

Europeanisering en Conflictoplossing:

Case-studies uit de Europese periferie

**Auteurs: Bruno Coppieters, Michael Emerson, Michel Huysseune, Tamara Kovziridze,
Nathalie Tocci, Gergana Noutcheva en Marius Vahl**

Inleiding

Deze studie analyseert hoe en op welke wijze het Europese integratiebeleid en Europese meerlagige (*multi-level*) bestuursstructuren een bijdrage kunnen leveren aan duurzame oplossingen voor vier onopgeloste etno-secessionistische conflicten in de EU-periferie: Cyprus, Servië en Montenegro, Georgië-Abchazië en Moldova-Transnistria. Ze bestudeert de relevantie van het proces van Europeanisering en biedt een vergelijkende beoordeling aan van de mogelijkheden van supra-nationale en internationale conflictregeling in deze conflicten. Ze concentreert zich op de potentiële rol van het integratiebeleid van de EU en op institutionele modellen van de EU en haar leden, in het bijzonder federaties, en mechanismen van andere Europese instellingen zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) of de Raad van Europa (RvE), in het ontwerpen van institutionele oplossingen voor zulke conflicten. In al deze gevallen kan conflictregeling vergemakkelijkt worden door de interventie van een derde partij.

De selectie van de vier cases berust op twee cruciale vooronderstellingen. We zijn in de eerste plaats geïnteresseerd in secessionistische conflicten in verdeelde staten die op het tijdstip dat dit onderzoek werd uitgevoerd (2003) buiten de institutionele grenzen van de Europese Unie lagen. De vier bestudeerde landen die we geselecteerd hebben kennen een verschillende graad van integratie in de Europese Unie. Ten tweede concentreert deze vergelijkende studie zich op secessionistische conflicten waarin ‘de facto’ staten of gefedereerde staten betrokken zijn. We nemen hier aan dat het proces van Europeanisering en in het bijzonder de toepassing van de mechanismen van conditionaliteit en socialisatie verschillende effecten hebben op staatsstructuren geleid door erkende regeringen of autoriteiten van ‘de facto’ staten dan op secessionistische bewegingen buiten staatsstructuren.

Het onderzoek heeft theoretische expertise verbonden met de waarnemingen en de ervaring van belangrijke lokale actoren - ambtenaren, politici en academici in deze conflictregio's – die in 2003 in de vier onderzochte landen door middel van focus groepen geraadpleegd werden, en vervolgens in een workshop georganiseerd te Brussel in januari 2004. Met deze middelen betrachtte het project preciezer de problemen te identificeren die

voortvloeien uit voorstellen om Europese institutionele modellen te introduceren als instrumenten voor conflictoplossing voor secessionistische crises in de Europese periferie.

Europeanisering

Het kan worden verondersteld dat de toenemende integratie binnen de EU een gunstige factor zal zijn voor de oplossing van Europa's belangrijkste onopgeloste conflicten. De EU zelf vertegenwoordigt conflictoplossing op grote schaal, van het mega voorbeeld van Duitsland en zijn buren over de talrijke kleinere gevallen waar complexe etnische en grenstoestanden in het verleden problematisch waren, maar die binnen de huidige Europese context een vreedzame oplossing hebben gevonden. De EU heeft ook de zaak van conflictoplossing als een buitenlands beleidsobjectief vooropgesteld, in het kader van de normen van democratie en respect voor minderheidsrechten, en tracht haar instrumenten van conditionaliteit voor dit doel te gebruiken.

In recente jaren is de term 'Europeanisering' in gebruik genomen door politieke wetenschappers om de processen van politieke, economische en maatschappelijke transformatie van binnenlandse structuren te beschrijven die optreden als gevolg van beleidsprocessen en –praktijken geïnstitutionaliseerd op het Europese niveau. Deze processen werden voor het eerst geanalyseerd in de cases van de EU uitbreiding naar Mediterrane landen zoals Spanje, Portugal en Griekenland. Het analyseterrein strekt zich nu uit tot nieuw toetredende Midden- en Oost-Europese landen, en is dus verbonden met de post-communistische transitie. In deze studie wordt het uitgebreid naar het specifieke terrein van conflictregeling in secessionistische conflicten van de Europese periferie.

De mechanismen van verandering doorheen Europeanisering combineren rationeel institutionalisme en sociologisch institutionalisme. Veranderingen doorheen een conditionaliteitsbeleid kunnen op korte tot middellange termijn plaatsgrijpen. De dieper gewortelde veranderingen die plaatsgrijpen door een feitelijke transformatie van identiteiten en belangen, kunnen enkel op langere termijn worden verwacht. Er kan een vroege wijziging van het politiek discours optreden, die in de loop der tijd geïnternaliseerd wordt en leidt tot de authentieke verandering van identiteit en belangen. Terwijl in de initiële fases van Europeanisering een rationeel-institutioneel relaas beter de mechanismen van verandering verrat, kunnen op langere termijn endogene processen de belangrijkste motoren van binnenlandse transformatie worden. Deze fasering van het proces veronderstelt dat politieke leidingen in de praktijk bereid en in staat zijn dit proces te leiden. Zoals de analyse van de vier conflicten toont is dit echter niet noodzakelijk het geval. Een omgekeerde sequentie kan ook

optreden, waarbij de bevolking wenst te ‘socialiseren’ met het moderne Europa, terwijl de leiding pas in een latere fase coöperatieve onderhandelingen met de Europese instellingen aanvat.

Case studies

Cyprus. De Verenigde Naties ontwikkelen sedert 1974 steeds gedetailleerder voorstellen voor een bizonale, bicommunautaire federatie. Maar in de loop van de dertig jaar mislukte onderhandelingen hielden de belangrijkste betrokken partijen zich essentieel aan hun onderhandelingsposities. Als gevolg van de aanvraag van Cyprus voor EU-lidmaatschap, werd de EU een cruciale externe actor in de evolutie van het conflict. De in het conflict betrokken partijen stellen Europeanisering gelijk met EU-isering, die uit twee dimensies bestaat: de impact van de EU als een kader voor pogingen om het conflict op te lossen, en de impact van het toetredingsproces op de partijen betrokken in het conflict.

Servië-Montenegro. Een fragiele gemeenschappelijke staatsstructuur werd in 2002 opgezet. De Staatsunie van Servië en Montenegro is een hybride institutioneel model dat federale en confederale elementen combineert. In geen van beide republieken is de Unie erin geslaagd een brede politieke consensus te verwerven, de leefbaarheid van de Unie wordt door politieke formaties in beide republieken in vraag gesteld, en krachten die de onafhankelijkheid van de respectieve republieken verdedigen zijn versterkt na de vorming van de gemeenschappelijke staat. De toekomst van de Staatsunie is in de eerste plaats afhankelijk van het vermogen en de wil van de EU om toezicht te houden op de implementatie van de Staatsunie en om meningsverschillen tussen de twee republieken te arbitreran omtrent aangelegenheden betreffende hun gezamenlijke aanvraag tot EU lidmaatschap.

Moldova-Transnistria. Het conflict ontstond ten gevolge van de ontbinding van de Sovjetunie in de late jaren 1980. De twee zijden zijn er niet in geslaagd overeenstemming te bereiken rond de voorstellen op tafel gelegd door de internationale bemiddelaars, Rusland, Oekraïne en de OVSE. Ontgoocheling over het onderhandelingsproces heeft in Moldova geleid tot een groeiende steun voor de Europeanisering van Moldova zonder een regeling van het conflict. De EU heeft zich recent meer geëngageerd, wat geleid heeft tot groeiende wrevel tegenover de EU in het Transnistrische politieke vertoog. Verschillen tussen de belangrijkste externe actoren zijn uitgesprokener geworden, gezien Rusland het groeiende engagement van de EU afkeurt.

Georgië-Abchazië. Het Georgisch-Abchazische conflict resulteert uit bekommernissen omtrent identiteit en veiligheid die binnen de Sovjetstaat niet opgelost waren. Als gevolg van

de oorlog van 1992-3 heeft Abchazië zich afgescheiden van Georgië. VN bemiddeling is er tot nu toe niet in geslaagd een politieke regeling naderbij te brengen. De VN-voorstellen voor een regeling maken het mogelijk de toekomst van Abchazië voor te stellen ofwel als een deelstaat binnen een federatie of als een geassocieerde staat met Georgië, maar het blijft moeilijk de exacte uitkomst van het conflict te voorzien zolang de externe machten niet in staat zijn een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen om de huidige blokkering in de onderhandelingen te boven te komen.

Vergelijkende analyse en synthese

Geen bevroren conflicten, maar succes blijft uit. Er grijpen in deze vier cases geen open oorlogshandelingen meer plaats. Maar terwijl het woord 'bevroren' vaak gebruikt wordt om die conflicten te beschrijven, koken de vier cases in feite over van politieke beweging. Onderliggende druk voor verandering is in alle cases aanwezig. Het succes van de belangrijkste partijen, externe actoren en multilaterale organisaties gemeten aan de doelstelling van conflictoplossing is in de vier cases tot nu toe echter bescheiden. Een zeker succes is bereikt met de vorming van de Staatsunie van Servië en Montenegro, waarvan de duurzaamheid echter onzeker is en waarbij het probleem van secessie zeker niet opgelost is.

Stilering van conflictprocessen, hun regeling en oplossing

Al de gevallen begonnen met de ineensstorting van koloniale of autoritaire regimes die voordien etnisch complexe samenlevingen hadden samengehouden. Drie cases ondergingen korte etno-politieke oorlogen die tot de facto secessies leidden (Cyprus, Moldova-Transnistria, Georgië-Abchazië), en drie cases zagen een overlapping van deze conflicten met de barenswaai van post-communistische transitie (Moldova, Georgië, Servië en Montenegro). Twee cases kenden op grote schaal territoriale etnische zuiveringen en een vluchtelingenprobleem (Cyprus, Abchazië). Dit leidde tot grootschalige veranderingen in de eigendomsverhoudingen, die op hun beurt nieuwe structuren van gevestigde belangen vormden. De daardoor vervormde incentive-structuur voor onderhandelingen bemoeilijkte het sluiten van compromissen sterk. In twee gevallen (Cyprus, Georgië-Abchazië) waren de conflicten de consequentie van de vrees van de minderheid te verdwijnen. Veiligheidsgaranties aangeboden door externe mogendheden aan deze kleine en zwakke etnische gemeenschappen vormen een cruciaal element voor een regeling, alhoewel er

ernstige beperkingen bestaan op het opleggen van zulke oplossingen, zowel in termen van diplomatiek realisme als wat de internationale politieke normen voor zulk een sterke interventie betreft. De vraag blijft open of de nieuwe politieke structuren een transformatie van de situatie die het oorspronkelijk conflict voortbracht kunnen verzekeren of op zijn minst bevorderen. Het is eveneens mogelijk dat de een onopgeloste conflictsituatie op binnenlands niveau onhoudbaar wordt, met een niet erkende secessionistische entiteit die misschien niet in staat is voor haar bevolking een leefbare toekomst te waarborgen. Dit zou kunnen leiden tot de ineenstorting van het regime of een regimeverandering, met een nieuw regime dat zich meer flexibel opstelt aangaande de voorwaarden voor een onderhandeld compromis. De kansen op succes van dit model hangen ook af van de mate waarin de erkende regering in staat is aan de secessionistische entiteit een voldoende aantrekkelijk model voor te stellen in termen van goed bestuur en economische ontwikkeling om een overeenkomst rond een compromisformule te bereiken.

Europeanisering en conflictoplossing: gewenste en ongewenste effecten. De vier cases tonen aan dat conventionele noties over hoe de EU optreedt in secessionistische conflicten in haar periferie een rigoureuzere en meer complexe specificatie vereisen. Europeanisering blijkt een hoogst complexe set mechanismen en invloeden te omvatten die niet altijd werken in de verwachte richting, de bevordering van een conflictregeling. De voorkeuren die de EU in de praktijk verdedigt zijn niet altijd haar officiële voorkeuren.

In de vier bestudeerde gevallen kunnen we een patroon van gewenste en ongewenste effecten vaststellen, die reeds aan het werk zijn of kunnen optreden. Naast de belangrijke potentiële voordelen van Europeanisering bestaan er een aantal ernstige onverwachte en problematische aspecten, die dienen tegengegaan te worden door adequaat EU-beleid indien men deze negatieve effecten wenst te vermijden. In het geval van Cyprus werd de voorafgaande voorwaarde van hereniging voor EU-lidmaatschap virtueel opgegeven in 1999. De beslissing van de EU om het zuidelijke Griekse deel van Cyprus de mogelijkheid te geven alleen toe te treden liet de Grieks-Cyprioten toe ongestraft hun onderhandelingspositie te verharderen. In het geval van Servië en Montenegro is het mogelijk een ernstige toepassing waar te nemen van de voorkeur van de EU voor het vinden van een federatieve regeling als voorafgaande voorwaarde voor integratie binnen de EU, maar zwakheden laten de mogelijkheid open dat Servië en Montenegro na het verlopen van de drie jaar van de terugtrekkingsclausule

overgaan tot een fluwelen scheiding. De optie van een fluwelen scheiding met erkenning van de twee entiteiten is echter in de drie andere gevallen niet voorstelbaar.

In de gevallen van Abchazië en Transnistria is de rol van Rusland als een externe beschermer cruciaal, maar de twee cases verschillen significant wat betreft de leefbaarheid van de status-quo. Abchazië verkeert in een relatief voordelige situatie, omdat het aan Rusland grenst en die grens open is. Transnistria heeft daarentegen enkel een externe grens met Oekraïne. Gezien Rusland geen afstand wenst te doen van het officieel discours betreffende het respecteren van de territoriale integriteit van soevereine staten zullen de *de facto* banden met Abchazië en Transnistria informeel blijven, zelfs als ze zich praktisch verder ontwikkelen.

Vier betekenissen van de term ‘periferie’. De vier bestudeerde cases vormen alle Europese periferieën. In de context van Europese integratie kunnen vier verschillende betekenissen van het concept ‘periferie’ worden vastgesteld. Het verwijst ten eerste naar iets marginaal, naar iets van weinig belang voor het Europese centrum. Alle hier bestudeerde conflicten werden eerst als perifeer voor de belangen van de EU-lidstaten aanzien, maar ze zijn geleidelijk op de voorgrond van de veiligheidsagenda van de EU beland.

In de Europese context verwijst de term periferie eveneens naar de idee dat de Europese Unie het vermogen heeft geleidelijk van alle Europese staten lidstaten te maken, vooral door de uitbreiding van de EU. De effectiviteit in een secessionistisch conflict van de Europeaniseringsmechanismen van conditionaliteit en sociaal leren is in sterke mate afhankelijk van de specifieke rol van de Europese Unie en van de regionale perspectieven op lidmaatschap. Een overeenkomst over Cyprus is voor de Turks-Cypriotische zijde aantrekkelijker binnen dan buiten de Europese Unie, als een kaderorganisatie die het zoeken naar compromisoplossingen tussen de gemeenschappen vergemakkelijkt, vooral door de vorming van een derde bestuursniveau. In de andere secessionistische conflicten behandeld in dit boek treedt de Europese Unie op dit ogenblik enkel als actor op, maar haar potentiële rol als een kaderorganisatie voor Servië en Montenegro heeft de vorming van een losse staatsunie tussen hen vergemakkelijkt. In het geval van Cyprus is Turkije eveneens betrokken bij de kwestie van EU-toetreding, zowel vanwege zijn eigen kandidatuur als voor zijn rol als externe actor en garant voor Noord-Cyprus. Dit heeft de EU een drukkingmiddel gegeven op Turkije dat niet beschikbaar is *vis-à-vis* Rusland in de Abchazische en Transnistrische conflicten,

gezien Rusland geen EU-lidmaatschap zoekt. In het geval van Moldova en Transnistria is dit echter relevant voor beide aangrenzende landen. Roemenië is een kandidaat voor EU-toetreding en Oekraïne heeft ook de uiteindelijke betrachting EU-lid te worden.

Volgens een derde betekenis van de term 'periferie' in de context van Europese integratie vormen periferieën breuklijnen waar confrontatie plaats grijpt. De idee van 'breuklijnen' heeft na de terroristische aanvallen van 11 september 2001 een nieuwe betekenis gekregen, namelijk de terroristische bedreigingen die zouden uitgaan van mislukkende en ineengestorte staten. Moldova en Georgië zijn zwakke staten, maar als gevolg van de secessionistische conflicten waarin ze betrokken zijn kunnen ze mislukte staten worden die een directe bedreiging vormen aan de grenzen van de EU.

Volgens een vierde betekenis van de term periferie zijn centrum-periferie betrekkingen fundamenteel ongelijk. De effectiviteit van de Europeaniseringsmechanismen van conditionaliteit en sociaal leren zijn gebaseerd op zulk een ongelijkheid in materiële en normatieve hulpbronnen. Het Europese centrum oefent in het nemen van politieke beslissingen zijn hegemonie over zijn periferieën uit, en het is enkel door middel van volwaardig EU-lidmaatschap dat Europese perifere staten gelijkheid met de staten van het Europese centrum kunnen verwerven.

Institutionele modellen. De relevante set institutionele opties voor de cases zijn (1) een tweeledige federatieve structuur met veel mogelijke sub-varianten, (2) een driedelige federatieve structuur, met integratie in de EU, (3) voortgezette de facto secessie, internationaal niet erkend maar impliciet geassocieerd met een externe grootmacht, en (4) erkende secessie en onafhankelijkheid.

Varianten op het tweeledige federatieve model werden in al de cases bediscussieerd. Enkel in Servië en Montenegro werd een overeenkomst in die zin bereikt, en die was enkel mogelijk door het invoeren van een clause die een procedure voor een mogelijke latere secessie voorziet. In al de gevallen is het kernprobleem de noodzaak de asymmetrie tussen de kleine secessionistische entiteit en de grotere entiteit te verzoenen met de eis van de kleine secessionistische entiteit voor een gelijke politieke status. De opties gaan van de extremen van een geassocieerde staat die geen stem heeft in het bestuur van de centrale regering en het

symmetrische model van volledige politieke gelijkheid binnen een confederatie. Andere opties omvatten symmetrische en asymmetrische federaties.

Het driedelige federatieve model kan in principe een aantal constitutionele impasses oplossen door de introductie van nieuwe politieke en institutionele dimensies en hulpbronnen. De EU heeft inderdaad een aantal sterk ontwikkelde en functionerende modellen van dit driedelige federalisme. Elementen van dit model kunnen worden gecombineerd met dat van de gemeenschappelijke staat, waarbij er voor het internationaal recht slechts één staat bestaat, maar met beperkte bevoegdheden. Dit principe werd toegepast in meerdere voorstellen voor de vier cases. Het is op dit punt dat het driedelige Belgische model een belangwekkend voorbeeld is van hoe het federale niveau belangrijke coördinatiefuncties vervult, in het bijzonder met betrekking tot het EU-beleid. De algemene idee is dat een 'lichte' gemeenschappelijke staat leefbaarder zou kunnen zijn in een driedelige federatieve structuur dan in een tweeledige.

Een derde oplossing is dat de secessionistische entiteit zich *de facto* associeert met en de bescherming zoekt van een externe grootmacht. In de afwezigheid van een conflictregeling wordt de secessionistische entiteit steeds meer afhankelijk van haar externe beschermer.

Complicaties omwille van andere entiteiten. In alle cases behalve Cyprus bemoeilijkt de aanwezigheid van andere entiteiten waarvan de status niet geregeld is het vinden van oplossingen. In Servië en Montenegro betreft het de Kosovo-kwestie. In Moldova stellen verschillende ontwerpen voor dat naast Transnistria ook Gagaoezië een deelstaat zou worden. In Georgië is Zuid-Ossetië *de facto* afgescheiden. Geconfronteerd met deze meervoudige autonomieën is een mogelijke optie de vorming van geassocieerde staten, die enkel losse banden hebben met de centrale regering. Een andere optie is de vorming van een federatie met meerdere entiteiten volgens een asymmetrisch model, eerder dan eerst een oplossing te zoeken die enkel de secessionistische entiteit aanbelangt. Maar dit model wordt in vraag gesteld door de voorstanders van regionalisering, als een oplossing die beter zou passen bij de noden van deze kleine staten.

Rol van de externe mogendheden. Alle vier cases betreffen kleine staten geconfronteerd met de secessie van micro-entiteiten, en de externe omgeving kan daarom verondersteld worden een belangrijke rol te spelen. In Cyprus en Servië-Montenegro waren er redelijk coherente en

goed gecoördineerde standpunten van de EU en de VS, terwijl de rol van Rusland marginaal was. In de twee cases van voormalige Sovjetstaten anderzijds, was er enkel een oppervlakkig samenwerkende diplomatie, die het gebrek aan gemeenschappelijke doelstellingen of aan vertrouwen betreffende strategische aangelegenheden tussen Rusland en de Westerse mogendheden verhulde. De resultaten zijn duidelijk zichtbaar. In het geval van Servië en Montenegro kan de EU zonder problemen optreden als een bemiddelaar die incentives voor een oplossing aanbiedt. In het geval van Cyprus hebben de EU en de VS elkaar ondersteund en hebben ze goed samengewerkt met de VN. Turkije heeft een cruciale rol gespeeld in het bepalen van de Turks-Cypriotische standpunten, terwijl Griekenland betreffende de meeste aspecten van het conflict een prominente rol heeft gespeeld, zowel door zijn eigen Europeaniseringsproces als door zijn rol in het verbreken van de band tussen de EU-toetredingsvooruitzichten van Cyprus en een conflictoplossing. In Moldova en Georgië heeft de onderliggende sfeer van belangencompetitie de diplomatieke inspanningen overschaduwd, met Rusland dat getracht heeft om een dominante regionale rol te bewaren. In Moldova spelen Oekraïne en Roemenië ook een belangrijke rol, zelfs al is deze laatste diplomatiek minder actief geweest. Deze rol zal wellicht groeien nu Roemenië dichterbij EU-toetreding komt, terwijl in Georgië Turkije een belangrijker actor zou kunnen worden naargelang zijn proces van Europeanisering vooruitgang maakt. De conclusie die hier kan worden gemaakt is dat enkel waar er geen ernstig belangenconflict bestond tussen de externe partijen er een slechts gedeeltelijk succes werd geboekt (Servië en Montenegro). In al de andere cases zijn de uiteenlopende belangen van de externe mogendheden samengevallen met het verzanden van de conflicten. De consequentie is dat conflicten enkel een kans op oplossing hebben als de externe machten een terrein van overeenstemming vinden.

Rol van de multilaterale organisaties. Multilaterale organisaties zijn gemandateerd geweest voor bemiddeling en vredesoperaties: de VN in Cyprus, de OVSE in Moldova, en de VN en de OVSE in Georgië. De EU heeft in Servië en Montenegro zelf deze rol opgenomen. Hun resultaten zijn erg gemengd en de effecten van de VN, de OVSE en de Raad van Europa op de Europeanisering van secessionistische conflicten blijven in de vier bestudeerde cases marginaal. Dit weerspiegelt exact het voorgaande punt, of de belangrijkste externe machten harmonieus samenwerken of elkaar tegenwerken. De multilaterale organisaties – of kaderorganisaties – zijn nauwelijks zelfstandige actoren. Ze kunnen enkel opereren in de ruimte die hen geboden wordt.

Default scenario's en evoluties op middellange tot lange termijn Waar de militaire posities langs de lijn van het staakt-het-vuren 'bevroren' lijken, is dit niet het geval met de binnenlandse politiek van de betrokken partijen die een kernfactor kan worden indien één van de partijen bekwaamer blijkt dan de andere in het verwezenlijken van politieke en economische modernisering. In principe lijken de opties over hoe deze trends zullen evolueren open te staan, van de ontwikkeling van een nieuwe politieke omgeving die nieuwe onderhandelingen tussen de entiteiten bevordert, tot de optie dat de *de facto* secessie verdiept wordt met als gevolg een sterkere afhankelijkheid van de secessionistische entiteit van informele associatie met een externe mogendheid. Maar de rol van externe actoren kan ook op middellange termijn veranderen, in het bijzonder die van de EU, Rusland en Turkije. De EU kan in het Grotere Europa een geloofwaardiger en effectiever actor worden. Tenslotte blijft de vraag of Rusland en het Westen – de EU en/of de VS – een basis voor effectieve samenwerking kunnen vinden in het geval van de onopgeloste conflicten van de Kaukasus en Moldova. De retoriek van de gezamenlijke officiële verklaringen van Rusland en de EU gaan in principe in die richting, maar dit wordt nog niet weerspiegeld in hun inspanningen om oplossingen te vinden voor de secessionistische conflicten van de Europese periferie.