moment afwezig was. Dit met het oog op de bescherming van de Europese markt. Het gevolg van deze 'economische geslotenheid' van EU-zijde, was dat Rusland simpelweg 'interessanter' was dan Europa voor Transnistrië, waardoor de EU haar kans verspeelde om nog enige economische invloed op de regio uit te kunnen oefenen.[40]

De rol van Rusland bleef daarentegen in de jaren negentig alsmaar toenemen. De belangen die Rusland in de regio had, waren immers groter dan die van de EU. Zoals gezegd waren er sterke economische banden met de regio en was er sprake van een grote wapenindustrie, waarvan een deel nog uit de Koude Oorlog stamt. Om deze economie draaiend te houden heeft het Russische staatsgasbedrijf Gazprom Transnistrië sinds haar oprichting van gratis gas voorzien. Dit gaf de regio op economisch gebied een grote voorsprong op de rest van Moldavië, waardoor het

[38] Europese Commissie & Nomisma/Economisti Associati, *Evaluation report TACIS Moldova : Volume I* (Bologna 2000) 28-29.
[39] Ibidem, 28.
[40] Ibidem, 28-29.

gebied zich beter ontwikkelde. Rusland had een groot belang bij een 'stabiele' regio die sterk onder haar invloed stond. Ook heeft Rusland Transnistrië sinds de val van de Sovjet-Unie gebruikt voor militair-strategische doeleinden, waar ook de legering van zeker 1400 militairen (waaronder elitetroepen) van getuigt. Zelf stelt Rusland dat zij dit doet om de grote groepen etnische Russen, die in zowel Transnistrië als Moldavië wonen, te kunnen 'beschermen'.[41] Op geopolitiek gebied zijn er zo voor Moldavië of de EU echter geen mogelijkheden om in te grijpen zonder Rusland voor de voeten te lopen.

Deze positie heeft Rusland mede kunnen consolideren door diplomatieke activiteiten. In de jaren negentig bleek de EU namelijk geheel afwezig te zijn op internationaal politiek niveau daar waar het Transnistrië betrof. Toen de Republiek Moldavië en Transnistrië in 1997 weer enigszins *on speaking terms* waren, besloten zij tot het tekenen van het Primakov Memorandum. Het memorandum, vernoemd naar de voormalige Russische Minister van Buitenlandse Zaken Yevgeny Primakov, legde rechten voor Transnistrië op het gebied van het voeren van een eigen cultureel, buitenlands en economisch beleid vast. Rusland, Oekraïne en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) wierpen zich op als onderhandelaars en waarnemers. Het memorandum, dat van groot historisch belang was, gezien het feit dat de twee partijen voor het eerst weer gezamenlijk om de tafel zaten, werd door Moldavië, Transnistrië, Oekraïne, Rusland en de OVSE ondertekend.[42] De opvallende afwezige was de EU. Het valt hierdoor sterk op dat de EU de boot had gemist als het ging om haar nieuwe rol in de post-sovjetzone, waar de OVSE vanaf het begin af aan wel met Rusland samen had gewerkt in de regio en betrokken werd bij de onderhandelingen.[43]

2004 tot heden

Na de desinteresse in Transnistrië van de jaren negentig keerde het tij vanaf 2004 langzaam. Stilaan begon het tot Brussel door te dringen dat de toetreding van nieuwe lidstaten op niet al te lange termijn ernstige consequenties kon hebben voor het veiligheidsbeleid van de EU.

---

[41] Ilkka Liikanen, James Scott, Tiina Sotkasiira, *The EU's Eastern neighbourhood: migration, borders and regional stability* (Oxon 2016) 61.
[42] Ibidem, 61.
[43] Ibidem, 61.

In het door de Europese Commissie opgestelde 'Country Strategy Paper 2004-2006' werd dit benadrukt, ook met het oog op de geopolitieke situatie:

> The current situation is a matter of concern for regional peace and stability and it will be at the doorstep of the EU after Romania's accession. The necessary solution must be based on the principle of territorial integrity of the Republic of Moldova and should be submitted to a nationwide democratic referendum.[44]

Voor het eerst sinds het uitbreken van het conflict in Transnistrië was er dus sprake van een (politiek) streven van de lidstaten, op initiatief van de Europese Commissie, om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de situatie in het gebied. Dat dit niet enkel bij woorden bleef, blijkt uit het feit dat de EU vanaf 2002 belangrijke stappen zette op het gebied van het indammen van de criminaliteit. Het was in dit jaar dat zij onder andere visumsancties oplegde aan leiders van de separatistische regio. Een maatregel die in 2006 verlengd werd wegens een rapportage van de OVSE. Hierin werd melding gedaan van een verslechterde mensenrechtensituatie in de regio. Daarnaast trad vanaf 2004 het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) in werking, een beleid waarin ook Transnistrië apart werd opgenomen.[45]

In 2005 ging de EU in op een verzoek van de Oekraïense en Moldavische presidenten Viktor Joesjtsjenko en Vladimir Voronin om een zogenaamde European Union Border Assistance Mission (EUBAM) in te stellen rondom Transnistrië. De missie beoogde bij te dragen aan het grensbeheer rondom de regio, om op deze manier smokkel (van mensen, wapens, drugs, etc.) tegen te gaan.[46] Daarnaast beoogde EUBAM ook het opbouwen van een duurzame en goedgetrainde douane in zowel Oekraïne en Moldavië, waarbij samenwerking tussen die twee landen centraal staat. Door het sturen van EU-douaniers en beleidsmedewerkers op het gebied van grensbewaking hoopte de EU dit effect te bereiken.[47]

---

[44] Europese dienst voor extern optreden, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Republic of Moldova country strategy paper 2007-2013* (Brussel 2006) 7.
[45] International business publications USA, *Moldova country study guide* - Volume 1 (Washington D.C. 2013) 61.
[46] Europese dienst voor extern optreden, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Republic of Moldova country strategy paper 2007-2013*, 7.
[47] Tina Freyburg, *Democracy promotion by functional cooperation: The European Union and its neighbourhood* (Londen 2015) 84-129.

Ondanks het feit dat zowel het ENB als EUBAM tot op de dag van vandaag nog actief zijn en getuigen van een grote bereidheid van de EU om aan actief conflictmanagement te doen, zetten vele partijen vraagtekens bij de effectiviteit van het beleid. Dit is grotendeels het gevolg van problemen met lokale actoren. Van de ongeveer 200 miljoen euro aan jaarlijkse ENB-gelden die bedoeld zijn om projecten in Transnistrië te ondersteunen komt slechts een klein deel op z'n plek terecht. Dit is het gevolg van tegenwerking door zowel Moldavië als Transnistrië. Zo eisen de Moldavische autoriteiten dat zij optreden als tussenpersoon, een tussenpersoon die in de praktijk geen enkele invloed heeft in Transnistrië, waardoor veel projecten stuklopen. Voorts kan de EU bijvoorbeeld niet direct geld overmaken aan de Transnistrische autoriteiten en moet zij zich daarom hoofdzakelijk richten op lokale NGO's en zogenaamde 'Civil Society Officers'. Deze zijn echter moeilijk te vinden en worden in hun werk gehinderd door de Transnistrische autoriteiten. De EU dient daarom te laveren tussen enkele NGO's, individuele lidstaten en andere partners zoals de VN, die ook activiteiten in het gebied ontplooien.[48] Niet alleen de verschillende initiatieven, maar ook beleid van de EC en de Europese Raad lijken in Transnistrië door elkaar te lopen, zo stelt James Hughes in 'EU Conflict Management':

> The relationship between the EUSR (European Union Special Representative), responsible to the Council and High Representative, and the ENP, overseen by the Commission, remains unclear. This vagueness can create informal openings for proactive and flexible policy elements, such as the EUSR, but it can also lead to inconsistencies, a lack of coordination and delays.[49]

Roxana Cristescu en Denis Matveev van het Civil Society Dialogue Network, een Europese denktank die EU-beleid analyseert, bevestigen dat die verscheidenheid aan partijen en geldstromen averechts werkt. Door al deze initiatieven is Europese samenwerking nagenoeg onmogelijk geworden en is er, ondanks een sterke EU-vertegenwoordiging, geen sprake van een coherent beleid.[50]

---

[48] Nathalie Tocci, *The European Union, civil society and conflict* (Brighton 2008) 86.
[49] James Hughes, *EU conflict management* (Oxon 2010) 98.
[50] Roxana Cristescu, Denis Matveev, *Peacebuilding and conflict prevention in Moldova: the role of the EU* (Boekarest 2011) 16.

Aan de andere kant is het juist deze (economische) flexibiliteit die de sleutel tot een verbetering van de status quo kan leiden en kansen biedt, zo stelt Tomasz Karniewicz van de Technische Universität Dresden. De economische invloed van de EU is sinds het begin van de jaren 2000 namelijk enorm toegenomen doordat zowel Moldavië als Transnistrië toegang tot deze markt hebben gekregen, met de komst van een reeks verdragen aan het einde van de jaren negentig en het begin van het nieuwe millennium, gericht op de inmiddels sterk ontwikkelde economie in het gebied. De EU is tegenwoordig de belangrijkste exportpartner van Transnistrië geworden, daar 60% van haar export richting de EU gaat. Dit terwijl de Russische handelsbelangen afnemen, maar de regio nog wel afhankelijk is van Russisch gas. De economische afhankelijkheid, zo zegt Karniewicz, is het belangrijkste instrument geworden waarmee de EU dit conflict kan beheersen. Economische diplomatie lijkt in de afgelopen jaren dus meer te hebben gerendeerd dan vele andere initiatieven die de EU ontplooid heeft.[51] Het is deze economische aanpak die de EU kansen biedt om een grotere rol te gaan spelen. Een beeld dat Benedikt Harzl bevestigt in 'The EU and the promotion and stabilization of conflict settlements', aangezien het volgens hem deze aanpak is geweest die een land als Oekraïne binnen Europese invloedssferen heeft gebracht.[52] De vraag is dus of de EU haar geld niet anders kan besteden en zich beter kan richten op het openstellen van haar markt voor Transnistrische goederen en diensten.

Zowel op economisch als diplomatiek gebied heeft de EU sinds 2000 vooruitgang geboekt. Zo is de betrokkenheid van de EU in 2005 een nieuwe fase ingegaan met de zogenaamde '5+2-vredersonderhandelingen'. Deze onderhandelingen worden gevoerd door vijf actoren (Moldavië, Transnistrië, Rusland, Oekraïne en de OVSE). In 2005 sloten de Verenigde Staten en de EU zich aan als waarnemers bij de onderhandelingen. Zij werden hiertoe uitgenodigd door Moldavië om toezicht te houden op de voortgang van de onderhandelingen.[53] Ook zitten de EU-lidstaten sinds 2011 op één lijn wat betreft conflictmanagement in Transnistrië , mede daar het conflict binnen het ENB zelfs verheven is tot een van de meest urgente problemen op de politieke agenda. Dit leidde zelfs tot het streven van de EU om niet enkel meer waarnemer te zijn en van '5+2' naar '6+1' te gaan en ook daadwerkelijk mee te onderhandelen. De European Council for Foreign Relations (ECFR),

---

[51] Tomaz Karniewicz, *The EU and conflict resolution in Transnistria* (Dresden 2010) 8.
[52] Benedikt Harzl, *The EU and the promotion and stabilization of conflict settlements* (Nottingham 2007) 3.
[53] Europese dienst voor extern optreden, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Republic of Moldova country strategy paper 2007-2013*, 7.

een pan-Europese denktank op het gebied van Europees buitenlands beleid, plaatst deze ontwikkelingen echter in perspectief. De extra inzet op internationaal politiek gebied heeft tot op heden nog niet geleid tot enige vooruitgang. Rusland en Transnistrië lijken niet geneigd om een constructievere rol te spelen binnen de onderhandelingen, zo stelt de ECFR.[54] De eerste stappen in de richting van een hechte internationale samenwerking zijn gezet, maar het effect lijkt nog op zich te wachten.

Deelconclusie

Terugkijkend op de periode van 1989 tot de start van het ENB, kan er van effectief beleid niet gesproken worden. Alhoewel er met het TACIS-programma wel een snelle poging werd gedaan om in te grijpen en er ook geld beschikbaar werd gesteld, was er nauwelijks sprake van 'rendement'. Het ontbreken van coördinatie en beleid (met name op economisch gebied) deed de rest van de pogingen om het conflict te beheersen de das om. Bovendien hield de EU zich afzijdig op diplomatiek gebied en liet zij onderhandelingen volledig over aan de OVSE (bij monde van enkele van haar lidstaten) waardoor Rusland haar positie als invloedrijke speler in de regio verder wist te consolideren. Van internationale samenwerking was geen sprake.

De uitbreiding van de EU bracht Transnistrië echter weer *in the picture* en leidde ook tot concreet ingrijpen door middel van missies en het ENB-beleid met een speciale plek voor Transnistrië. Door middel van economische steun en een duidelijke voortrekkersrol van Europese Commissie was er na ruim tien jaar een duidelijk beleid aangaande de regio. De effectiviteit van het beleid werd echter door zowel lokale actoren als verschillende EU-instituties als lidstaten belemmerd, als gevolg van de slechte interne coördinatie. Op internationaal politiek gebied lijken, met het oog op de 5+2-onderhandelingen, de eerste stappen inmiddels gezet, alhoewel het de vraag is in hoeverre de EU samen met de VS invloed kunnen uitoefenen op de onderhandelingen. Wel heeft de EU nog een troef: economische diplomatie. De Transnistrische economie leunt tegenwoordig sterker op de EU dan op Rusland, wellicht biedt dit perspectief voor de EU om in de toekomst meer invloed uit te kunnen oefenen op het conflict, zoals Karniewicz en Harzl stellen.

[54] European Council on Foreign Relations, 'Scorecard 2012' (versie onbekend), http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/wider/50 (versie 27 augustus 2016).

5. Casestudy: Zuid-Ossetië

De voorheen relatief onbekende en niet algemeen erkende Republiek Zuid-Ossetië, gelegen in Noord-Georgië, werd pas bekend bij het grote publiek in de zomer van 2008, toen Russische tanks dankbaar gebruik maakten van de regio om Georgië binnen te vallen. Dit gebeurde als reactie op Georgische pogingen om de orde in Zuid-Ossetië weer te herstellen. Rusland zag dit als een aanval op de etnische Russen die woonachtig waren in het gebied en besloot tegenmaatregelen te nemen; maatregelen waar de Georgische krijgsmacht niet tegenop kon gedurende een vijf dagen durend conflict. Naast veel oorlogsschade en vele doden leverde het conflict ook gedeeltelijke erkenning op. Direct na het conflict besloten Rusland, Nicaragua en Belarus de regio als onafhankelijke staat te erkennen.[55] Tot op zekere hoogte heeft Zuid-Ossetië altijd al een aparte status gehad binnen Georgië. Sinds de jaren twintig van de vorige eeuw vormde Zuid-Ossetië een autonome oblast binnen de Georgische Socialistische Sovjetrepubliek (SSR), een status die haar in 1989 echter afgenomen werd door de centrale overheid in Tbilisi. Na een reeks politieke conflicten, waarbij het de etnische Ossetiërs onder andere verboden werd hun eigen partij te hebben, besloot de Zuid-Ossetische regering tot het organiseren van haar eigen verkiezingen. Tbilisi besloot hierop in januari 1991 troepen naar de Zuid-Ossetische hoofdstad Tsinvali te sturen, met een bloedige burgeroorlog als gevolg. Net als in Transnistrië besloten de betrokken actoren (te weten Zuid-Ossetië, Rusland en Georgië) tot het instellen van een Joint Control Commission, bestaande uit Georgische, Russische en Zuid-Ossetische vertegenwoordigers, die de rust moest bewaren in het gebied.[56] De EU kon de instabiliteit in de regio niet negeren. Dit was grotendeels het gevolg van steeds groter wordende belangen in de regio, met name op het gebied van energiezekerheid, maar ook binnen het kader van de nieuwe Europese en Russische geopolitieke verhoudingen. Interessant is het dan ook om te zien dat juist de EU samen met de Verenigde Staten besloten tot het naar voren schuiven van Rusland als conflictmanager in de regio. De vraag is echter in hoeverre dit geen averechts effect had op

[55] Greg Jentzsch, 'What are the main causes of conflict in South Ossetia and how can they best be addressed to promote lasting peace?', *The BSIS Journal of International Studies* (2009) 6, 1-5.
[56] Ibidem, 3.

het beleid van de EU in de regio, zeker gezien de oorlog van 2008 en de rol die Rusland daarin had.

1990-2003

Kenmerkend voor Zuid-Ossetië is de bijna volledige afwezigheid van de EU in de regio in het begin van de jaren negentig. Bijna afwezig, omdat de EU actief was in de regio door het bieden van hulp op het gebied van technische ontwikkeling en ondersteuning van humanitaire projecten. Dit stelde echter weinig voor vergeleken met de TACIS-steun die vele andere ex-Sovjetstaten kregen. De EU achtte Zuid-Ossetië op politiek gebied namelijk te instabiel om langetermijnhulp aan te bieden en besloot daarom enkel tot de ondersteuning van kleinschalige projecten om op deze manier haar betrokkenheid te tonen.[57] Hoewel Brussel aanvankelijk maar al te graag actief wilde worden in Zuid-Ossetië, zag zij toch problemen in de regio die actieve politieke en economische betrokkenheid in de weg stonden. De etnische spanningen waren bijvoorbeeld zo groot dat de EU zich ernstig afvroeg of er überhaupt een Partnership and Cooperation Agreement (PCA) met Georgië getekend moest worden, een voorwaarde om het TACIS-programma te kunnen implementeren. In een rapport van de Europese Commissie werd in 1995 openlijk de vraag gesteld of de implementatie van een PCA en de daarbij komende verplichtingen, zoals het ontwikkelen van een stabiele democratie en economie, een realistische verwachting was in een land waar een regio als Zuid-Ossetië voor zoveel verdeeldheid en onrust zorgde. Etnische verdeeldheid die leidde tot een stagnatie op het gebied van de ontwikkeling van democratische instituties en een functionerende markteconomie.[58] Het enige waar de EU zich op politiek gebied mee bemoeide aan het begin van de jaren negentig, was de wisseling van de macht in het land. President Zviad Gamsakhurdia, die tussen 1990 en 1991 regeerde, stond bekend om zijn destabiliserende beleid ten aanzien van met name de Zuid-Ossetische minderheden die hij notoir onderdrukte. Na zijn aftreden pleitte de EU dan ook voor de terugkeer van Eduard Sjevardnadze, de voormalig Minister van Buitenlandse Zaken van de Sovjet-Unie. De van oorsprong Georgische Sjevardnadze kon rekenen op de steun van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Effectief kon de EU echter weinig doen en was

[57] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia*, 16-17.
[58] Europese Commissie, *Towards a European Union strategy for relations with the Transcaucasian republics* (Brussel 2005) 10.

het Rusland die op politiek gebied een grote rol had. Op de terugkeer van Sjevardnadze na, nam de EU geen standpunt in en liet zij de individuele lidstaten (met name het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk) samen met de OVSE de situatie 'uitzoeken'. De EU bleef liever actief als een neutrale actor, en niet als een onderhandelaar, hetgeen mogelijk politieke verplichtingen met zich mee zou brengen.[59] Van economische en politieke hulp was gedurende het begin en midden van de jaren negentig dus nauwelijks sprake, aangezien het risico op falen volgens Brussel veel te groot was.[60] Het enige beleid dat de EU en haar lidstaten in deze eerste jaren na de onafhankelijkheid voerden, was op internationaal gebied. Dit leek te zijn gebaseerd op de zogenaamde *Russia first approach*. Rusland moest de problemen maar oplossen, net zoals Rusland in de voorgaande jaren had bemiddeld in het conflict, zo was de redenering. De regio was 'too far away and too messy for the EU, and too close and important for Russia', iets wat ook mee woog bij het vaststellen van het beleid, aldus politicoloog Nicu Popescu. Dit EU-beleid lag overigens grotendeels in lijn met het beleid van de Verenigde Staten. Enerzijds wilden de EU en de Verenigde Staten regionale actoren de problemen op laten lossen, alhoewel het anderzijds niet de bedoeling was dat de grip op de regio helemaal verloren zou raken. Dit laatste probeerden de EU en de Verenigde Staten te voorkomen door via internationale organisaties als de VN en de OVSE de situatie in het gebied te monitoren.[61] Rusland nam de rol van onderhandelaar dan ook snel op zich. Zij realiseerde zich echter wel dat ze, na de val van het communisme, relatief zwak stond. Zij nodigde daarom de VN en de OVSE uit als internationale partners binnen de onderhandelingen, mede als gevolg van de afzijdige houding van de EU. De aanvankelijke desinteresse van de EU in het gebied leidde nu tot uitsluiting door Rusland. Er waren door die uitsluiting voor de EU dan ook weinig mogelijkheden om een rol te spelen op diplomatiek gebied gedurende de periode tot 2004. Alleen Frankrijk wist individueel nog een plek aan de onderhandelingstafel te krijgen, maar deed dit nooit als vervanger voor de EU, zo stelt Anna Jafalian in 'Reassessing Security in the South Caucasus'. Zij stelt dat betrokkenheid bij conflictmanagement in de regio altijd via andere internationale actoren en lidstaten liep, waardoor de potentiële invloed van de EU als geheel van lidstaten ondermijnd werd. Er was namelijk het risico dat de belangen van de lidstaten verschilden en conflicteerden, daar zij

[59] Raad van de Europese Unie, *Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia* (Brussel 2009) 50-51.
[60] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia,* 16-17.
[61] Ibidem, 3.

ieder een verschillende mening hadden over de mate van betrokkenheid in de regio. Rusland gaf aan de onderhandelingstafel om deze reden de voorkeur aan een enkele lidstaat, in plaats van aan de EU als geheel. Op internationaal gebied kon de EU, aanvankelijk door haar desinteresse, geen plek van betekenis krijgen.[62]

Ondanks het uitbreken van de oorlog in Zuid-Ossetië bracht de status quo vanaf 1995 wel stabiliteit. Alhoewel Georgië op economisch gebied niet bijster aantrekkelijk was, besloot de EU vanaf het midden van de jaren negentig het land steeds meer humanitaire hulp te gaan bieden. Ook zorgden de substantiële verbeteringen in de Georgische veiligheidssituatie en de grondwet van 1995 (die kansen bood voor het oplossen van het conflict met Zuid-Ossetië) ervoor dat de EU zich meer in het gebied begon te interesseren. Er kwam ruimte voor politieke dialoog tussen de verschillende etnische groepen, wat de kansen op een stabiele democratie en een pluralistische democratie vergrootte. Het waren deze waarden en normen die het startschot bleken voor onderzoek naar de vraag of de EU Georgië substantiële steun kon bieden. Het PCA, een associatieverdrag tussen Georgië en de EU, zag in 1999 het daglicht. Een eerste stap op het gebied van economische hulp en samenwerking werd hiermee gezet.[63] Deze hernieuwde betrekkingen met Georgië in de tweede helft van de jaren negentig en de stabiliteit die dit met zich meebracht kwamen de EU buitengewoon goed uit. Het was namelijk in deze periode dat de EU en de Verenigde Staten zich meer begonnen te interesseren in energieveiligheid. Alhoewel dit met name de olie uit Azerbeidzjan betrof, werd Georgië als belangrijke corridor voor olietransport gezien. In 1997 begon de EU meer na te denken over haar rol als conflictmanager in de regio. Daartoe zette zij een 'Conflict Prevention Network' (CPN) op. Een onderzoeksgroep die in 2001 een rapport uitbracht dat bevestigde dat de EU wel degelijk belangen in de regio had. Het CPN stelde: 'the region deserves attention primarily because of the great number of conflicts, the amount of energy resources and its dependence on safe transit routes for oil and natural gas.' De EU leek aanvankelijk echter niet veel belang te hechten aan dit rapport, het CPN werd direct na het bekendmaken van haar conclusies opgeheven. De EU stelde na afloop dat de regio van groot belang was als het om de Europese energiebelangen ging, maar zij voerde geen gecoördineerd of hoogstaand beleid uit in het

[62] Anna Jafalian, *Reassessing security in the South Caucasus* (Oxon 2011) 179.
[63] Ibidem, 50.

gebied en negeerde het rapport van het CPN. De grote beleidsveranderingen vonden, onder invloed van nieuwe ontwikkelingen op veiligheidsgebied, pas enkele jaren later plaats.[64]

2004-heden

Net als in het geval van Moldavië en Transnistrië, vonden er vanaf 2004 op beleidstechnisch gebied grote veranderingen plaats wat betreft de interesse van de EU in Zuid-Ossetië. Naast de toekomstige uitbreiding van de EU, waren het de aanslagen van 11 september 2001 die Europa aanleiding gaven naar zijn buitengrenzen te kijken en de risico's die deze regio's met zich meebrachten te analyseren. Zuid-Ossetië kende een geschiedenis van geweld, corruptie, illegale immigratie, georganiseerde misdaad en smokkel. Georgië werd om deze redenen in z'n geheel opgenomen in het ENB, mede wegens de veiligheidspolitiek van de EU.

De EU wilde zich in de rol van onderhandelaar op Zuid-Ossetië richten. Die rol als onderhandelaar kreeg de EU ook deels door het toedoen van Rusland, maar hoofdzakelijk door de financiële en humanitaire hulp die de EU binnen het kader van het ENB aan de regio bood. Ondanks de beperkte invloed die de EU op financieel en humanitaire gebied had, was er binnen de EU consensus over het feit dat elke vorm van dit beleid gericht moest zijn op het oplossen van het conflict in de regio. Het beleid moest echter op een neutrale manier geïmplementeerd worden, zodat de EU politiek niet al te zeer betrokken zou raken en kleur zou moeten bekennen. Aan deze betrokkenheid werd invulling gegeven door de speciale gezant voor Georgië, die onder andere toe moest zien op de implementatie van het ENB in Zuid-Ossetië en tegelijkertijd aan Brussel moest rapporteren. Deze gezant, Heikki Talvitie, kwam er met name door de inzet van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.[65] Kleinere EU-lidstaten leken in de beginjaren van het ENB-beleid namelijk niet geïnteresseerd in de regio, waar relatief veel geld heen ging en waar deze lidstaten weinig belangen hadden. Alhoewel de EU sinds 2004 haar economische en politieke potentieel dus niet volledig kon gebruiken, werden er stappen gezet op het gebied van betrokkenheid en inzet in de regio. Zij kreeg voet aan de grond door middel van het ENB en wist op kleine schaal voor verbroedering tussen de partijen te zorgen. Het was deze verbroedering die het vredesproces zou moeten ondersteunen, alhoewel met name Rusland de vredesonderhandelingen zou leiden. Het effect

[64] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia,* 16-17.
[65] Publicatieblad van de Europese Unie, *Council joint action 2003/496/CFSP of 7 July 2003 concerning the appointment of an EU special representative for the South Caucasus* (Brussel 2003) 1-2.

van het ENB op een duurzame vrede was dus klein en indirect.[66] Nicu Popescu draagt in 'Europe's Unrecognised Neighbours: the EU in Abkhazia and South Ossetia' drie redenen aan voor deze sterkere betrokkenheid. Ten eerste zag de EU het conflict in Zuid-Ossetië als makkelijk op te lossen met het oog op de grote minderheden van etnische Georgiërs die nog in de regio woonden. Verbroedering tussen de verschillende etnische groepen is altijd het doel van de EU in de regio geweest. Zij zag Zuid-Ossetië als onlosmakelijk deel van Georgië en wilde verdere etnische tweedeling dan ook voorkomen. Het ENB bood door middel van economische projecten de basis voor deze dialoog tussen de groepen, zonder dat de EU zelf stelling hoefde te nemen. Het feit dat ook Georgië de prioriteit gaf aan Zuid-Ossetië (boven Abchazië) was een belangrijke reden voor de EU om hetzelfde te doen. Op deze manier was het waarschijnlijker dat het EU-beleid in lijn zou liggen met de Georgische aanpak.[67] Voorts bleek Zuid-Ossetië van groter belang als gekeken werd naar het economisch functioneren van Georgië als land. Russische en Zuid-Ossetische troepen beheersten een groot deel van de grens, alsmede de hoofdweg tussen Tbilisi en Rusland. Dit had niet alleen invloed op de Georgische economie, het werkte smokkel en georganiseerde misdaad ook in de hand. Ten slotte had Georgië door het ontbreken van controle over de regio geen zicht op de ontwikkeling van zowel Russische als Ossetische troepenmachten, iets wat een potentieel risico vormde voor de gehele Zuidelijke Kaukasus.[68] Wat ook meehielp bij de keuze voor Zuid-Ossetië als prioriteitsregio, is het feit dat er geen individuele EU-lidstaten betrokken waren bij conflictmanagement in Zuid-Ossetië. Dit betekende dat de EU 'vrij spel' had in Zuid-Ossetië. Het werd niet gehinderd door individuele lidstaten die als volwaardige onderhandelaar aan tafel zaten, iets wat de coördinatie van het EU-beleid ten goede kwam. Het feit dat de EU nog niet als onderhandelaar aan deze tafel was toegelaten leverde haar ook voordelen op. Zij had de ruimte om naar eigen goeddunken te handelen en neutraal te blijven, zonder partij te kiezen in het conflict. Het feit dat de EU (of een van haar deelstaten) als instituut geen deel uitmaakte van die onderhandelingen zorgde ervoor dat zij een neutraal en effectief economisch beleid uit kon voeren, aldus Popescu:

---

[66] Popescu, *EU foreign policy and post-Soviet conflicts, stealth intervention*, 151.
[67] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia* (Brussel 2007) 17.
[68] Ibidem, 17.

> If one sees this factor in a broader context, then one can note that the EU has been increasing it involvement in such conflicts as Transnistria and South Ossetia where no member states were involved, but not in Abkhazia or Nagorno-Karabakh where EU member states are part of the conflict-resolution formats. Thus, to some extent the involvement of EU member states in conflict-settlement efforts play a certain inhibiting role for the EU's efforts to step up its involvement in the conflict areas.[69]

Popescu ziet officiële betrokkenheid van de EU of haar lidstaten (binnen het kader van vredesonderhandelingen) dus als een obstakel. De EU loopt namelijk het risico dat zij in de onderhandelingen tegenover haar eigen lidstaten komt te staan wat haar eigen geloofwaardigheid en slagkracht niet ten goede komt. De invloed van de EU is in zo'n geval kleiner dan wanneer zij alleen onderhandelt.

Wel kan het optreden van de EU, of een van haar lidstaten als vertegenwoordiger van allen, een positief effect hebben op conflictmanagement. Dit werd maar al te zeer duidelijk tijdens de Vijfdaagse Oorlog tussen Rusland en Georgië in 2008. De rol van de EU hierin is interessant, zij wijzigde namelijk kortstondig haar strategie en besloot een bemiddelende rol op zich te nemen door actief te gaan onderhandelen over een staakt het vuren. De gevechten werden na vijf dagen beëindigd, op basis van een zespuntenplan dat was bereikt onder de auspiciën van het Franse EU-voorzitterschap. In navolging van deze overeenkomst werd een meer gedetailleerd verdrag gesloten op 8 september, na een bezoek aan Tbilisi en Moskou door voorzitter Barroso van de Europese Commissie en president Sarkozy van Frankrijk.[70]

De aanpak die de EU hanteerde had grotendeels gefaald. Het doel van dit beleid, namelijk de 'strijdende' partijen dichter bij elkaar te brengen, was niet behaald, integendeel. De invloed die de EU op economisch gebied had, was te klein en het feit dat zij zich liever bezighield met *low-politics* droeg hier niet aan bij, vooral aangezien de andere actoren binnen het conflict op deze manier een veel grotere rol op het verloop van het conflict uit konden oefenen.[71] Desalniettemin waren de Europese Commissie en Frankrijk na het conflict in staat zich een belangrijke rol toe te eigenen als bemiddelaar, een rol die succesvol uitpakte. Na het conflict beperkte de Europese steun zich echter weer tot economische steun en moest de Joint Control

---

[69] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia,* 17.
[70] Popescu, *EU foreign policy and post-Soviet conflicts, stealth intervention*, 214.
[71] Ibidem, 134.

Commission de vrede weer bewaren.[72] Deze 'beperkte' economische rol blijkt echter van groot belang in de regio, mocht de EU haar grip op de regio willen behouden. Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk over de situatie in Transnistrië, was het ook daar niet een rol aan de onderhandelingstafel die vooruitgang bracht in de regio, maar eerder de immense economische invloed, aldus Karniewicz.[73] Het bevestigt het belang van economische invloed op conflictmanagement in Zuid-Ossetië. De regio is bijvoorbeeld op economisch gebied nog steeds grotendeels afhankelijk van Georgië. Hierbij valt te denken aan de elektriciteitsvoorziening, een afzetmarkt en industriële halffabricaten. Zaken die Rusland sinds de Vijfdaagse Oorlog echter steeds meer van Georgië over begint te nemen. De invloed van Georgië, maar ook de kans van de EU om iets te kunnen betekenen op economisch gebied en binnen het kader van conflictmanagement, neemt hierdoor af.[74]

Aan de andere kant luidde de oorlog in 2008 een nieuwe periode in die, op het gebied van veiligheid, in het voordeel van de EU zou gaan werken. Georgië zag in dat zij nieuwe partners nodig had om stabiliteit in de regio te kunnen waarborgen, een wens waar de EU graag op insprong. Dit tot ontsteltenis van Rusland, die de onderhandelingen die Georgië voerde op het gebied van EU-verdragen en een mogelijk NAVO-lidmaatschap, als aantasting van haar invloed in de regio zag. Rusland had echter een belangrijke troef in handen, namelijk gas, waardoor Georgië zeer afhankelijk was en het de vraag blijft in hoeverre verdere samenwerking met de EU en de NAVO daadwerkelijk levensvatbaar is.[75]

Deelconclusie

Het proces dat de EU doorliep in Zuid-Ossetië op het gebied van conflictmanagement vertoont dus gelijkenissen met dat in Transnistrië. De EU interesseerde zich nauwelijks in Zuid-Ossetië en de regio lag simpelweg te ver weg van Europa om er aandacht aan te besteden. Het conflict in het gebied was niet van directe invloed op de EU en Brussel had dan ook geen reden om in te grijpen in de regio, op enkele economische en humanitaire projecten na (respectievelijk de

---

[72] Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Commission staff working document: progress report Georgia 2008*, 7.
[73] Karniewicz, *The EU and conflict resolution in Transnistria*, 8.
[74] James Nixey, *The long goodbye: waning Russian influence in the South Caucasus and Central Asia* (Londen 2012) 1.
[75] Jonathan Hoogendoorn, 'Georgia cozies up to Europe, what will Russia think?' (versie 4 juli 2016) http://globalriskinsights.com/2016/07/georgia-eu-russia/ (25 september 2016).

capabilities to act en to fund). Ook maakte Zuid-Ossetië door de politiek en etnisch volatiele situatie geen kans op TACIS-gelden van de Europese Commissie. De EU besloot tezamen met de VS dat Rusland de leiding op zich moest nemen, zij had immers grotere belangen in de regio. Van echt EU-conflictmanagement en samenwerking met andere actoren (de capability to cooperate) kan dan ook niet gesproken worden in de regio gedurende de jaren negentig. De EU zou hier echter snel spijt van krijgen daar Rusland haar positie in hoog tempo wist te consolideren en eind jaren negentig bleek dat de EU toch energiebelangen in de regio had. Daarnaast veranderde de veiligheidssituatie vanaf 2001 als gevolg van diverse terroristische aanslagen. Europa probeerde door middel van het ENB invloed uit te gaan oefenen op de omliggende regio's. De focus lag op economische en humanitaire hulp en low-profile was het sleutelwoord. Deze aanpak leidde tot beperkt succes, Rusland kende de EU een beperkte rol toe als het ging om de onderhandelingen aangaande een oplossing voor het conflict. Op een kortstondige grotere rol na, als bemiddelaar in de oorlog van 2008, wist de EU niet 'het verschil' te maken, Zuid-Ossetië zocht namelijk steun bij Rusland. Op economisch gebied zijn er echter nog mogelijkheden om invloed terug te winnen. De EU dient ze alleen nog te grijpen, net als in Transnistrië, maar met als risico het Kremlin tegen de haren in te strijken. Kortom, de EU lijkt in Zuid-Ossetië de boot te hebben gemist als gevolg van haar aanvankelijk desinteresse en een Rusland dat haar daarna nauwelijks een rol van betekenis heeft gegeven. Het land dat de EU tot op de dag van vandaag in de tang houdt waar het conflictmanagement in Zuid-Ossetië betreft.

6. Casestudy: Abchazië

Net als Zuid-Ossetië ligt Abchazië in een gebied dat door het grootste deel van de internationale gemeenschap als onderdeel van Georgië gezien wordt, maar de facto een onafhankelijke staat is. Sinds de Vijfdaagse Oorlog en de maanden die daarop volgden, wordt het gebied erkend door Rusland, Nicaragua, Venezuela en Nauru. De regio profileert zich sinds 1993, toen Georgische troepen zich terugtrokken uit het gebied, als een onafhankelijke staat. Net als in het geval van Zuid-Ossetië begon de onrust in Abchazië in 1989 toen leiders van de autonome regio een verzoek om Abchazische onafhankelijkheid indienden bij de Sovjet van de Georgische Socialistische Sovjet Republiek (GSSR). Tbilisi reageerde furieus en nam maatregelen om de macht en invloed van de Georgische staat in de regio te consolideren. In augustus 1990 verklaarde de Abchazische Sovjet de regio onafhankelijk. De vlam sloeg in de pan toen er in februari 1992 een staatsgreep plaatsvond in Georgië en een militaire raad de grondwet van 1921 opnieuw invoerde. Hiermee had Abchazië echter nog geen aparte autonome positie. Tbilisi besloot de Nationale Garde naar de regio te sturen, waar deze in gevecht raakte met Abchazische milities. De Abchaziërs riepen hierop opnieuw de onafhankelijkheid uit. definitief. Uiteindelijk slaagden de Abchaziërs er met hulp van de Russen in om de Georgiërs te verjagen en zodoende is Abchazië vandaag de dag een de facto staat op Georgisch grondgebied.[76] Zoals genoemd in het vorige hoofdstuk zag de EU het conflict in deze regio als 'lastiger' dan het conflict in het iets verderop gelegen Zuid-Ossetië, mede door de relatief kleine minderheid etnische Georgiërs in Abchazië. Tezamen met het feit dat de regio op economisch gebied minder belangrijk was voor het functioneren van de Georgische economie als geheel, gaf de EU geen prioriteit aan conflictmanagement in de regio en wilde zij neutraal blijven. Paradoxaal genoeg had de EU op economisch terrein een relatief grotere rol in het gebied dan bijvoorbeeld Rusland. Dit ondanks haar aanvankelijke afwezigheid in de regio, waarop hieronder in gegaan zal worden. Dit werpt de vraag op in hoeverre de relatief grotere rol van de EU een positief effect had op haar beleid in de regio, en of de oorlog van 2008 veranderingen met zich mee bracht.

[76] Kyle Alexander Beaulieu, 'The Georgia-Abkhazia Conflict: critical factors shaping the present stalemate' (Chapel Hill 2009) 1-2.

1990-2003

Net als in Transnistrië en Zuid-Ossetië hielden de Europese Commissie en de EU-lidstaten zich op politiek gebied aanvankelijk afzijdig. Zoals eerder genoemd waren er simpelweg andere problemen die hun aandacht vroegen. Dit had als gevolg dat veel landen, zoals Rusland, Iran, de VS en Turkije samen met internationale organisaties zoals de OVSE en de VN in het 'gat' doken dat ontstond na de burgeroorlog van 1992-1993. Brussel deed niet meer dan het belang en de noodzaak van een vreedzame oplossing van het conflict benadrukken.[77]

Dit deed zij bijvoorbeeld in 1992, toen het Georgische leger met geweld ingreep in Abchazië. De EU werd gedwongen om zich uit te laten over de toestand in het gebied. Het ging namelijk niet zomaar over geweld, maar ook over oorlogsmisdaden die op grote schaal door met name het Georgische leger werden begaan. De EU hield zich echter afzijdig en zij stelde dat het conflict (inclusief mogelijke oorlogsmisdaden) een Georgische binnenlandse aangelegenheid was en dat de EU zich daar niet mee kon en mocht bemoeien zonder de soevereiniteit van Georgië te schenden.[78] Zij had precies hetzelfde standpunt ingenomen toen de oorlog in Tsjetsjenië, waar soortgelijke misdaden werden begaan, aanving. In dat geval werd de EU uiteindelijk echter gedwongen zich uit te spreken tegen deze misdaden, begaan door met name het Russische leger, na een grote mediacampagne die door Russische NGO's werd gevoerd. Het was dan ook waarschijnlijk om deze reden dat de EU zich daarna snel en tezamen met de OVSE, de VN en de VS uitsprak voor stabiliteit in de regio. Het bleef gedurende de vroege jaren negentig echter bij deze politieke stellingname, er werd pas veel later actie ondernomen.[79]

De Europese Commissie deed pas in 1997 de eerste pogingen om meer invloed uit te oefenen op het conflict. Het ging hier om humanitaire hulp met als doel het bevorderen van verhoudingen tussen de etnische Georgiërs en Abchaziërs:

> The EU's declared objective of providing assistance is "to build greater trust between the conflict-affected populations, […] improving living conditions of the population affected by the conflict and creating conditions for the return of internally displaced

[77] Mehmet Bardakçi, 'EU engagement in conflict resolution in Georgia: towards a more proactive role', *Caucasian review of international affairs* 4 (2010) 3, 212-214.
[78] Ines-Jacqueline Werkner, Ulrike Kronfeld-Gohorani, *Der ambivalente Frieden: Die Friedensforschung vor neuen Herausforderungen* (Wiesbaden 2011) 133.
[79] Benedikt Harzl, Alice Engl, Gabriel von Toggenburg, *Guidelines and recommendations for EU conflict prevention and management: the case of the South Caucasus* (Bolzano 2008) 24.

persons, as well as facilitating progress in a constructive dialogue" between the conflict parties.[80]

Het was in de jaren na 1997 dat de Europese Commissie het bedrag van 25 miljoen euro (een derde van het totale bedrag dat naar Georgië ging) als deel van deze wederopbouwprojecten in de regio investeerde. Zij richtte zich daarbij vooral op projecten waarbij lokale politici en gemeenschapsleiders de dialoog met elkaar aan konden gaan, in samenwerking met NGO's en grassroot-bewegingen. Op deze manier poogde de Europese Commissie alle partijen van enige betekenis aan de tafel te krijgen en de eerdergenoemde 'stabiliteit' waarvoor zij zich begin jaren negentig uitsprak, te realiseren.[81] Rusland, dat in het kader van de Russia first approach door de VN en de OVSE naar voren werd geschoven, had in de jaren negentig een rol die in schril contrast staat met de rol die zij vandaag de dag heeft. Aanvankelijk zag Rusland het gebied vooral nog als een wespennest waar zij geen belangen in had. Rusland had meer belang bij een stabiele Georgische staat dan bij een opstandige regio die dat in de weg stond. Zo stelde Rusland het grootste deel van het decennium zelfs een economische blokkade in en beperkte zij Abchaziërs in hun bewegingsvrijheid om de jonge Georgische staat te steunen. Het was pas aan het einde van de jaren negentig dat Moskou en Soechoemi (de hoofdstad van Abchazië) betere betrekkingen ontwikkelden. Dit was het gevolg van een Georgisch beleid dat zich richtte op het onderdrukken van de Abchazische regio op politiek en economisch gebied, door het beperken van bewegingsvrijheid en het negeren van politieke ontwikkelingen in de regio. Zo streed Georgië tegen diplomatieke erkenning van het gebied, en poogde zij elke vorm van economische ontwikkeling en wederopbouw tegen te houden. Abchazië raakte hierdoor zo verwaarloosd dat zij zich tot Rusland, de gedurende de Koude Oorlog belangrijkste exportpartner, wendde voor hulp. Rusland verloor hierdoor haar vertrouwen in een eventuele hereniging en hief de embargo's op. Daarnaast stelde deze situatie Rusland in de gelegenheid om militaire bases in het gebied (die door al sinds het socialistische tijdperk stonden, met het oog op de Russische energiebelangen) te behouden, in tegenstelling tot eerder gemaakte afspraken tussen

[80] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia,* 13.
[81] Ibidem, 31.

Moskou en Soechoemi om deze op te heffen, gezien het energie-strategisch belang van de regio. Het veranderde Abchazië in een marionet van Rusland.[82, 83]

2004-heden

Zoals gezegd in het begin van dit hoofdstuk is de rol van de EU zeer summier geweest sinds het ontstaan van het conflict in de vroege jaren negentig. Op het gebied van politieke betrokkenheid is de betrokkenheid van de EU dus vergelijkbaar met de conflicten in Transnistrië en Zuid-Ossetië. Als er gekeken wordt naar de veranderende situatie rond 2004, als gevolg van de invoering van het ENB, is er een interessante ontwikkeling waar te nemen. De EU was namelijk, in tegenstelling tot Transnistrië en Zuid-Ossetië in haar geheel niet betrokken bij de onderhandelingen in Abchazië (die op dat moment door Rusland, de VN en de OVSE geleid worden).[84] Dit is echter een keuze van de EU en niet van de onafhankelijke lidstaten, zo zal later in dit hoofdstuk blijken.

Wel kiest de EU ervoor, in tegenstelling tot de VN en de OVSE (die zich met name op politieke steun richten), om Abchazië op financieel gebied sterk te ondersteunen. Dit doet zij grotendeels binnen het kader van het ENB en vanaf 2006 is de EU de grootste donor van de separatistische regio, ondanks sterk verbeterde betrekkingen tussen Moskou en Soechoemi. Geld dat met name naar projecten met een hoofdzakelijk technisch of humanitair karakter ging, oftewel projecten die niet direct aan het vredesproces gelinkt konden worden. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van watervoorzieningen, de bouw van ziekenhuizen en het opruimen van mijnen.[85] Een ontwikkeling die niet los kan worden gezien van de politieke ontwikkelingen in het land. Na een periode van ruim tien jaar, waarin pro-separatistische en door Rusland gesteunde politici de dienst uitmaakten in het land, brachten de verkiezingen van 2004 grote veranderingen met zich mee. De nieuwe president Sergei Bagapsh (die als relatief pro-Georgisch wordt gezien) heeft hier waarschijnlijk sterke invloed gehad op de sterk verbeterde betrekkingen met zowel Moskou als Brussel.[86]

---

[82] Thomas Frear, European leadership network, 'Abkhazia and the West: rehabilitating engagement without recognition' (2 februari 2015) http://tinyurl.com/gq8pyb4 (versie 11 oktober 2016).
[83] Nuriyev, *EU policy in the South Caucasus: a view from Azerbaijan,* 6.
[84] Popescu, *EU foreign policy and post-Soviet conflicts, stealth intervention* (Brussel 2010) 177.
[85] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia*, 14.
[86] Radio Free Europe/Radio Liberty, 'Abkhaz leadership, opposition exchange accusations' (24 mei 2009) http://www.rferl.org/a/Abkhaz_Leadership_Opposition_Exchange_Accusations/1738893.html (versie 18 november 2016).

Het feit dat de invloed van de EU zo groot is, brengt haar echter wel in een lastig parket, in een nog sterkere mate dan in Zuid-Ossetië opteert zij er namelijk voor om een neutrale positie in te nemen binnen het vredesproces. Dit omdat het conflict, zoals in het vorige hoofdstuk al genoemd werd, nog instabieler is dan in Zuid-Ossetië. De EU hoopte in deze periode (2006-2008) een neutrale actor te blijven. Maar zelfs de wil om een neutraal te blijven, is politiek gemotiveerd, zo blijkt in 2006. De EU had drie doelen met betrekking tot de humanitaire en financiële hulp die zij in de regio gaf. Allereerst wilde de EU de gedeeltelijke financiële afhankelijkheid van Rusland van het gebied verminderen en op deze manier de economie diversifiëren. Hierin zou de EU falen, zo zou na de oorlog van 2008 blijken. Voorts poogde zij door samen te werken met zowel Tbilisi als Soechoemi een dialoog op gang te brengen om de betrekkingen tussen beide actoren te verbeteren. Ten slotte wilde de EU haar waarden en normen door middel van gemeenschapsprojecten proberen te promoten in Abchazië om daarmee, wederom, een alternatief te bieden voor de Russische invloeden in de regio.[87] De EU zit echter tussen twee vuren. Aan de ene kant wil de EU 'apolitical money', geld dat niet gelieerd is aan het conflict, in Abchazië investeren om de leefomstandigheden te verbeteren (binnen het kader van het ENB in de vorm van humanitaire hulp). Geld dat daarmee dus geen of weinig effect heeft op de vredesonderhandelingen. Aan de andere kant loopt de EU het risico dat te grote investeringen ervoor zorgen dat ze betrokken raakt bij de onderhandelingen, waardoor haar neutrale positie in gevaar komt en toekomstige hulp niet meer welkom is en daarmee het risico dat zij haar invloed op het gebied verliest.[88]

Een positie die sowieso al in gevaar is gezien het feit dat Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in maart 2004 (rond de invoering van het ENB) door de VN werden gevraagd om onder auspiciën van de VN onderhandelingen te starten met de Abchazische autoriteiten, tezamen met de Russen en de Amerikanen.[89] Deze voorstellen werden deze landen echter niet in dank afgenomen door de Abchazische autoriteiten. De voorstellen richtten zich op het herstellen van de economische samenwerking tussen de Georgiërs en de Abchaziërs in de Gali-regio, alsmede het creëren van een gezamenlijke politiemacht. De Abchazische autoriteiten zagen het echter als een poging om

---

[87] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia,* 14.
[88] Ibidem, 14.
[89] Bertil Nygren, *The rebuilding of greater Russia: Putin's foreign policy towards the CIS countries* (Oxon 2007) 137.

soevereiniteit te ondermijnen, gericht op een hereniging van de regio met Georgië.[90]

Deze neutrale positie wordt verder bemoeilijkt door de Abchaziërs zelf. Hoewel de EU door haar rol als neutrale actor in staat wordt gesteld om financiële hulp te geven aan het gebied en de leefomstandigheden van de Abchaziërs te verbeteren, levert dit niet altijd het gewenste resultaat op. Dit is het gevolg van de coalitie die in 2004 de macht verloor in het gebied en die stelt dat dit de schuld is van NGO's die geld van de EU hebben ontvangen. Zij zouden op deze manier spionage en pro-Georgische denkbeelden promoten, alhoewel een groot deel van de Abchazische NGO's de onafhankelijkheid van de regio zelf propageren. Daarnaast zijn de Abchazische autoriteiten geneigd Rusland te volgen in haar beleid om buitenlandse NGO's beperkingen op te leggen en hetzelfde te doen in Abchazië. Conservatieve denkbeelden zijn wijdverspreid, van de inlichtingendiensten tot ambtenaren. De EU zag zich gedwongen, net als in Transnistrië en Zuid-Ossetië, te opereren in een 'vijandige' omgeving en had hierdoor moeite met het correct besteden van het geld dat beschikbaar was voor het ondersteunen van de regio.[91]

Zoals eerder genoemd bleef de rol van Rusland in het gebied toenemen, vooral na de oorlog van 2008. Het was deze oorlog die ervoor zorgde dat Rusland haar macht ook in Zuid-Ossetië wist te consolideren. De economische rol die de EU had in de jaren vóór 2008 is vrijwel verdwenen gezien de sterkere rol van Rusland en het alternatief dat zij biedt. Daarnaast hanteert de EU geen sterk economisch beleid met het oog op de invloed die dat kan uitoefenen op haar rol in het conflict. Rusland daarentegen erkende het gebied en investeerde meer dan ooit tevoren in de regio. Tussen 2009 en 2013 besteedde Rusland meer dan 11 miljard roebels, zo'n 60% van het Abchazische BNP, aan de regio. Dit maakte het land binnen een jaar na de oorlog tot de belangrijkste handelspartner van Abchazië. Het is dan ook om deze reden dat de Abchaziërs in toenemende mate Rusland beschouwen als haar 'beschermengel'.[92] Wederom is het de economische invloed van Rusland, en het gebrek aan economische maatregelen (ergo alternatieven) vanuit de EU, die het Europees conflictmanagement niet ten goede komen.

---

[90] Richard Bidlack, *Russia and Eurasia 2015-2016* (Lanham 2015) 242.
[91] Popescu, *Europe's unrecognised neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia,* 14-15
[92] Astamur Achba, European Council on Foreign Relations, 'Abkhazia – Russia's tight embrace' (1 september 2016) http://www.ecfr.eu/article/essay_abkhazia_russias_tight_embrace (versie 28 september 2016).

Deelconclusie

Het proces dat de EU doorliep in Abchazië op het gebied van conflictmanagement vertoont in zekere mate gelijkenissen met de conflicten die in de voorgaande hoofdstukken behandeld zijn. Ook in deze regio hield Europa zich aanvankelijk afzijdig sprak zij zich op politiek gebied uit over het conflict onder druk van de VN, toen er sprake was van sterke mensenrechtenschendingen. Echte actieve politieke en economische steun kwam er pas in 1997, door rehabilitatieprogramma's van de Europese Commissie onder het mom van humanitaire hulp. Het waren wederom Rusland, de VN en de OVSE, die in de jaren negentig actie ondernamen en hun plek aan de onderhandelingstafel wisten te krijgen. Kijkende naar de maatstaven van Wolff en Whitman (in dit geval to act, to fund en to cooperate) was er dus nauwelijks sprake van beleid.

Gedurende het nieuwe millennium was de EU echter in nog sterkere mate in Zuid-Ossetië aanwezig, dan in Abchazië. Dat wil zeggen, haar economische invloed was van 2004 tot 2008 door het ENB zeer groot. Ze wilde echter, nog bewuster dan in Zuid-Ossetië, een neutrale rol innemen. De wens om aan de onderhandelingstafel plaats te nemen was non-existent, mede omdat het gebied als politiek te instabiel werd gezien en de EU daaraan niet haar vingers wilde branden. Het is daarom zeer opvallend dat Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op eigen houtje (via de VN) in de vroege jaren 2000 wel politieke invloed probeerden uit te oefenen, iets wat hen niet in dank af werd genomen en wat tot de schijn van een partijdige EU had kunnen leiden. De wil van de Europese Commissie en deze individuele lidstaten botsten hier wat de coördinatie van conflictmanagement niet ten goede kwam. Wederom scoort de EU hier niet hoog als het gaat om het eerbiedigen van de capabilities, met name op het gebied van interne coördinatie en samenwerking op internationaal gebied. Voorts lijkt er net als in de voorgaande hoofdstukken sprake te zijn van een parallel tussen de toenemende economische invloed van Rusland en de afnemende rol van de EU als conflictmanager in de regio. De stelling van Karniewicz ten aanzien van het belang van economische diplomatie in afvallige regio, zoals die in de casestudy over Transnistrië geponeerd werd, lijkt hier dus ook op te gaan.

7. Conclusie

Dit onderzoek heeft een blik geworpen op de effectiviteit van het Europese conflictmanagement ten aanzien van de frozen conflicts in respectievelijk Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië. Conflicten die al sinds het begin van de jaren negentig spelen en steeds meer aandacht op beginnen te eisen. Dit gezien de recente escalatie van twee van deze conflicten in 2008, alsmede de toenemende belangen van de Europese Unie in beide regio's. Er werd daarom gekeken naar de vraag in hoeverre er een positieve ontwikkeling te zien is in de effectiviteit van EU-beleid ten aanzien van deze conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog tot nu toe. Het onderzoek richt zich daarbij op het vermogen van de EU om door middel van haar beleid grip te kunnen krijgen op een conflict en daarmee de situatie naar haar hand te kunnen zetten. Wolff en Whitman voorzien dit onderzoek van de voorwaarden en het raamwerk voor de effectiviteit van EU-beleid. Zij stellen op basis van verschillende casestudies dat effectief EU-conflictmanagement op vier aspecten leunt: de mogelijkheid om in het geval van een conflict snel in te kunnen grijpen (to act), dit ingrijpen ook te kunnen financieren (to fund), dit EU-intern gecoördineerd te kunnen doen (to coordinate) en hierbij samen te werken met andere actoren (to cooperate). Wanneer een of meerdere van deze elementen ontbreken, leidt dit snel tot inefficiëntie en is een missie gedoemd om te mislukken. Er wordt in het werk van Wolff en Whitman echter grotendeels voorbijgegaan aan de stroomversnelling van veranderingen die het uiteenvallen van de Sovjet-Unie teweegbracht en die de EU ertoe dwong haar buitenland- en veiligheidspolitiek aan te passen, mede met het oog op de Balkanoorlogen die in 'Europa's achtertuin' plaatsvonden. De periode rond 2004 is hierboven bewust een 'stroomversnelling' aan ontwikkelingen genoemd. Vóór 2004 was er, zoals blijkt uit de drie casestudies, nauwelijks sprake van echt conflictmanagement door de EU, als gevolg van de desinteresse in Moldavië en Georgië. Dit had twee oorzaken. Allereerst waren de Balkanoorlogen van groter en directer belang dan de in dit onderzoek geanalyseerde conflicten, gezien de geografische nabijheid van het voormalige Joegoslavië. De tweede oorzaak was het feit dat de gebieden op geografisch gebied te ver weg weg waren en een heuse politieke wespennesten waren. De EU sprak zich nauwelijks uit over de situatie in de gebieden en stelde zelfs dat dit soort conflicten interne

aangelegenheden van staten waren, iets waarmee Europa zich niet diende te bemoeien. De EU maakte dan ook zeer weinig financiële middelen vrij om humanitaire steun te verlenen, bijvoorbeeld door middel van het TACIS-programma in Transnistrië. Dit ging dan ook niet van harte, het was met name de Europese Commissie die de aanzet gaf tot het verlenen van die hulp. Van echte EU-interne coördinatie kan dan ook nauwelijks gesproken worden, aangezien de beperkte mate van hulp enkel vanuit de Europese Commissie geregeld werd. Voorts was de gedachtegang in Brussel (maar ook in Washington) dat het nieuwe Rusland de leiding moest nemen wanneer er sprake was conflicten in de voormalige Sovjet-Unie, de zogenaamde Russia first approach. De EU hechtte dan ook geen waarde aan enige vorm van betrokkenheid bij de conflicten en liet dit over aan Moskou, de VN en de OVSE. Afgaande op de vier vlakken zoals Wolff en Whitman die noemen, was er dus nauwelijks sprake van conflictmanagement door de EU in Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië.

Wel vinden er aan het einde van de jaren negentig en het begin van het nieuwe millennium enkele ontwikkelingen plaats die Brussel laten hebben van deze koers. Zo realiseert de EU zich dat een groot deel van de gas- en olievoorraad via de Zuidelijke Kaukasus Europa bereikt, en blijken de criminaliteit en militaire activiteiten in Transnistrië directe gevaren te vormen voor Europa, zeker met het oog op de toekomstige toetreding van Roemenië tot de Unie. De aanslagen van 11 september 2001 en de ontwikkeling van het ENB veranderen de politieke koers die Europa vaart, waarbij ook buiten de grenzen van de EU wordt gekeken naar mogelijke gevaren.

Het is dit beleid dat ervoor zorgt dat er na 2004 meer aandacht wordt gegeven aan de frozen conflicts, waardoor er een sterke verbetering van Europees conflictmanagement te zien is. Hoewel er op geen enkele wijze sprake is van erkenning van een van de separatistische regio's, wordt er binnen het kader van het ENB door de lidstaten beleid ontwikkeld om de druk van de ketel te halen en in het geval van Transnistrië de partijen weer om de tafel te krijgen. In de Zuidelijke Kaukasus ligt de nadruk meer op financiële middelen (voor zowel Georgië, Zuid-Ossetië als Abchazië) om zo de schijn van partijdigheid te voorkomen en een neutrale actor binnen het conflict te blijven, zo blijkt uit documenten van de EU. Alhoewel de interne coördinatie nog weleens te wensen overlaat (met name in Transnistrië en Abchazië waar de lidstaten elkaar tegenwerken) is er in Zuid-Ossetië sprake van een duidelijk beleid, waar de Europese Commissie de lidstaten de coördinatie uit handen neemt en zelf de touwtjes in handen krijgt. Samenwerking met andere

actoren, zoals de OVSE, de VN en Rusland lijkt de goede kant op te gaan met plekken voor de EU aan de onderhandelingstafel in zowel Transnistrië als Zuid-Ossetië, maar Rusland heeft nog duidelijk de leiding. Door de desinteresse van de EU in de jaren negentig heeft Rusland haar positie kunnen consolideren en al deze conflictgebieden tot marionetten kunnen maken, waardoor de rol van Europa zeer beperkt is. In Transnistrië is zij enkel waarnemer, en in Zuid-Ossetië kan de EU enkel op economisch gebied invloed uitoefenen. Dat dit geen goede positie is bleek in 2008 met het uitbreken van de Vijfdaagse Oorlog. Alhoewel de EU de rol van onderhandelaar op zich neemt en deze ook succesvol vervult (zo blijkt uit de wapenstilstand die relatief snel tot stand kwam), weet Rusland Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië op politiek gebied voor zich te winnen. De regio's keren zich af van enige vorm van hulp of samenwerking en het beleid dat vanaf 2004 gevoerd is op het gebied van conflictmanagement, wordt hiermee tenietgedaan.

Ondanks de situatie vandaag de dag, is er toch sprake van een positieve ontwikkeling in de effectiviteit van het EU-beleid aangaande deze conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog tot nu toe. Enerzijds is er namelijk, wanneer beide perioden (grofweg voor en na de invoering van het ENB) worden vergeleken, sprake van een coherent beleid dat door de EU uitgevoerd wordt. Europa is namelijk grotendeels in staat om in te grijpen (act), dit te financieren (fund) en om dit tot op zekere hoogte gecoördineerd te doen (coordinate). Een beleid dat tot aan de Vijfdaagse Oorlog in 2008 met succes gevoerd werd. Zo'n beleid was voor de invoering van het ENB in geen enkel van de geanalyseerde conflicten het geval, gezien het relatief lage belang van de regio's voor de EU. Anderzijds is er op het gebied van samenwerking met andere staten en actoren (cooperate, en met Rusland in het bijzonder) nauwelijks vooruitgang geboekt, vooral aangezien de invloed van Rusland op de gebieden groot was. De desinteresse van de EU en de Russia first approach' gedurende de jaren negentig hebben averechts gewerkt en Europa heeft hierdoor de boot gemist om in die periode enige invloed op de toekomst van de gebieden uit te kunnen oefenen. Het betreft dus een interactie tussen de EU en Rusland, waarbij de veranderende rol van de laatstgenoemde de invloed van de EU beperkt. Het is, en dit bevestigt de theorie van Wolff en Whitman, het ontbreken van een van de capabilities (namelijk to cooperate) die het Europese conflictmanagement de das om heeft gedaan.

Er moet een kanttekening geplaatst worden bij de wijze waarop Wolff en Whitman hun eigen theorie hebben toegepast op de bovenstaande casussen. Het feit dat zij nauwelijks ingaan op de geschiedenis van de conflicten ('pre-ENB') doet de lezer immers vergeten dat de reden dat het falende beleid van de afgelopen jaren het gevolg is van keuzes die in de jaren negentig gemaakt zijn, zoals hierboven is beschreven, en dat is jammer. Jammer, vooral omdat het aanknopingspunten biedt om conflictmanagement door de EU te efficiënter te maken in de toekomst. Wel lijkt het aannemelijk dat Wolff en Whitman gelijk hebben als het gaat om de waarde die gehecht moet worden aan de aspecten om EU-conflictmanagement tot een succes te maken. Alhoewel in dit onderzoek geen casus geanalyseerd is waarbij alle vier deze factoren aanwezig waren, wordt wel duidelijk dat het ontbreken van een van deze capabilities aanzienlijke schade kan aanrichten en conflictmanagement effectief de das om kan doen.

Wat opvalt is het feit dat binnen het kader van de vier capabilities van Wolff en Whitman economisch beleid niet genoemd wordt als factor die Europees conflictmanagement moet laten slagen, uitgaande van het feit dat de EU het vergroten van haar invloed in een conflictregio als een van de instrumenten tot het oplossen van een conflict ziet. Het maakt wellicht deel uit van de capability to act, of de capability to fund, maar economische maatregelen *an sich* worden niet genoemd als aspect voor het oplossen van een conflict. Dit is daarom, tezamen met het gebrek aan kennis over de jaren negentig, het grootste manco als het gaat om de theorie van Wolff en Whitman. Het is dan ook niet volledig ondenkbaar dat toekomstig onderzoek zich zou kunnen richten op prioritering binnen de capabilities, teneinde te kunnen kijken of de rol die economisch beleid speelt van relatief groter belang kan zijn dan andere factoren, waarbij aan een vergelijkend onderzoek op het gebied van *liberal peace*-theorieën gedacht kan worden.

De kracht van de EU is dus niet alleen politiek, zoals ook uit het werk van Karniewicz bleek. Hij stelt dat in Moldavië, en daarmee ook in Transnistrië, de invloed van de EU aanzienlijk is toegenomen na het openstellen van de grenzen. Volgens Karniewicz heeft economische diplomatie in de afgelopen jaren meer gerendeerd dan enig ander initiatief, als het ging om conflictmanagement. Deze gedachtegang wordt ook gevolgd door Benedikt Harzl, die economische diplomatie als een van de belangrijkste redenen ziet waarom Oekraïne zich naast de EU heeft geschaard en niet Rusland. Hun casussen hadden weliswaar betrekking op andere staten en gebieden, maar de theorie erachter geldt voor alle frozen conflicts. In de Zuidelijke Kaukasus distantiëren zowel Zuid-Ossetië en Abchazië zich steeds meer van

Georgië, als gevolg van de gigantische investeringen van Rusland in de gebieden. Rusland maakt zichzelf 'aantrekkelijker' dan Georgië en de EU, waardoor de regio's nauwelijks tot geen interesse tonen in onderhandelingen of samenwerking met die laatste twee. Economische flexibiliteit en het openstellen van de markt zal de EU in dit geval zowel geld, als invloed opleveren. De vraag die naar aanleiding van deze uitkomsten gesteld kan worden is: hoe nu verder? Hoe kan de EU ervoor zorgen dat zij haar invloed in Transnistrië, Zuid-Ossetië en Abchazië kan vergroten ervan uitgaande dat dit nog steeds een zowel wenselijke als realistische situatie is, gezien de situatie in Oekraïne. Een van de doelen van het ENB is namelijk het stabiliseren van de ring van staten die om de EU heen liggen, iets waaraan nu dus verder gewerkt zal moeten worden. Zoals uit het onderzoek blijkt, lijkt diplomatie op dit moment geen mogelijkheid. De gebeurtenissen van 2008 liggen nog vers in het geheugen, en de ontwikkelingen in Oekraïne dragen ook niet bij aan een goede startpositie. Dit betekent echter niet dat het terugwinnen van invloed onmogelijk is. Alhoewel er hierboven gepleit wordt voor een sterker economisch beleid en meer investeringen in de bewuste gebieden (iets wat overigens niet betekent dat de EU haar streven een neutrale rol te spelen binnen conflictmanagement op het spel moet te zetten) gebiedt de waarheid te zeggen dat dit slechts een deel van het probleem is. De actuele context van sterk toegenomen spanningen tussen de EU en Rusland beperken de haalbaarheid van zo'n beleid van economische diplomatie, waar elke vorm van interventie binnen de invloedsfeer van Rusland als een daad van agressie wordt gezien. Desalniettemin doet de EU er goed aan de lessen die in dit onderzoek geleerd zijn, met name die op het gebied van economische invloed, hoger op de politieke agenda te zetten. De vraag is echter of dit vruchten zal afwerpen zolang de spanningen tussen Rusland en de EU blijven oplopen. De tijd zal het leren.

Bibliografie

Primaire bronnen

- Europese Commissie & Nomisma/Economisti Associati, *Evaluation Report TACIS Moldova : Volume I* (Bologna 2000).
- Europese Commissie, 'Press release on TACIS' (versie 22 oktober 2015) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm (versie 27 augustus).
- Europese Commissie, *Towards a European Union Strategy for Relations with the Transcaucasian Republics* (Brussel 2005).
- Europese Commissie, *Your Guide to the Lisbon Treaty* (Brussel 2009).
- Europese Dienst voor Extern Optreden, *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Republic of Moldova Country Strategy Paper 2007-2013* (Brussel 2006).
- Europese Dienst voor Extern Optreden, 'Gateway to the European Union' (versie onbekend) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en_en (versie 23 juli 2016).
- Europees Parlement, *Ad hoc delegation to Moldova - Report from the Chairman* (Brussel 2006).
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Commission Staff Working Document: Progress Report Georgia 2008* (Brussel 2008).
- Publicatieblad van de Europese Unie, *Council Joint Action 2003/496/CFSP of 7 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus* (Brussel 2003).
- Raad van de Europese Unie, *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* (Brussel 2009).
- Secretariaat-generaal van de Raad, *Europese Veiligheidsstrategie: Een veiliger Europa in een betere wereld* (Brussel 2003).

Secundaire bronnen

- Astamur Achba, European Council on Foreign Relations, 'Abkhazia – Russia's tight embrace' (1 september 2016) http://www.ecfr.eu/article/essay_abkhazia_ russias_tight_embrace (versie 28 september 2016).
- Alexander Frenz, 'The European Commission's TACIS programme 1991-2006 – A Success Story' (versie onbekend) http://www.osce.org/eea/34459?download=true (26 augustus 2016).
- Bindi, Federiga (red.), *The Foreign Policy of the European Union Foreign Policy: Assessing Europe's Role in the World* (Washington D.C. 2012).
- Cristescu, Roxana, Denis Matveev, *Peacebuilding and Conflict Prevention in Moldova: the Role of the EU* (Boekarest 2011).
- Croucher, Sheila, *Globalisation and Belonging: The Politics of Identity in a Changing World* (Lanham 2013).
- European Council on Foreign Relations, 'Scorecard 2012' (versie onbekend), http://tinyurl.com/j5uzolm (versie 27 augustus 2016).
- Freyburg, Tina, *Democracy Promotion by Functional Cooperation: The European Union and its Neighbourhood* (Londen 2015).
- Fukuyama, Francis, 'The end of history?', *National Interest* (1989) 3-18.
- Girgoryan, Vardan en Suren Grigoryan, 'Transnistria: A black hole?', *Per Concordiam: Journal of European Security and Defense Issues* 1 (2010), 56-59.
- Harzl, Benedikt, *The EU and the promotion and stabilization of conflict settlements* (Nottingham 2007).
- Hoogendoorn, J., 'Georgia cozies up to Europe, what will Russia think?' (versie 4 juli 2016) http://globalriskinsights.com/2016/07/georgia-eu-russia/ (25 september 2016).
- Hughes, J., *EU Conflict Management* (Oxon 2010).
- Jafalian, A., *Reassessing Security in the South Caucasus* (Oxon 2011).

- Jentzsch, Greg., 'What are the main causes of conflict in South Ossetia and how can they best be addressed to promote lasting peace?', *The BSIS Journal of International Studies* 6 (2009) 1-5.
- Karniewicz, Tomasz, *The EU and Conflict Resolution in Transnistria* (Dresden 2010).
- Khamitsevich, Marina, 'Moldova-Transnistria' (versie onbekend), http://www.worldmediation.org/paper-14.pdf (18 augustus 2016) 1-5.
- Liikanen, Ilka, James Scott, Tiina Sotkasiira, *The EU's Eastern Neighbourhood: Migration, Borders and Regional Stability* (Oxon 2016).
- Mix, Derek E., *The European Union: Foreign and Security Policy* (Washington D.C. 2013).
- Nixey, J., *The Long Goodbye: Waning Russian Influence in the South Caucasus and Central Asia* (Chatham House Londen 2012).
- Nuriyev, Elkhan, *The EU policy in the South Caucasus: the case of Post-Soviet Azerbaijan* (Berlijn 2007).
- Nygren, Bertil, *The Rebuilding of Greater Russia: Putin's foreign policy towards the CIS countries* (Oxon 2007).
- Parlement en Politiek, 'Tweede Pijler EU: GBVB' (versie onbekend) http://www.parlement.com/id/vh8ml7j9q7xk/tweede_pijler_eu_gbvb (1 augustus 2016).
- Popescu, *Europe's Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia* (Brussel 2007).
- Popescu, Nicu, *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts: Stealth Intervention* (Londen 2010).
- Sieg, Hans Martin, *The EU's Role or Absence in Frozen Conflicts in Transnistria and Caucasus* (Berlijn 2012).
- Steinberg, James B. (RAND), *The Role of European Institutions in Security After the Cold War: Some Lessons from Yugoslavia* (Santa Monica 1992).
- Tocci, Nathalie, *The European Union, Civil Society and Conflict* (Brighton 2008).
- Whitman, Richard, Stefan Wolff, *The European Union as a Global Conflict Manager* (Londen 2012).