



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Onderhandelingen in de Kaukasus: scenario's voor een oplossing van het Georgisch-Russische conflict

Hille, C.

**Publication date**

2009

**Document Version**

Other version

**Published in**

Atlantisch Perspektief

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Hille, C. (2009). Onderhandelingen in de Kaukasus: scenario's voor een oplossing van het Georgisch-Russische conflict. *Atlantisch Perspektief*, 33(1), 25-28.  
<https://www.jstor.org/stable/45280027>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Onderhandelingen in de Kaukasus

## Scenario's voor een oplossing van het Georgisch-Russische conflict

Charlotte Hille

**De gevechten tussen Georgië en de Russische Federatie van begin augustus 2008 hebben geleid tot ongekende samenwerking tussen de Verenigde Naties (VN), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie (EU). De betrokken partijen onderhandelen nu onder toezicht van deze drie organisaties over een oplossing van de overgebleven punten van conflict.**

Het gaat daarbij vooral om de aanwezigheid van Russische troepen op territorium dat Georgië als zijn grondgebied beschouwt, terugkeer van vluchtelingen ('Internally Displaced Persons', IDP's), en in een later stadium de erkenning van Zuid-Ossetië en Abchazië als onafhankelijke staten door Rusland. Sinds november zijn er onderhandelingen gaande over de oplossing van het conflict. In dit artikel zullen de mogelijke scenario's besproken worden die kunnen leiden tot een vreedzame oplossing van het conflict.

### **Betrokkenheid VN, OVSE en EU**

#### *Achtergronden*

Het feit dat drie organisaties gezamenlijk als bemiddelaar optreden vindt zijn oorsprong in het verleden van de conflicten tussen Georgië en respectievelijk Zuid-Ossetië en Abchazië. Na het staakt-het-vuren tussen Zuid-Ossetië en Georgië in 1994 nam de OVSE het voortouw in de begeleiding van de onderhandelingen tussen beide partijen. Ook werden er *peacekeeping*-troepen in het grensgebied tussen Zuid-Ossetië (of Samachablo, zoals de Georgiërs het gebied noemen na de intrekking van Zuid-Ossetische autonomie door president Gamsakhurdia in 1990) en Georgië gestationeerd. Deze troepenmacht bestond uit militairen van beide voormalig strijdende partijen, Georgië en Zuid-Ossetië, aangevuld met Russische militairen.

In het Georgisch-Abchazisch conflict was het de VN die bemiddelde tussen de partijen. In 1993 stelde de secretaris-generaal een gezant aan voor dit conflict. Op dit moment is dat Johan Verbeke, die op 30 september 2008 Jean Arnault opvolgde.<sup>1</sup> De taak van de gezant is om beide partijen te bewegen te blijven praten over een oplossing van hun conflict, en een bemiddelende rol te spelen bij de onderhandelingen, die veelal in Genève plaatsvinden. Vanaf 1993 is een waarnemersmissie van de VN gestationeerd in het grensgebied tussen Georgië en Abchazië. De meeste militairen in deze missie zijn Russen.

De Europese Unie is pas serieus betrokken bij beide conflicten sinds augustus 2008. President Sarkozy van Frankrijk heeft als voorzitter van de EU direct na het uitbreken van de vijandelijkheden een bezoek gebracht aan zowel president Medvedev als aan president Saakasjvili. Onder zijn leiding zijn beide partijen tot een staakt-het-vuren gekomen. Ook bewerkstelligde de EU-voorzitter dat er gesproken werd over terugtrekking van Russische troepen van Georgisch grondgebied, niet zijnde Zuid-Ossetië en Abchazië.<sup>2</sup>

#### *Standpunten*

Sinds 1993 heeft de VN-Veiligheidsraad in zijn resoluties aangegeven de soevereiniteit en territoriale integriteit van Georgië te respecteren.<sup>3</sup> Dit impliceert dat de leden van de Verenigde Naties Abchazië niet dienen te erkennen als onafhankelijke staat. Rusland heeft deze resoluties naast zich neergelegd toen het de regio op 26 augustus 2008 wel als

zodanig erkende. De positie van de VN inzake respect voor de territoriale integriteit van Georgië is niet gewijzigd. Ook de OVSE, de Raad van Europa en de EU erkennen Georgië's territoriale integriteit.

### **Recht op onafhankelijkheid?**

Hoewel het internationaal recht neutraal staat tegenover secessie (afscheiding), was het tot begin 2008 zo dat unierepublieken bij het uiteenvallen van de staat wel recht hebben op een eigen staat, en lagere entiteiten niet. Door de erkenning van Kosovo als onafhankelijke staat door een grote groep landen is hier mogelijk verandering in gekomen.<sup>4</sup> Kosovo had een lagere status dan unierepubliek in de voormalige Joegoslavische Socialistische Republiek, omdat het een Autonome Oblast (AO, vergelijkbaar met een provincie) was binnen Servië, en alleen SSR's (unierepublieken) recht op een eigen staat hebben bij het uiteenvallen van een federatie. Maar ook Zuid-Ossetië was een AO, terwijl Abchazië zelfs een hogere status had, namelijk die van Autonome Socialistische Sovjetrepubliek (ASSR).<sup>5</sup>

Een tweede complicerende factor ten aanzien van de erkenning van Kosovo als onafhankelijke staat is het feit dat de toenmalige Russische president Poetin al ruim voor de erkenning gewaarschuwd had dat hij bij erkenning van Kosovo door het Westen zou toewerken naar een erkenning van Abchazië en Zuid-Ossetië.<sup>6</sup> We worden hier geconfronteerd met een aangekondigde erkenning van entiteiten die op grond van het heersende internationale recht niet in aanmerking kwamen voor erkenning. Dit heeft voor de internationale politiek en het internationaal recht geleid tot een nieuwe situatie, waarbij het de vraag is wat voor consequenties dit heeft voor andere lagere entiteiten die onafhankelijkheid nastreven. Daarom is het belangrijk na te gaan wat de invloed van de onderhandelingen tussen Georgië, Rusland en de nieuw erkende staten zijn op dit proces.

### **Onderhandelingen**

*Oktober 2008: geen overeenstemming over deelname Zuid-Ossetië, Abchazië*

Op 19 en 20 oktober waren in Genève onderhandelingen gepland onder leiding van de VN, OVSE en EU over punten van geschil die na het staakt-het-vuren tussen Georgië en Rusland opgelost dienen te worden. Ook de Abchazische en Zuid-Ossetische kant hadden een delegatie gestuurd. Georgië stelde zich op het standpunt dat het uitsluitend met Rusland zou moeten praten over terugtrekking van de troepen. Rusland daarentegen meende dat ook de Abchazische zijde en de Zuid-Osseten deel zouden moeten nemen aan de onderhandelingen, omdat Russische troepen mede op verzoek van deze republieken op hun grondgebied verblijven en zij als erkende staten deel hebben aan het conflict. De Abchazische en Zuid-Ossetische delegaties op hun beurt stelden zich op het standpunt dat zij mede deel zouden moeten nemen aan de onderhandelingen aangezien zij als erkende onafhankelijke staten belang hebben bij het onderwerp van de onderhandelingen. De onderhandelingen betreffen namelijk de positie van de Russische troepen op beider grondgebied, de terugtrekking van Russische troepen tot de preconflictsituatie, het verlenen van toegang tot Abchazië en Zuid-Ossetië voor de EU-monitoren, terugkeer van vluchtelingen (IDP's), en de toekomstige betrekkingen tussen de partijen.<sup>7</sup>

Ook nu huldigden de VN, OVSE en EU het standpunt dat de territoriale integriteit van Georgië gerespecteerd dient te worden. Dit betekent dat zij de Georgische positie respecteren dat de Abchazische en Zuid-Ossetische delegatie niet als onafhankelijke staten aan de onderhandelingen zouden kunnen deelnemen, aangezien de organisaties de republieken niet als onafhankelijke staten erkennen. Als gevolg hiervan werden de onderhandelingen verdaagd tot november.

### *November 2008: onderhandelingen gestart*

Op 19 november kwamen de partijen opnieuw bijeen in Genève. Ditmaal waren ook de delegaties van Abchazië en Zuid-Ossetië welkom. Zij participeerden echter niet op voet van gelijkheid in de onderhandelingen, maar kregen de status van expert. Hoewel de partijen geen echte vooruitgang boekten, was bij deze bijeenkomst toch sprake van enig succes, omdat het voor het eerst was sinds het staakt-het-vuren tussen Georgië en Rusland dat de partijen met elkaar spraken. Naast vertegenwoordigers van de VN, OVSE en EU waren ook Amerikaanse vertegenwoordigers aanwezig. Nadat Georgië voor de bijeenkomst van oktober had gesteld dat Abchazische en Zuid-Ossetische delegaties niet als volwaardige gesprekspartners aan de onderhandelingen zouden kunnen deelnemen, suggereerde de Georgische zijde nu dat indien een Abchazische en Zuid-Ossetische delegatie zou worden toegelaten, er ook delegaties van de (pro-Georgische) Abchazische en Zuid-Ossetische regering in ballingschap zouden moeten deelnemen.<sup>8</sup> Dimitri Sanakoyev, leider van de Zuid-Ossetische pro-Georgische regering in ballingschap, was inderdaad aanwezig. Tijdens de bijeenkomst werd gewerkt in werkgroepen in plaats van plenaire sessies, waarbij de aanwezigen eerder als deelnemer dan als officiële delegatie konden participeren.<sup>9</sup>

### *December 2008: onderhandelingen over veiligheid*

De derde ronde van onderhandelingen had plaats op 17 en 18 december, en stond in het teken van het oplossen van veiligheidsaspecten in Zuid-Ossetië en Abchazië, alsmede de situatie van de vluchtelingen uit deze gebieden.<sup>10</sup> Onderwerp van gesprek was het toelaten van waarnemers op Zuid-Ossetisch en Abchazisch territorium. Ook zijn er nog sporadisch beschietingen, waarbij recent een Georgische politiemans om het leven kwam.<sup>11</sup> De Georgische staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Giga Bokeria stelde na de onderhandelingen dat er vooruitgang was geboekt in het opbouwen van vertrouwen, maar dat het niet was gelukt om tot overeenstemming te komen.<sup>12</sup>

De volgende onderhandelingsronde vindt plaats op 17 en 18 februari 2009. De vraag is wat deze onderhandelingen zullen opleveren, en met welke combinatie van onderhandelingspartners een optimale oplossing voor alle partijen behaald kan worden. De onderstaande scenario's geven de mogelijkheden weer die op dit moment beproefd kunnen worden. Veel zal echter afhangen van de bereidheid van partijen om tot een oplossing van het conflict te komen.

#### **Scenario 1: Georgië en Rusland onderhandelen zonder Zuid-Ossetië en Abchazië**

In dit scenario staat herstel van de betrekkingen tussen Georgië en Rusland voorop. De onderhandelingen zijn een voortzetting van het staakt-het-vuren dat op 12 augustus 2008 van kracht werd en de terugtrekking van Russische troepen die toen is afgesproken. De status van Abchazië en Zuid-Ossetië staat simpelweg niet op de agenda.

Het voordeel is dat hierdoor niet alleen normalisatie van de relaties tussen de Georgische en de Russische delegaties kan worden bereikt, maar er ook tijd gewonnen wordt om de ontwikkeling van de relatie tussen de Georgische, Abchazische en Zuid-Ossetische autoriteiten verder te ontwikkelen buiten de onderhandelingen om. Daarbij is de vraag van invloed of er nog meer landen zullen erkennen, of dat de erkenning van de twee republieken beperkt blijft tot Rusland en Nicaragua.

#### **Scenario 2: Georgië en Rusland onderhandelen in aanwezigheid van Zuid-Ossetië en Abchazië, waarbij deze worden behandeld als gelijke partijen**

Bij deze keuze is het vooral belangrijk om alle partijen die betrokken zijn bij de problemen aan de onderhandelingstafel te krijgen. Onderhandelingen tussen Georgië en Abchazië en

Zuid-Ossetië impliceren geen erkenning van hen door Georgië, en kunnen in die zin dus zonder risico plaatsvinden. De agenda kan hier zowel de aanwezigheid van Russische troepen op Zuid-Ossetisch en Abchazisch grondgebied bevatten als de betrekkingen met en de status van Zuid-Ossetië en Abchazië.

Het voordeel van deze onderhandelingsstrategie is dat er in principe altijd mandaat is, wat niet mogelijk is bij onderhandelingen tussen alleen Georgië en de Russische Federatie. Daardoor kan de agenda ook uitgebreider zijn. De kans op verbetering van de relatie is optimaal, omdat er gepraat wordt, en de kans om een uitgebreidere agenda te formuleren is ook groter. Wel moet er bij dit scenario rekening gehouden worden met een langere onderhandelingsduur, omdat het vertrouwen tussen meer partijen hersteld dient te worden.

Het zou verstandig zijn als deze mogelijkheid wordt aangegrepen, ongeacht de moeilijkheden binnen de onderhandelingen die nog in het verschiet liggen.

**Scenario 3: Georgië en Rusland onderhandelen in aanwezigheid van Zuid-Ossetië en Abchazië, waarbij deze onder internationaal / VN-gezag worden geplaatst**

Dit idee, dat naar voren werd gebracht door Alexander Cooley, hoogleraar internationaal recht van de *Chicago Law School*, en Borut Grgic, directeur van het *Center for Strategic Studies* in Ljubljana, zou voor Zuid-Ossetië en Abchazië tot gevolg hebben dat zij internationale economische steun zouden krijgen, wat hun positie binnen de internationale gemeenschap zou versterken.<sup>13</sup> Tegelijkertijd steunt het Georgië in zijn wens om zijn territoriale integriteit te behouden, doordat deze politiek niet leidt tot een erkenning van Abchazië en Zuid-Ossetië als onafhankelijke staten. Op die manier worden deze twee economisch geholpen. Een economische opleving na alle jaren van economische boycot, onder andere door het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), zal de regionale stabiliteit ten goede komen. Hierdoor wordt mogelijk ook het politieke klimaat beter en wordt er tijd gewonnen om tot een voor alle partijen acceptabele oplossing te komen. Voor Rusland is het belangrijk dat er in 2014 rust heerst in Abchazië, omdat in het nabijgelegen Russische Sochi de Olympische Winterspelen worden gehouden.

De vergelijking met Kosovo gaat hier op, waar conform resolutie 1244 (1999) van de Veiligheidsraad ook een internationaal gezag was ingesteld, dat samen met de lokale autoriteiten het bestuur voert. Het interim-bestuur in Kosovo is echter niet succesvol. Het neemt het initiatief weg bij de bevolking en is daarom eerder een vorm van neokolonialisme dan een oplossing voor een territoriaal conflict. Bovendien is het de vraag of Abchazië en Zuid-Ossetië, die *de facto* al 15 tot 16 jaar onafhankelijk van de Georgische regering geregeerd worden, dit voorstel acceptabel vinden. Als compromisvoorstel is het echter interessant, omdat het buiten de voor de hand liggende mogelijkheden van federatieve tot confederatieve samenwerking treedt.

**Scenario 4: Georgië, Zuid-Ossetië en Abchazië onderhandelen zonder Rusland**

Bij dit scenario zal eerder de toekomstige relatie tussen deze drie partijen onderwerp van onderhandeling zijn, maar zal de aanwezigheid van Russische troepen op het territorium van Zuid-Ossetië en Abchazië wel op de agenda kunnen staan. Partijen kunnen, aangenomen dat er (interne) soevereiniteit is, zelf beslissen of zij buitenlandse troepen op hun territorium willen ter bescherming van de bevolking. Door afwezigheid van Rusland, dat als grote regionale macht de onderhandelingen kan domineren, is er meer ruimte voor het herstellen van de relatie tussen Georgië, Abchazië en Zuid-Ossetië.

Dit scenario is waardevol, maar slechts te realiseren als Georgië bereid is om Abchazië en Zuid-Ossetië als volwaardige onderhandelingspartners te zien. Dat betekent dat de onderhandelaars de bevolking duidelijk moeten maken dat zonder communicatie (waar tot nu

toe voor gekozen is) het niet mogelijk is om tot een voor ieder bevredigende oplossing te komen.

### Zijn er barrières voor deze scenario's?

Na het staakt-het-vuren heeft Georgië van verschillende landen (de VS en EU-lidstaten) een enorm bedrag gekregen voor de wederopbouw van het land.<sup>14</sup> Teneinde Georgië te helpen met de wederopbouw van zijn leger hebben de VS in januari 2009 aanvullende afspraken gemaakt.<sup>15</sup> Georgië heeft ervoor gekozen om een aanzienlijk deel van het geschonken bedrag aan de wederopbouw van het leger te besteden. In plaats van allocatie ten behoeve van het opbouwen van het leger zou dit geld ook gebruikt kunnen worden om de periferie verder op te bouwen, aandacht aan andere minderheden zoals de Armenen en Azeri in het zuiden van Georgië te besteden, en zelfs door opbouw van de nationale economie een oplossing voor de relatie met Zuid-Ossetië en Abchazië te beïnvloeden. Op die manier probeerde president Saakasjvili in 2004 Zuid-Ossetië te verleiden bij Georgië terug te komen door economische voordelen in het verschiep te stellen.

Mocht Georgië ervoor kiezen om zijn isolatiepolitiek van de afgelopen maanden te handhaven, dan is het niet mogelijk om een oplossing voor het conflict te realiseren waarbij de territoriale integriteit van Georgië hersteld wordt.

Dr. C.M.L. Hille is als universitair docent verbonden aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Zij is jurist en politicoloog, gespecialiseerd in staatsvorming en conflictbeheersing in de Kaukasus.

### Noten

1. [daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/526/58/PDF/N0852658.pdf?OpenElement](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/526/58/PDF/N0852658.pdf?OpenElement), geraadpleegd op 16 december 2008.
2. 'Protocole d'Accord', punt 5 en 6, met aanvullende brief van president Sarkozy inzake toelichting op punt 5, in: S. Cornell, J. Popjanevski e.a., *Russia's War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World*, Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, augustus 2008, pp. 37, 39-40, op [www.isdp.eu/files/publications/pp/08/0808Georgia-PP2.pdf](http://www.isdp.eu/files/publications/pp/08/0808Georgia-PP2.pdf), geraadpleegd 22 januari 2009.
3. O.a. S/RES/896 van 31 januari 1994; S/RES/906, 25 maart 1994; S/RES/937, 21 juli 1994.
4. De erkenning van Kosovo is problematisch, aangezien Veiligheidsraadresolutie 1244 (1999) nog steeds van kracht is, die stelt dat Kosovo onderdeel vormt van Servië, aangezien de territoriale integriteit van de Federale Republiek Joegoslavië wordt erkend. Daarmee lijkt het staatsvormingsproces meer gestuurd te worden door politieke overwegingen dan door het internationaal recht.
5. Een ASSR is een entiteit die deel uitmaakt van een SSR, een grondwet heeft en een eigen regering, maar uiteindelijk een politiek voert in lijn met de SSR waartoe het behoort. De bevoegdheden van een ASSR werden weergegeven in de Sovjetgrondwet: hoofdstuk 10, artt. 82-85.
6. "On January 30, Putin instructed Minister of Foreign Affairs Sergei Lavrov on live television concerning Russia's position in the international negotiations on Kosovo's final status. Putin addressed the issue again in his annual news conference on January 31, the eve of the scheduled start of those negotiations. On one hand, Putin endorsed Serbia's territorial integrity and urged a "solution mutually acceptable to Kosovo leaders and Belgrade." On the other hand, Putin clearly implied that Russia would officially recognize the secessionist territories in the post-Soviet conflicts if the United States and other Western governments recognize Kosovo's secession from Serbia", Jamestown, 2 februari 2006, [www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=31347](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=31347), en [www.rferl.org/content/Article/1077075.html](http://www.rferl.org/content/Article/1077075.html), geraadpleegd 22 januari 2009.
7. Zie het document m.b.t. het staakt-het-vuren in S. Cornell, J. Popjanevski e.a., *Russia's War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World*, p. 37.

8. [www.rferl.org/content/Geneva\\_Talks\\_On\\_RussiaGeorgia\\_War\\_Seen\\_As\\_Constructive/1351138.html](http://www.rferl.org/content/Geneva_Talks_On_RussiaGeorgia_War_Seen_As_Constructive/1351138.html), geraadpleegd 22 januari 2009.
9. [www.rferl.org/content/Abkhazia\\_Sees\\_Russia\\_Georgia\\_Talks\\_Taking\\_Years/1350663.html](http://www.rferl.org/content/Abkhazia_Sees_Russia_Georgia_Talks_Taking_Years/1350663.html), geraadpleegd 22 januari 2009.
10. [www.unmultimedia.org/tv/unifeed/detail/10601.html](http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/detail/10601.html), geraadpleegd 22 januari 2009.
11. [www.rferl.org/content/Georgian\\_Police\\_Officer\\_Shot\\_Dead\\_Near\\_South\\_Ossetia/1370786.html](http://www.rferl.org/content/Georgian_Police_Officer_Shot_Dead_Near_South_Ossetia/1370786.html), geraadpleegd 22 januari 2009.
12. [www.wtop.com/?nid=104&sid=1553526](http://www.wtop.com/?nid=104&sid=1553526), geraadpleegd 22 januari 2009.
13. A. Cooley, B. Grgic, 'A Way Out in the Caucasus, An International Trusteeship for Abkhazia Could Solve the Russo-Georgian Conflict', *Wall Street Journal Europe*, 19 november 2008.
14. Zie [www.rferl.org/content/EULed\\_Donor\\_Conference\\_Pledges\\_Aid\\_To\\_Georgia/1331870.html](http://www.rferl.org/content/EULed_Donor_Conference_Pledges_Aid_To_Georgia/1331870.html), [www.rferl.org/content/Congress\\_Questions\\_Bush\\_Officials\\_On\\_Georgian\\_Aid\\_Response\\_To\\_Russia\\_/1197713.html](http://www.rferl.org/content/Congress_Questions_Bush_Officials_On_Georgian_Aid_Response_To_Russia_/1197713.html), geraadpleegd 22 januari 2009.
15. [www.rferl.org/content/Georgian\\_Foreign\\_Minister\\_Hopeful\\_About\\_Accord\\_With\\_US\\_/1368524.html](http://www.rferl.org/content/Georgian_Foreign_Minister_Hopeful_About_Accord_With_US_/1368524.html), [www.rferl.org/content/Is\\_USGeorgia\\_Security\\_Pact\\_In\\_The\\_Works/1361337.html](http://www.rferl.org/content/Is_USGeorgia_Security_Pact_In_The_Works/1361337.html), geraadpleegd 22 januari 2009.