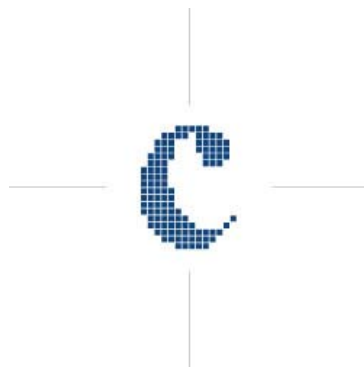


DE RUSSISCHE VOORSTELLEN VOOR
VEILIGHEID IN EUROPA

Drs. H.M. Klijn

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
'Clingendael'



Klijn, drs. H.M.

De Russische voorstellen voor veiligheid in Europa



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Clingendael 7

2597 VH Den Haag

Tel. 070 - 3245384

Fax 070 - 3282002

Postbus 93080

2509 AB Den Haag

E-mail: cscp@clingendael.nl

Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

CONTENTS

DE RUSSISCHE VOORSTELLEN VOOR VEILIGHEID IN EUROPA.....	1
Introductie.....	1
Achtergrond	2
Ontwerp-veiligheidsverdragen en het CVSE-proces	3
Verwijdering	4
Is er behoefte aan een nieuw verdrag?.....	5
Ineffectief Europees veiligheidsbestel.....	5
Meerwaarde juridische gebondenheid.....	6
Les uit het verleden.....	7
Het Russische ontwerp-verdrag en hoe nu verder.....	8
Andere volgorde	9
NAVO-Rusland Raad, maar ook EU-Rusland onderwerp	9
Parallele veiligheidsdossiers	10
Toegevoegde waarde.....	11
Rusland lid van de NAVO?	12
Conclusies en Aanbevelingen	13

DE RUSSISCHE VOORSTELLEN VOOR VEILIGHEID IN EUROPA

Dit Clingendael Security Paper is geschreven in het kader van het project “Nederland in een veranderende wereld”; een overkoepelend onderzoeksproject waaraan vanuit de Clingendael-programma’s een bijdrage wordt geleverd. Dit paper is onderdeel van een bredere studie naar de toekomstige Europese veiligheidsarchitectuur. Hugo Klijn is als senior research fellow verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme.

Introductie

In juni 2008, tijdens zijn kennismakingsbezoek aan Duitsland, lanceerde de Russische president Dmitri Medvedev het voorstel van een nieuw verdrag inzake Europese veiligheid. In een toespraak voor een Duits gehoor van politici oordeelde Medvedev dat de Europese veiligheidsstructuur is doortrokken van Koude Oorlog-ideologie en gekenmerkt wordt door een ongelijke verdeling van veiligheid, wat ten koste gaat van een regionaal collectief veiligheidssysteem. De OVSE, volgens Medvedev na beëindiging van de Koude Oorlog de meest voor de hand liggende organisatie om een dergelijk systeem te dragen, wordt er volgens hem van ‘weershouden’ deze rol op zich te nemen, terwijl de NAVO oprukt in oostelijke richting en, met voorbijgaan aan de VN, wereldwijde ambities koestert. Teneinde het door hem voorgestelde verdrag te bespreken riep Medvedev op tot een Top-bijeenkomst waar alle Europese landen op individuele basis aan zouden deelnemen.¹

Het zal geen toeval geweest zijn dat Medvedev Berlijn indertijd uitkoos om deze ideeën publiek te maken. Duitsland geldt als een land dat een betrekkelijk welwillende houding tegenover Russische zorgen omtrent Europese veiligheid aan de dag legt. Noch zal het toeval zijn geweest dat Medvedevs speech volgde op de NAVO-top in Boekarest van april 2008, waar immers werd besloten dat Georgië en Oekraïne weliswaar geen *Membership Action Plan* geboden zou

1 http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/C080DC2FF8D93629C3257460003496C4

worden maar dat deze twee wel lid zouden worden van de alliantie. In successieve toespraken heeft Medvedev voortgeborduurd op het thema van een Europees veiligheidsverdrag, waarbij opvalt dat na de korte Russisch-Georgische oorlog van augustus 2008 zijn toon gematigder en inclusiever werd. Zo benadrukte Medvedev op de World Policy Conference in Evian (oktober 2008) dat het er niet om ging bestaande structuren te ondermijnen of af te schaffen, en suggereerde hij in Helsinki (april 2009) dat de beoogde Top-bijeenkomst alle euro-atlantische staten alsmede de relevante organisaties (OVSE, NAVO, EU, CSTO, GOS) en hun lidstaten zou omvatten.²

Niettemin bleven Medvedevs plannen op zijn best schetsmatig, wat westerse landen de mogelijkheid bood een afwachtende houding aan te nemen. Hieraan kwam een einde toen vlak voor de ministeriële bijeenkomst van de OVSE in Athene op 1 en 2 december 2009 de tekst van een concept-veiligheidsverdrag op de website van het Kremlin verscheen.³ Hoewel dit document nog te vers was voor inhoudelijke reacties, was de overheersende mening in Athene dat gewaakt diende te worden voor uitholling van het inmiddels door het Griekse voorzitterschap gelanceerde Korfoe-proces: een OVSE-dialoog over *the current and future challenges for security in the Euro-Atlantic and Eurasian area*.⁴ Een aantal dagen later diende Rusland, kennelijk bevreesd dat haar veiligheidsvoorstellen het exclusieve domein van dit informele OVSE-proces zouden worden, een gerelateerd non-paper in bij de NAVO-Rusland Raad (NRR) over *basic security principles*. Hiermee heeft Rusland het onderwerp in ieder geval op de NRR-kaart gezet, hoewel bondgenoten ook in Brussel lieten weten dat besprekingen in dit verband slechts aanvullend konden zijn op het Korfoe-proces binnen de OVSE.

Achtergrond

De Russische voorstellen komen bepaald niet uit de lucht vallen. De stelling kan worden verdedigd dat Rusland, vanaf het moment dat het onder Peter de Grote zijn intrede deed in het Europese statensysteem, heeft gezocht naar collectieve veiligheidsafspraken. In dit opzicht beleefde de Russische diplomatie een hoogtepunt gedurende het 19^e eeuwse Europees Concert: het conservatieve, post-Napoleontische multipolaire stelsel waarin het één van de hoofdrollen speelde. Dit systeem van machtsevenwicht functioneerde min of meer tot het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, waarna Rusland door revolutie en de

2 Zie resp. http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml en http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2009/04/20/1919_type82912_type82914type84779_215323.shtml. Overigens voorzag Medvedev ook in Berlijn al in de mogelijkheid dat deze organisaties zich bij een verdrag zouden aansluiten.

3 <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>

4 http://www.osce.org/documents/cio/2009/12/41848_en.pdf

daarop volgende burgeroorlog tijdelijk buitenspel werd gezet. De Sovjet Unie sloot zich echter in 1934 aan bij de eerder bekritiseerde Volkenbond in reactie op de opkomst van Hitler in Duitsland en de Japanse bezetting van Mantsjoerije, en pleitte ook in dit forum voor collectieve veiligheid. Zo riep Moskou dikwijls op tot actie (Abessinië, Spanje, China, Oostenrijk, Tsjechoslowakije), maar bleek de Volkenbond niet bij machte hierover consensus te bereiken.⁵ Ook via de Comintern en bilateraal poogde Stalin eind jaren '30 een anti-fascistisch front te bewerkstelligen, maar bleken Londen en Parijs niet te vermurwen tot samenwerking met de Sovjet Unie.

Ontwerp-veiligheidsverdragen en het CVSE-proces

Na de dood van Stalin hervatte Moskou, vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog voorzien van een cordon van vazalstaten aan de westgrens, zijn inspanningen om te komen tot afspraken over collectieve veiligheid.⁶ In de aanloop naar pogingen om een Europese Defensie Gemeenschap te vestigen en naar het West-Duitse lidmaatschap van de NAVO presenteerde minister Molotov tijdens een *Four Powers Conference* in Berlijn in 1954 een ontwerp-verdrag inzake collectieve veiligheid in Europa. Ook na de toetreding van West-Duitsland tot de NAVO, op 9 mei 1955, en de oprichting van het Warschau Pact die daar onmiddellijk op volgde, bood de sovjet-delegatie tijdens een conferentie in Genève in juli 1955 (wederom met de VS, het VK en Frankrijk) een nieuw ontwerp-verdrag aan over Europese veiligheid. Beide teksten tonen overeenkomsten met het huidige ontwerp-verdrag, en ook destijds werd het aanvankelijke idee om de VS buiten te sluiten, in de 1954-versie, geamendeerd in het tweede voorstel.⁷ In 1957 volgden in dit verband nog voorstellen voor een kernwapenvrij Midden-Europa, ditmaal in de VN ingediend door de Poolse minister van buitenlandse zaken Rapacki.

De roep om een pan-Europese veiligheidsconferentie bleef klinken vanuit Oost-Europa. Pas gedurende de periode van détente die eind jaren '60 een aanvang neemt, en die in 1967 in het Harmel-rapport aan de NAVO wordt beschouwd als bevorderlijk voor de militaire veiligheid van de bondgenoten, worden de geesten binnen de alliantie rijp gemaakt voor een dergelijke conferentie. Nadat de Grote Vier overeenstemming hadden bereikt over de status van West-Berlijn geeft de NAVO in 1972 het groene licht voor de voorbereidingen van een conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa. Inmiddels zijn de VS en de USSR dan al besprekingen over beperking van strategische wapens

5 In 1939 kwamen de lidstaten van de Volkenbond wel overeen de Sovjetunie te royeren als gevolg van de aanval op Finland.

6 In deze periode werden door Moskou zelfs balletjes opgegooid inzake NAVO-lidmaatschap, aldus voorzitter van de Doema-commissie voor Buitenlandse Zaken Konstantin Kosatsjov tijdens het symposium "NATO at 60, the Future Ahead" in de Eerste Kamer op 23 oktober 2009.

7 Betreffende teksten zijn in te zien via de european navigator (www.ena.lu).

begonnen (SALT) en even later zullen de NAVO en het Warschau Pact onderhandelingen beginnen over wederzijdse troepen- en wapenreducties (MBFR).

Als bekend heeft dit proces vanaf 1973 geleid tot de CVSE-besprekingen die twee jaar later zouden uitmonden in de Slotakte van Helsinki, onderverdeeld in een veiligheidsmand, een mand inzake economische en technologische samenwerking en een mand over humanitaire en sociaal-culturele samenwerking. In 1990, na de val van de Berlijnse muur en de Duitse hereniging, leidde het CVSE-proces tot het Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa en de ondertekening van het verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa (CSE).

Verwijdering

De totstandkoming van een nieuwe Europese orde (het *gemeenschappelijk Europese huis* in de woorden van Gorbatsjov) met de OVSE als dragende pilaar werd in de perceptie van Rusland ruw verstoord door het uitbreidingsbeleid van de NAVO vanaf medio jaren '90. Er is veel geschreven over wat wel en niet hierover is afgesproken in het kader van de besprekingen met Gorbatsjov over de hereniging van Duitsland, maar de conclusie lijkt gewettigd dat de Clinton-administratie met dit beleid in ieder geval niet heeft gehandeld in de geest van de toezeggingen gedaan onder zijn voorganger.⁸ Ondanks de formele toenadering tussen de NAVO en Rusland, eerst via de *Founding Act* en de Permanente Gezamenlijke Raad in 1997 en vervolgens met de Verklaring van Rome en de NAVO-Rusland Raad in 2002, zijn de NAVO-interventies op de Balkan en het Amerikaanse beleid onder Bush jr. voor Rusland aanleiding geweest voor een verwijdering op veiligheidsgebied. In OVSE-verband werden op de Top-bijeenkomst in Istanboel in 1999 nog wel een Charter for European Security en een aangepast CSE-verdrag getekend, maar dit laatste is nooit in werking getreden en in 2007 heeft Rusland de tenuitvoerlegging van het oorspronkelijke verdrag zelfs opgeschort.

Het ontwerp-verdrag dat Medvedev eind 2009 op tafel heeft gelegd moet worden beschouwd tegen de hierboven in het kort geschetste historische achtergrond. Tezelfdertijd moeten de voorstellen worden gezien tegen het decor van een 'détente' in de verstandhouding met de VS. Op dit moment wordt door de Obama-administratie geen enkele haast gemaakt met verdere NAVO-uitbreiding, worden de plannen voor een Europese tak van een Amerikaans raketafweersysteem gemodificeerd en hebben de onderhandelingen over een opvolg-akkoord inzake reducties in strategische kernwapens (het Nieuwe START) inmiddels tot een verdrag geleid.

8 Zie o.a. "Enlarging NATO, Expanding Confusion" (Mary Elise Sarotte in de NY Times van 30 november 2009, http://nytimes.com/2009/11/30/opinion/30sarotte.html?_r=1).

Is er behoefte aan een nieuw verdrag?

Vanaf het moment dat Medvedev begon te speculeren over een nieuw veiligheidsverdrag is hier in westerse landen overwegend gereserveerd op gereageerd.⁹ Dat is niet verwonderlijk aangezien deze landen doorgaans ‘vrede’ hebben met bestaande structuren en liever vanuit deze veiligheidsfora met Rusland omgaan dan de betrekkingen op een nieuwe leest te schoeien. Uiteraard zijn er de nodige verschillen aan te wijzen, en staan bijvoorbeeld Parijs en Berlijn, maar ook Den Haag, in beginsel meer open voor ideeën uit Russische koker dan de voormalige Warschau Pact-landen of Sovjet-republieken. Maar de algemene reflex hield in dat de rijen vooral gesloten moesten blijven vis-à-vis Moskou. Minister van Buitenlandse Zaken Clinton verwoordde het eind januari in Parijs nog als volgt: “...we believe that these common goals are best pursued in the context of existing institutions, such as the OSCE and the NATO-Russia Council, rather than by negotiating new treaties, as Russia has suggested...”.¹⁰ Commentatoren hebben benadrukt dat het Rusland er vooral om te doen is tweedracht te zaaien tussen de VS en Europa, en tussen de Europeanen onderling, om vervolgens van de verwarring gebruik te maken om een invloedssfeer in het “nabije buitenland” te bewerkstelligen.¹¹

Ineffectief Europees veiligheidsbestel

Natuurlijk, Rusland is hier in eerste instantie vragende partij en als de voorstellen iets zeggen dan is het dat Moskou ervan overtuigd is dat het niet aan de tekentafel heeft gezeten bij de werkelijke vormgeving van het veiligheidssysteem in het Europa van na de Koude Oorlog, terwijl het vreedzame einde van dit conflict als eigen verdienste wordt beschouwd. Deze frustratie is in Rusland universeel, en behoort evenzeer tot het gedachtegoed

9 Met “westerse landen” wordt in dit paper hoofdzakelijk bedoeld op de NAVO-lidstaten, die met betrekking tot de Russische voorstellen als eerst aangesproken kunnen worden beschouwd.

10 “Remarks on the Future of European Security”, January 29, 2010 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>).

11 Zie o.a. “Medvedev’s Proposal for a pan-European Security Pact, it’s six hidden objectives and how the West should respond” (oktober 2008) door Marcel H. van Herpen en Vladimir Socor “Russian President Medvedev submits draft Security Architecture Treaty” (december 2009) (http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan-European_Security_Pact.pdf en http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Bsword%5D=8fd5893941d69d0be3f378576261ae3e&tx_ttnews%5Bany_of_the_words%5D=Russian%20President%20Nedvedev%20submits%20draft%20security%20architecture%20treaty&tx_ttnews%5Bpointer%5D=19&tx_ttnews%5Btt_news%5D=35804&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=fcd6d4856d).

van liberale opiniemakers.¹² Alleen daarom al moet deze perceptie serieus worden genomen. Voorts moet worden gezien of het Russische uitgangspunt dat de huidige veiligheidsstructuur van Europa weinig effectief is enig hout snijdt. Voor wat betreft het laatste is er veel te zeggen voor de stelling dat deze structuur de hoge verwachtingen van begin jaren '90 niet heeft waargemaakt. De inadequate manier waarop werd gereageerd op de Joegoslavische burgeroorlog, een inmiddels stagnerende OVSE en het niet langer functioneren van het historische CSE-verdrag, het voortduren van een aantal “bevroren conflicten” in Europa, controverses over NAVO uitbreidingsplannen en over de opzet van een Amerikaans raketafweersysteem, een heuse interstatelijke oorlog tussen Rusland en Georgië in de zomer van 2008; dit alles kan worden beschouwd als symptomen van een onvolkomen veiligheidsbestel, dat niet alleen leidt tot animositeit tussen het westen en Rusland, maar ook in toenemende mate tussen westerse landen onderling. Bovendien, zonder dat er een premie op verongelijkheid dient te worden gezet geldt dat een veiligheidssysteem waarin het grootste land in Europa, tevens één van de twee nucleaire supermachten in de wereld, zich niet thuis voelt hoe dan ook voor verbetering vatbaar is, ook vanuit een westers perspectief.¹³

Meerwaarde juridische gebondenheid

De volgende vraag die zich aandient is of een dergelijke verbetering moet worden aangebracht door het opstellen van juridisch bindende afspraken. Wie Rusland van snode plannen verdenkt, zal minder voelen voor een dergelijke opzet. Wie een neutraler houding aanneemt en de behoeftstelling inzake verbetering van Europese veiligheid onderschrijft kan zich afvragen: waarom eigenlijk niet? Het EU-beleid jegens Rusland bijvoorbeeld is erop gericht Rusland bij zoveel mogelijk juridische arrangementen te betrekken (o.a. World Trade Organization, European Energy Charter, een opvolg-overeenkomst voor het huidige EU-Rusland Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord), omdat hiermee het *rule of law*-principe ingang zou vinden in de wederzijdse betrekkingen en Rusland aangesproken kan worden op zijn gedragingen. Ondanks de politieke controverse rondom Ruslands toetreding tot de Raad van Europa in 1996 bestaat er nu een alternatieve rechtsgang voor Russische burgers, waarvan gretig gebruik wordt gemaakt, en kan Moskou uitspraken van het Hof in Straatsburg niet zomaar naast zich neer leggen. In principe is Rusland huiverig voor toetreding tot juridische regimes als deze door het westen zijn vormgegeven – zie de slepende discussies over WTO en energie – en bestaat

12 Zie bijv. “The Architecture of Euro-Atlantic Security” van april 2009 door het Institute of Contemporary Development (http://www.insorussia.ru/files/euro_atlantic.pdf).

13 Voor het gemak wordt hier gesproken van “veiligheidssysteem” of “veiligheidsarchitectuur”, terwijl er goede argumenten zijn om de wirwar aan organisaties die, met vaak overlappende samenstelling, een rol op het gebied van Europese veiligheid spelen of claimen anders te betitelen.

de neiging om na toetreding de regels van binnenuit te amenderen of te obstrueren – zie bijvoorbeeld het getalm inzake ratificatie van protocol 14 bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, wat afgelopen januari alsnog geschiedde. Niettemin kan verdedigd worden dat Ruslands lidmaatschap van de Raad van Europa een positief netto resultaat heeft opgeleverd; er is geen reden aan te nemen dat de mensenrechtensituatie in Rusland er beter voor zou staan zonder dit lidmaatschap, en nu kan deze situatie in ieder geval gezaghebbend worden beoordeeld en, indien nodig, dwingend veroordeeld. Op het gebied van veiligheid lijkt echter sprake van een inversie: hier dringt Rusland aan op juridische regels en uiten veel westerse landen juist bedenkingen. Dit gegeven heeft minister van Buitenlandse zaken Lavrov ertoe gebracht zich openlijk af te vragen of het westen nog wel achter de inhoud staat van de talloze politieke verklaringen inzake Europese veiligheid van de afgelopen twee decennia.¹⁴

Les uit het verleden

In dit verband dringt zich, *mutatis mutandis*, de parallellie op met de Helsinki Slotakte van 1975. Zoals hierboven beschreven heeft de Sovjet Unie lang geleurd met het idee van een pan-Europese veiligheidsconferentie, en werd dit idee in het westen met grote scepsis ontvangen aangezien het werd geduid als een poging de status quo in Europa te formaliseren. Dit laatste woog uiteraard mee. Anderzijds was het idee mede ingegeven door een in Moskou gevoelde behoefte aan ontspanning, ook al was deze in belangrijke mate economisch gemotiveerd. Uiteindelijk zijn de NAVO-landen in de context van een algehele sfeerverbetering, en mede om West-Duitslands *Ostpolitik* te kanaliseren, hierin meegegaan, waaraan de voorwaarde van besprekingen over troepenreducties werd verbonden. Dit proces heeft weliswaar geen verdrag in volkenrechtelijke zin opgeleverd, maar van de Slotakte is toch een sterk normerende werking uitgegaan. Voorts heeft de opzet de onderwerpen niet te beperken tot veiligheid *per se*, en vooral het betrekken van humanitaire vraagstukken bij de onderhandelingen geleid tot een Slotakte en vervolgdOCUMENTEN in CVSE-kader die een moeilijk te overschatten effect hebben gegenereerd in Oost-Europa, niet in de laatste plaats op het gebied van mensenrechten, wat heeft bijgedragen aan beëindiging van de Koude Oorlog.

Juridisch bindende afspraken kunnen een heilzaam effect hebben op veiligheid in Europa. De landen die geen dreiging vanuit Rusland voelen zouden hier geen bezwaren tegenin hoeven te brengen; de landen die deze wel voelen kunnen er juist belang bij hebben Rusland te binden. Tevens geldt dat acceptatie van het beginsel van een verdrag, waarmee de schijn van onoprechtheid zou worden vermeden, ruimte biedt

14 Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at the 46th Munich Security Conference, February 6, 2010 (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/49F4C4EB6473C1E5C32576C500311EB4).

om prealabele voorwaarden te stellen en, uiteraard, om de onderwerpen van een uiteindelijke verdragstekst mede te bepalen.

Het Russische ontwerp-verdrag en hoe nu verder

Een volgende vraag die speelt is of de door Rusland ingediende ontwerp-tekst een basis voor onderhandelingen zou kunnen bieden.¹⁵ Een eerste opmerking in dit verband is dat de tekst zich beperkt tot harde, interstatelijke veiligheid en derhalve geen rekening houdt met het modernere, bredere veiligheidsbegrip. Het Russische ontwerp (14 artikelen lang, net als het Verdrag van Washington) begint met een preambule die verwijst naar bestaande internationale VN- en OVSE-documenten. Ook in de operationele artikelen wordt veelvuldig verwezen naar beginselen die elders zijn neergelegd, bijvoorbeeld in de Verklaring van Rome van 2002 waarin de NAVO-Rusland Raad wordt opgericht. Ook in dit laatste document wordt gesproken over *cooperative security*, staat geschreven dat *the security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible* en opereren de landen van deze Raad *in their national capacities*.¹⁶ De tekst van het ontwerp-verdrag wordt problematischer als er consultatie-mechanismen aan de orde komen (artt. 4 t/m 8). De tekst is hier weinig precies en lijkt ruimte te bieden aan verdragspartijen om bij de minste aanleiding consultaties te entameren. Ook het convoceren van een Conferentie, of zelfs een Buitengewone Conferentie die onmiddellijk bijeen zou moeten komen in geval van *armed attack or threat of such attack* is niet goed voorstelbaar, al was het maar omdat althans de NAVO-landen in dergelijke omstandigheden hun heil toch eerst bij het eigen bondgenootschap zouden zoeken. Deze spanning komt het duidelijkst tot uiting in artikel 9.2 (*The Parties to the Treaty reaffirm that their obligations under other international agreements in the area of security ... are not incompatible with the Treaty*), wat de zaken in wezen op zijn kop zet en in tegenspraak is met de officiële Russische woordvoering dat dit verdrag bestaande structuren niet beoogt te vervangen. Los van het feit dat de ontwerp-tekst, die wel uitvoerig ingaat op procedurele aangelegenheden, niets zegt over de praktische dimensie (er wordt geen nieuwe organisatie voorgesteld, en evenmin wordt gesuggereerd dat de OVSE het zou moeten doen) lijkt de tekst in meer algemene zin op twee gedachten te hinken. Enerzijds is het voorziene bereik van dit verdrag, meer dan 50 landen plus een flink aantal internationale organisaties, zo breed dat verondersteld kan worden dat het hoofdzakelijk om collectieve veiligheid zou gaan. Anderzijds bevat de tekst naar analogie van het Verdrag van Washington een, zij het minder verplichtend, fors “artikel 5”-gedeelte inzake collectieve zelfverdediging tegen een agressor,

15 Het niet publiek gemaakte non-paper dat Moskou in de NAVO-Rusland Raad heeft aangeboden, waarvan de status niet geheel duidelijk is, wordt hier buiten beschouwing gelaten.

16 NATO-Russia Relations: A New Quality, 28 May 2002 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19572.htm?selectedLocale=en).

waarbij niet direct duidelijk is aan wie of wat moet worden gedacht; een dreigingsanalyse ontbreekt immers. Wel wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat deze agressor een verdragspartij betreft, wat op voorhand afbreuk lijkt te doen aan de collectiviteitsgedachte.

Andere volgorde

Kortom, naar het zich laat aanzien zitten er aan de huidige Russische ontwerpverdragstekst te veel haken en ogen om op basis hiervan serieuze besprekingen te entameren. Maar dat hoeft geen onoverkomelijk bezwaar te zijn als een andere agenda zou worden gevolgd, die bijvoorbeeld door Nederland gepropageerd zou kunnen worden:

- De westerse landen geven in OVSE-verband te kennen niet afwijzend te staan tegenover het idee van een nieuw veiligheidsverdrag dat het OVSE-gebied zou omspannen, mits het begrip “veiligheid” een brede invulling krijgt;
- Dit verdrag zou hoofdzakelijk moeten dienen ter codificering van bestaande, politieke beginselen inzake collectieve veiligheid, en niet moeten voorzien in het oprichten van nieuwe structuren of een organisatie;
- In de aanloop naar een dergelijk verdrag dient voortgang te worden geboekt ten aanzien van parallelle veiligheidsonderwerpen op het gebied van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie. In dit verband moet ook worden gedacht aan een constructieve houding van Rusland met betrekking tot Europa’s bevroren conflicten, inclusief Georgië;
- De westerse landen kunnen instemmen met een OVSE-top eind 2010, waar niet alleen wordt stilgestaan bij de 65^e verjaardag van het eind van de Tweede Wereldoorlog en de 35^e verjaardag van de Helsinki Slotakte, maar waar ook een *road map* inclusief *benchmarks* richting een nieuw veiligheidsverdrag wordt overeengekomen.

NAVO-Rusland Raad, maar ook EU-Rusland onderwerp

Bovenstaande laat onverlet dat met Rusland ook buiten het OVSE-kader om over veiligheid dient te worden gesproken, in het bijzonder in de NAVO-Rusland Raad. Voor Moskou is dit ondank alle retoriek een uiterst relevant forum inzake veiligheid waar het op voet van gelijkheid met onder meer de VS aan tafel zit, en voor de bondgenoten is dit een goede gelegenheid het potentieel van de NRR, waarvan zo hoog wordt opgegeven, te benutten. In die zin kan de door de NRR-ministers afgelopen december geïnitieerde *Joint Review of 21st Century Common Security Challenges* belangrijk voorwerk opleveren ten behoeve van een uiteindelijke verdragsproces, dat immers zal moeten steunen op een gezamenlijke dreigingsanalyse. Maar ook de EU-Rusland veiligheidsdialoog zou hier zijn diensten moeten bewijzen. Tijden veranderen en het ligt steeds minder

voor de hand dat in belangrijke mate over de hoofden van Europeanen wordt gepraat over Europese veiligheid. De EU is op dit moment weliswaar gepreoccupeerd door de institutionalia van het externe beleid na inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon, maar de EU-Rusland *common space* inzake externe veiligheid zal ook ruimte moeten bieden voor zaken als harde veiligheid, en niet wat de EU betreft stevast moeten doorverwijzen naar andere organisaties. Uiteraard moet worden gewaakt voor Russisch *forum shopping*, maar de EU zou zich intussen volwassen genoeg moeten voelen om vanuit een eigen verantwoordelijkheid betekenisvolle veiligheidsconsultaties te houden met Rusland.

Parallele veiligheidsdossiers

Ten aanzien van “parallele actie” kan worden gedacht aan Amerikaans-Russische vervolgbesprekingen in het kielzog van het nieuwe START-akkoord over verdere reducties van strategische wapens en uitzicht op besprekingen inzake sub-strategische wapens, op welk terrein ook de NAVO iets te bieden heeft. De Toetsingsconferentie voor het Non-Proliferatie Verdrag van a.s. mei kan hiervoor een belangrijk ijkpunt zijn. Voorts moet worden gedacht aan het doorbreken van de patstelling rondom het CSE-verdrag, ondanks de extra complicaties die de Russische ontplooiingen in Zuid-Ossetië en Abchazië hebben veroorzaakt. Minister Clinton deed in haar eerder aangehaalde speech in Parijs een krachtige oproep dit proces nieuw leven in te blazen: *Our goal should be a modern security framework that takes into account developments in Europe since the original treaty was drafted, limits military deployments, and strengthens the principles of territorial integrity, non-first use of force, the right of host countries to consent to stationing foreign troops in their territory.* Minister Lavrov heeft weliswaar laten weten dat hij CSE en een Europees veiligheidsverdrag als aparte onderwerpen beschouwt, maar dit onderscheid is kunstmatig en moet verdragspartijen er niet van weerhouden te ijveren voor nieuwe besprekingen over conventionele strijdkrachten, die gezien de NAVO-superioriteit op dit gebied uiteindelijk ook in het belang van Rusland zijn. Hier zou kunnen worden teruggegrepen op het door de NAVO in 2008 omarmde *parallel actions package*, dat voorziet in ratificatie-procedures in alle NAVO-landen van het Aangepaste CSE-verdrag van 1999 en simultane terugtrekking van Russische troepen uit Moldavië en Georgië, waarbij in het geval van Zuid-Ossetië/Abchazië in ieder geval moet worden aangedrongen op transparantie, en de statuskwestie vooralsnog “geparkeerd” zou moeten worden. Zolang de westerse landen het CSE-verdrag als hoeksteen van Europese veiligheid beschouwen moet hiervoor een modus te vinden zijn; uiteindelijk is met het conflict in 2008 zelf ook pragmatisch omgegaan en gingen de westerse landen betrekkelijk snel weer over tot *business as usual* met Rusland, ondanks verklaringen van het tegendeel.

Voortgang op het CSE-dossier kan bovendien het pad effenen richting verdergaande veiligheidsafspraken.¹⁷

Ten behoeve van een proces dat leidt naar een Europees veiligheidsverdrag lijkt de door Rusland geopperde ontwerp-tekst slechts zeer gedeeltelijk bruikbaar. Het zou echter aanbeveling verdienen de volgorde van dit proces anders in te richten. In eerste instantie zou het beginsel van een veiligheidsverdrag moeten worden onderschreven, met de aantekening dat zulks voortgang ten aanzien van gerelateerde veiligheidsdossiers vergt. Een dergelijke 'road map' met 'benchmarks' zou op een OVSE-top eind 2010 kunnen worden overeengekomen. Veiligheidsbesprekingen met Rusland in alternatieve fora, zoals de NAVO-Rusland Raad maar ook het EU-Rusland kader, kunnen bijdragen aan het centrale OVSE-proces.

Toegevoegde waarde

Naar aanleiding van bovenstaande moet ten slotte de vraag worden gesteld wat de toegevoegde waarde zou zijn van een verdrag dat bestaande structuren en verdragsrechtelijke verplichtingen in tact laat. In eerste instantie is dat natuurlijk een vraag voor Moskou, waar het initiatief immers vandaan komt. Maar ook voor westerse landen is dit een relevante vraag, aangezien het uiteindelijke doel een functioneler veiligheidsbestel in Europa is. In wezen dient zo'n verdrag, dat politieke verklaringen promoveert tot verdragsteksten, te worden beschouwd als een ultieme *confidence building measure*. Het gaat er niet om een nieuwe verdragsorganisatie, een soort 'grote NAVO', te creëren, maar het gaat er wel om dat fundamentele veiligheidsprincipes op het hoogste niveau worden vastgelegd. Dit zal veel kou uit de lucht kunnen halen, terwijl het uitzicht op een dergelijk verdrag kan bijdragen aan het vlottrekken van bestaande Europese veiligheidsdossiers. Mocht er een dergelijk 'licht' verdrag komen, dan zal dit toch in enigerlei vorm een verificatiemechanisme vergen – dat *faute de mieux* waarschijnlijk in OVSE-verband zal moeten worden opgetuigd – waarvan op zijn beurt een vertrouwenwekkende werking kan uitgaan.

17 Zie in dit verband "The Future of the CFE Treaty: Why it still matters" van Jeffrey D. McCausland (East-West Institute, June 2009, <http://www.ewi.info/future-cfe-treaty>).

Rusland lid van de NAVO?

De optie dat Rusland lid wordt van de NAVO valt weliswaar buiten het bestek van dit paper maar kan hier niet ongenoemd blijven, al was het maar omdat dit idee, waarover ook begin jaren '90 werd gefilosofeerd en waartegen het NAVO-verdrag zich in beginsel niet verzet¹⁸, weer bescheiden opgang maakt.¹⁹ Dit zou uiteraard een geheel andere invalshoek ten aanzien van het Europese veiligheidsdebat opleveren. In een recente open brief in de *Spiegel* betogen Duitse veiligheidsexperts, waaronder oud-minister van Defensie Volker Rühle en oud-voorzitter van het NAVO Militair Comité Klaus Naumann, dat Russisch lidmaatschap een logische stap zou zijn voor een NAVO als strategisch raamwerk voor de drie machtscentra Noord-Amerika, Europa en Rusland. Dit tripartiete denken komt dicht in de buurt van de door Rusland voorgestane multipolariteit, hoewel de veronderstelling van de auteurs dat het vooruitzicht van lidmaatschap zal leiden tot een waardenomslag in Rusland wel erg *wishful* is.²⁰ Dit element, NAVO als waardengemeenschap, zal door velen worden aangehaald om het idee van Russisch lidmaatschap onbespreekbaar te verklaren. Hierbij moet echter worden bedacht dat de NAVO zich in dit opzicht bij eerdere gelegenheden pragmatisch heeft opgesteld, bijvoorbeeld in het geval van Portugal, Griekenland en Turkije. En met een verdere ontwikkeling van de NAVO-Rusland Raad, waarin landen immers op individuele basis opereren, zou het verschil met volwaardig lidmaatschap toch al geringer worden. Uiteraard zou de NAVO met Rusland binnen de gelederen wezenlijk van karakter veranderen, maar aangezien voor een aantal landen de bestaansreden van het bondgenootschap juist gelegen is in de nabijheid van Rusland zou dit niet onoverkomelijk hoeven te zijn. Voor Rusland, waar beleidsmakers deze optie formeel uitsluiten maar waar enkele denktanks de voordelen van Russisch lidmaatschap opsommen²¹, zou hiermee 'het probleem NAVO' in één klap van tafel verdwijnen. Als gezegd is het hier niet de plaats om dit scenario verder door te denken, inclusief bijvoorbeeld de gevolgen voor betrekkingen met landen als China en India. Volstaan kan worden met de vaststelling dat *Russisch lidmaatschap van de NAVO niet zonder meer uitgesloten dient te worden. Een*

18 Het Verdrag van Washington stelt in artikel 10 dat 'any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area' voor lidmaatschap in aanmerking komt (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm).

19 Zie voor een overzicht van deze discussie Robert Coalson "Could NATO membership for Russia Break Impasse in European Security Debate?", 5 February 2010 (http://www.rferl.org/content/Could_NATO_Membership_For_Russia_Break_Impasse_In_European_Security_Debate/1949690.html).

20 "It's time to invite Russia to join NATO", 8 March 2010 (<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,druck-682287,00.html>).

21 Zie bijv. "Towards a new Euro-Atlantic Security Architecture" door de Valdai Discussion Club, december 2009 (http://www.globalaffairs.ru/docs/Karaganov_eng.pdf).

dergelijke revolutionaire stap zou in het moeizame debat over Europese veiligheid uiteindelijk een relatief korte doorsteek kunnen blijken te zijn richting een stabielere Europa.

Conclusies en Aanbevelingen

Er zijn veel argumenten in omloop om de Russische voorstellen voor een nieuwe Europese veiligheidsordening met de nodige scepsis te bezien. Critici wijzen bijvoorbeeld op de recent gepubliceerde militaire doctrine van Rusland, waarin het oud denken hoogtij viert en die onverenigbaar zou zijn met Medvedevs voorstellen. Hierbij dient echter te worden bedacht dat deze lang uitgestelde doctrine, die de NAVO als ‘militair gevaar’ rangschikt (een situatie die onder bepaalde omstandigheden zou kunnen uitgroeien tot een bedreiging) maar tevens oproept tot samenwerking met de alliantie, leest als een moeizaam tot stand gekomen consensus-product dat vooral veel zaken ongenoemd laat, zoals het uiterst actuele thema van hervorming van de Russische strijdkrachten.²² In dat opzicht zou deze doctrine niet moeten worden beschouwd als het alfa en omega van het Russische veiligheidsdenken.

Het vergt wellicht verbeeldingskracht om achter de assertiviteit van de Russische diplomatie een diepgeworteld gevoel van onzekerheid te ontwaren, en in de onderhavige voorstellen een minstens zo diepgeworteld verlangen om als volwaardig lid van de Europese familie te worden opgenomen. Voor degenen die daar oog voor hebben, bieden de Russische veiligheidsvoorstellen eerder een kans dan een bedreiging. Gegeven de moeizame sfeer waarin het Europese veiligheidsdebat wordt gevoerd, zou deze kans moeten worden aangegrepen.

Vanuit deze gedachtegang volgen hieronder puntsgewijs de in dit paper gedane observaties:

- De Russische voorstellen voor een Europees veiligheidsverdrag passen in een lange historische traditie, en geven blijk van een gevoel van buitensluiting en een evenredig sterke wens als volwaardig onderdeel in een Europees veiligheidssysteem te kunnen functioneren.
- Het westen dient dit breed gedragen gevoel serieus te nemen en aan te wenden ter bevordering van de veiligheidssituatie in Europa, die op dit moment hoogstens als sub-optimaal kan worden omschreven.
- In deze context zou het westen het beginsel van een juridisch bindend verdrag kunnen onderschrijven, terwijl het daaraan de ontbindende voorwaarde verbindt dat het begrip veiligheid wordt verbreed en dat

22 Zie voor een goede analyse Keir Giles “The Military Doctrine of the Russian Federation 2010” (Research Division NATO Defense College, February 2010, <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=9>).

voortgang wordt geboekt op een aantal gerelateerde terreinen, zoals Europa's bevroren conflicten en het CSE-verdrag.

- Tevens zal duidelijk moeten worden gemaakt dat een verdrag hoogstens *on top of* bestaande afspraken en structuren kan komen. In die zin is de huidige ontwerp-tekst geen gelukkige basis voor onderhandelingen. In algemene zin zal het accent in een verdrag meer op collectieve veiligheid moeten komen te liggen, in welk verband gewaakt zal moeten worden voor iedere suggestie van afbakening van invloedssferen, dan op collectieve zelfverdediging.
- Het informele Korfoe-proces binnen de OVSE is het eerstaangewezen, maar niet exclusieve forum voor verdere besprekingen. Parallele discussies c.q. activiteiten in bijvoorbeeld de NAVO-Rusland Raad en in EU-Rusland kader kunnen dienstig zijn aan het centrale proces.
- Eén en ander zou eind 2010 kunnen uitmonden in een tijdens een OVSE-top in de Kazachstaanse hoofdstad Astana overeen te komen beginselverklaring, of zelfs al een *road map* inclusief *benchmarks* richting een nieuw Europees veiligheidsverdrag.
- Nederland zou bovenstaande beleidslijn actief kunnen uitdragen, zowel in OVSE-, NAVO- en EU-verband als in bilaterale contacten.

Er gaan stemmen op die zeggen dat het zoeken naar een vorm (i.c. een veiligheidsverdrag) het gebrek aan 'politieke wil' tot samenwerking op veiligheidsgebied niet kan compenseren. Het is echter nog maar de vraag of die politieke wil daadwerkelijk ontbreekt of dat men hierbij eerder gevangen is in wederzijdse percepties. En ook hier geldt: als de zoektocht naar deze vorm op basis van een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten kan bijdragen tot vertrouwen, dan kunnen deze percepties gaandeweg worden gemitigeerd. Met alle verschillen van dien is ook op Europese veiligheid van toepassing wat volgens de Amerikaanse Europa-kenner David Calleo geldt ten aanzien van de EU: *Institutions are not going to solve your problems, but you are not going to solve your problems without institutions*²³. Hierbij moet worden bedacht dat de 'institutie' van een veiligheidsverdrag geen eindstation is, maar wel een bruikbaar vehikel kan vormen ter bevordering van veiligheid in Europa.

Den Haag, april 2010

23 Calleo sprak deze woorden op een Clingendael-seminar in oktober 2009 over de toekomst van de EU, "The European Union in 2030: Geopolitical realities and considerations for EU policy strategies" (<http://www.clingendael.nl/cesp/events/20091007/>).