

Rusland, de Krim en het hernieuwde belang van territoriale claims

De recente annexatie van de Krim kwam voor de meeste waarnemers als een verrassing. Ogenschijnlijk zette Rusland een stap die niet meer past in de huidige wereldpolitiek, waarbij de annexatie de vrees aanwakkerde dat Poetin een precedent heeft geschapen voor nog meer territoriale agressie. Ondanks de initiële verbazing en de daaropvolgende bezorgdheid kwam deze actie echter niet uit het niets. Ook elders in de wereld genereren oude territoriale breukpunten immers steeds meer (militaire) spanning. In die zin waren de Russische acties van maart niet per se uniek, maar vooral de voorlopig meest extreme uiting van de hernieuwde rol van nationaal grondbezit.

De Russische reactie op de Oekraïense revolutie kwam voor vele commentatoren als hoogst onverwacht. Poetins annexatie van de Krim werd vaak geïdentificeerd vanuit Ruslands historische positie als grote mogendheid, maar dan nog leek de politieke lijn van het Kremlin aanvankelijk erg irrationeel. Hoewel het Russische leger al in 2008 tussenbeide kwam in de Kaukasus, reageerde het daar in de eerste plaats op een Georgische interventie en bevestigde het simpelweg de al bestaande Russische dominantie over Zuid-Ossetië en Abchazië. Beide gebieden werden onafhankelijk verklaard en onder Russische bescherming geplaatst, maar *de facto* was dat al zo sinds de jaren '90.

Met de agressieve respons op 'Euro Mайдan' leek Rusland daarentegen moedwillig een aantal regels van de moderne internationale politiek – *in casu* vooral territoriale soevereiniteit – met voeten te willen treden. President Obama speelde daar in zijn eerste reacties ook expliciet op in: met de inname van de Krim stond Rusland duidelijk "aan de verkeerde kant van de geschiedenis".¹

In zekere zin is die uitspraak van Obama te begrijpen. Territoriale geschillen hebben de afgelopen

decennia aan publiek belang ingeboet en worden vandaag de dag veelal in de luwte van de internationale gerechtshoven behandeld.² Vanuit een dergelijk perspectief strookt de Russische politiek inderdaad niet met de evolutie naar territoriale conflictresolutie via internationaal recht. De gebeurtenissen op de Krim waren voor de westerse publieke opinie dan ook vooral een vreemde en betreurenswaardige terugkeer naar een 'negentiende-eeuwse' manier van denken, wat het mogelijk maakte de annexatie te reduceren tot de agressieve eenmansactie van een politicus die meer in het verleden dan in het heden leeft. Het unieke van de snelle aanhechting werd bovendien bekrachtigd door het verdere verloop van het conflict, aangezien de Russische politiek ten aanzien van Oost-Oekraïne vooral gelijkenissen vertoont met die eerder gevolgd in Transnistrië, Abchazië en Zuid-Ossetië en een rechtstreekse inlijving van het gebied vooralsnog niet op de agenda lijkt te staan. In deze optiek zou de internationale rechtsorde zich dus weleens snel kunnen herstellen.

Wie echter een blik werpt op de recente geopolitieke literatuur kan gemakkelijk tot een andere conclusie komen. De tanende macht van de

Bram De Ridder studeerde geschiedenis aan de Katholieke Universiteit Leuven en internationale relaties aan de Universiteit van Cambridge. Thans werkt hij als aspirant van het FWO-Vlaanderen aan een doctoraat over vroeg-moderne grenzen.

Verenigde Staten en de gevolgen daarvan voor de internationale politiek zijn hierin terugkerende thema's en lijken een mogelijke verklaring te bieden voor de Russische assertiviteit: in een wereld waar niemand de lijnen uitzet, zijn territoriale overnames ten koste van zwakkere staten zeer goed mogelijk.³ Het is veelzeggend dat Poetin in een toespraak in Sebastopol expliciet verwees naar deze huidige internationale chaos en daarbij zinspeelde op het feit dat koud realisme steeds meer de overhand krijgt op internationaal recht.⁴ In deze analyse is het dus hijzelf die de meeste voeling heeft met de hedendaagse werkelijkheid. Meer pogingen tot annexatie lijken dan zeker niet onmogelijk, wat de roep om een Europese herbe wapening stimuleert.⁵

In een wereld waar niemand de lijnen uitzet, zijn territoriale overnames ten koste van zwakkere staten zeer goed mogelijk

Deze beide interpretaties hebben niettemin gemeen dat ze de Russische acties als uniek beschouwen. Poetins strategie ten aanzien van de Krim was ofwel een extreme afwijking van de door het internationaal recht gestelde normen, ofwel de eerste echte manifestatie van een wereld waarin *self-help* steeds belangrijker wordt. Maar een ongeluk komt nooit alleen, en ook in dit geval waren er al vóór maart aanwijzingen dat de wereldwijde attitude jegens territoriale soevereiniteit aan het veranderen is.⁶ Wat de twee analyses bijvoorbeeld grotendeels buiten beschouwing laten, is dat territoriale claims al enkele jaren weer op de voorgrond treden. Het is dan ook niet toevallig dat juist de Krim het eerste brandpunt werd van de crisis: Rusland beschouwde zichzelf al langer als de rechtmatige eigenaar van het schiereiland en zag de kans schoon dit 'historisch' onrecht uit te wissen. Als we bovendien de door Rusland gehanteerde methoden vergelijken met de recente ontwikkelingen in soortgelijke twistgebieden, valt op dat de Russische politiek weliswaar extreem was, maar zeker niet uniek.

Gebiedsclaims als geopolitieke graadmeter in Azië

Een eerste nuttige vergelijking is de situatie in Azië, waar grensgeschillen al langer een belangrijke oorzaak van conflict vormen. Historisch gegroeide conflicten, zoals Kasjmir, Siachen en Arunachal Pradesh, zijn er al jaren gemilitariseerd en vormen de ideale graadmeters voor de regionale betrekkingen. Zo is er tussen India en China de afgelopen jaren sprake van gedeeltelijke terugtrekking van troepen en afname van de intensiteit van de traditionele provocaties. Maar hoewel de Indiase regering in augustus 2013 een Chinese militaire grensoverschrijding in Arunachal Pradesh als een non-event omschreef, behouden beide landen wel een militaire presentie nabij deze regio's. Gezien de grote geopolitieke verschuiving op het continent is het dus nog maar de vraag of deze verbetering zal doorzetten en of de toenevende rivaliteit tussen beide groeilanden zich niet het eerst aan de grenzen zal manifesteren.

Hetzelfde geldt voor de Indiase en Pakistaanse claims aangaande Kasjmir. Ook hier is de situatie verbeterd, maar blijft de militaire aanwezigheid gehandhaafd. Zo verklaarde India's nieuwe president Narendra Modi tijdens zijn verkiezingscampagne dat de voorgaande regering van de Congrespartij een te zwak grensbeleid had gevoerd en dat hij de territoriale integriteit van India standvastig zal verdedigen. Ofschoon het nog te vroeg is om in te schatten hoe deze assertieve opstelling zich in de praktijk zal vertalen, is er de bijkomende vrees dat de nakende NAVO-terugtrekking uit Afghanistan zal leiden tot uitbreiding van het moslimextremisme naar Kasjmir.

Afgezien van het feit dat de Indiaas-Chinese en Indiaas-Pakistaanse geschillen een molensteen om de nek van de regionale politiek blijven, is de militaire aanwezigheid in deze gebieden echter geen nieuw gegeven. Dat geldt wel voor enkele andere territoriale claims, in het bijzonder de conflicten in de Oost-Chinese Zee en het geschil aldaar over de Senkaku/Diaoyu-eilanden. Deze kwestie flakkerde in 2003 op toen Taiwan en China protesteerden tegen de Japanse beslissing om de eilanden te huren van hun particuliere eigenaar. Nog geen jaar later doken de eerste activisten op in de buurt van de eilanden, hetgeen leidde tot inzet van de Japanse kustwacht. In 2005 zorgden een Chinese onderzeeër en een Taiwanees fregat voor de eerste voorzichtige militaire positionering in de regio, gevolgd door het opvoeren van de Chinese vlootpatrouilles en de inrichting van een nieuwe Chinese luchtverdedigingszone. Vooral deze laatste zet provoceerde Japan en



De HMS Dragon van de Britse Koninklijke marine voor de kust van Gibraltar. In de zomer van 2013 laaide het 300 jaar oude soevereiniteitsgeschil weer op. Foto Flickr.com – UK Ministry of Defence

Zuid-Korea zodanig dat deze nu regelmatig hun gevechtstoestellen inzetten. Maar eigenlijk zijn militaire patrouilles, intercepties en oefeningen al sinds 2012 vaste prik rondom de eilanden.

Tezelfdertijd is China verwickeld in een geschil met Vietnam en de Filipijnen inzake de Paracelen Spratly-eilanden. Hoewel dit conflict door de Europese media niet met dezelfde aandacht is gevolgd als de geschillen in de Oost-Chinese Zee, gaan ook deze confrontaties in toenemende mate gepaard met militaire provocaties. Herhaaldelijk vinden er aanvaringen plaats; in 2012 was zelfs sprake van een mogelijke escalatie als gevolg van een confrontatie tussen Filipijnse en Chinese marineschepen. Bovendien was een aantal maatregelen die China leek te nemen in het kader van het conflict over Senkaku/Diaoyu eveneens van belang voor de Zuid-Chinese Zee, met onder meer het opvoeren van de vlootpatrouilles en de oprichting van een speciaal departement voor grensgeschillen.

De Europese kwesties en de rol van zelfbeschikking

Evenals Azië wordt ook Europa steeds meer geconfronteerd met problemen rond territoriale soevereiniteit. Niettegenstaande de traditionele nadruk op het verdwijnen van de nationale grenzen als gevolg van de Europese integratie, hebben de economische crisis en de diverse migratiebewegingen een deuk geslagen in dit ideaal. Nog voor

de Europese verkiezing van mei 2014 vormden discussies rond de beveiliging van de Europese binnen- en buitengrenzen koren op de molen van conservatieve en eurosceptische partijen. Maar daarnaast hebben ook meer ouderwetse disputen hun rol opgeëist.

Zo raakte de Britse overheid eind 2011 opnieuw betrokken bij spanningen omtrent de Falklands/Malvinas. In de aanloop naar de dertigste verjaardag van de Falklandoorlog lanceerde de Argentijnse regering een nieuw diplomatiek offensief tegen het Verenigd Koninkrijk, gevolgd door een handelsblokkade van de eilanden door Mercosur. In antwoord op de missies van Prins William en de geavanceerde Destroyer *HMS Dauntless* (beide gebrandmerkt als routine) naar de Falklands/Malvinas, beschuldigde de Argentijnse presidente Fernández de Kirchner Groot-Brittannië ervan de regio opnieuw te willen militariseren. Argentinië herhaalde weliswaar slechts vredelievend en conform internationaal recht te willen handelen, toch vormden de spanningen een groot contrast met de meer serene verjaardagen van 2002 en 2007.

Daarnaast laaide in de zomer van 2013 ook het uit 1713 daterende soevereiniteitsgeschil over Gibraltar weer op. Als protest tegen de aanleg van een kunstmatig rif voor de kust van het schiereiland bemoeilijkte de Spaanse overheid voor het eerst sinds 1999 de grensovergang naar Gibraltar, wat aan Britse zijde tot felle commen-

taren leidde. Het conflict kreeg eveneens al snel een militair tintje: in augustus 2013 werd het bezoek van *HMS Westminster* aan de haven van Gibraltar nog erkend als een routinekwestie, maar in februari van dit jaar veroorzaakte de verstoring van een in de buurt gehouden Britse militaire oefening een rel met de Spaanse regering. En als voorlopig laatste episode riep het *Foreign Office* begin april de Spaanse ambassadeur in Londen op het matje na een aanvaring tussen schepen van de Guardia Civil en de Royal Gibraltar Police.



Het
vermeende
Russische recht op de Krim
wijkt in essentie niet af van
historische claims van andere
landen op bepaalde
stukken grondgebied

In beide gevallen gaat het om een oud territoriaal pijnpunt dat recent weer ontvlamde, en telkens reageerde Groot-Brittannië op dezelfde manier. Enerzijds werd steeds meer de aanwezigheid van militaire middelen nabij de betwiste gebieden beklemtoond, anderzijds maakte Londen ook handig gebruik van het recht op zelfbeschikking. Aangaande Gibraltar was (en is) het onveranderlijke uitgangspunt dat een soevereiniteitsoverdracht enkel mogelijk kan zijn met instemming van de lokale bevolking, en het daarover gehouden referendum uit 2002 was tot voor kort dan ook het laatste woord in de kwestie.

Ook in andere geschillen stond dit recht nadrukkelijk voorop: naast het referendum over de Schotse onafhankelijkheid kondigde premier Cameron in juni 2012 aan dat de bewoners van de Falklands/Malvinas zelf hun status zouden mogen bepalen en, zoals verwacht, kozen de bewoners er vorig jaar massaal voor om een 'British Overseas Territory' te blijven.

De Krim als exponent van de trends in Azië en Europa

Deze ontwikkelingen tonen aan dat territoriale claims de laatste jaren opnieuw een prominenter rol hebben opgeëist in de internationale politiek, een verandering die wel degelijk gevolgen had voor de Krim. Hoewel Poetin zijn eigen geopolitieke redenen heeft om zich in de Oekraïense crisis te blijven mengen, kon Rusland in maart namelijk voortbouwen op het grotere belang van dergelijke conflicten. Eerder dan dat de acties van het Kremlin volledig uit het niets kwamen, fungeerden de gebeurtenissen in Azië en Europa als wegwijzers voor de Russische claim: het vermeende Russische recht op de Krim wijkt in essentie namelijk niet af van de hierboven beschreven Chinese, Japanse, Spaanse of Britse historische claims op bepaalde stukken grondgebied.

De invloed van de Aziatische en Europese context wordt nog duidelijker wanneer we de Russische strategie expliciet afwegen tegen bovenstaande voorbeelden. Zo is Rusland al langer een actieve (militaire) speler in de race om de Aziatische eilanden, wat in 2010 een eerste maal beklemtoond werd door het bezoek van toenmalig president Dimitri Medvedev aan de met Japan betwiste Koerillen. Vervolgens schonden twee Russische gevechtstoestellen in februari 2013 het Japanse luchtruim, waarmee Rusland, net zoals Japan, Zuid-Korea en China, zijn eisen kracht probeert bij te zetten via het inzetten van de luchtmacht. De annexatie van de Krim bouwt voort op deze militaire logica en kan als signaal worden gezien dat Poetin niet slechts *pro forma* zijn macht demonstreert nabij andere door Rusland geclaimde gebieden.

Maar het Kremlin dient uiteraard ook rekening te houden met de rest van de wereld, en hier hanteert Rusland consequent Europese argumenten. In de eerder vermelde toespraak in Sebastopol stelde Poetin bijvoorbeeld: "Toen de Hoge Raad van de Krim de onafhankelijkheid verklaarde en besliste om een referendum te houden, refereerde ze aan het handvest van de Verenigde Naties, dat spreekt over het zelfbeschikkingsrecht van naties." Hierop volgend haalde de president Kosovo aan als voorbeeld van een eveneens unilaterale, maar wel door het Westen gesteunde – en volgens hem vooral daardoor legitieme – afscheiding. Rusland trekt immers consequent de vergelijking tussen de erkenning van het jonge Balkanland en de Krim, waarbij het aanhaalt dat zelfbeschikking niet enkel kan gelden voor die regio's of bevolkingsgroepen die gesteund worden door het Westen. Het argument van twee maten

en twee gewichten in de internationale rechtsorde wordt al langer door diverse niet-westerse landen gebruikt, maar in maart kon Rusland zich met Kosovo van een concreet voorbeeld bedienen. Bovendien werd de annexatie van de Krim bevestigd via een referendum, niet toevallig het middel dat de regering-Cameron te pas en te onpas inzet om haar eigen territoriale kwesties te regelen.

Tot slot

De annexatie van de Krim past, kortom, in een bredere trend waarbij oude territoriale pijnpunten weer meer aandacht krijgen in de internationale politiek en waar de door Rusland gebruikte middelen alleen qua schaal verschillen van de door andere Aziatische of Europese landen gehanteerde middelen. Ofschoon de gewelddadige aanpak van grensgeschillen zeker niet volledig verdwenen was uit de internationale politiek, is het op-

vallend dat nu ook enkele wereldmogendheden actief en met militaire inzet betrokken zijn bij dergelijke kwesties. Gezien het vlotte Russische inspelen op zulke claims, valt het voor Europa en de Verenigde Staten te hopen dat zij zich eveneens snel kunnen aanpassen aan het groeiende belang van dergelijke conflicten. Want hoewel deze ontwikkeling vooral een symptoom is van grotere geopolitieke veranderingen, is het niet toevallig dat zowel aan de Europese oostgrenzen als in Azië dergelijke soevereiniteitsclaims de eerste symptomen zijn van toegenomen spanning. Zoals de gevechten van augustus tussen Armenië en Azerbeidzjan over Nagorno-Karabach aantonen, zijn er bovendien nog meer dan genoeg van dergelijke conflicten in de wereld. Als de westerse landen dus niet opnieuw verbaasd willen staan kijken, is een afweging van de manier waarop ze omgaan met deze kwesties – via juridische, diplomatieke of militaire middelen – sterk aan te raden.

NOTEN

- 1 'US President Obama: "Russia on the wrong side of history"', 3 maart 2014 (<http://www.bbc.com/news/world-europe-26425279>).
- 2 Zie Stephen C. Neff, *Justice amongst Nations. A History of International Law*, Cambridge: Harvard University Press, 2014, blz. 441.
- 3 Zie bijv. Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*, New York: Basic Books, 2012; en Ian Bremmer, *Every Nation for Itself. What happens When No One Leads the World*, New York: Penguin Books, 2012.
- 4 'Address by the President of the Russian Federation', 18 maart 2014 (<http://eng.kremlin.ru/news/6889>).
- 5 Zie o.a. de recente column van Dick Zandee in dit tijdschrift: Dick Zandee, 'Defensie uit het dal: Spasiba Putin!', *Internationale Spectator*, jrg. 68, nr. 6, juni 2014, blz. 13-15.
- 6 Stuart Elden, *Terror and Territory. The Spatial Extent of Sovereignty*, Minneapolis/Londen: The University of Minnesota Press, 2009; Wendy Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, New York: Zone Books, 2014.