

De Zuid-Kaukasus en energiezekerheid. Brandpunt van een nieuwe Koude Oorlog?

MARCEL DE HAAS*

Inleiding

Historisch gezien is de Kaukasus altijd al een kruispunt geweest van handel, maar ook van machtsprojectie tussen Europa, het Midden-Oosten en (Centraal) Azië.¹ Vanwege deze militair-politiek belangrijke positie voerden Perzische, Ottomaanse en Russische rijken hier strijd ter verbetering van – wat we tegenwoordig aanduiden als – hun geostrategische positie. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie kwamen sluimerende etnische sentimenten tot uitbarsting zowel in de Russische Noord-Kaukasus – met Tsjetsjenië als voornaamste brandhaard – als in de Zuid-Kaukasus, met interne conflicten in Georgië en tussen Armenië en Azerbeidzjan. Niet alleen conflicten maar ook zwakke overheidsstructuren hebben aan beide zijden van het Kaukasus-gebergte geleid tot instabiliteit, corruptie, politieke onenigheid en sociaal-economische neergang. In de loop van de jaren negentig is een verbetering opgetreden in een aantal van deze factoren en zijn de conflicten in een ‘bevroren’ toestand terecht gekomen. Maar op de langere termijn biedt dit geen soelaas zonder een structurele sociaal-economische ontwikkeling en dito conflictoplossing.

Naast militair-politieke en sociaal-economische ontwikkelingen, ligt het belang van de Kaukasus, en dan in het bijzonder van de Zuid-Kaukasische regio – met de naburige Kaspische Zee en Centraal Azië – in de daar aanwezige energiebronnen. Het sterk gegroeide gewicht van energiezekerheid en energie als machtsinstrument in deze regio vormt het thema van deze bijdrage. Daarbij concentreert dit relaas zich op de Zuid-Kaukasus, omdat de Noord-Kaukasus, als deel van de Russische Federatie, slechts in geringe mate beïnvloedbaar is door externe actoren. In 2006 liepen de spanningen tussen Georgië en Rusland steeds verder op. De geschillen tussen die twee landen zijn symptomatisch voor een breder gevecht in de Zuid-Kaukasische regio tussen het Westen en Rusland. Dit betoog wil aantonen dat staten en internationale organisaties hier betrokken zijn in een strijd om macht, invloed en energie.

* Luitenant-kolonel Dr. M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, Den Haag.

De ontwikkelingen in de Zuid-Kaukasus worden bepaald door het politieke, militaire en veiligheidsbeleid van lokale, regionale en mondiale actoren. Gelet op staten betreft dat op lokaal niveau Georgië, Armenië, Azerbeidzjan en de zogenoemde *frozen conflicts* van Abchazië en Zuid-Ossetië in Georgië en van Nagorno-Karabach tussen Armenië en Azerbeidzjan. Op regionaal niveau spelen Iran en Turkije een belangrijke rol. En op mondiaal niveau zijn de Verenigde Staten, Rusland en China betrokken bij deze regio. Naast staten treden internationale organisaties op in dit geostrategische spel. Op regionaal niveau zien we GUAM – een anti-Russisch samenwerkingsverband van Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldavië – en de Collective Security Treaty Organisation (CSTO), een door Rusland geleide militaire alliantie binnen het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). Op mondiaal niveau verschijnen de NAVO, de Europese Unie en de Shanghai Cooperation Organisation (SCO), een (Centraal-)Aziatisch samenwerkingsverband, ten tonele. Na gegevens over energie behandelt deze bijdrage de huidige en toekomstige strijd om macht, invloed en energie rond de Zuid-Kaukasus aan de hand van de genoemde actoren en niveaus.

Energiezekerheid voor het Westen

Het begrip 'energiezekerheid' wordt tegenwoordig frequent gebruikt. In dit betoog duidt energiezekerheid op de garantie voor de producent van ongehinderde winning, transport, leverantie en betaling van olie en gas. En voor de consumerende partij, de zekerheid van ontvangst van verwachte hoeveelheden energiemiddelen tegen redelijke en afgesproken prijzen. Voor zowel de producerende als de consumerende partij is energiezekerheid van vitaal belang voor het stabiel functioneren van de staat. In de jaren tachtig en negentig was – als gevolg van de relatief lage prijzen – energie geen *issue* voor het Westen. Hierin kwam verandering rond het millennium, toen de prijzen van gas en olie omhoog gingen. De afgelopen drie jaar zijn de mondiale olieprijs verdubbeld.² De sterk groeiende economieën van China en India, met een daarmee gepaard gaande stijging in energiebehoefte, zou de energieprijzen verder kunnen opdrijven. Zodoende is in recente jaren energiezekerheid hoog op de agenda gekomen van de Verenigde Staten, de Europese Unie en de NAVO. Momenteel importeren de landen van de Europese Unie gezamenlijk vijftig procent van hun energiebehoefte (en de Verenigde Staten 58 procent van hun behoefte aan olie), wat verder zal oplopen tot zeventig procent in 2030. De Europese Unie importeert een kwart van de behoefte aan energie uit Rusland, waarbij de tendens gaat in de richting van veertig procent in het jaar 2030 (en 45 procent uit het Midden-Oosten).³ Naast die toenemende afhankelijkheid van energie is de andere reden voor Westerse agendavorming om-

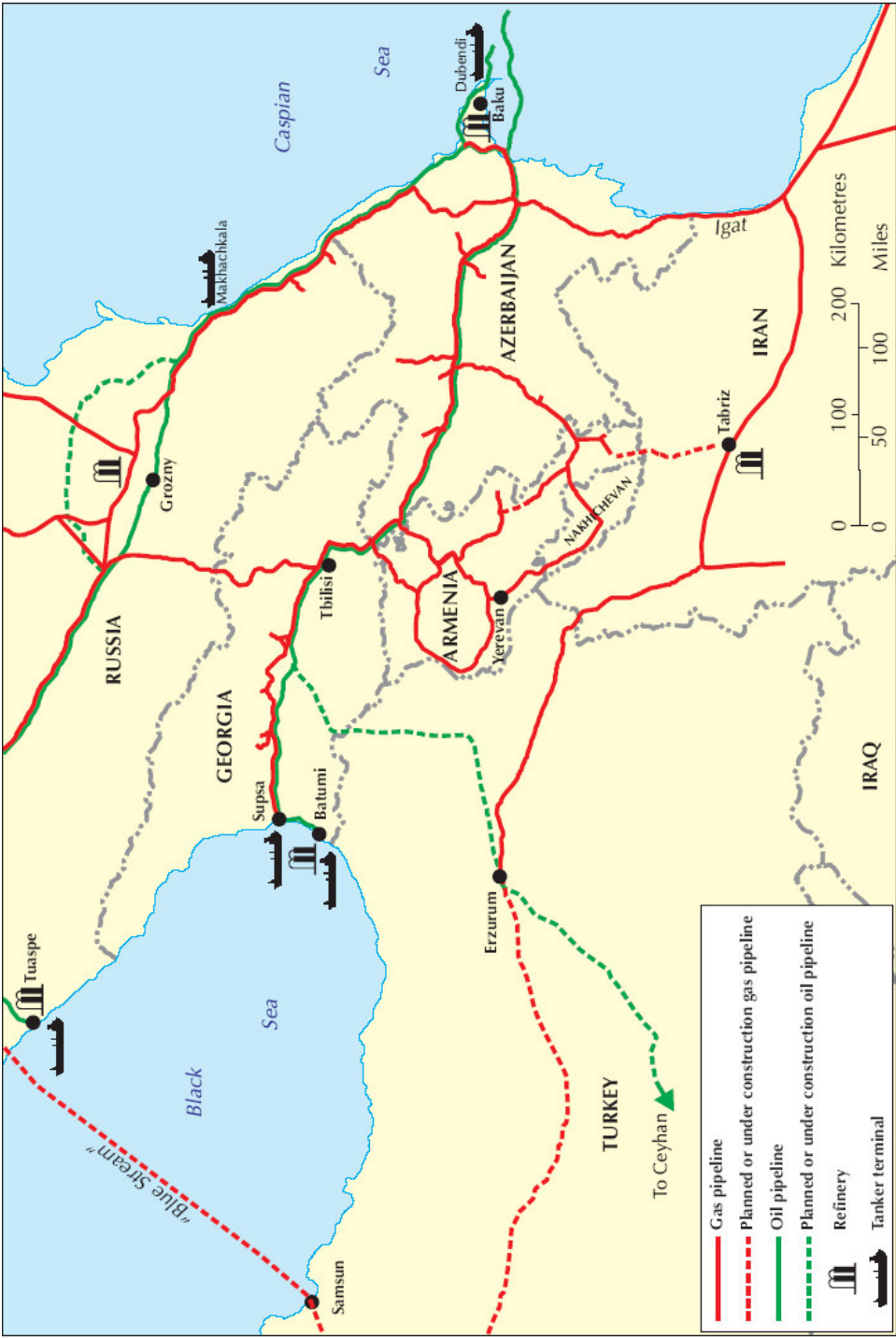
trent energie dat Rusland eind 2005 met het dichtdraaien van de gaskraan naar Oekraïne (om een hogere prijs af te dwingen), heeft laten zien dat Moskou energie beschouwt als machtsinstrument van buitenlands en veiligheidsbeleid.

In die 'strijd' om energiezekerheid neemt de Zuid-Kaukasus een voornaam plaats in. De regio van de Kaspische Zee, omringd door de Zuid-Kaukasus en Centraal Azië, bevat drie tot vier procent van de mondiale oliereserves en vier tot zes procent van de mondiale gasreserves. Op zichzelf zijn die voorraden niet aanzienlijk, maar in het licht van de mogelijke onbetrouwbaarheid van energietoevoer uit de Perzische Golf en energie als machtsmiddel van Rusland, zijn de Kaukasisch-Kaspische en Centraal-Aziatische energiebronnen en hun directe transport naar het Westen van vitaal belang geworden.

Koersverlegging van energiestromen weg van Rusland

Zowel lokale (Georgië en Azerbeidzjan), regionale (Turkije en Kazachstan) als mondiale actoren (China, de Verenigde Staten en de Europese Unie) zijn tot het inzicht gekomen dat zij hun afhankelijkheid van energietoevoer van Rusland, zowel naar bronnen als transport, moeten verminderen. Zij trachten dit te bewerkstelligen, niet alleen door het verkrijgen van energie uit de Kaukasische regio, maar ook door het bijna-monopolie van Rusland op energietransport vanuit Centraal Azië te doorbreken, door het aanleggen van alternatieve pijpleidingroutes. Met het Russisch-Oekraïense energieconflict is de aandacht van de Verenigde Staten en Europa voor de energiebronnen rond de Kaspische Zee nog verder toegenomen.⁴ De frequente bezoeken van en naar die regio – bijvoorbeeld van de Azerbeidzjaanse president Alijev aan de Verenigde Staten en van de Amerikaanse vice-president Cheney aan Kazachstan, voorjaar 2006, en van de Kazachse president Nazarbajev aan de Verenigde Staten, najaar 2006 – geven blijk van het geostrategische belang dat Washington aan deze regio hecht. Een van de belangrijkste doeleinden van genoemde actoren voor het verminderen van hun energieafhankelijkheid van Rusland is dat pijpleidingen die voorheen vanuit Centraal Azië via Rusland naar het Westen liepen in de toekomst Rusland te laten omzeilen en rechtstreeks, via de Kaspische Zee en de Zuid-Kaukasus, naar het Westen te laten lopen. Ditzelfde geldt in oostelijke richting voor energietransport direct naar China. Zo wordt door China en Kazachstan gewerkt aan de Atasu-Alashankou oliepijplijn; door Georgië, Azerbeidzjan, Turkije en Kazachstan aan de Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) oliepijplijn; en de Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE) gaspijplijn en door de Europese Unie, Turkije, Bulgarije, Roemenië, Hongarije en Oostenrijk aan de Nabucco-gaspijpleiding.

Figuur 1 Olie- en gaspijpleidingen in de Zuid-Kaukasus⁵



Van Moskou kan moeilijk worden verwacht dat het passief toekijkt hoe deze actoren hun energieafhankelijkheid van Rusland en daarmee van energie als machtsinstrument afbreken. De BTC-pijpleiding loopt niet ver van de Georgische separatistische regio's Abchazië en Zuid-Ossetië, waarvan de leiders zijn gelieerd aan Moskou en op wiens grondgebied Russische vredestroepen zijn gestationeerd. Het is niet ondenkbaar dat van hieruit sabotage wordt gepleegd op de BTC. Iets dergelijks gebeurde namelijk in januari 2006, toen bomaanslagen op Russisch grondgebied energietransportleidingen naar Georgië beschadigden. Volgens sommige bronnen zou de Russische veiligheidsdienst FSB deze aanslagen hebben gepleegd als machtsvertoon richting Tbilisi, in antwoord op Westerse (veiligheids)sympathieën en het beleid om alternatieve energieleveranties te zoeken bij Azerbeidzjan, Turkije en Iran. En in november 2006 kondigde Rusland aan de gasprijs voor Georgië per 2007 te verdubbelen, waarin Tbilisi dezelfde politieke grondslagen zag.⁶ Verder heeft Rusland ook nog steeds invloed op Kazachstan, omdat de gasexport van dit land verloopt via Russische pijpleidingen. Daarnaast bestaat de bevolking voor een derde uit etnische Russen, waardoor dit land terughoudend is met het voeren van een anti-Russische koers. Daartegenover staat dat eventuele obstructie van de BTC en de Kazachs-Chinese pijpleidingen ongetwijfeld zou leiden tot repercussies van Westelijke en Chinese zijde; een land als Georgië zou verder worden aangemoedigd tot het vinden van alternatieve energiebronnen. Daarnaast heeft Rusland nog andere tegenmaatregelen ter beschikking. Zo liet president Poetin in november 2005 weten dat hij een pijpleiding van Gazprom over de Zwarte Zee naar Turkije zou laten verlengen naar Zuid-Europa. Bovendien tekent Rusland uit milieubeschermingsoverwegingen protest aan tegen de aanleg van pijpleidingen over de bodem van de Kaspische Zee.⁷ Zo beschikt Rusland dus over een uitgebreid pakket aan middelen om het beleid van andere staten en van organisaties gericht op vermindering van hun energieafhankelijkheid van Rusland tegen te gaan. Gezien het feit dat beide partijen hun tegengestelde beleidsopties continueren, ligt rivaliteit over de energiebronnen rond de Kaspische Zee voor de hand.

Lokale actoren

Georgië

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie werd de jonge staat Georgië niet alleen gekenmerkt door een interne machtsstrijd, maar ook door gewelddadige afscheidingsbewegingen in Abchazië en Zuid-Ossetië. Na 1995 trad een politieke en economische stabilisering in, die buitenlandse steun en investeringen deed aanmoedigen, hoewel problemen als corruptie, georganiseerde misdaad en hoge werkloosheid voortduurden.

De Georgische positie ten aanzien van energiezekerheid heeft alles te maken met de Russische buur. Een aantal incidenten tussen deze twee landen heeft hun verhoudingen doen verslechteren. Zo wil Georgië de Russische vredestroepen in Abchazië en Zuid-Ossetië vervangen door bij voorkeur Westerse militairen. Tegelijkertijd overweegt Georgië om uit het GOS te treden.⁸ Beide beleidsopties zijn Rusland onwelgevallig. Rusland heeft hierop geantwoord met een boycot van Georgische producten als wijn, mineraalwater en agrarische producten. Nadat Georgië in de herfst van 2006 Russische officieren had gearresteerd op grond van spionage, besloot Rusland tot een algeheel verbreken van communicatie- en transportverbindingen en kort daarop tot verdubbeling van de gasprijs.⁹

Georgië lijkt met zijn energiezekerheidsbeleid (te) hoog spel te willen spelen. De explosies in Russische pijpleidingen naar Georgië in januari 2006 hebben aangetoond hoezeer dit land voor zijn energievoorziening afhankelijk is van Rusland. Daarnaast was Rusland in 2005 Georgië's belangrijkste handelspartner.¹⁰ Ondanks, of juist vanwege, die meervoudige afhankelijkheid voert Georgië een voortvarende koers om zijn energiestromen te verleggen van Rusland naar Azerbeidzjan, Iran en Turkije. Daarnaast heeft Georgië recentelijk een positie verworven van essentiële transportpartner van Europa als transitland voor energievervoer via de BTC- en BTE-pijpleidingen, waarvan de inkomsten een behoorlijke bijdrage kunnen gaan leveren aan de economie.

Armenië

Voor de onafhankelijkheid in 1991 was Armenië al in een gewapend conflict verwickeld met Azerbeidzjan over Nagorno-Karabach. De hiermee gepaard gaande boycot van Turkije en Azerbeidzjan belemmerde de economische ontwikkeling.¹¹ Maar geleidelijk aan is een verbetering ingetreden door steun van zowel Rusland als het Westen.¹² Hoewel Armenië als lid van de Collective Security Treaty Organisation bescherming geniet van de Russische veiligheidsparaplu, werkt dit land ook actief samen met de NAVO.

Hoewel Armenië Ruslands enige trouwe bondgenoot is in de Zuid-Kaukasus, blijkt dat, wanneer het om energie gaat, deze samenwerking barsten vertoont. Zo heeft de Russische gasfirma Gazprom prijsverhogingen aangekondigd terwijl Rusland eerder – gezien de relatief lage prijsstelling – grotendeels de controle in handen heeft gekregen van het Armeense gasdistributienet.¹³ Daarnaast heeft Rusland de supervisie over de aanleg van een gaspijplijn tussen Iran en Armenië, om te voorkomen dat Iran – na Rusland de tweede gasproducent ter wereld – via Armenië gas zou exporteren naar het Westen, hetgeen schadelijk zou kunnen zijn voor de Russische positie in gasexport.

Azerbeidzjan

Ook Azerbeidzjan heeft geleden onder het conflict met Armenië over Nagorno-Karabach. Midden jaren negentig begon Azerbeidzjan met zijn geostrategische positie en aanzienlijke olie- en gasvoorraden de aandacht van het Westen – vooral van de Verenigde Staten en Turkije – te trekken. Intussen is die belangstelling uitgebouwd tot militaire samenwerking met de Verenigde Staten. Azerbeidzjan staat in de top 30 van meest corrupte landen, maar vanwege het belang van de energiebronnen is dit voor het Westen geen belemmering voor nauwe samenwerking.¹⁴ Als gevolg van die corruptie komen de energie-inkomsten nauwelijks ten goede aan de bevolking, maar wel aan het defensiebudget dat – vanwege het sluimerende conflict rond Nagorno-Karabach – met grote stappen omhoog gaat. In het buitenlands beleid voert Azerbeidzjan een evenwichtskoers tussen Rusland, Iran en het Westen.¹⁵

Rusland tracht invloed uit te oefenen in het land in zijn achtertuin, om historische redenen, maar ook omdat het betrokken wil zijn bij de Azerbeidzjaanse energiewinning. Zo heeft Rusland in de jaren negentig de voorkeur gehad voor een status quo-oplossing inzake Nagorno-Karabach, waarmee werd verhinderd dat de BTC door Armenië zou lopen omdat Rusland olie-transport wilde continueren via de pijplijn van Bakoe naar Novorossiysk.¹⁶ Voorts streeft Rusland ernaar om Azerbeidzjaanse olie te (blijven) transporteren via Russische pijpleidingen. Op energiegebied kiest Azerbeidzjan duidelijk voor het Westen, hetgeen ook blijkt uit het lidmaatschap van GUAM en het dispuut met Rusland over de juridische status (over het bezit van delen) van de Kaspische Zee.

Regionale mogelijkheden en organisaties*Turkije*

Sinds het einde van de Sovjet-Unie heeft Turkije een actief beleid gevoerd om goede relaties tot stand te brengen met de nieuwe staten met een Turks-etnische bevolking: Azerbeidzjan, Kirgizië, Turkmenistan, Oezbekistan en Kazachstan. De relaties met Armenië zijn gespannen vanwege de Turkse ontkenning van de Armeense genocide van 1915, Armeense aanspraken op Turkse gebiedsdelen en de Turkse steun aan Azerbeidzjan.¹⁷ De relaties met Georgië zijn goed.

Naar verluidt, houden Turkse, Georgische en Azerbeidzjaanse militairen regelmatig stafoefeningen ter beveiliging van de BTC.¹⁸ Net als Georgië is Turkije geen energieproducent maar uitsluitend -consument, maar is het ook een vitale schakel in het transport van energiestromen van Centraal Azië en de Kaspische Zee, via de Kaukasus naar Europa. Die transitfunctie voor de BTC-, BTE- en Nabucco-pijpleidingen zal bijdragen aan versterking van de internationale positie van Turkije.¹⁹

Iran

Ook Iran heeft getracht invloed te verkrijgen op de voormalige Sovjetrepublieken in de Zuid-Kaukasus en Centraal Azië, in het bijzonder in de staten met een moslimbevolking. Daarbij moet wel worden aangetekend dat pragmatisme – politieke, militaire en economische belangen – in het Iraanse buitenlands beleid de boventoon voert boven religie.²⁰ Ten aanzien van de Zuid-Kaukasus vertaalt Teheran dit, net als Rusland, in indamming van Westerse en Turkse invloed. Naast energie – het zijn de twee grootste gasproducenten – werken Rusland en Iran samen op het gebied van kernenergie, wapenexport naar Iran, de demarcatie van de Kaspische Zee en op diverse terreinen in de Shanghai Cooperation Organisation. In het lidmaatschap van deze organisatie ziet Iran ook een mogelijkheid om zich te onttrekken aan het door het Westen ingestelde isolement.²¹

Op energiegebied legt Iran zich naar eigen zeggen toe op het ontwikkelen van kernenergie voor de binnenlandse markt en de concentratie van olie- en gasproductie voor de export. Vanwege zijn geïsoleerde positie in de internationale arena, richt Iran zijn exportbeleid op opkomende mogendheden die niet behept zijn met anti-Iraanse opvattingen, zoals China. Momenteel levert Iran 13 procent van de Chinese behoefte aan olie. Daarnaast importeert China ook gas uit Iran.²² Daarbij moet wel in aanmerking worden genomen dat de Aziatische markt met een lagere prijsstelling dan de Europese, voor Iran en Rusland minder aantrekkelijk is.²³

GUAM - Organisation for Democracy and Economic Development

In 1997 is GUAM als een politiek en economisch samenwerkingsverband opgericht door Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldavië – gesteund en aangemoedigd door de Verenigde Staten – om de Russische invloed in hun regio tegen te gaan. Met de toevoeging van 'Organisation for Democracy and Economic Development' in mei 2006, is GUAM zich meer gaan toeleggen op energiezaken. Aangezien de GUAM-leden, met uitzondering van Azerbeidzjan, energie-importeurs zijn, is de prioriteit van energiezekerheid met vermindering van de energieafhankelijkheid van Rusland door verlegging van pijpleidingen en import vanuit andere landen een belangrijke beleidsoptie, wat al in juni 2001 op de Top van Jalta was besloten.²⁴

De BTC heeft de positie van GUAM versterkt, maar kan niet de enige garantie zijn voor energiezekerheid. Slechts Azerbeidzjaans gas via de BTE kan de Russische gaslevering aan Georgië vervangen. Hierover zijn door Georgië en Azerbeidzjan al afspraken gemaakt.²⁵ Oekraïne kan slechts profiteren van de BTC en BTE indien de veel omvangrijkere energievoorraad van Kazachstan wordt gekoppeld aan deze twee netwerken. Recentelijk heeft Kazachstan zich bereid verklaard om per schip olie te leveren aan de BTC.²⁶

Gezien de Russische weerstand hiertegen, blijft het echter de vraag of een gaspijpleiding over de bodem van de Kaspische Zee is te verwezenlijken.

Collective Security Treaty Organisation

Binnen het raamwerk van het GOS werd in 1992 een Collectief Veiligheidsverdrag getekend dat in 2002 werd omgevormd tot de Collective Security Treaty Organisation (CSTO), waarvan op dat moment Rusland, Wit-Rusland, Armenië, Kazachstan, Kirgizië en Tadzjikistan als leden waren overgebleven. Nadat Oezbekistan in 2005 zijn samenwerking met de Verenigde Staten, het Westen en ook met GUAM had opgezegd, koos het voor nauwere banden met Rusland en, in juni 2006, een hernieuwd lidmaatschap van de CSTO.²⁷

Er zijn aanwijzingen dat de CSTO naast puur militaire taken ook taken krijgt toebedeeld op het gebied van energiezekerheid, waaronder de beveiliging van olie- en gaspijpleidingen tegen terreuraanslagen. Sinds 2004 is de CSTO al verantwoordelijk voor de beveiliging van spoorlijnen.²⁸ Een ander veiligheidsorgaan binnen het GOS, het Anti-Terrorist Centre, heeft in september 2006 een antiterreuroefening uitgevoerd rond een kernenergiecentrale in Armenië. Daarbij waren ook CSTO-eenheden betrokken. Eerder, in augustus 2005, had dit orgaan een oefening gehouden in Kazachstan waarbij aan de kust van de Kaspische Zee troepen acties uitvoerden tegen terroristen die een olietanker hadden gekaapt.²⁹ Een andere indicatie dat de CSTO is of wordt betrokken bij taken in het kader van energiezekerheid, waren de gezamenlijke oefeningen in Wit-Rusland in juni 2006, waarvan een van de doelstellingen was de beveiliging van gas- en oliepijpleidingen.³⁰

Mondiale mogelijkheden en organisaties

Verenigde Staten

Aanvankelijk was het Amerikaanse beleid ten aanzien van de Zuid-Kaukasus erop gericht om Rusland uit die regio te houden maar om zelf niet betrokken te raken in veiligheidsarrangementen met de drie Zuid-Kaukasische staten. Midden jaren negentig, toen Amerikaanse firma's belangstelling kregen voor de energievoorraden rond de Kaspische Zee, begon Washington een actiever beleid te voeren in deze regio. Meer recentelijk zijn de Verenigde Staten de Zuid-Kaukasus gaan beschouwen in het licht van de omvangrijkere strategie, gericht op het vormen van een zone van stabiliteit van de Balkan tot Centraal Azië, die bovendien bijdraagt aan de consolidering van de uitbreiding van de NAVO naar Centraal- en Oost Europa. Naast democratie en politieke stabiliteit, vormt energie één van de drie pijlers waarop het Amerikaanse beleid jegens de Zuid-Kaukasus is gebaseerd.³¹ Ten aanzien van energie hadden de Verenigde Staten al in 1998

een strategie ontwikkeld om een meervoudig pijpleidingnet te construeren om Kaspische energiebronnen te transporteren naar de Westerse markt, met de bedoeling om daarmee Iran en Rusland de loef af te steken. Het zwaartepunt lag daarbij op de toen nog geplande BTC, maar ook op de aanleg van andere oost-westpijplijnen om Kaspische olie naar Turkije te vervoeren. Daarbij hebben de Verenigde Staten bij herhaling verzekerd dat dit beleid weliswaar is gericht op het breken van het Russische monopolie op energietransport, maar dat dit oogmerk niet als anti-Russisch is bedoeld. Eerder dan Europa hebben de Verenigde Staten de betekenis van de Zuid-Kaukasus op het vlak van energiezekerheid onderkend. Daarom hebben de Verenigde Staten van meet af aan de bouw van de BTC en BTE aangemoedigd voor de verbreding van de bestaande energiestromen en vermindering van Europa's energieafhankelijkheid van Rusland. Sommige Amerikaanse beleidsmakers zien een rol weggelegd voor de NAVO in energiezekerheid, bijvoorbeeld om energievoorraden met elkaar te delen en ter beveiliging van energie-infrastructuur van producerende landen die zich bedreigd weten door terreuraanslagen.³²

Rusland

Een belangrijk doel van het Russische veiligheids- en buitenlandsbeleid is het herwinnen en versterken van zijn positie in het zogeheten 'nabije buitenland', het GOS, waarvan de Zuid-Kaukasus en Centraal Azië deel uitmaken. Rusland ziet de Westerse invloed in die regio's als een bedreiging van de eigen machtspositie, vanwege het belang van de daar aanwezige energiebronnen en het energietransportnetwerk. Rusland had in het begin van de jaren negentig tegen Oekraïne en de Baltische staten (de stopzetting van) energie als wapen ingezet om bepaalde zaken af te dwingen.³³ Aan het einde van de jaren negentig – als gevolg van de vooral vanwege China en India gestegen vraag naar energie en daarmee samenhangende prijsstijgingen – heeft het Kremlin de waarde van energie als machtsinstrument herontdekt, met het conflict met Oekraïne als duidelijk voorbeeld.³⁴ De energievoorraden rond de Kaspische Zee, die veelal door Russische pijpleidingen worden getransporteerd, maken deze regio tot een vitaal belang voor Ruslands rol bij de toepassing van energie als beleidsinstrument.

Het energiewapen staat echter niet op zichzelf. Het Kremlin past dit toe in combinatie met het militaire machtsmiddel. Moskou doet hierover niet geheimzinnig; zo betitelde president Poetin in 2003 Gazprom als een krachtig politiek en economisch machtsinstrument met mondiale toepassingsmogelijkheden.³⁵ In lijn hiermee heeft Defensieminister Ivanov verklaard dat naast de aanwending van diplomatieke middelen ook dwangmaatregelen denkbaar zijn ter waarborging van Ruslands economische belangen.³⁶ De Russische positie met betrekking tot energie beperkt zich echter niet tot de erkenning ervan als machtsinstrument. De afgelopen jaren

heeft de Russische veiligheidselite zich tevens gerealiseerd dat bescherming van de eigen energiebronnen en -infrastructuur van vitaal belang is voor Ruslands nationale veiligheid. Daaruit voortvloeiend heeft generaal Baloejevski, eerste vice-minister van Defensie en chef van de Generale Staf, in april 2006 de verdediging van Ruslands mineralen toegevoegd aan de takenlijst van de strijdkrachten. De beveiliging van energiebronnen omvat ook offshore-taken. Zo verklaarde Ivanov in oktober 2005 dat het leger de beveiliging van de winning van offshore olie- en gasbronnen en die op het continentale plat en de bijbehorende (transport)infrastructuur inmiddels al uitvoert.³⁷

Shanghai Cooperation Organisation

De Shanghai Cooperation Organisation (SCO), in 1996 door Rusland, China, Kazachstan, Kirgizië en Tadzjikistan opgezet als de 'Shanghai Five', werd in 2001 geformaliseerd tot een internationale organisatie en uitgebreid met Oezbekistan. Naast Mongolië traden in 2005 Iran, Pakistan en India als waarnemers toe tot de SCO. De SCO is van belang voor de energiezekerheid rond Centraal Azië vanwege de aanwezigheid van omvangrijke energieproducenten – Rusland, Kazachstan en Iran – en -consumenten, te weten China en India. Daarnaast legt de SCO gewicht in de schaal vanwege het feit dat er vier nucleaire mogendheden – Rusland, China, Pakistan en India – deel van uitmaken en dat de totale bevolkingsomvang van deelnemers en waarnemers tegen de drie miljard bedraagt, hetgeen de helft van de wereldbevolking is. Een andere relevante factor voor de positie van de SCO in het krachtenspel over energie rond de Kaukasus is dat op de SCO-topontmoeting van juli 2005 in Astana verklaringen tegen de aanwezigheid van Westerse troepen in Centraal Azië en de daarmee samenhangende 'unipolaire en dominante (Amerikaanse) politiek' werden afgegeven.³⁸ Een dergelijk beleid van belangrijke mogendheden in deze regio kan leiden tot botsingen met Westerse invloed en energiebelangen rond de Kaspische Zee.

In de verklaringen van de SCO-top van Sjanghai van 15 juni 2006 kwam duidelijk naar voren dat energie één van de belangrijke agendapunten van deze organisatie is. Dit blijkt temeer als we de onderlinge relaties van lidstaten en waarnemers op het gebied van energie bekijken. China – de op een na grootste olie-importeur ter wereld – ontvangt 13 procent van zijn oliebehoefte van SCO-waarnemer Iran, met de intentie om dit in omvang te vergroten. Daarnaast beschikt China sinds december 2005 over een operationele oliepijpleiding met Kazachstan. Voorts werd op de top van juni 2006 een aantal energietransacties gesloten. Zo kwam China kort voor deze topontmoeting overeen om olie en gas te winnen in Oezbekistan. En op de top zelf verklaarde Iran dat het samen met Rusland – de twee grootste gasproducenten – tot vaststelling van gasprijzen wilde komen. Voorts vermeldde Poetin dat Gazprom bereid is om een gaspijpleiding aan te leggen

langs drie SCO-waarnemers, namelijk van Iran via Pakistan naar India.³⁹ Uit deze voorbeelden blijkt dat binnen de SCO samenwerking op energiegebied doorgaans bilateraal of multilateraal plaatsvindt, waarbij de organisatie kennelijk fungeert als een geëigend platform.

NAVO

De betrokkenheid van de NAVO bij de Zuid-Kaukasus is van relatief recente datum. Tot 2000 was het formele beleid van het bondgenootschap nog een van terughoudendheid, geen directe betrokkenheid maar bevordering van regionale samenwerking zoals die in GUAM. Voorts konden individuele NAVO-lidstaten op bilaterale basis dan wel in het verband van andere organisaties, zoals de OVSE en de Verenigde Naties, actief zijn in de Zuid-Kaukasus. Vanaf 2000 begon de NAVO een actievere rol te spelen onder meer door een aanvang te maken met het organiseren van seminars van regionale samenwerking inzake energieveiligheid, waarvan de eerste plaats vond in Azerbeidzjan, onder auspiciën van NAVO's Euro-Atlantische Partnerschapsraad.⁴⁰ Voorts bracht de toenmalige Secretaris-generaal van de NAVO, Lord Robertson, in 2000 en 2001 bezoeken aan de drie Zuid-Kaukasische landen. En in 2004 benoemde de NAVO de Amerikaan Bob Simmons tot speciale afgezant voor de Kaukasus en Centraal Azië.⁴¹ NAVO's Partnerschap voor de Vrede is het belangrijkste instrument voor militaire samenwerking met deze staten. In het kader van dit programma voeren partnerlanden hervormingen van hun defensiebeleid en strijdkrachten uit en kunnen ze deelnemen aan oefeningen en operaties van het bondgenootschap om de eigen militaire organisatie te standaardiseren naar NAVO-normen, waarmee interoperabiliteit mogelijk wordt. Armenië, Georgië en Azerbeidzjan traden in 1994 toe tot dit samenwerkingsprogramma, waarbij de twee laatst genoemde landen in aanvulling hierop nog bilaterale ondersteuning ontvingen van de Verenigde Staten en Turkije. In 2001 heeft Georgië voor de eerste maal een oefening in het kader van het Partnerschap voor de Vrede georganiseerd. Dit samenwerkingsprogramma vormt het primaire middel voor de Zuid-Kaukasische staten tot eventuele toetreding tot de NAVO.⁴²

Zowel de Zuid-Kaukasus, als geostrategische regio, als de toenemende betekenis van energiezekerheid hebben zich de laatste jaren ontwikkeld tot vitale belangen voor de NAVO. Energiezekerheid was op zich niet nieuw voor de NAVO. In de jaren tachtig – tijdens de oorlog tussen Irak en Iran – maar ook tijdens de Golfoorlog van 1991 tegen Irak hebben Europese NAVO-lidstaten en de Verenigde Staten (maritieme) operaties uitgevoerd om de energietransportroutes rond de Perzische Golf te beveiligen. Meer recentelijk heeft NAVO's hoogste operationele commandant, SACEUR generaal Jones, zich herhaaldelijk uitgelaten over het belang van de Kaukasus en energiezekerheid.⁴³ Maar ook parlementariërs van de lidstaten, verenigd in de Parlementaire Assemblee van de NAVO, hebben zich niet onbetuigd

gelaten met de publicatie van een rapport over deze materie, terwijl het bondgenootschap zelf een werkgroep over energiezekerheid heeft gevormd. Het rapport van de Parlementaire Assemblee stelt dat aan energieveiligheid ook militaire aspecten kleven en dat de NAVO niet solitair moet optreden maar in dialoog en samenwerking met de Europese Unie, ook al gaat het EU-beleidsdocument terzake, het zogeheten 'Green Paper', voortsnog niet op de militaire dimensie in.⁴⁴

Beveiliging van energie-infrastructuur

Binnen de NAVO zijn de Verenigde Staten al langer een voorstander van een proactieve koers van de alliantie met betrekking tot energiezekerheid, niet alleen door de lidstaten maar ook door energieproducerende partnerlanden (Partnerschap voor de Vrede), te weten Azerbeidzjan, Kazachstan en Turkmenistan. Zo hebben de Verenigde Staten in februari 2006, gesteund door het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, het voortouw genomen tot een inhoudelijke discussie over energiezekerheid, waarbij scenario's over het afbreken van energietoevoer als gevolg van militair ingrijpen de revue passeerden. Daarbij kwamen zaken als de beveiliging van routes van olietankers en olieplatforms en het gebruik van satellieten om de bedreiging van regio's met energiebronnen waar te nemen. Naast formele verklaringen over energiezekerheid door de NAVO en de Verenigde Staten, zijn er aanwijzingen dat deze twee actoren op dit terrein in de Zuid-Kaukasus een actief beleid voeren. Volgens een niet-regeringsgebonden Russische krant zouden de alliantie en de Verenigde Staten in deze regio operaties uitvoeren ter beveiliging van de energie-infrastructuur.⁴⁵ Naar verluidt zouden de Verenigde Staten en de NAVO in 2005 zijn overeengekomen om de BTC te beveiligen en zouden ze dat in de nabije toekomst ook gaan doen voor de BTE. Zoals eerder vastgesteld, delen zij die belangstelling voor deze olie- en gaspijpleidingen met de Europese Unie. Naast eigen betrokkenheid bij pijpleidingbeveiliging zouden militaire eenheden van NAVO en Verenigde Staten ondersteuning en/of training leveren aan Azerbeidzjaanse en Georgische troepen belast met deze taak. De beweringen van deze Russische bron komen overeen met uitspraken in Westerse bronnen, die bevestigen dat de Verenigde Staten een troepenmacht aan het opbouwen zijn ter bescherming van de BTC. Zowel Georgische, Amerikaanse als NAVO-functionarissen ontkennen allen dat het bondgenootschap en/of de Verenigde Staten betrokken zijn bij pijpleidingsbeveiliging in Azerbeidzjan en Georgië. Het Georgische Ministerie van Defensie erkende echter wel dat Turkije assistentie had verleend bij het opleiden van Georgische troepen voor de beveiliging van energie-infrastructuur.⁴⁶

Energiezekerheid en de NAVO-Top in Riga

In de maanden voorafgaande aan de NAVO-topontmoeting van 28 en 29 november 2006 kwam het thema 'energiezekerheid' frequent aan de orde

in het huisblad van de alliantie, *NATO Review*. Met name Shea, directeur van de NATO Secretary General's Policy Planning Unit, NAVO's eigen denktank, bracht hierover uitgesproken ideeën naar voren. De verwachting dat energiezekerheid zich steeds sterker zal ontwikkelen tot een strategisch belang voor de alliantie, bracht Shea ertoe om vier gebieden te onderscheiden van mogelijke betrokkenheid van de NAVO. Allereerst het opzetten van een permanent inlichtingenorgaan ter waarneming en beoordeling van ontwikkelingen inzake energiezekerheid, waarbij voor reacties en activiteiten coördinatie zou moeten plaatsvinden met relevante landen, zoals Rusland, en organisaties, zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie. Een tweede dimensie waaraan de NAVO zou kunnen bijdragen, is (militaire) bijstand aan één of meerdere lidstaten of breder in de vorm van een NAVO-operatie ter beveiliging van kwetsbare energie-infrastructuur. Ten derde zou de NAVO maritieme patrouilles kunnen uitvoeren ter afschrikking van aanslagen tegen vitale energietransportmiddelen, zoals olietankers. En als vierde gebied de uitvoering van onderscheppingsoperaties, expliciet gericht op het waarborgen van olie- en gastoevoer in het geval van een crisis- of conflictsituatie.⁴⁷

Op de NAVO-Top in Riga zelf was de aandacht voor energiezekerheid slechts van bescheiden aard. In zijn toespraak over de internationale druk op de alliantie tot een mondiale taakstelling, noemde Secretaris-generaal De Hoop Scheffer energiezekerheid als een van de opkomende uitdagingen waarmee de NAVO rekening moet houden.⁴⁸ De formele verklaring van de top meldde dat onderbreking van energietoevoer de veiligheidsbelangen van het bondgenootschap kan aantasten. Daartoe riep de verklaring op tot een gecoördineerde internationale aanpak om de bedreigingen van energie-infrastructuren in kaart te brengen en de beveiliging ervan te bevorderen. De Noord-Atlantische Raad – NAVO's hoogste politieke orgaan – werd opgedragen om de meest directe bedreigingen van energiezekerheid te inventariseren en vervolgens te bepalen in welke mate de NAVO kan bijdragen aan de veiligheid van de bondgenoten op dit terrein en desgevraagd bijstand te verlenen, ook in internationaal verband.⁴⁹ Een aantal van de hier genoemde beleidsopties werd al direct na de Riga Top in de praktijk gebracht. In de daarop volgende week, tijdens de ontvangst van de Kazachse president Nazarbaev op het NAVO-hoofdkwartier, maakte De Hoop Scheffer het voornemen bekend om met Kazachstan en naburige landen een mogelijke rol van de alliantie te bespreken bij de beveiliging van energiestromen.⁵⁰

Tijdens een van de nevenbijeenkomsten rond de NAVO-Top in Riga was de Amerikaanse senator Lugar, voorzitter van de Buitenlandcommissie van de Senaat, veel meer uitgesproken over de noodzaak en inhoud van betrokkenheid van de NAVO bij energiezekerheid. Naar zijn overtuiging zou in de eerstvolgende decennia energieschaarste en -manipulatie de primai-

re bron zijn van gewapende conflicten in en rond Europa. Om hiertegen tegenwicht te bieden, zou de alliantie art. 5 van het NAVO-verdrag, de zogenoemde wederzijdse bijstandsclausule, moeten aanpassen naar deze vorm van dreiging. Daarmee zouden lidstaten van wie de energievoorziening in gevaar zou komen, zoals eind 2005 het geval was met Oekraïne, kunnen worden beschermd. In die zin zou volgens Lugar een energie-embargo tegen een of meerdere bondgenoten worden beschouwd als een aanval tegen de NAVO. Naast de uitbreiding van de bijstandsclausule pleitte de senator ook voor het op korte termijn ontwikkelen van alternatieve energieroutes en -bronnen. Hoewel deze opstelling van Lugar op het eerste gezicht ronduit tegen Rusland leek gericht, gaf hij te kennen dat Rusland en andere energieproducerende landen moeten worden betrokken bij de geallieerde consultaties over energieveiligheid. Verder beklemtoonde hij dat in het belang van Ruslands stabiele en welvarende ontwikkeling op de langere termijn omvangrijke investeringen in de energiesector en het vestigen van een reputatie als betrouwbare energieleverancier noodzakelijk zijn.⁵¹ De Russische minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, gaf als repliek op de kwestie van energiezekerheid op en rond de NAVO-Top te kennen dat enige realistische behandeling van dit onderwerp een bijdrage van Rusland vereist en dat de belangen van alle sleutelfiguren, inclusief die van Moskou, moeten meewegen.⁵²

Europese Unie

Vanwege de geografische nabijheid en het belang van energiebronnen zijn de ontwikkelingen in de Zuid-Kaukasus van invloed op de veiligheid van de Europese Unie. Zo zou het ontvlammen van een of meerdere '*frozen conflicts*', met daarmee gepaard gaande instabiliteit en vluchtelingenstromen, de Unie direct raken. Daarnaast heeft de Europese Unie vanwege haar energiebehoefte belang bij de verdere ontwikkeling van de BTC en BTE, bij verbetering van transport- en communicatielijnen voor de handel en bij bestrijding van de dreiging van terrorisme, smokkel, georganiseerde misdaad en milieurampen.⁵³ De Europese Unie is echter pas recentelijk begonnen met het formuleren van beleid voor deze regio, omdat de lidstaten voorheen niet overtuigd waren van het strategische gewicht van de Zuid-Kaukasus. Slechts enkele lidstaten hebben traditioneel bilaterale relaties in dit gebied. Hoewel grote Europese oliemaatschappijen – zoals BP, Shell en Elf – al langer hebben geïnvesteerd rond de Kaspische Zee, heeft de Europese Unie zich bescheiden opgesteld, mede vanwege haar '*Russia first*'-beleid maar ook omdat de andere grote Westerse actor, de Verenigde Staten, hier al actief waren.⁵⁴

Dat de Europese Unie inmiddels ook is overgegaan tot een actiever beleid rond de Zuid-Kaukasus heeft waarschijnlijk te maken met de volgende factoren. Allereerst met de vervolmaking van haar Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de snelle opkomst van het Europese

Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) sinds de eeuwwisseling. Vervolgens met de totstandkoming, in december 2003, van '*A secure Europe in a better world: European Security Strategy*', de politieke of *grand strategy* van de Europese Unie. En ook met de uitbreiding van de Unie in oostelijke richting – dus dichterbij de Kaukasus – in het voorjaar van 2004. Deze beleidswijziging kreeg vanaf 2003 zijn beslag met de aanstelling van een speciale afgezant voor de Zuid-Kaukasus, momenteel de Zweedse diplomaat Semneby. In 2004 was de eerste uitgesproken activiteit van de Europese Unie in deze regio het sturen van een EVDB-missie naar Georgië ter bevordering van de rechtsorde (*rule of law*), genaamd EUJUST Themis.⁵⁵

Ten aanzien van energiezekerheid is de Europese Unie inmiddels tot het inzicht gekomen dat diversiteit van energiebronnen van belang is voor de waarborging van de energietoevoer. Energiebeleid behoorde tot voor kort voor een aanzienlijk deel echter tot de competenties van de individuele lidstaten en dus tot de nationale soevereiniteit in plaats van communautair beleid. In het energiebeleidsstuk van de Europese Unie, het zogeheten *Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply* van november 2000, was al een verschuiving zichtbaar. Dit document vermeldde doeleinden van de Europese Unie gericht op waarborging van energievoorraden en diversificatie van energiebronnen, teneinde externe risicofactoren en de afhankelijkheid van één bron te minimaliseren.⁵⁶ Vervolgens hebben zaken als de Russische energiedominantie (waaronder de Russische weigering om het EU-Energiehandvest te ratificeren), de ontwikkeling van nieuwe energiemarkten (zoals die rond de Kaspische Zee), en de exclusieve bevoegdheden van de Europese Unie ten aanzien van commerciële relaties met andere landen de kwestie van energiezekerheid hoog op de agenda van de Unie geplaatst. In een EU-rapportage van juni 2006 kwam nog duidelijker als vitaal belang naar voren dat de Europese Unie zou moeten beschikken over alternatieve energiebronnen ter vermindering van de energieafhankelijkheid van Rusland. Die proactieve koerswijziging van de Europese Unie ten aanzien van energiebeleid heeft erin geresulteerd dat de Unie streeft naar lange termijn-contracten met Kazachstan en Turkmenistan, en naar de aanleg van een verscheidenheid aan pijpleidingen – waaronder de Nabucco-pijplijn – om de Centraal-Aziatische en Kaspische energiebronnen via de Zuid-Kaukasus en Turkije naar Europa te transporteren, om Rusland heen. Daarnaast neemt de Europese Unie in ogenschouw dat China de grootste concurrent zal zijn bij de verwerving van de Centraal-Aziatische energiebronnen.⁵⁷

Conclusies en vooruitblik

Uit de hier geschetste ontwikkelingen in de Zuid-Kaukasus – en de rol die staten en organisaties op de verschillende niveaus hierin spelen – komt

duidelijk een tendens naar voren dat veiligheidsorganisaties – GUAM, CSTO en NAVO – naar taakstelling betrokken zijn bij energiezekerheid. In GUAM bleek dat de spanningen tussen Georgië en Moldavië enerzijds en Rusland anderzijds de aanleiding is geweest om hun energieafhankelijkheid van de laatste te willen verminderen met een hoofdrol voor GUAM-partner Azerbeidzjan, als energieproducent en transitland voor energietoevoer uit Centraal Azië. Daarnaast lanceerde GUAM voorjaar 2006 het voorstel om de Russische vredeshandhavingstroepen in Georgië te vervangen door die van GUAM. Wellicht speelde hierbij de nabijheid van de BTC bij de separatistische regio's in Georgië een rol, waarmee energie en militaire aspecten samenkwamen. Doordat in augustus 2006 in Oekraïne naast de pro-Westerse president Joesjtsjenko de pro-Russische Janoekovitsj als premier is aangeschoven, zijn deze Rusland onwelgevallige beleidsopties van GUAM echter op losse schroeven komen te staan.

Ook voor de Collective Security Treaty Organisation is energiezekerheid deel gaan uitmaken van het takenpakket. Een voorbeeld daarvan was de inzet van CSTO-eenheden bij de oefening van het Anti-Terrorist Centre van het GOS rond een Armeense kernenergiecentrale. Er zijn aanwijzingen dat de CSTO deze en andere taken op het gebied van beveiliging van energie-infrastructuur van dit GOS-orgaan gaat overnemen.

Hoewel zowel de NAVO als de Verenigde Staten ontkennen (direct) betrokken te zijn bij energiezekerheid in de Zuid-Kaukasische regio, geven uitspraken van hoge functionarissen, eigen publicaties en berichten in Westerse en Russische media reden om hieraan te twijfelen. Zeker rond de NAVO-Top in Riga is het beeld versterkt dat – vanwege de groeiende mondiale energiebehoefte en het gevaar van een internationale crisis bij een onderbreking van de energietoevoer – energiezekerheid een hoge positie inneemt op de prioriteitenlijst van de alliantie. Het is dan ook te verwachten dat binnen afzienbare tijd de NAVO duidelijker in de openbaarheid zal treden met een beleid gericht op beveiliging van energie-infrastructuur en een ferme positie in energiezekerheid. Een voorbeeld van de laatstgenoemde beleidsoptie kan zijn dat in november 2006 – volgens een Britse krant – een vertrouwelijke studie van de NAVO zou zijn verschenen, waarin is gesteld dat het bondgenootschap maatregelen moet nemen tegen Ruslands voornemen een 'OPEC voor gas' te vormen, die met een mondiale prijsstelling voor gas Moskou's energiedominantie in Europa zou bevorderen.⁵⁸

Regelmatig blijkt dat de NAVO en de Europese Unie – als kennelijke concurrenten in de internationale veiligheidsarena – elkaar voor de voeten lopen. De Zuid-Kaukasus en energiezekerheid zijn echter twee thema's waarbij beide organisaties, in plaats van elkaar te bestrijden, door samenwerking wederzijdse doeleinden – en dus die van het Westerse veiligheidsbeleid in het algemeen – zouden kunnen bewerkstelligen. Rond de

eeuwwisseling hebben NAVO en Europese Unie beide hun terughoudende posities tegenover de Zuid-Kaukasus verruild voor een proactief beleid, dat onder meer met de benoeming van speciale afgezanten voor die regio gestalte heeft gekregen. Aanjagers voor deze beleidsaanpassing waren het feit dat Verenigde Staten hier al langer actief waren en de beide organisaties hierbij wilden betrekken, de groeiende aandacht voor energiezekerheid en – daarmee samenhangend – de impact van de Russisch-Oekraïense energiekwestie, waarbij energie als machtsinstrument werd ingezet. Europese Unie en NAVO hebben inmiddels al activiteiten ter plekke in de Zuid-Kaukasus ontplooid. Hoewel de NAVO in de zomer van 2006 aan Georgië de status van ‘Intensified Dialogue’ heeft toegekend, zal het nog wel enige jaren duren voordat dit land mag toetreden tot de NAVO. Maar ook de Europese Unie heeft met haar *rule of law*-missie in Georgië aangetoond nauwer betrokken te willen zijn bij de ontwikkelingen in deze regio, hoewel EU-lidmaatschap voor deze landen – vanwege de heersende ‘uitbreidingsmoeheid’ – nog lang niet lijkt weggelegd.

Op het vlak van energiezekerheid kunnen NAVO en Europese Unie elkaar zeker tot steun zijn. Hoewel de alliantie dit momenteel nog ontkend, zijn er duidelijke indicaties dat de NAVO – vanwege de vitale geostrategische belangen – betrokken is of zal zijn bij de beveiliging van energie-infrastructuur in de Zuid-Kaukasus. Als een van de partners in het Nabucco-pijpleidingproject is ook de Europese Unie actief op het gebied van energiezekerheid in deze regio. Er zijn echter nog meer terreinen waarop de twee Westerse organisaties hier actief zouden kunnen zijn. De Europese Unie kan verdere ondersteuning bieden aan de sociaal-economische opbouw en aan versterking van de rechtsorde. Voorts zou de Unie ook aan conflictoplossing van de ‘frozen conflicts’ – eventueel met een militaire missie in EVDB-verband – een bijdrage kunnen leveren. Anders dan de NAVO, die door Rusland als instrument van Amerikaans veiligheidsbeleid wordt beschouwd, zal een militaire missie van de Europese Unie op minder bezwaren van die kant stuiten. De NAVO zou een eventuele EVDB-missie in de Zuid-Kaukasus kunnen ondersteunen met bijvoorbeeld transport- en verbindingsmiddelen. Aldus zouden NAVO en Europese Unie met hun specifieke expertisegebieden gezamenlijk kunnen bijdragen aan de veiligheid en welvaart van deze regio.

Wanneer we de tendensen in het beleid van Rusland en van het Westen ten aanzien van de Zuid-Kaukasus bezien, zijn de vooruitzichten niet al te rooskleurig. Rusland zou moeten beseffen dat het deze regio, net als andere in zijn achtertuin als rechtsopvolger van de Sovjet-Unie, niet kan domineren en dat de soevereine staten hun eigen keuzes moeten maken, ook als het gaat om aansluiting bij het Westen. Hiertegenin gaat echter het onder Poetin opgezette beleid dat Rusland in de internationale arena niet langer mag worden genegeerd – of beter – weer moet worden erkend als super-

mogendheid met dito verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit concept, dat zich onder meer uit in een assertief beleid jegens het Westen, heeft verdere opgang gemaakt door de sterk toegenomen energiebehoefte. Rusland heeft energie als machtsinstrument herontdekt. Moskou heeft eind 2005 tegenover Oekraïne maar in november 2006 ook tegenover Georgië – met een verdubbeling van de gasprijs – laten zien dat het niet schroomt om dit wapen in te zetten. Beide beleidsconcepten – versterking van Ruslands internationale positie en energie als machtsinstrument – hebben niet alleen geleid tot een verslechtering van de relaties met het Westen, maar ook tot een Westerse prioritering van energiezekerheid en een daarmee samenhangende zoektocht naar alternatieve energiebronnen, waaronder die rond de Kaspische Zee. Zowel Rusland, door middel van de CSTO, als het Westen, met de NAVO, zijn met militaire allianties vertegenwoordigd in de Zuid-Kaukasus. Het is niet ondenkbaar dat de rivaliteit tussen ‘Oost en West’ zal leiden tot een lokale wapenrace – bijvoorbeeld tussen Armenië en Azerbeidzjan – en het weer ontvlammen van ‘frozen conflicts’. Het valt te hopen dat de Verenigde Staten en Rusland hun verantwoordelijkheid nemen en aan de toekomst van de Zuid-Kaukasus prioriteit toekennen boven de eigen belangen in deze regio.

Noten

1. Deze bijdrage is een bewerking van delen van: Haas, M. de, A. Tibold & V. Cillessen (2006), *Geostrategy in the South Caucasus: Power Play and Energy Security of States and Organisations*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, op: <www.clingendael.nl/>.
2. Zie: Gennip, J. van (2006), *Energy Security*, NATO Parliamentary Assembly, op: <www.nato-pa.int/>; Yergin, D. (2006), Ensuring energy security, *Foreign Affairs*, 85, 2, pp. 69-82.
3. Gallis, P. (2006), *NATO and Energy Security*, CRS Report for Congress, 21 March.
4. Zie: *Ibid.*; Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL) *Newsline*, 2 June 2006 (EU: Brussels mulls over its energy sources); RFE/RL *Newsline*, 7 June 2006 (EU: Brussels targeting Central Asia's energy); op: <www.rferl.org>.
5. *Black Sea Energy Survey*, Paris: OECD/IEA, 200, p. 242; De BTC-oliepijpleiding is operationeel sinds 13 juli 2006. De BTE-gaspijpleiding zou eind 2006 gereed zijn.
6. RFE/RL *Newsline*, 23 January 2006 (Sabotage in North Caucasus disrupts energy supplies to Georgia, Armenia); *The New York Times*, 25 January 2006 (A.E. Kramer: Blasts on gas pipeline send a message).
7. *Financial Times*, 5 May 2006 (I. Gorst: Scramble to grab central Asia's gas).
8. RFE/RL *Newsline*, 9 May 2006 (Georgia to assess repercussions of quitting CIS).
9. *Power and Interest News Report (PINR)*, 2 October 2006 (Escalating tension between Georgia and Russia), op: <www.pinr.com/>; RFE/RL *Newsline*, 6 November 2006 (Georgian officials assess impact of new Russian gas price).
10. RFE/RL *Newsline*, 9 May 2006 (Georgia to assess repercussions of quitting CIS).
11. International Crisis Group (2005), *Nagorno-Karabakh: A Plan for Peace*, Europe Report No. 167, 11 October, p. 28, op: <www.crisisgroup.org/>.
12. Yalowitiz, K. & S.E. Cornell (2004), The

- critical but perilous Caucasus, *Orbis*, 48, 1, pp. 105-166, op p. 113; Baran, Z. (2002), The Caucasus: Ten years after independence, *Washington Quarterly*, 25, 1, pp. 221-236, op p. 223.
13. Chatlamadzhyan, Sh. (2005), Rossiya i Armeniya, 28 December, op: <www.novopol.ru/>.
 14. *Transparency International* (Corruption Perception Index 2005), op: <www.transparency.org/>.
 15. *RFE/RL Newsline*, 12 July 2006 (Azerbaijan: BTC inauguration a sign of Azerbaijan's growing strength).
 16. Nassibli, N. (1999/2000), Azerbaijan's geopolitics and oil pipeline issue, *Perceptions*, December-February, p. 112.
 17. MacFarlane, S.N. (2004), Security and development in the Caucasus, *Conflict, Security & Development*, 4, 2, p. 144.
 18. *Nezavisimoye Voennoye Obozreniye*, 9 June 2006 (I. Plugatarev: Karaul u truboprovodov mozhet prinyat ODKB).
 19. Winrow, G.M. (2003), Pivotal state or energy supplicant? Domestic structure, external actors, and Turkish policy in the Caucasus, *The Middle East Journal*, 57, 1, pp. 76-92, op p. 76.
 20. Shaffer, B. (2003), Iran's role in the South Caucasus and Caspian region: Diverging views of the U.S. and Europe, in: *Iran and Its Neighbours*, Berlin: SWP, p. 18.
 21. *Ibid*, p. 21.
 22. Zie: *Inter Press Service News Agency*, 14 June 2006 (A. Bezlova: Politics. China: Ahmadinejad invited to Shanghai meet), op: <www.ipsnews.net/>.
 23. *RFE/RL Newsline*, 20 June 2006 (Russian legislator hails possible 'gas alliance' with Iran).
 24. *RIA Novosti*, 24 May 2006 (A. Makarkin: GUAM as an energy alternative to Russia), op: <en.rian.ru/>; zie ook: GUAM, op: <www.guam.org.ua/>.
 25. *RFE/RL Russian Political Weekly*, 25 May 2006 (L. Fuller *et al.*, GUAM – A regional grouping comes of age); Mamedov, S. (2006), Baku sbivayet tsenu na gaz, 11 July 2006, op: <www.ng.ru/>.
 26. *RFE/RL Newsline*, 8 June 2006 (Kazakhstan to join BTC pipeline).
 27. *Eurasia Daily Monitor* (V. Socor: Uzbekistan accedes to Collective Security Treaty Organisation), op: <www.jamestown.org/>.
 28. *Nezavisimoye Voynennoye Obozreniye*, 9 June 2006 (I. Plugatarev).
 29. *Central Asia – Caucasus Analyst*, 11 January 2006 (S. Blank: The great game goes to sea: naval rivalries in the Caspian), op: <www.cacianalyst.org/>.
 30. *Nezavisimaya Gazeta*, 16 June 2006 (I. Plugatarev: ODKB budet zashchishat' truboprovody), op: <www.ng.ru/>.
 31. Baran (2002), p. 222.
 32. Gallis (2006), p. 4.
 33. Smith, K.C. (2006), Current implications of Russian energy policies, *Center for Strategic and International Studies*, 12 January, op: <www.csis.org/>; *International Herald Tribune*, 17 January 2006 (Defuse Russia's energy weapon).
 34. *Guardian*, 2 January 2006 (T. Parfitt: Russia turns off supplies to Ukraine in payment row, and EU feels the chill), op: <www.guardian.co.uk/>.
 35. *The Wall Street Journal*, 2 May 2006 (Russia's power play has high stakes); *Financial Times*, 13 March 2006 (Gazprom acts as lever in Putin's power play).
 36. Gallis (2006), p. 4; Giles, K. (2006), *Russian Regional Commands*, Swindon: Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy, p. 3.
 37. Giles (2006), p. 3.
 38. *The Shanghai Cooperation Organisation*, op: <www.sectsco.org>; Haas, M. de (2005), *Russian-Chinese Military Exercises and Their Wider Perspective: Power Play in Central Asia*, Swindon: Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy, pp. 4, 6-8.
 39. *Official Website of SCO Summit*, 15 June 2006 (Joint Communiqué of 2006 SCO Summit), op: <english.scosummit2006.org/>; *RFE/RL Security Newsline*, 15 June 2006 (Iranian president wants to set gas prices jointly with Russia); *Inter Press Service News Agency*, 14 June 2006 (A. Bezlova); *RFE/RL Newsline*, 22 June 2006 (China makes further economic inroads into Central Asia); *RFE/RL*

- Newsline*, 16 June 2006 (Putin says Gazprom could help finance planned Iranian pipeline).
40. Appathurai, J. (2001), NATO's evolving partnerships, *NATO Review*, 49, 3, pp. 13-15.
 41. Zie: <www.nato.int/cv/scr/simmons-e.htm>.
 42. DeTemple, J. (2001) Military engagement in South Caucasus – NATO, *Joint Force Quarterly*, Autumn-Winter.
 43. Haas, M. de & N. Versteegen (eds.) (2005), *Seminar Report Netherlands Defence Doctrine*, The Hague: Clingendael Institute, p. 10; National press club luncheon with General James Jones, NATO Supreme Allied Commander Europe, *National Press Club*, Washington, DC, 25 May 2006.
 44. Van Gennip (2006); *Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, 8 March 2006, op: <ec.europa.eu/>.
 45. *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 9 June 2006 (I. Plugatarev).
 46. Gebaseerd op gesprekken, gedurende de periode 26-30 juni 2006, van de auteur met functionarissen van de volgende instellingen: NAVO-hoofdkwartier, Brussel; US Embassy, Tbilisi, Georgië; Georgische ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, Tbilisi, Georgië; en de Georgian Foundation for Strategic and International Studies, Tbilisi, Georgië.
 47. *NATO Review*, Autumn 2006 (Special. Energy security: NATO's potential role, Jamie Shea explains why energy security is an issue for the Alliance), op: <www.nato.int/>.
 48. De Hoop Scheffer, J. (2006), Keynote speech NATO Summit Riga, 28 November, op: <www.nato.int/>.
 49. *Riga Summit Declaration*, op: <www.nato.int/>.
 50. *Reformatorisch Dagblad*, 5 december 2006 (Brussel lonkt naar olierijk Kazachstan).
 51. *International Herald Tribune*, 28 November 2006 (J. Dempsey: U.S. senator urges use of NATO defense clause for energy); *Eurasianet* (The NATO Summit: energy security, Georgia are hot topics), op: <www.eurasianet.org/>; *The Lugar Energy Initiative* (Energy and NATO), op: <lugar.senate.gov/>.
 52. *RFE/RL Security Newsline*, 30 November 2006 (Foreign minister says energy security impossible without Russia).
 53. International Crisis Group (2006), *Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU's Role*, Europe Report No. 173, 20 March, p. 1, op: <www.crisisgroup.org/>.
 54. Baran (2002), pp. 227-228.
 55. Zie: *European Union Rule of Law Mission to Georgia*, op: <www.consilium.eu.int/>.
 56. Karayianni, M.S. (2006), The green paper on energy, European Commission, 2000, the importance of the Caspian region for the EU, *Alexanders's Gas & Oil Connections*, 9 May; zie ook: *Europa. Gateway to the European Union* (Security of energy supply), op: <europa.eu/>.
 57. *EUObserver.Com*, 20 March 2006 (Russia and Middle East to complicate EU energy foreign policy); *RFE/RL Newsline*, 2 June 2006 (EU: Brussels mulls over its energy sources); *RFE/RL Newsline*, 7 June 2006 (EU: Brussels targeting Central Asia's energy).
 58. *RFE/RL Newsline*, 14 November 2006 (NATO wary of Russian-led 'Gas OPEC').