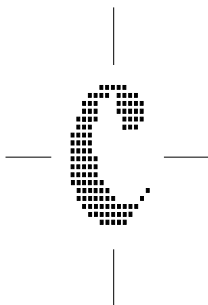


Buurschap houden

De betrekkingen van de EU met de
aangrenzende Oost-Europese landen

J.W. van der Meulen

februari 2004



desk top publishing: Cheryna Abdoel Wahid

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3746667
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

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

***Buurschap houden
De betrekkingen van de EU met de aangrenzende Oost-Europese
landen***

J.W. van der Meulen

Inleiding

Na de toetreding van acht Centraal-Europese landen zal de EU aan haar oostgrens met een geheel nieuwe situatie worden geconfronteerd. Zij krijgt twee nieuwe buurlanden, nl. Oekraïne en Belarus. Bovendien zal er een nieuw stuk gemeenschappelijke grens met Rusland komen. Na eventuele toetreding van Roemenië zal de EU bovendien aan Moldavië grenzen.

In dit essay zal worden nagegaan hoe de EU zich op deze verandering heeft voorbereid. De nieuwe buurlanden zijn nog maar kort onafhankelijk. Armoede, etnische spanningen en onvoldoende bestuurlijk vermogen behoren tot de meest opvallende kenmerken. Aan EU-zijde wordt gevreesd dat ze voor langere tijd een doorgangspek voor illegale migratie en een operatieterrein voor internationale criminele organisaties zullen vormen. Het onderzoek concentreert zich op de relaties met Belarus en Oekraïne. Een enkele maal zal ook Moldavië ter sprake komen; aandacht krijgt ook Rusland. Voorts is gekeken naar de positie van Polen, dat – nog voordat het was toegetreden – getracht heeft het onderwerp hoog op de EU-agenda te zetten.

Belarus en Oekraïne: geringe EU-aandacht

De twee nieuwe oosterburen van de EU, Oekraïne en Belarus, hebben tot voor kort relatief weinig aandacht van Brussel gekregen. Dat heeft verscheidene redenen. Ten eerste: in economisch opzicht zijn ze voor West-Europa weinig interessant. Zo bedraagt de handel met Oekraïne slechts 0,42% van het totale EU-handelsvolume. Ook de structuur van de handel maakt dat, vanuit Brussel gezien, het tweetal de status heeft van een ontwikkelingsland. Zo bestaan Oekraïnes exporten naar de EU grotendeels uit metalen, chemische producten en halffabrikaten. De West-Europese investeringen zijn gering. De landen zelf

behoren tot de armste staten van Europa, met een inkomen per hoofd dat in Belarus 1352 euro per jaar bedraagt en in Oekraïne 855 euro.¹

In de tweede plaats: het denken in geopolitieke termen is binnen de EU-gremia weinig gebruikelijk. De strategische betekenis van Oekraïne – zijn omvang, zijn centrale ligging tussen West-Europa enerzijds en Midden-Oosten en Centraal-Azië anderzijds – heeft in Brussel dan ook nauwelijks belangstelling gewekt. Ook de aanvankelijke aanwezigheid van Sovjet-kernwapens en de Russisch-Oekraïense conflicten over Zwarte-Zeevloot en de status van de Krim, waren geen aanleiding tot substantiële EU-bemoeienis. Deze EU-houding staat in duidelijke tegenstelling tot die van de VS. De Trilaterale afspraken, tussen Kiev, Moskou en Washington, over verwijdering van 1500 strategische kernwapens en de toetreding van Oekraïne tot het non-proliferatieverdrag, kwamen vooral op Amerikaans aandringen tot stand. Ook de regelingen over de Krim (die in 1954 bij wijze van cadeau door Chroesjstjov aan Oekraïne was overgedragen) waren voor een groot deel te danken aan de Amerikanen.

In de derde plaats zijn de relaties door enkele spanningen of zelfs conflicten vertroebeld geraakt. Dat geldt in het bijzonder voor de verhouding met Belarus, dat sinds de verkiezing van Loekasjenko tot president, in 1994, zich tot een uitgesproken autoritair land heeft ontwikkeld, waar pluralisme en vrijheid van meningsuiting streng worden onderdrukt. In 1997 bevroor de EU de politieke contacten met het bewind; alle technische hulp werd stopgezet, uitgezonderd die welke was gericht op democratische of humanitaire hulp. Bevordering van het respect voor mensenrechten heeft de EU echter vrijwel geheel overgelaten aan OVSE en Raad van Europa. Ook ten aanzien van Oekraïne, waar de EU uitdrukkelijk wél nauwere samenwerking mee wenst, staat de Unie op het standpunt dat er hervormingen nodig zijn op het gebied van democratie, rechtsstaat, rechterlijke macht, mediavrijheid, mensenrechten en opbouw van een burgerlijke samenleving. In het bijzonder de herhaalde pogingen van president Koetsjma om zijn positie te versterken ten koste van die van het parlement, hebben de betrekkingen geen goed gedaan.

De conflicten met Oekraïne liggen echter vooral op het economische vlak. Oekraïne klaagt over de beperkingen op de import van zijn textiel en de anti-dumpingmaatregelen tegen chemische en staalproducten. (Enkele van deze restricties zouden niet gelden voor vergelijkbare Russische producten.) De EU heeft een lange lijst van klachten over de talrijke importrestricties, waarvan een deel indruist tegen eerder gemaakte afspraken. Een andere Oekraïens verwijt betreft de geringe hulp die het sinds 1991 van de EU heeft ontvangen, gering althans in vergelijking tot een buurland als Polen. Bijna de helft van de technische hulp gelden ging bovendien naar nucleaire veiligheidsprojecten, wat volgens Oekraïne tekenend is voor de gerichtheid van de Westelijke belangstelling. Regelmatig heeft de regering laten weten dat het TACIS

1) Gegevens ontleend aan: De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen, 11 maart 2003, COM(2003) 104.

programma volstrekt onvoldoende is als voorbereiding op zijn status van EU-buurland.

De vierde reden voor de geringe EU-belangstelling is dat de toetreding van de Midden-Europese landen uitzonderlijk veel aandacht en hulp gelden heeft opgeëist. Tegelijk heeft deze uitbreiding tot hevige irritatie in Belarus en Oekraïne geleid. Oekraïne in het bijzonder heeft tegen de achtereenvolgende EU-besluiten steeds geprotesteerd. Toen de EU in 1997 besloot onderhandelingen te beginnen met vijf Midden-Europese landen, en de namen noemde van vijf andere potentiële kandidaten, vroeg Kiev zich af waarom het buiten dit proces werd gehouden. Het formele EU-argument was dat slechts kon worden onderhandeld met landen die een associatieakkoord hadden gesloten. Kiev had hier eerder – vergeefs – om verzocht. De EU-top van Luxemburg (december 1997) bracht opnieuw teleurstelling. Oekraïne had gevraagd om een politieke uitspraak, inhoudende dat het op de langere termijn eveneens voor lidmaatschap in aanmerking zou komen. Ook dit werd geweigerd. Wat Belarus betreft, dit heeft onder Loekasjenko nooit belangstelling voor toetreding geuit. Maar net als Oekraïne vreest het een aantal negatieve gevolgen van het niet-lidmaatschap.

Deze hebben onder meer betrekking op de handel. Tekenend voor de eenzijdig gerichte EU-belangstelling is geweest dat er zelden aandacht is geschonken aan de negatieve gevolgen voor outsiders van de overname van EU-normen, waaronder handelsbeperkingen en anti-dumpingsregels. Zo heeft Polen de afgelopen jaren honderden economische akkoorden met Belarus en Oekraïne moeten opzeggen, omdat de inhoud in strijd is met het acquis. De handel van het tweetal met de westelijke burens, die toch al een dalende tendens vertoont, zal dus verder afnemen. De handel met de ‘oude’ lidstaten zal in het teken blijven staan van quota en andere reguleringen, die vaak een bron van frustraties zijn. November 2003 weigerde de Europese Commissie in te gaan op het verzoek van Belarus om de textielquota te verruimen. Dit vanwege de onderdrukking van de vakbeweging in dit land.

Reden vijf: niet alleen ging de EU-aandacht sinds de tweede helft van de jaren '90 sterk uit naar het uitbreidingsproces, sinds het wegvallen van de binnengrenzen in 1993 kreeg ook interne veiligheid en – vooral – het verscherpen van de beveiliging aan de buitengrenzen een sterk toegenomen prioriteit. De toetredende landen aan de buitengrens, waaronder Polen, Slowakije en Hongarije moesten in snel tempo de bewaking van hun oostgrenzen moderniseren en de visumplicht invoeren voor burgers uit de voormalige Sovjet-Unie. In het Schengen-protocol bij het Verdrag van Amsterdam (1997) was al vastgelegd dat het Schengen-acquis beschouwd wordt als een acquis dat door alle kandidaat-lidstaten volledig moet worden aanvaard. Een en ander impliceerde ook hier een duidelijke scheiding tussen toekomstige lidstaten en landen die niet zullen toetreden.

De zesde reden is wel zeer wrang. Vergeleken met andere landen langs de EU-buitengrenzen ondervindt de EU van Belarus en Oekraïne weinig hinder. Ze mogen dan weinig stabiel zijn en mede als gevolg hiervan autoritair geregeerd worden, het interne conflictpotentieel wordt vanuit Brussel aanmerkelijk geringer geacht dan dat van de meeste ex-Joegoslavische

republieken. Het zal dan ook vooral de vrees voor nieuwe oorlogen zijn geweest, die de EU-landen in juni 1999 na het Kosovo-conflict deed besluiten het zogeheten Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa aan te gaan. Alle landen van de Westelijke Balkan werd hierin toetreding tot de EU in het vooruitzicht gesteld. Zo sloot de EU in april 2001 een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met Macedonië; het land kreeg daarmee formeel de status van 'potentieel kandidaat-lid van de EU'. Eenzelfde overeenkomst kwam tot stand met Kroatië. Turkije, hoewel het grotendeels buiten Europa is gelegen, heeft inmiddels de status van kandidaat-lid ontvangen. Rusland, dat geen belangstelling voor het lidmaatschap getoond heeft maar dat vooral vanwege zijn omvang gerespecteerd wordt, heeft eveneens betrekkingen met de EU ontwikkeld die verder gaan dan die tussen EU en Oekraïne. Formeel wordt thans gestreefd naar een zogeheten Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte; de EU heeft Rusland bovendien als 'markteconomie' erkend, wat zij in het geval van Oekraïne tot dusver heeft geweigerd. Het is overigens niet uitgesloten dat de EU de betrekkingen met Belarus en Oekraïne mede ook daarom geen prioriteit heeft gegeven omdat zij vreest anders Moskou voor het hoofd te stoten.

Partnerschapsovereenkomsten

De vraag kan worden gesteld of extra aandacht voor de nieuwe oostburen, in de vorm van een nieuw instrumentarium, wel zo noodzakelijk is. Ten slotte heeft de EU in de loop van de jaren '90 inmiddels nieuwe soorten van samenwerking met deze landen ontwikkeld. Het zou kunnen zijn dat deze nog geruime tijd toereikend zijn.

De belangrijkste van de bestaande instrumentaria zijn de zogeheten Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten, die de EU met Belarus, Oekraïne en een reeks andere ex-Sovjet-republieken, waaronder Rusland en Moldavië, heeft afgesloten. Het in 1995 ondertekende akkoord met Belarus is nimmer in werking getreden, de Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking (OPS) met Oekraïne is van kracht sinds 1 maart 1998.² Het gaat om een overeenkomst met een looptijd van tien jaar. Doel is (1) een passend kader voor de politieke dialoog tussen de partijen tot stand te brengen met het oog op de bevordering van nauwe politieke betrekkingen; (2) handel en investeringen en harmonische economische relaties te stimuleren en aldus duurzame ontwikkeling te bevorderen; (3) de grondslag te leggen voor economische, sociale, financiële, civiele, wetenschappelijke en technologische alsmede culturele samenwerking; en (4) steun aan de inspanningen van

2) Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds – Protocol betreffende wederzijds bijstand tussen de administratieve autoriteiten in douanezaken – Slotakte – Gemeenschappelijke verklaringen – Briefwisseling met betrekking tot de vestiging van vennootschappen – Eenzijdige verklaring van de Franse regering, in: ***Publikatieblad*** nr L 049 van 19/02/1998, p. 3 – 46.

Oekraïne om zijn democratie te consolideren, zijn economie te ontwikkelen en de overgang naar de markteconomie te voltooien. De tekst bevat onder meer een lange passage over de vestiging en de werking van vennootschappen. Titel VII geeft een opsomming van specifieke terreinen waarop vruchtbaar zou kunnen worden samengewerkt: industriële productie, bevordering/bescherming van investeringen, mijnbouw/grondstoffen, wetenschap/technologie, onderwijs/opleiding, landbouw, (kern)energie, milieu, vervoer, ruimte, financiële diensten, monetair beleid, regionale ontwikkeling, sociaal beleid, informatie/communicatie, douane etc. De OPS voorziet bovendien in een Samenwerkingsraad, die eenmaal per jaar op ministersniveau bijeenkomt. De praktijk is geweest dat de EU op al deze terreinen de doelen heeft aangegeven en een groot aantal gevallen ook middelen ter beschikking heeft gesteld, maar dat de uitvoering in handen van de Oekraïense overheid is. In de meeste gevallen, en zeker als het gaat om handel en economische samenwerking, is de voortgang dan ook sterk afhankelijk gebleken van de mate van interne hervormingen en hierdoor gering geweest.

Niettemin staat een aantal lidstaten, waaronder Nederland, op het standpunt dat de OPS een dusdanige inhoud heeft, dat beide partijen er nog jaren mee voort kunnen. Implementatie van de verschillende onderdelen kunnen het hervormingsproces in Oekraïne verdiepen; geleidelijk wordt dan de vraag actueel of het land een kwalitatieve verbetering in de betrekkingen met de EU moet worden aangeboden. De afgelopen jaren zijn echter ook de tekortkomingen van de OPS naar voren gekomen. Om te beginnen biedt deze geen preferentiële toegang tot de EU-markt. In dit opzicht verschillen de contractuele betrekkingen van de EU met de oosterburen van die welke de Unie met enkele zuidelijke mediterrane burens onderhoudt.³ De OPS biedt bovendien weinig of geen concrete voorstellen voor hervormingen. Evenmin bevat het akkoord een tijdschema voor aanpassing van de regelgeving. De aangeboden technische en monetaire hulp hierbij is eveneens gering. Als gevolg hiervan is de handel met de EU beperkt gebleven en hebben de politieke dialogen een nogal vrijblijvend karakter gehad. Voorts valt op dat een aantal gebieden waar samenwerking zinvol zou kunnen zijn, in de tekst niet of nauwelijks genoemd worden. Onder meer geldt dit voor justitie en binnenlandse zaken, veiligheid en defensie. Ook met het probleem van de toegang tot markten van de nieuwe lidstaten, na 1 mei 2004, houdt de overeenkomst geen rekening.

In het geval van Oekraïne heeft de EU geprobeerd met enkele aanvullende stappen te komen. In 1996 was al een Actieplan verschenen, waarin beleidskaders en prioriteiten stonden aangegeven. Teneinde de samenwerking en de hervormingskoers van nieuwe prikkels te voorzien formuleerde de Europese Raad op 11 december 1999 in Helsinki de Gemeenschappelijke

3) De associatie-overeenkomsten met Tunesië, Israël, Marokko, de Palestijnse Autoriteit en Jordanië zijn in werking getreden. Die met Egypte, Libanon en Algerije moeten nog worden geratificeerd.

Strategie ten aanzien van Oekraïne, met een looptijd van vier jaar.⁴ Ook dit document bevat tal van aandachtsgebieden en doelstellingen. Meer dan de partnerschapsovereenkomst legt het de nadruk op het belang van democratie, behoorlijk bestuur, aanpassing van Oekraïense wetgeving aan die van de EU (met name op gebieden als mededingingsbeleid, normen en certificering, intellectuele-eigendomsrechten, douaneprocedures en milieu), en ontwikkeling van een burgerlijke samenleving. Wat betreft de economische/administratieve hervormingen gaat de aandacht speciaal uit naar landbouw, energie en vervoer. De EU beloofde Oekraïne te steunen bij zijn inspanningen om te voldoen aan de eisen van het lidmaatschap van de Wereld Handelsorganisatie (WHO) en stelde een vrijhandelszone EU-Oekraïne in het vooruitzicht. Opvallend is ook de lange passage over stabiliteit en (nucleaire) veiligheid in Europa. Onder meer wordt samenwerking voorgesteld om de handel in handvuurwapens tegen te gaan (maar tegelijk werd onvoldoende geanticipeerd op de mogelijkheid dat Oekraïne radarinstallaties aan Irak zou leveren). Omdat de Strategie weinig aanknopingspunten voor implementatietrajecten biedt, is de praktijk geweest dat ieder halfjaarlijks EU-voorzitterschap met een werkplan komt waarin de prioriteiten staan aangegeven. Omdat ook de Samenwerkingsraad jaarlijks met prioriteiten komt, is er de afgelopen jaren wel enig zicht ontstaan op de terreinen waar verbeteringen het meest noodzakelijk zijn. De Samenwerkingsraad maakt overigens in de lijst van aandachtspunten geen melding van democratisering/rechtsstaat.

Deze aanpak, dus de combinatie van OPS en Gemeenschappelijke strategie, heeft in de ogen van een aantal lidstaten het voordeel dat het land waarmee wordt samengewerkt, zelf grotendeels de inhoud van de samenwerking kan bepalen. Met andere woorden: naarmate Oekraïne, en wellicht vervolgens ook Belarus, doelgerichter gaat hervormen, zal ook de samenwerking met de EU aan inhoud winnen. De EU heeft het signaal afgegeven graag tot hulp bereid te zijn. Het initiatief ligt dus bij de andere partij. De achterliggende gedachte zal ongetwijfeld geweest zijn dat de oosterburen op den duur zelf wel zullen inzien dat ze weinig keus hebben en dat een dergelijk traject hun belangen het beste zal dienen.

Het nut van een nieuw instrumentarium

Er zijn echter twee overwegingen die tegen deze benadering pleiten. De eerste is dat de pro-Europese koers in de betrokken landen verre van vanzelfsprekend is. Dat geldt uiteraard allereerst voor Belarus. Ongetwijfeld behoort dit land – met zijn goed opgeleide arbeidskrachten, een ontwikkelde verwerkende industrie en ervaring met geavanceerde elektronische technologieën – samen met de Baltische republieken tot de meest gevorderde delen van de voormalige Sovjet-Unie. Gewezen kan ook worden op zijn betekenis als doorvoerland tussen

4) Gemeenschappelijke Strategie van de Europese Raad van 11 december 1999 ten aanzien van Oekraïne (1999/877/GBVB), in: ***Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen***, 23 december 1999, L 331.

Rusland en West-Europa: meer dan 60 pct. van de wederzijdse handel (waaronder Russische energieleveranties aan het Westen) verloop via Belarus. In de samenleving is een duidelijke wens aanwezig naar nauwere relaties met de westelijke buitenwereld.

Maar: na zijn onafhankelijkheid in 1991 en vooral de presidentswisseling van juli 1994 heeft Belarus zich in snel tempo tot een van de meest autoritair geregeerde landen van Europa ontwikkeld. Het regime van Loekasjenko heeft de staat naar eigen goeddunken ingericht, heeft de achtereenvolgende verkiezingen ingrijpend gemanipuleerd en heeft de oppositie, en in het algemeen de vrijheid van meningsuiting aan strenge banden gelegd. Wat betreft de mensenrechten voldoet het land bij lange na niet aan de Europese standaarden. Het kent nog steeds de doodstraf; ettelijke oppositieleiders zitten in de gevangenis, alwaar de toestanden erbarmelijk zijn. Het buitenlands beleid is sterk op Moskou gericht, dat jarenlang Belarus van uiterst goedkope energie heeft voorzien en producten opkocht tegen prijzen boven die van de wereldmarkt. In 1996 sloot Loekasjenko een verdrag over een unie met Rusland, die in zijn ogen zou moeten uitgroeien tot de 'Slavische Unie', waar ook Oekraïne deel van zou uitmaken. Tot dusver zijn deze plannen niet gerealiseerd. Weliswaar hebben beide partijen sinds 1998 herhaaldelijk hun oorspronkelijke voornemens bevestigd. Maar aan beide kanten bestaat de vrees dat een unie meer nadelen dan voordelen zal opleveren.

Zo loopt het project voor een monetaire unie keer op keer vast op het ongelijke karakter van de Russische en Wit-Russische economieën: terwijl Rusland, ondanks de vele tekortkomingen, duidelijk de eigenschappen bezit van een markteconomie, met een relatief onafhankelijke centrale bank, is in de Wit-Russische economie nog steeds de staat alomtegenwoordig. De centrale bank staat onder rechtsreeks toezicht van de president en heeft in de praktijk onder meer tot taak de verliezen van grote staatsondernemingen door het drukken van bankbiljetten aan te zuiveren. Een ander obstakel is dat Loekasjenko, ofschoon de initiatiefnemer van de unie, vreest dat dit proces tot overheersing vanuit Moskou zal leiden. Vandaar zijn verontwaardigde reactie toen president Poetin zomer 2002 opriep de inspanningen te verhogen. Ondertussen blijven de banden echter hecht, mede als gevolg van de nauwe taalverwantschap. De strijdkrachten zijn vrijwel geïntegreerd en langs de westgrens van Belarus zijn Russische troepencontingenten gestationeerd. De pro-Europese geluiden die Loekasjenko nu en dan laat horen zijn dan ook vermoedelijk vooral bedoeld om de positie tegenover Moskou te versterken en de indruk te wekken dat, behalve de Unie, ook nog andere opties worden overwogen.

Oekraïne lijkt op het eerste gezicht veel duidelijker op de EU georiënteerd. Zo heeft president Koetsjma de afgelopen jaren herhaaldelijk aangedrongen op een perspectief op het lidmaatschap, in het bijzonder tijdens zijn uitvoerige toespraak in het parlement in juni 2002.⁵ Deze had tot titel 'Europese keuze' en

5) Address of the President of Ukraine L. Kuchma to the Verkhovna Rada of Ukraine – European Choice: Conceptual Grounds of the Strategy of Economic and Social Development of Ukraine for 2002-2011. Tekst aangeleverd door ambassade van Oekraïne in Den Haag.

schetste een proces waarbij het land uiteindelijk in 2011 het volledig lidmaatschap deelachtig zal worden. Tegelijk mag echter duidelijk zijn dat het land nog steeds nauwe banden met Moskou onderhoudt, en dat er van sterke Russische invloeden sprake is. Zeker sinds de komst van Poetin, eind 2000, en de benoeming van ex-premier Tsjernomyrdin tot ambassadeur in Kiev is er in elk geval sprake van pogingen om de economische relaties te intensiveren en Oekraïne meer toegankelijk te maken voor Russische investeerders. Bij de planning van nieuwe Russische aardgasverbindingen met West-Europa heeft Moskou het land impliciet op zijn afhankelijke positie gewezen. Het land is voor 80 pct van zijn energiebehoeften aangewezen op goedkope Russische olie- en aardgasleveranties. Ook in politiek opzicht is van toenemende druk sprake geweest. In 1997 kwam een vriendschapsverdrag tot stand, gevolgd door Russische oproepen aan Kiev om zich bij de beoogde 'Slavische Unie' aan te sluiten. In 2001 sloten beide landen een 52-punten-akkoord over nauwere militaire samenwerking. Aan de vooravond van de parlementsverkiezingen van 31 maart 2002 liet Moskou duidelijk zijn voorkeur voor bepaalde politieke partijen blijken.

Er is in dit verband vaak opgemerkt dat de tegenstelling tussen voor- en tegenstanders van een Westelijke koers te maken heeft met de grote cultuurverschillen in het land. In het westen van Oekraïne zouden zich de 'pro-Westelijke', 'nationaal-bewuste' en 'hervormingsgezinde' krachten bevinden, in het oosten en op de Krim daarentegen de pro-Russische, socialistisch-communistische georiënteerde bevolkingsgroepen, onder welke zich een groot deel van de etnische Russen in Oekraïne bevindt. Deze 'horizontale' deling mag dan een zeker waarheidsgehalte hebben, met conclusies moet men echter voorzichtig zijn. Zo lijkt het wat voorbarig om, met Samuel Huntington, te stellen dat 'the civilization fault line' midden door het land loopt en dat Oekraïne 'could split along its fault lines into two separate entities'. De oostelijke helft zou volgens Huntington kunnen opgaan in Rusland.⁶

Onder meer de Duitse Oekraïne-expert Ernst Lüdemann heeft er op gewezen dat de meer relevante breuklijn verticaal loopt: de meerderheid van de elite is pro-Westers en hervormingsgezin, ongeacht regionale achtergrond. Daarentegen staat de meerderheid van de bevolking gereserveerd tegenover een pro-Westerse koers, overigens zonder dat er sprake is van een duidelijke oriëntatie op Rusland. Deze tendensen bestaan al geruime tijd. Zo bleek bij een opiniepeiling in 1995 dat 51% van de elite een Europese oriëntatie voorstond, tegen 24% van de bevolking als geheel. Het grootste deel van de bevolking was voor intensivering van de relaties met het GOS. Voorjaar 2003 werden vergelijkbare voorkeuren gemeten. De populariteit van het GOS had echter plaatsgemaakt voor een voorkeur voor Oost-Slavische samenwerking. Bijna de helft van het publiek (tegen 12,5% van de elite) vindt voorts dat de oostgrens met Rusland en Belarus opener moet zijn dan de westgrens.⁷

6) S. Huntington: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996, p. 165 en 167.

7) E. Lüdemann: 'Abschied von der "Multivektorialität"', in: *Ost-Europa*, augustus 2002.

Onder deze omstandigheden ligt het voor de hand dat Moskou zal blijven proberen een meer op Europa gerichte oriëntatie van Oekraïne af te remmen. Hierbij kan het ook duidelijk op een deel van het politieke spectrum rekenen. De communistische leider Symonenko wierp zich tijdens de parlementsverkiezingen van maart 2002 op als pleitbezorger van Russisch-Oekraïense vriendschap. Ook de socialisten onder Moroz hebben steeds op het belang van goede relaties gewezen.

Gevolg van dit alles is dat Oekraïne de afgelopen jaren steeds geprobeerd heeft de toenadering tot het Westen vergezeld te doen gaan van nauwere relaties met Rusland. Zo sloot het in 1997 zowel een akkoord met de NAVO (het Handvest over een Distinctief Partnerschap) als een vriendschapsverdrag met Moskou. Zeker op economisch gebied is de afhankelijkheid van Rusland groot gebleven. Weliswaar groeit het aandeel van de EU in de Oekraïense buitenlandse handel, maar mede door de omvangrijke energieleveringen is Rusland nog steeds de belangrijkste partner. Op militair gebied moet rekening gehouden worden met het feit dat Russische troepen, volgens de bestaande verdragen, nog tot 2017 op Oekraïens grondgebied gestationeerd blijven. Oekraïne ziet dan ook het doel van aansluiting bij Europa steeds als onderdeel van een breder evenwichtsbeleid, gericht op handhaving van zijn onafhankelijkheid. Dit gegeven – een toenadering tot Europa die vooral op grond van overwegingen van buitenlandse politiek gewenst wordt – impliceert tegelijk dat de samenhang met interne hervormingen slechts indirect aanwezig is. Terwijl enerzijds officiële uitspraken worden gedaan over het belang van een EU-toetredingsproces, blijft de belangstelling voor Westelijke waarden – parlementaire democratie, scheiding van machten, scheiding van overheid en bedrijfsleven, sociale markteconomie, respect voor mensenrechten – beperkt. Een groot deel van de elite beschouwt de autoritaire eigenschappen van het regime-Koetsjma als volstrekt verenigbaar met het streven naar EU-lidmaatschap.

De tweede overweging is dat bij voortzetting van het huidige EU-beleid de tegenstellingen tussen de (uitgebreide) Unie en de nieuwe buurlanden onvermijdelijk zullen toenemen. De nieuwe EU-oostgrens zal in de eerste plaats een grens zijn tussen rijkdom en armoede. De levensstandaard in Oekraïne bedraagt 15% van het huidige EU-gemiddelde. Aangenomen mag worden dat de investeringen in de nieuwe lidstaten de komende jaren een nieuwe stimulans zullen krijgen en dat die in de oostelijke buurlanden beperkt zullen blijven. Onder deze omstandigheden moet ook met groeiende dispariteiten langs de EU-oostgrens zelf worden gerekend. Dat tegelijk sprake zal zijn van grote verschillen wat betreft democratische ontwikkeling, behoorlijk bestuur, rechtspraak en bescherming van minderheden behoeft weinig toelichting. Geen van de nieuwe buurlanden beantwoordt aan de politieke criteria voor toetreding die door de EU-regeringsleiders tijdens de top van Kopenhagen, 1993, werden geformuleerd.

Voorzetting van het huidige beleid betekent ook dat na de toetredingsdatum de gemeenschappelijke EU-regels voor controle langs de buitengrenzen van kracht zullen worden. De nieuwe lidstaten hebben inmiddels de visumplicht ingevoerd voor burgers uit de voormalige Sovjet-republieken.

Voor de betrokkenen betekent dit in veel gevallen hoge kosten (Polen rekent \$12 voor een één-reis visum; wel heeft het beloofd voor burgers uit Oekraïne gratis visa te zullen invoeren)⁸ en vooral ook veel ongemak en tijdverlies. Na toetreding zullen de nieuwe lidstaten nog niet meteen lid van de Schengen-groep zijn, dit mede om technische redenen. De beoogde modernisering van het Schengen Information System – computer-netwerken voor uitwisseling van informatie over vermiste personen, vermoedelijke misdadigers en gestolen goederen – zal nl. op zijn vroegst pas in 2006 gereed zijn. Dit houdt in dat de grenscontroles langs de Duitse en Oostenrijkse grenzen nog jaren gehandhaafd zullen blijven.

Maar wél wordt van de toetreders verwacht dat ze vanaf mei 2004 de bepalingen van het Schengen-acquis volledig zullen uitvoeren. De EU-landen zijn dermate bezorgd over de komst uit het oosten van illegale migranten en georganiseerde misdadigers dat ze hier nauwlettend op zullen toezien. De afgelopen jaren zijn de hulpinspanningen op dit terrein dan ook aanzienlijk uitgebreid; grensovergangen werden op grote schaal gemoderniseerd en de grensbewakers kregen intensieve trainingen. Een deel van het personeel dat vroeger westgrenzen controleerde zal de komende tijd op oostelijke posten worden gestationeerd. 'Dat zal dan een echt oostfront worden', verklaart de directeur van het douanekantoor in Przemysl tegenover het Poolse weekblad *Polityka*.⁹ De toetreders zelf hebben met het nodige plichtsbesef aan al deze maatregelen meegewerkt. Ook zij zijn immers bezorgd over de ongehinderde komst van twijfelachtige elementen via hun oostgrens. De talrijke hulp gelden hebben ze dankbaar als bijdrage aanvaard. Na toetreding wordt deze hulp trouwens gecontinueerd. De top van Kopenhagen, eind 2002, stelde voor de eerste twee jaar na toetreding een extra 860 miljoen euro ter beschikking.

Over de voor- en nadelen van de introductie het Schengen-acquis langs de EU-oostgrens is inmiddels veel geschreven. Zelf concludeerde ik in een Clingendael-studie over de Poolse oostgrens in 2002 onder meer dat een dergelijke stap de relatie met de oosterburen niet onaanzienlijk zou kunnen belasten, en dat het zeer de vraag was of problemen van smokkel, migratie en misdaad via betere controle oplosbaar waren.¹⁰ Judy Batt is inmiddels tot nog pregnantere slotsommen gekomen. Zij meent dat de Schengen-regels averechts zullen werken. Door het veroorzaken van nieuwe delingen kan de EU-uitbreiding het wederzijds vertrouwen ondermijnen. 'What is more, EU enlargement could stunt or even reverse the many positive cross-border developments – political, economic, cultural that have taken place since the collapse of communism in 1989.'¹¹

8) *Rzeczpospolita*, 13 januari 2004.

9) *Polityka*, 15 november 2003, p. 43.

10) J.W. van der Meulen: *De Poolse oostgrens vóór en na de EU-uitbreiding* Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, 2002, p. 32 en 33.

11) J. Batt: *The EU's new borderlands*. Londen: Centre for European Reform, 2003, p. 9.

De derde reden voor groter activisme is de groeiende bezorgdheid over het instabiele karakter van de nieuwe buurlanden, een bezorgdheid die mede gezien kan worden tegen de achtergrond van de grotere Westerse waakzaamheid na de aanslagen van september 2001. Anders dan de Centraal-Europese landen, die sinds 1918 onafhankelijk zijn geweest (zij het niet onafgebroken binnen dezelfde grenzen), gaat het in het geval van Belarus, Oekraïne en Moldavië om volstrekt nieuwe creaties. Terwijl over de cohesie van sommige Centraal-Europese landen al zorgen zijn geuit, bestaan deze in nog veel sterkere mate ten aanzien van de oosterburen. Een nationale identiteit ontbreekt – zeker in Moldavië, dat sinds 1992 de facto uit twee delen bestaat en dat aanvankelijk in Roemenië leek te zullen opgaan. In Oekraïne prefereert een belangrijk deel van de bevolking het gebruik van het Russisch boven dat van het Oekraïens, en heeft president Koetsjma uitspraken gedaan over de wenselijkheid van het Russisch als tweede taal. Belarus heeft weliswaar een eigen taal (zo schreef de romancier Vasil Bykau in het Wit-Russisch), maar het regime heeft er veel aan gedaan om de nationale eigenheid te onderdrukken. Bykau overleed onlangs in zelfgekozen ballingschap. De na de onafhankelijkheid geïntroduceerde wit-rood-witte vlag is inmiddels verboden en werd vervangen door de Wit-Russische vlag uit het Sovjet-tijdperk.

Net als in de landen aan de westelijke zijde van de aanstaande EU-buitengrens vormen de samenlevingen in Belarus, Oekraïne en Moldavië een gecompliceerd samenstel van etnische en religieuze meerderheden en minderheden. In het bijzonder de 400.000 Polen in Belarus (vrijwel allen rooms-katholiek) bevinden zich in een precaire positie, wat de relatie van Belarus met het westelijke buurland uiteraard extra belast. Mede door het gebrek aan nationale identiteit en de aanwezigheid van minderheden staan de bestuursstelsels in deze landen in het teken van centralisatie. De weigering om regio's en gemeenten een betekenisvolle mate van democratisch zelfbestuur te geven, kan een extra bron van spanningen vormen. Duidelijk is verder dat de instabiele en slecht bestuurdde samenlevingen een terrein vormen waar zowel schaduw economieën als georganiseerde misdaad makkelijk spel hebben.

Zoals Hoge Vertegenwoordiger Solana het formuleerde in zijn strategiedocument voor het Europees veiligheidsbeleid: 'Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organised crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe.' Ook hij benadrukte om deze reden het belang van nauwere politieke en economische samenwerking met de aanstaande oosterburen, alsmede van het vinden van oplossingen voor hun politieke problemen.¹²

Een nieuw initiatief van de EU

Al deze overwegingen zijn voor de Europese Commissie aanleiding geweest om met een nieuw initiatief te komen. Onder de titel 'De grotere Europese

12) J. Solana: *A Secure Europe in a Better World*. European Council, Thessaloniki 20/06/2003.

nabuuerschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden' verscheen op 11 maart 2003 een Mededeling aan Raad en Europees Parlement.¹³ Hierin werd de uitbreiding niet alleen als belangrijk aangeduid voor de EU intern, maar ook als een stimulans voor de externe relaties: 'Buiten de EU-grenzen zal de uitbreiding de politieke en economische betrekkingen met andere delen van de wereld een nieuw profiel geven.' De buurlanden werden in dit verband 'essentieel belangrijke partners' genoemd 'voor het aan beide zijden opvoeren van de productie, de economische groei en de buitenlandse handel, het tot stand brengen van een grotere ruimte met politieke stabiliteit en rechtszekerheid, en het bevorderen van de uitwisseling van menselijk kapitaal, ideeën, kennis en cultuur'. De EU beschouwde het als haar 'plicht' maatregelen te nemen 'om de regionale en subregionale samenwerking en integratie te bevorderen'. Dit was een belangrijke voorwaarde om de gewenste politieke stabiliteit en economische ontwikkeling te bevorderen.

In eerste instantie was het initiatief bedoeld voor de landen in Oost-Europa die aan de EU zouden gaan grenzen. De notitie van commissaris Chris Patten en Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana over 'Wider Europe', 7 augustus 2002, die de aanzet voor de Mededeling van de Commissie vormde, handelde voornamelijk over Oekraïne, Belarus en Moldavië.¹⁴ De EU-ministers van buitenlandse zaken namen op hun bijeenkomst van 19 en 20 november 2002 deze prioriteitstelling over. De tekst van de Mededeling spreekt echter uitdrukkelijk ook van de zuidelijke mediterrane landen, dus van de landen aan de zuidkust van de Middellandse Zee. In al deze gevallen gaat het, volgens de Mededeling, om landen die 'op dit ogenblik niet het vooruitzicht op lidmaatschap van de EU' hebben. Dit houdt in dat niet alleen Roemenië, Bulgarije en Turkije, maar ook de landen van de Westelijke Balkan buiten het project vallen. In het oosten is het initiatief dus gericht op Belarus, Moldavië, Oekraïne en de Russische Federatie. In het mediterrane gebied richt het zich op Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Bezette Palestijnse gebieden, Syrië en Tunesië. Het zicht op het geografisch bereik van het initiatief wordt er niet helderder op als we zien dat de taakgroep van de Commissie die hiermee belast is, onder leiding staat van Commissaris Günter Verheugen, die verantwoordelijk is voor de uitbreiding. Daarentegen ressorteren de landen van de Westelijke Balkan, die wél uitzicht hebben op lidmaatschap, onder de Commissaris voor de externe betrekkingen Patten.

Nabuurschapsaangelegenheden, aldus de Mededeling, dienen te worden beschouwd als volledig losstaand van eventuele vooruitzichten op toetreding tot de EU. Wél stelt de Commissie voor om alle buurlanden uitzicht te geven op deelname aan de interne EU-markt, en verder integratie en liberalisering ter bevordering van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Voorwaarde is dat er concrete voortgang is gemaakt met politieke, economische en institutionele hervormingen. In het bijzonder wordt gesproken van 'aanpassing van de wetgeving aan het acquis'. Wanneer een land dit niveau

13) Zie noot 1.

14) De notitie werd niet openbaar gemaakt.

bereikt heeft, aldus de Commissie, dan staat het zo dicht mogelijk bij de EU zonder hier lid van te zijn.

Vervolgens noemt de Mededeling een aantal krachtlijnen waaruit de aanpak 'zou' kunnen bestaan:

- Uitbreiding van de interne markt en regelgevingsstructuren, met het acquis als model. Verwezen wordt ook naar het door de EU samen met Rusland opgezette initiatief voor een Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte (GEER).
- Preferentiële handelsbetrekkingen en openstelling van de markt.
- Vooruitzichten inzake legale migratie en verkeer van personen. In het bijzonder wijst de Commissie op een gebruiksvriendelijk systeem voor het kleine grensverkeer.
- Versterkte samenwerking om gemeenschappelijke bedreigingen van de veiligheid te voorkomen en te bestrijden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de drugshandel, mensenhandel, migrantensmokkel, fraude, namaak, witwassen van geld en corruptie. Ook inspanningen om de grensoverschrijdende verontreiniging aan te pakken vallen onder deze paragraaf.
- Grotere politieke betrokkenheid van de EU in conflictpreventie en crisisbeheer. Onder meer zou de EU een actievere rol moeten spelen om de regeling van het geschil over Trans-Dnjestrïe te vergemakkelijken.
- Grotere inspanningen ter bevordering van de mensenrechten, van de culturele samenwerking en van het wederzijds begrip.
- Integratie in de vervoers-, energie- en telecommunicatienetwerken en in de Europese Onderzoeksruimte.
- Nieuwe instrumenten voor het bevorderen en beschermen van investeringen.
- Steun voor integratie in het mondiale handelssysteem, in het bijzonder toetreding tot de WTO.
- Meer en beter op de behoeften afgestemde bijstand. Onder meer zou de Commissie overwegen of een nieuw nabuurschapsinstrument in het leven kan worden geroepen, ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking.
- Nieuwe financieringsbronnen, in de vorm van een grotere inzet van de internationale financiële instellingen.

Uitvoering van deze initiatieven kan uiteindelijk tot een stelsel van betrekkingen leiden dat te vergelijken valt met de Europese Economische Ruimte. Voorwaarde is dan wel dat de nieuwe buren aanzienlijk verdergaande verplichtingen op zich nemen, in het bijzonder wat aanpassing van hun wetgeving aan het Gemeenschapsrecht betreft. De Commissie onderstreept verder dat, hoewel alle betrokken landen dezelfde mogelijkheden worden geboden, in de praktijk van differentiatie sprake zal zijn. Anders gezegd: 'Nieuwe voordelen zouden alleen mogen worden verleend naargelang de partnerlanden op het gebied van politieke en economische hervormingen

vooruitgang hebben geboekt.’ In deze context wordt het opstellen van landenspecifieke en/of regionale actieplannen voorgesteld. Dit zouden politieke documenten moeten zijn, waarin de huidige en toekomstige werkzaamheden op alle gebieden waarop de EU de betrekkingen met haar burens onderhoudt, worden gebundeld, teneinde duidelijk de overkoepelende strategische beleidsdoelen en ijkpunten vast te stellen waar de vorderingen over verschillende jaren aan kunnen worden getoetst. Deze ijkpunten, aldus de Mededeling, zouden waar mogelijk in nauwe samenwerking met de partnerlanden gedefinieerd moeten worden.

De actieplannen zouden in drie stappen opgesteld en uitgevoerd kunnen worden:

- 1** In het kader van de bestaande overeenkomsten moet een dialoog plaatsvinden over de successen en tekortkomingen van de hervormingen tot dusver.
- 2** Commissie en lidstaten stellen een actieplan op, dat vervolgens door EU en de betrokken partner worden goedgekeurd.
- 3** Jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het actieplan.

Wat opvalt in de Mededeling is dat er sprake is van een duidelijke breuk met het tot dusver gevoerde beleid om Europese landen die succesvol politieke en economische hervormingen hebben doorgevoerd, te belonen met het lidmaatschap – althans indien zij hiervoor belangstelling tonen. Deze lijn werd onder meer nog gevolgd bij de totstandkoming van het Stabiliteitspact voor Zuid-Oost-Europa, in juni 1999. Eind 1999 kreeg voor het laatst een land de status van kandidaat-lid, nl. Turkije. Dit besluit ontmoette echter dusdanig veel kritiek, en is tot op de huidige dag dermate omstreden, dat de EU stilzwijgend heeft besloten geen nieuwe landen meer als kandidaat te accepteren. De Unie, zo wordt vaak geredeneerd, is door het huidige uitbreidingsproces al overbelast. Het inpassen van de relatief arme landen van Midden-Europa moet nog gaan beginnen. Pogingen om de besluitvorming te stroomlijnen en het stelsel van landbouw- en structuurfondsen te hervormen hebben tot dusver weinig succes gehad, waardoor mag worden betwijfeld of een EU met 25 lidstaten behoorlijk kan functioneren. ‘In een EU-25 wordt de idee van ‘Europese eenheid’ een illusie; in een EU-30+ wordt het een farce’, aldus een recent commentaar uit de wetenschappelijke hoek.¹⁵ Met de perspectieven die zijn geboden aan Bulgarije, Roemenië, Turkije en de Westelijke Balkan heeft de EU vermoedelijk meer verantwoordelijkheden op zich genomen dan zij aankan. Beloften aan landen als Oekraïne zouden daarom onverantwoord zijn.

Hier komt nog bij dat het bieden van een toetredingsperspectief aan de oosterburen de relaties met Moskou zal belasten. ‘De toelating van Oekraïne zou het isoleren van Rusland inhouden’, stond in een gezamenlijk rapport van

15) P. van Ham: ‘Uitbreiding van EU en NAVO: een spel zonder grenzen?’ In: *Internationale Spectator*, januari 2003, p. 2.

de Duitse en Franse ministers van buitenlandse zaken in 2000.¹⁶ Immers, Rusland heeft geen belangstelling voor het EU-lidmaatschap, omdat het zulks niet kan rijmen met zijn status als grote mogendheid. Tegelijk: hoewel het inmiddels de onafhankelijkheid van Oekraïne heeft geaccepteerd, tracht het nog steeds het land binnen zijn invloedssfeer te houden. Zo verzet het zich tegen de definitieve vaststelling van zijn grenzen met de GOS-buurlanden, waaronder Oekraïne. Omdat toetreding van Oekraïne tot de EU slechts mogelijk lijkt na een machtswisseling in Kiev en het aan het bewind komen van – door Moskou gewantrouwde – democratisch gezinde oppositiepartijen, is ook hier van een dilemma sprake. Van belang is verder dat Rusland door een aantal EU-landen gezien wordt als een belangrijke partner bij de totstandkoming van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, dat in de ogen van deze lidstaten een ‘multilateraal’ tegenwicht tegen het Amerikaanse ‘unilateralisme’ moet bieden. Er heerst dus in deze kringen een sterke neiging om met Russische bezwaren rekening te houden.

Er zijn echter goede redenen om de betrokken buurlanden althans een perspectief op lidmaatschap te bieden. In de eerste plaats zegt artikel 49 van het EU-verdrag dat elke Europese staat kan verzoeken lid te worden. Indien een aanvraag binnenkomt is doorslaggevend of de applicant aan de politieke en economische criteria aan toetreding voldoet, en niet het antwoord op de vraag of de EU tegen nóg meer leden bestand is. Evenmin pleegt bij EU-besluitvorming de opvatting van Moskou te zegevieren. Een tweede reden is dat het, zonder het perspectief van toetreding, weinig zinvol is om de nieuwe buurlanden te vragen de EU-wet- en regelgeving over te nemen. Natuurlijk heeft de Commissie gelijk met haar stelling dat het hier gaat om een ‘goed uitgewerkt model’ voor functionerende markten. Overname van het acquis vergt echter zware offers, zowel van de samenleving als van het bestuurlijk apparaat. Het jarenlange toetredingsproces van de Centraal-Europese landen heeft dit genoegzaam duidelijk gemaakt. En als de beloning slechts had bestaan uit ‘participatie in de interne markt’, zouden landen als Polen en Hongarije vermoedelijk nooit aan deze onderneming zijn begonnen. Benadrukt moet verder worden dat zeker niet alle EU-regeringen tegenstander zijn van het bieden van een perspectief. In het bijzonder de Zweedse premier Persson heeft de afgelopen jaren regelmatig gewezen op het feit dat een ‘onafhankelijke, democratische, stabiele en welvarende Oekraïne’ van groot strategisch belang voor de EU is, en dat daarom de mogelijkheid van toetreding serieuze aandacht verdient.¹⁷ Daarentegen heeft onder meer Nederland er steeds op aangedrongen dat de EU duidelijk aangeeft dat het Nabuurschaps-initiatief losstaat van de kwestie van lidmaatschap. Het streven naar intensivering van betrekkingen mag niet het begin betekenen van een dynamiek die uiteindelijk tot toetreding leidt, luidt onverminderd het Nederlandse standpunt.

16) Auswärtiges Amt./Planungsstab/Ministère des Affaires Étrangères. Centre d’analyse et de prévision: Ein Europa mit dreissig und mehr Mitgliedern. Gemeinsame deutsch-französische Studie (November 1998-Juni 2000).

17) *Rzeczpospolita*, 16 oktober 2002.

De suggestie van een stelsel van betrekkingen dat te vergelijken valt met de Europese Economische Ruimte (EER) maakt de toekomst er niet aantrekkelijker op. De EER was destijds bedoeld om een netwerk te bieden waarin EU- en EVA-landen tezamen zouden kunnen functioneren. Inmiddels zijn echter de meeste vroegere lidstaten van de EVA (Europese Vrijhandels Associatie) tot de Unie toegetreden; de bestaande constructie biedt dan ook slechts onderdak aan IJsland, Noorwegen en Liechtenstein. Het gaat hier om landen die wel EU-lid zouden kunnen worden, maar het niet willen. Bij de nieuwe burens ligt de zaak precies omgekeerd. Overigens heeft de EER zelfs voor een anders zo gevoeglijk land als Liechtenstein weinig aantrekkelijks meer. Liechtenstein heeft onlangs geweigerd om, tezamen met IJsland en Noorwegen een akkoord te sluiten over de uitbreiding van de EER met de Centraal-Europese EU-toetreders. Aanleiding is vooral het conflict tussen koning Hans Adam II met Tsjechië en Slowakije over de onteigening van koninklijke bezittingen aldaar, na 1945.¹⁸ Het heeft bovendien zijn irritatie kenbaar gemaakt over het feit dat de ingrijpende verdragsmatige veranderingen die de EU in de loop der jaren '90 heeft doorgemaakt, niet zijn doorgeleid naar de EER; dit zou immers verdragswijzigingen nodig hebben gemaakt. Gevolg is dus dat de EER een steeds kleiner deel van de mogelijke relaties met de EU afdekt.¹⁹

De verwijzing in de Mededeling naar het door de EU samen met Rusland opgezette initiatief voor een Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte (GEER) opent al evenmin aangename perspectieven. De GEER is één van de vier ruimtes waar EU en Rusland, blijkens de besluiten van de EU-Rusland top van 31 mei 2003, in het kader van de partnerschapsovereenkomst van 1997 naar streeft. (De overige ruimtes zijn die voor interne veiligheid, externe veiligheid en onderzoek/onderwijs en cultuur.) Overigens blijkt hieruit dat er geen nieuw instrument nodig is om zo'n ruimte tot stand te brengen: de partnerschapsovereenkomst is kennelijk al toereikend hiervoor. Een in 2001 benoemde High Level Group onder de gemeenschappelijke leiding van vice-premier Kristenko en EU-commissaris Patten stelde een concept voor de GEER op, dat op 6 november 2003 aan de EU-Rusland top in Rome werd voorgelegd. Het doel, dat in etappes tot stand zal moeten komen, is vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Maar aangezien Rusland nog geen lid van de Wereld Handelsorganisatie (WHO) is, en het nieuwe samenwerkingsverband in overeenstemming met de WHO-regels zal moeten functioneren, zal de start van de Ruimte nog wel enige tijd op zich laten wachten. Voorlopig is het enige effect van het plan gelegen in zware druk van Moskou op de EU om het Russische toetredingsproces tot de WHO te versnellen. Een van de struikelblokken zijn de lage binnenlandse energieprijzen, die Russische exportproducten een ontoelaatbaar concurrentievoordeel opleveren. Ook in het geval van een Russisch WHO-lidmaatschap zal de GEER echter een project van lange adem blijven. De operatie is dan ook al aangeduid

18) *Het Financieele Dagblad*, 21 oktober 2003.

19) E.D. Stratenschulte: 'Das Brüsseler Illusionstheater – zu Gast in Osteuropa', in: *Ost-Europa*, juni 2003, p. 772 en 773. Zie ook D. Kneipp en E.D. Stratenschulte (eds.): *Staatenkooperation in der EU und darüber hinaus*. Opladen, 2003, p. 131.

als 'het plakken van etiketten op lege flessen'. Ook EU-commissaris Verheugen is weinig vleidend in zijn oordeel geweest. Over de stand van de EU-Rusland relaties merkte hij onlangs op: 'We hebben zeer vele actieplannen, maar nauwelijks acties. We koesteren visies, maar komen nauwelijks tot daden.'²⁰

Actieplannen zijn ook een belangrijk onderdeel van de Mededeling. Oost-Europakenner Heinz Timmermann noemt het de 'wichtigste Innovation' van het hele initiatief.²¹ De Raad betitelde de actieplannen als een 'politiek sleutelinstrument'. Het gaat hier om landenspecifieke en/of regionale beleidsdocumenten, waarin de huidige en toekomstige werkzaamheden op alle gebieden waarop de EU betrekkingen met haar burenen onderhoudt, worden gebundeld. Op deze wijze, zo is de bedoeling, kunnen met de gewenste duidelijkheid 'de overkoepelende strategische beleidsdoelen en ijkpunten' worden vastgesteld waaraan de vorderingen over verschillende jaren kunnen worden getoetst. Ijkpunten, zo stelt de Mededeling verder, verschaffen de partnerlanden meer voorspelbaarheid en zekerheid dan de 'conditionaliteit' die eerdere beleidsinstrumenten kenmerkte. De Commissie bepleit voorts een jaarlijkse voortgangsrapportage, kennelijk geïnspireerd door de ervaringen met de Centraal-Europese kandidaat-lidstaten de afgelopen jaren. (Wellicht om deze reden kreeg Commissaris Verheugen, belast met de uitbreiding, de leiding van de taakgroep toegewezen.) Niet genoeg kan echter worden onderstreept dat de jaarlijkse publicatie van deze rapporten in de Centraal-Europese landen telkenmale op grote irritatie, zo niet verontwaardiging en onbegrip stuitte. Nogmaals: de vooruitzicht van het lidmaatschap, en het besef geen andere keus te hebben dan aan de verlangens van de Commissie te voldoen, stimuleerde de volgzzaamheid. Deze prikkel ontbreekt echter in het geval van de nieuwe burenen.

Een ander punt is dat de jaarlijkse voortgangsrapporten wat betreft het bieden van 'voorspelbaarheid en zekerheid' soms schromelijk tekortschoten. Zo werden de passages over de bescherming van nationale minderheden gekenmerkt door het gebruik van criteria waar geen internationale rechtsbasis voor bestaat, werden bepaalde beleidslijnen al na enkele jaren door tegengestelde beleidslijnen vervangen en golden voor sommige kandidaten principes waar andere kandidaten weer niet aan hoefden te voldoen.²² Het enthousiasme over actieplannen zal ook daarom bij de nieuwe burenen gering zijn omdat de Mededeling bepaalt dat het opstellen ervan het werk zal zijn van Commissie en lidstaten. De rol van de buurlanden in deze fase blijft beperkt tot het recht om de voor hen bedoelde plannen goed te keuren.

20) Geciteerd door C. Meier: *Nach der Dumawahl. Zur Gestaltung der Partnerschaft EU-Rusland*. Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 54, 2003, p. 2.

21) H. Timmermann: *Die EU und die 'Neuen Nachbarn' Ukraine und Belarus*. Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003., p. 10.

22) J.W. van der Meulen: 'Europese minderhedenpolitiek in Centraal-Europa is nog verre van optimaal', in: *Civis Mundi*, januari 2004, p. 18-24.

Grensoverschrijdende samenwerking

De Mededeling gaf verder aan dat de EU-uitbreiding een goede aanleiding was om een nieuw nabuurschapsinstrument in het leven te roepen, dat gericht moest zijn op het bevorderen van samenwerking in de grensregio's. Er zouden maatregelen moeten komen 'gericht op het degelijke functioneren en het veilige beheer van de toekomstige oostelijke en mediterrane grenzen, de bevordering van duurzame economische en sociale ontwikkeling in de aangrenzende regio's, en grensoverschrijdende, regionale en transnationale samenwerking'. Het nieuwe instrument zou ook kunnen helpen 'nieuwe scheidslijnen in Europa te vermijden, en stabiliteit en voorspoed binnen en buiten de nieuwe grenzen van de Unie te bevorderen'. Benadrukt werd verder dat grensoverschrijdende culturele banden een extra betekenis krijgen in de nabuurschapscontext. De Commissie kwam vervolgens in juli met een Mededeling hierover.²³

De inhoud kan moeilijk verrassen. Terecht brengt de Commissie in herinnering dat er in Centraal- en Oost-Europa al ruim tien jaar pogingen zijn gedaan om grensoverschrijdende samenwerking in de regio te bevorderen. Een van de struikelblokken is steeds de materiële armoede in de betrokken gebieden geweest, die gemaakt heeft dat zonder hulpfondsen geen deugdelijke samenwerking ontwikkeld kan worden. De EU is dan ook al in een vroeg stadium bijgesprongen; de hierbij ingezette instrumenten, waar onderling verschillende verordeningen op van toepassing waren, weken echter sterk van elkaar af.²⁴ Zo dient ter ondersteuning van samenwerking tussen lidstaten en buurlanden het communautair initiatief INTERREG. Echter, hoewel dit instrument is opgezet in het kader van de EU-structuurfondsen, kunnen deze fondsen niet worden ingezet in gebieden buiten het grondgebied van de lidstaten. Met andere woorden: voor INTERREG-programma's aan de EU-buitengrens is een afzonderlijke financieringsbron nodig voor activiteiten die plaatsvinden in het buurland. Voor kandidaat-lidstaten dienden de afgelopen jaren de PHARE-CBC programma's. (CBC staat voor Cross-border Cooperation.) Deze waren zowel bedoeld voor samenwerking met EG-lidstaten als voor samenwerking tussen toetredingslanden onderling. Dit instrument, op zijn beurt, kon weer niet gebruikt worden voor activiteiten in landen die niet tot de toetreders behoorden. Zo is op voormalige Sovjet-republieken als Oekraïne het TACIS-CBC programma van toepassing.

De Commissie constateert als gevolg hiervan aanzienlijke tekortkomingen bij de samenwerking langs de buitengrenzen. Er is sprake van fundamenteel verschillende systemen die van toepassing zijn op het financieel beheer van de communautaire middelen, met verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor de Commissie en de nationale, regionale of lokale autoriteiten. Problemen vloeien met name voort uit de slechte onderlinge afstemming van financieringsmiddelen, het programmeringsproces, de selectie van projecten (afzonderlijke

23) ***De weg effenen voor een nieuw nabuurschapsinstrument.*** Brussel: Mededeling van de Europese Commissie, 1 juli 2003, COM (2003) 393.

24) J.W. van der Meulen: 'Euregions in Central Europe: The Polish Experience', in: ***Yearbook of European Studies***, 11, p. 105-107.

beoordelings- en selectieprocessen en besluitvormingsprocedures), de tenuitvoerlegging van projecten (verschillende regels voor interne en externe aanbestedingsprocessen), en de verschillende procedures voor rapportage, monitoring en evaluatie.

Om in dit alles verbetering in te brengen heeft de Commissie een twee-fasenbenadering voorgesteld, rekening houdend met het feit dat tot 2006 de financiële middelen voor verschillende instrumenten vrijwel geheel zijn vastgelegd. In de periode 2004-2006 zal dus vooral worden voortgebouwd op gemaakte vorderingen bij de coördinatie van verschillende instrumenten. Zo is er verbetering gekomen in de afstemming van INTERREG en PHARE-CBC, alsmede in de coördinatie van INTERREG en TACIS-CBC, nl. aan de Russisch-Finse grens. Bedoeling is vooral dat in deze periode nabuurschapsprogramma's voor de buitengrenzen van de grotere Unie worden geïntroduceerd. Deze zullen betrekking hebben op een wijde reeks van onderwerpen die ook al in de Mededeling over de grotere nabuurschap werden genoemd: bevordering van duurzame sociale en economische ontwikkeling in de grensgebieden, samenwerking bij gezamenlijke problemen (milieu, gezondheid, georganiseerde misdaad), streven naar efficiënte en veilige grenzen, en bevordering van contacten tussen lokale gemeenschappen. Genoemd worden verder zaken als infrastructuurvoorzieningen in de vervoerssector, de milieusector, bij grensovergangen en voor elektronische communicatie; investeringen in economische en sociale cohesie etc. Het nieuwe van de programma's zal tevens gelegen zijn in gezamenlijk aanvraag- en selectieprocedures. Er wordt echter in dit stadium niet voorzien in nieuwe financiële regels, omdat binnen de Unie nog steeds een beroep wordt gedaan op de structuurfondsen en daarbuiten op externe middelen.

Voor de periode na 2006 zal een nieuw nabuurschapsinstrument gaan gelden, dat aan weerszijden van de EU-buitengrens op dezelfde voet moet kunnen opereren. Bestaande restricties met betrekking tot waar, en op welke wijze de financiële middelen gebruikt kunnen worden, zullen volgens de Commissie dan wegvallen. Voor het oplossen van de juridische en budgettaire problemen in verband met de integratie van interne en externe financieringsacties van de EU, blijkt de Commissie overigens nog geen oplossing te hebben.

Te vrezen valt verder dat, zelfs als dit soort vraagstukken zijn opgelost en er een nieuw instrument tot stand komt, de grensoverschrijdende samenwerking langs de EU-buitengrenzen een zaak van lange adem wordt. Om te beginnen gaat het om gebieden die in de periode van centrale planning ernstig werden verwaarloosd; gevolg is dat er sprake is van zeer lage levensstandaarden, ontvolking, een ernstig tekortschietende infrastructuur en relatief hoge criminaliteit. Omdat de communistische machthebbers de onderlinge grenzen zo veel mogelijk dicht hielden, ontbreekt het bovendien vaak aan essentiële infrastructurele verbindingen tussen de deelnemende landsdelen. Een andere oorzaak van het gebrekkig functioneren van euregio's als 'Karpaten' en 'Bug' is het afgelopen decennium steeds geweest de onvoldoende mate van decentralisatie aan beide zijden van de grens. Gemeenten en provincies waren met te weinig bevoegdheden en financiële middelen toegerust om

grensoverschrijdende samenwerking aan te kunnen. Inmiddels is in de kandidaat-lidstaten, met hulp van de EU, hier enige verbetering in gebracht. Er bestaat echter geen algemeen aanvaard EU-decentralisatiemodel, dus ook regio's binnen de toetredende landen vertonen op dit terrein nog steeds grote verschillen. Maar zeker aan de oostzijde van de buitengrens is op dit gebied nauwelijks voortgang gemaakt en krijgen lokale besturen van hun centrale regering nauwelijks enige bewegingsvrijheid.

Hier komt nog bij dat centrale regeringen in Midden- en Oost-Europa experimenten met grensoverschrijdende samenwerking vaak met wantrouwen bezien. Zo meenden de regeerders in Slowakije en Roemenië in de jaren '90 dat de euregio 'Karpaten' een poging van Hongaarse zijde was om het separatisme te bevorderen van naburige regio's met een omvangrijk Hongaars bevolkingsdeel. Het omgekeerde heeft zich overigens ook voorgedaan: president Milosevic was een groot voorstander van deelname van de deels door Hongaarsstaligen bewoonde Vojvodina aan de euregio DKMT, die Hongaarse, Roemeense en Servische grensgebieden omvatte. Zijn hoop was dat via dit verband economische sancties ontdoken konden worden! Na zijn vertrek zijn de spanningen tussen Vojvodina en Belgrado weer toegenomen en vrezen de nieuwe regeerders in Servië dat een eventueel succes van DKMT een het streven naar zelfstandigheid in Kosovo en Montenegro verder zal aanwakkeren. Een geduchte remmende factor is ook het heersende wantrouwen tussen bevolkingsgroepen aan weerszijden van de EU-buitengrens, die de afgelopen eeuwen vaak bloedige conflicten met elkaar hebben uitgevochten. Zeker geldt dit voor Polen en Oekraïners. Over zaken als de restauratie van een Pools soldatenkerkhof bij Lviv, daterend uit de periode kort na de Eerste Wereldoorlog, komen zij nog steeds met elkaar in conflict. Tegelijk is het toetredingsproces eveneens een remmende factor geworden. Terwijl de kandidaat-landen een opmerkelijke economische groei doormaken, stagneert de ontwikkeling in de oostelijke buurlanden. De toenemende economische verschillen hebben weliswaar geleid tot een levendig informeel grenshandelsverkeer, maar vormen een struikelblok voor de meer gereguleerde vormen van economisch contact. De EU staat hier dus voor moeilijke taken. Duidelijk is dat boekhoudkundige ingrepen zoals stroomlijning van de hulpfondsen bij lange na niet toetreikend zullen zijn. Duidelijk is ook dat bestuurders in Midden- en Oost-Europa vaak betwijfelen of de EU tot een wezenlijke bijdrage in staat is. Regelmatig wijzen ze op het gebrek aan kennis in 'Brussel', over de veelheid aan instanties die zich met het proces bezighouden, en vooral ook op fouten die in het verleden begaan zijn. Een voorbeeld dat steeds genoemd wordt is de nadruk die de EU zo'n tien jaar geleden legde op het belang van regionale economische integratie, om vervolgens tot de ontdekking te komen dat ettelijke bilaterale en multilaterale vrijhandelsovereenkomsten die werden afgesloten, strijdig waren met de EG-regels voor handel met 'derde landen'. Dat zeker de landen beoosten de EU-buitengrens de gemoderniseerde grensbewaking en de introductie van de visumplicht ervaren als een extra belemmering over grensoverschrijdend contact, mag duidelijk zijn.

Maar zeker wat betreft dit laatste punt kan de EU veel doen om de pijn te verzachten. In de Mededeling over de grotere Europese nabuurschap wijst de Commissie erop dat het van belang is dat de nieuwe buitengrens geen belemmering zal vormen voor 'commerciële, sociale en culturele uitwisseling noch voor de regionale samenwerking'. Ook de betekenis van legale immigratie wordt in de Mededeling erkend. Het stuk pleit daarom voor een beleid waarbij visa voor langere duur worden ingevoerd. Het beschouwt verder een efficiënt en gebruiksvriendelijk systeem voor het kleine grensverkeer als een essentieel element van elk beleid inzake regionale ontwikkeling. De EU onderzoekt op dit ogenblik dan ook methoden om het overschrijden van de buitengrenzen te vergemakkelijken voor 'bona-fide-onderdanen uit derde landen die in de grensgebieden leven en rechtmatige en geldige redenen hebben om de grens regelmatig te overschrijden en die geen bedreiging vormen voor de veiligheid'. Uit deze formulering blijkt echter wel dat scherpe controle een basiselement zal blijven in het grensbeheer. De nieuwe lidstaten staan trouwens voor vergelijkbare dilemma's. Ook zij willen graag de grenzen openhouden; maar hun angst voor de binnenkomst van criminele elementen en illegale immigranten is zo mogelijk nog groter dan die van de oude lidstaten. Hun inspanningen bij het bouwen, bemannen en inrichten van nieuwe grensposten zijn dan ook zonder meer indrukwekkend te noemen. Zo heeft Polen – met eigen financiële middelen – sinds 1997 22 nieuwe grensovergangen aangelegd.²⁵

Nieuwe terreinen van samenwerking

Zoals opgemerkt voorzien de EU-partnerschapsovereenkomsten met nieuwe buurlanden niet in samenwerking op de terreinen van justitie/binnenlandse zaken en veiligheid/defensie buitenlandse zaken. De Grotere-nabuurschapsstrategie beoogt hier verandering in te brengen. Zo wil de Commissie 'prioriteit' geven aan gemeenschappelijke bestrijding van gevaren van de veiligheid, waaronder internationaal georganiseerde misdaad. 'Bijzondere aandacht' moet worden besteed aan drugshandel, mensenhandel, migrantensmokkel, fraude, namaak, witwassen van geld en corruptie. Bedoeling is dat er nauwer gaat worden samengewerkt op justitieel en politieel gebied, en bij het ontwikkelen van de wederzijdse rechtshulp. Overigens was er al vóór het verschijnen van de Mededeling een begin gemaakt met deze samenwerking, althans wat betreft Rusland en Oekraïne. Zo heeft de EU wat betreft Oekraïne een Actieplan inzake justitie en binnenlandse zaken opgesteld en zette zij zomer 2002 een aantal projecten op de rails, bijv. op het terrein van bestrijding van de georganiseerde misdaad. Er werd zelfs een 'scoreboard' opgesteld om de tenuitvoerlegging van de jaarlijkse prioriteiten te meten. Met Rusland streeft de EU, behalve naar een gemeenschappelijke economische ruimte, ook naar een ruimte voor interne veiligheid. De besprekingen hierover hebben echter vooral in het teken gestaan van het door Rusland gewenste visumvrije reisverkeer tussen de Federatie en de EU-landen. De EU eist als tegenprestatie onder meer

25) *Rzeczpospolita*, 20 januari 2004.

een terugnameovereenkomst inzake illegale, uit Rusland afkomstige migranten, alsmede effectieve controle op illegale grensoverschrijding. Tijdens de EU-Rusland top in Rome ondertekenden minister Ivanov van buitenlandse zaken en EUROPOL-directeur Jürgen Storbeck een akkoord over uitwisseling van informatie.

In een rapport over de relaties EU-Oekraïne kwam het EastWest Institute in 2002 tot de conclusie dat in de sector justitie/binnenlandse zaken de belangen van EU en Oekraïne parallel lopen, en dat dus hier bij uitstek een gelegenheid bestaat tot praktische samenwerking.²⁶ De ervaringen tot dusver zijn echter geheel anders. Uiteraard zijn een deel van de problemen waar Oekraïne mee worstelt, ook bedreigingen voor de EU. Zo vormt het land een belangrijke doorgangsroete voor illegale migranten uit Azië en Afrika, en is het een belangrijke operatiebasis voor de georganiseerde misdaad. Een groot probleem is echter dat de grenzen tussen Oekraïne en Rusland/Belarus niet goed gedemarqueerd zijn, en dat er geen behoorlijke controle plaatsvindt. Op dit punt kan de EU echter geen invloed uitoefenen. Oekraïne is bovendien te arm om een efficiënte politie- en douaneorganisatie te ontwikkelen; de EU verricht op bescheiden schaal hulpinspanningen, maar een werkelijk substantiële bijdrage zou noch in Moskou noch in Kiev gewaardeerd worden. Oekraïne zou in dat geval op het gevoelige terrein van binnenlandse veiligheid te afhankelijk van West-Europa kunnen worden.

Ook het aanpassen van de Oekraïense wetgeving bij die van de EU is, zo leert de praktijk, een moeizame aangelegenheid; de aankondiging in september 2003 van een Vrijhandelszone tussen Rusland, Belarus en Oekraïne heeft de zaken nog eens extra bemoeilijkt. Sinds 2000 bestaat er een Coördinatie Raad voor Aanpassing van de Wetgeving van Oekraïne aan de Wetgeving van de EU. Een en ander was een uitvloeisel van de partnerschapsovereenkomst met de EU, waarbij Oekraïne zou 'trachten te bewerkstelligen' dat zijn wetten geleidelijk compatibel werden met het EU-recht.²⁷ Het gezelschap staat echter bekend om zijn weinig efficiënte wijze van werken en heeft slechts een adviserende functie.²⁸ Bovendien is aanpassing bij EU-normen zeker geen centraal criterium bij het beoordelen van ontwerp-wetten. Doorslaggevend zijn nog steeds de invloeden van de verschillende politieke krachten, lobbyisten, industrieën en clans. Zeker ook op het terrein van mensenrechten, democratische orde en rechtsstaat, waar Oekraïne zich moet conformeren aan de standaarden van de Raad van Europa, krijgt het land aanhoudend kritiek.²⁹ Overigens heeft voor de EU de aanpassing van Oekraïense wetgeving meer prioriteit van die van Rusland. In het laatste geval is de EU-aandacht sterk

26) *The European Union and Ukraine: The Need for a New Vision*. New York: EastWest Institute, 2001, p. 28.

27) R. Petrov: 'Recent Developments in the Adaptation of Ukrainian Legislation to EU Law', in: *European Foreign Affairs Review*, p. 126.

28) Petrov, p. 137.

29) Laatstelijk in het rapport van de Parlementaire Assemblee Doc. 10058, 27 januari 2004 (rapporteurs Hanne Severinsen en Renate Wohlwend), over Koetsjma's pogingen om negen maanden voor de presidentsverkiezingen de grondwet te veranderen.

geconcentreerd op de hervorming van wetgeving inzake bestrijding van misdaad.

Op het terrein van buitenlandse politiek (GBVB) en defensie (EVDB) verloopt de samenwerking eveneens moeizaam. De Commissie spreekt van een 'versterkte en meer openhartige dialoog' maar noemt er als voorwaarden bij: gemeenschappelijke waarden, sterke democratische instellingen en een gemeenschappelijk standpunt ten aanzien van de noodzaak van institutionalisering van de eerbiediging van mensenrechten. Zoals bekend schort er op deze punten in Rusland en Oekraïne het een en ander. Voorts dringt de Mededeling aan op betrokkenheid van de EU bij het crisisbeheer in geval van specifieke regionale bedreigingen: deze zou het tastbare bewijs leveren dat de EU bereid is een groter deel van de last van het oplossen van conflicten in de buurlanden op zich te nemen.

De samenwerking met Rusland is op deze terreinen inmiddels bijna routine geworden. Er bestaat een lange reeks van gemeenschappelijke of gecoördineerde standpunten inzake internationale problemen en conflicten. Te noemen vallen Irak, Iran het Midden-Oosten, de Balkan en Noord-Korea. Een bindende factor is dat beide partijen voorstander zijn van een sleutelrol voor de Verenigde Naties. Tegelijk is echter, onder meer op bijeenkomsten van de OVSE, gebleken dat de uiteenlopende inzichten over mensenrechten tot heftige botsingen aanleiding kunnen geven. Over Tsjetsjenië is van toenadering geen sprake. De hoop dat beide partijen concrete oplossingen zouden kunnen brengen in de zogeheten 'bevroren conflicten' in Europa, waaronder Nagorno-Karabach en Moldavië, is evenmin in vervulling gegaan.

Tegelijk heeft de EU de afgelopen jaren weinig behoefte gevoeld om standpunten met Kiev te coördineren. Na de onthullingen in november 2000 over 'Kuchmagate' - de betrokkenheid van de president bij de moord op een journalist - bestond eerder een neiging het regime te isoleren. Opmerkelijk was dat ook de Amerikaanse regering, die in de jaren '90 nog grote waarde hechtte aan nauwere veiligheidssamenwerking met Oekraïne, na 11 september 2001 haar belangstelling verloor en meer waarde ging hechten aan samenwerking met Rusland in de strijd tegen het terrorisme. Onder deze omstandigheden slaagde Oekraïne er niet in om van de NAVO een toezegging voor een eventueel lidmaatschap te krijgen. Sterker, na nieuwe onthullingen, ditmaal over de Oekraïense leverantie van militaire radar-apparatuur aan Irak, was president Koetsjma niet eens welkom op de NAVO-top in Praag, november 2002. Het bondgenootschap heeft Kiev laten weten dat er pas serieus over toetreding gepraat kan worden na Koetsjma's aftreden. Oekraïne van zijn kant heeft duidelijk gemaakt op het gebied van vrede en veiligheid een rol van enige betekenis te willen spelen. Zo heeft het deelgenomen aan de VN-missie in Kosovo en zond het in juni 2003 1800 militairen naar Irak.

Volgens eerder genoemd rapport van het EastWest Institute in New York kan de samenwerking tussen EU en Oekraïne op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid 'een ware hoeksteen worden van Europese veiligheid en stabiliteit'. Het rapport bepleitte in dit verband een uitnodiging aan Kiev om te participeren in de Europese Conventie en insisterde op een geregelde ontmoetingen tussen Hoge Vertegenwoordiger Solana en de Oekraïense

minister van buitenlandse zaken. Betreurd werd bovendien dat Oekraïne zo weinig werd betrokken bij het Stabiliteitspact op de Balkan. Het zal inmiddels duidelijk zijn dat er aan beide kanten grote obstakels bestaan voor nauwere samenwerking. Wellicht echter kan Oekraïne in de eerstkomende jaren wél voor de EU betekenis hebben vanwege zijn centrale regionale positie. Zo maakt het zowel deel uit van het Centraal Europese Initiatief als van de Black Sea Economic Cooperation Organization. Ook het feit dat het een deel van het vroegere Sovjet militair-industriële complex heeft geërfd maakt het tot een niet te verwaarlozen partner.

Vooraf bij het zoeken naar een oplossing voor het conflict in Moldavië is Oekraïne zichtbaar aanwezig geweest. Tezamen met Rusland en de OVSE heeft het de afgelopen tien jaar een aantal initiatieven genomen, waaronder het Kiev document van juli 2002, waarin de grondbeginselen voor een federaal bestuur worden geformuleerd, alsmede een systeem van garanties voor minderheden.³⁰ De drie externe actoren hebben hier vervolgens samen met vertegenwoordigers van de regering van Moldavië en van het afgescheiden Trans-Dnjestrië verder onderhandeld. Het spreekt vanzelf dat Oekraïne als buurland zeer nauw bij de ontwikkelingen is betrokken en dat het, alleen al vanwege de onduidelijke status van de gemeenschappelijke grens, groot belang bij een oplossing heeft. In dit opzicht vallen de Oekraïense belangen samen met die van de EU, die maar al te goed beseft dat Moldavië, na de toetreding van Roemenië, eveneens tot de nieuwe burens zal behoren. De Commissie-Mededeling noemt als een der gebieden waar de EU een ‘actieve rol’ moet spelen bij conflictregelingen – naast de Westelijke Sahara en Palestina – uitdrukkelijk ook Trans-Dnjestrië. Overigens blijkt uit deze passage nog eens hoe verscheiden het karakter van de nieuwe buurlanden is. Terwijl in veel gevallen de aandacht uitgaat naar nieuwe vormen van samenwerking, krijgt Moldavië voornamelijk aandacht als bron van bij te leggen conflicten.

Belarus als apart geval

Slechts weinig van de krachtlijnen die de Commissie heeft geschetst zijn op korte termijn van toepassing op Belarus. Het land wordt dan ook afzonderlijk vermeld. De Commissie herinnert er aan dat de partnerschapsovereenkomst, die in 1995 werd ondertekend, wegens de zorgwekkende toestand van democratie en mensenrechten nooit in werking is getreden, en dat sinds 1997 de contacten op ministerieel niveau zijn bevroren. Na een confrontatie met de OVSE in 2002 over de vertegenwoordiging van de Organisatie in Minsk, besloten veertien lidstaten een visumverbod voor regeringsvertegenwoordigers in te stellen. Onderstreept wordt echter dat een keus gemaakt zal moeten worden tussen de dingen op hun beloop laten – een beleid dat de belangen van de bevolking schaadt en dat de EU verhindert naar grotere samenwerking te streven op punten van wederzijds belang – of nauwer contact aan te gaan, met

30) C. Neukirch: ‘Coming closer to a solution in Moldova?’, In: *Helsinki Monitor*, 2003/4, p. 335.

het risico dat er een signaal van steun wordt afgegeven voor een beleid dat haaks staat op de waarden van de EU.

In het bijzonder Duitsland lijkt op een verandering in de EU-opstelling te hebben aangedrongen. De Duitse beleidsmakers hebben weliswaar de indruk dat de mensenrechtensituatie eerder verslechtert dan verbetert, en hebben evenmin de illusie dat men president Loekasjenko door dialogen op betere gedachten kan brengen. In het bijzonder ook voor buitenlandse ngo's wordt de bewegingsvrijheid steeds geringer. Tegelijk hebben ze er echter op gewezen dat sancties, waaronder het visumverbod, een bot wapen zijn, waarvan het enige effect is dat Loekasjenko nog krampachtiger aan zijn macht zal vasthouden. Veel van de zorgen over Belarus zijn bovendien overdreven. Het land vormt naar buiten geen bedreiging (wat met Servië wel het geval was) en ook de mate van onderdrukking is beperkt (althans in vergelijking met enkele Centraal-Aziatische republieken, waar wél dialogen mee plaatsvinden). Evenmin is Belarus een smokkelgat, zoals Trans-Dnjestrië.

Ondertussen wordt er op terreinen als grensbeheer redelijk met de Belarussische autoriteiten samengewerkt. Mede op Duitse aandrang heeft de EU dan ook het voornemen opgevat Belarus te bewegen tot een welomlijnd stappenplan dat voorwaarden moet scheppen voor vrije en eerlijke verkiezingen. Vervolgens zou Belarus dan geïntegreerd moeten worden in het nieuwe nabuurschapsbeleid.

Rol van Polen

Terwijl binnen de EU vooral Duitsland, Engeland en Zweden de drijvende kracht waren achter het nabuurschapsinitiatief, heeft van de kandidaat-landen Polen zich onderscheiden door zijn rol van pleitbezorger van de belangen van de nieuwe burens. Al voordat de EU zich serieus met deze zaak ging bezighouden kwam de regering Warschau met een aantal eigen gedachten. Zo bracht het ministerie van buitenlandse zaken op 11 juni 2001 een document uit, met het aanbod de EU bij te staan met het formuleren van een beleid tegenover Oost-Europa.³¹ Op buitenstaanders maakte dit stuk de indruk wel heel erg te zijn toegesneden op de specifiek Poolse belangen. Zo stelde het dat een onafhankelijke Oekraïne één van de Oostpolitieke prioriteiten van de EU diende te zijn; dat kleinere staten beoosten Polen door samenwerking met de EU hun positie ten opzichte van Moskou moeten kunnen verstevigen; dat de EU de toekomst van de exclave Kaliningrad samen met Polen diende te regelen; en dat er geen juridische basis aan Rusland gegeven moest worden voor compensatie voor EU-uitbreiding. Enkele passages konden zo door een reclamebureau zijn geschreven. Bij voorbeeld: 'Being a country strategically located on what will be the Eastern border of the enlarged EU, and having accumulated considerable

31) Republic of Poland, Ministry of Foreign Affairs: The Eastern policy of the European Union in the run-up to the EU's enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe (Poland's viewpoint). Warschau, 10 juni 2001.

experience and expertise to draw on, Poland could play a coordination role in territorial development planning on the European continent.'

De in de hieropvolgende periode ondernomen activiteiten waren echter aanmerkelijk evenwichtiger. Begin januari 2003, twee maanden vóór de publicatie van de Commissie-Mededeling, zond Polen een document naar de ministeries van buitenlandse zaken van de vijftien EU-lidstaten, de tien kandidaat-landen en de vier toekomstige oostelijke burenen. Bepleit werd onder meer intensivering van de politieke dialoog op het terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede geleidelijke liberalisering van de handel tussen de uitgebreide EU en de Oost-Europese landen, afhankelijk van de politieke en economische hervormingen aldaar. Uitdrukkelijk werd het belang van een 'lange-termijn perspectief op lidmaatschap' onderstreept, reden voor Oekraïne om het document meteen te verwelkomen.³² Een ander Pools initiatief was het beleggen van een conferentie in Warschau, februari 2003, voor deskundigen en ambtenaren uit de landen die het document toegezonden hadden gekregen; organisatoren waren de Stefan Batory Stichting en het Poolse ministerie van buitenlandse zaken. In mei volgde een uitvoerige schriftelijke Poolse reactie op de Mededeling van de Commissie, met opnieuw een aantal suggesties.

De redenen voor deze Poolse belangstelling liggen voor de hand. Polen heeft een eeuwenlange geschiedenis van intensief contact met deze gebieden achter zich, en beseft tegelijk dat zich met beklemmende regelmaat bloedige conflicten tussen de volken in de grensgebieden hebben voorgedaan. (Bij de etnische zuiveringen in de huidige westelijke Oekraïne in 1943 en 1944 kwamen 60.000 tot 100.000 Polen om het leven; Poolse represailles eisten zo'n 30.000 Oekraïense levens.) Tegelijk beschouwt het de onafhankelijkheid van Oekraïne en Belarus als een vorm van garantie tegen nieuwe vormen van Russisch expansionisme. Een extra reden voor het activisme van Polen is dat het, eenmaal EU-lid, juist op dit terrein expertise meent te kunnen bieden en als bruggenbouwer kan fungeren.

Het land waar de belangstelling in eerste instantie naar uitgaat is Oekraïne, dit niet alleen vanwege zijn omvang en ligging, maar ook omdat hier de hervormingen verder zijn gevorderd dan in Belarus en Moldova. Ook in economisch opzicht lijkt het land een interessante partner, al zinken tot dusver de contacten in het niet vergeleken met die tussen Polen en de EU. Wat betreft energievoorziening gaat onder meer de aandacht uit naar het doortrekken van de oliepijpleiding tussen Odessa en Brody naar Gdansk, waardoor olie afkomstig uit de Kaspische Zee naar Europa vervoerd zou kunnen worden. Bij dit soort projecten ontbreken echter de financiële middelen. Mede om deze reden meent Polen baat te zullen hebben bij grotere EU-bemoeienis.

Maar ook Belarus staat sterk in de aandacht. Net als met Oekraïne deelt Polen een lange grens met het land (400 km). Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie was het een van de eerste landen die de onafhankelijkheid van Belarus erkende. De dictatuur van Loekasjenko heeft de contacten weliswaar bemoeilijkt, maar de Poolse aandacht niet doen afnemen. Een belangrijk deel van de Belarussische oppositie is in Polen gehuisvest; in Bialystok bevindt zich

32) *RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report*, vol. 5, nr. 4, 4 februari 2003.

zelfs een Belarussisch radiostation, nl. Radio Racija. In Belarus woont bovendien een relatief omvangrijke Poolse minderheid van 400.000 mensen. Voor het merendeel gaat het hier om rooms-katholieken; de priesters zijn in veel gevallen rechtstreeks uit Polen afkomstig. De handel is weliswaar bescheiden, maar heeft duidelijk een neiging tot groei.³³ Het Poolse beleid ten opzichte van Belarus wordt dan ook gekenmerkt door de volgende drie uitgangspunten: onafhankelijkheid is in het strategisch belang van Polen; ondanks de dictatuur vormt Belarus geen bedreiging voor de regionale stabiliteit; op de langere duur is het van belang dat er zich in Belarus een 'civil society' ontwikkelt. Polen heeft dan ook grote twijfels over het EU-beleid, dat Belarus steeds verder in Russische handen drijft.³⁴ Zelfs gaat het contacten op ministerieel niveau niet uit de weg.

Het door Polen in mei 2003 uitgebrachte document³⁵ dringt onder meer aan op een 'omvattende analyse' van de effecten van de uitbreiding op de buurlanden. Andere suggesties zijn: benoeming van een speciale EU-commissaris voor nabuurschapsrelaties; associatiepartnerschappen voor Moldavië en Oekraïne; een actieplan ook voor Belarus; bijstandsprogramma's die verder gaan dan de TACIS-hulp; nadruk op 'institution building'; instelling van een European Civil Society Neighbourhood Fund ten behoeve van ngo's; een European Neighbourhood Investment Fund, speciaal ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf, en met speciale aandacht voor grensgebieden; een stageprogramma voor kortere verblijven in EU-landen; deelname van de nieuwe bureaus aan de EU-programma's op het gebied van onderwijs, wetenschap en cultuur; geleidelijke opening van de EU-arbeidsmarkt; informatieprogramma's betreffende democratie, rechtstaat en economische samenwerking; instrumenten voor ontwikkeling van de infrastructuur, vooral betreffende grensovergangen, transportverbindingen en energienetwerken.

Polen als bruggenbouwer? Het is goed er op te wijzen dat de Poolse opvattingen over de samenwerking met de bureaus vrij opmerkelijk verschillen van die van de EU. Gewezen is al op de onderling afwijkende houding ten opzichte van Belarus: de EU wil het regime isoleren, Polen vreest dat Loekasjenko hierdoor verder in Moskou's armen wordt gedreven. Een soortgelijke tegenstelling bestaat ten opzichte van Oekraïne. Terwijl Polen grote nadruk legt op het belang van Oekraïense onafhankelijkheid, en het land beschouwt als een buffer tegen Rusland, of althans als een geopolitiek tegenwicht, wil de EU juist elke indruk vermijden als zou nauwer contact met Kiev tegen Rusland zijn gericht. Of zoals Kai-Olaf Lang, Oost-Europa expert van de Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlijn, het heeft geformuleerd: 'Würde die Unterstützung der Ukraine Interferenzen/Irritationen im Verhältnis zu Russland erzeugen, würde Europa sein ukrainepolitisches Profil

33) *Rzeczpospolita*, 12 november 2003.

34) Staatssecretaris Adam Rotfeld gaf op 16 juli 2002 in de Poolse Sejm (de Tweede Kamer) een uitvoerige toelichting op het Poolse beleid inzake Belarus. Zie Biuletyn 816/IV, Komisja Spraw Zagranicznych nr 43, 16 juli 2002.

35) The New Neighbours – a framework for relations. Proposals from Poland. Warschau: Ministry for Foreign Affairs, mei 2003.

zurücknehmen.³⁶ Terwijl de EU zich weinig illusies maakt over de democratisering van Oekraïne in de nabije toekomst, is zij wel sterk geïnteresseerd in stabiliteit. En hoewel ettelijke Poolse suggesties voor nauwer contact met belangstelling worden bekeken, gaat de aandacht allereerst uit naar samenwerking op het terrein van betere grensbewaking en naar sectoren als transport en energie, waar de nieuwe burens een meerwaarde kunnen leveren. Voor Russische invloeden in de energievoorziening van Belarus en Oekraïne heeft de EU zich weinig bezorgd getoond.

Ondertussen wordt aan lang niet alle Poolse zorgen en suggesties aandacht besteed. De voortdurende Poolse vermaning dat het EU-beleid tegenover Oekraïne geen afgeleide mag zijn van de Rusland-politiek wordt als een plichtoefening beschouwd. Een Pools voorstel om de EU-arbeidsmarkt – zij het voorzichtig – open te stellen voor werknemers uit de nieuwe buurlanden heeft, in een periode van heftige discussies over de komst van werknemers uit de toetredende landen, geen enkele aandacht getrokken. Poolse pleidooien om de nieuwe burens uitzicht te bieden op het lidmaatschap, kunnen evenmin op enthousiasme rekenen. De verdenking bestaat verder dat de talrijke fondsen en hulpprogramma's die Polen voorstelt, mede bedoeld zijn ter stimulering van de eigen economische positie. De grote tegenzin waarmee Warschau, na herhaaldelijk uitstel, de visumplicht voor burgers uit de buurlanden heeft ingevoerd, illustreert het verschil in benadering eveneens.

Tot dusver heeft Warschau zich door het gebrek aan EU-belangstelling niet laten ontmoedigen. Wel heeft het ervoor gezorgd dat het niet geheel alleen komt te staan. Zo zijn de standpunten regelmatig afgestemd met die van de overige Visegrad-landen. Het in Warschau gevestigde Centrum voor Oostelijke Studies (Osrodek Studiów Wschodnich) gaf in 2003 gezamenlijk met zusterinstituten in Praag, Bratislava en Boedapest, een paper over de 'Eastern Dimension' uit.³⁷ Ook in het overleg met Duitsland staat het onderwerp regelmatig op de agenda. Bij een conferentie over Oekraïne in Warschau, oktober 2002, kreeg de Zweedse premier Persson een prominente rol toebedeeld. De kans bestaat echter dat Polen, eenmaal lid, dusdanig in beslag genomen gaat worden door de dagelijkse besommeringen van de Europese integratie, dat het iets van zijn belangstelling gaat verliezen. Als directe deelnemer aan het EU-beraad zal het bovendien rechtstreeks geconfronteerd worden met de eerder geschetste beperkingen van een nabuurschapsbeleid. Ook de vrees voor de positie van een eenzaam roepende in de woestijn zou Warschau er toe kunnen brengen een lager profiel te tonen.

Implicaties voor Nederland

De Nederlandse regering heeft het EU-initiatief inzake de nieuwe burens van het

36) K.O. Lang: *Polens Beziehungen zur Ukraine*. Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002, p. 33.

37) Polityka Wschodnia Unii Europejskiej: *perspektywa krajów wschodnich*. Warschau: Osrodek Studiów Wschodnich, 2003.

begin af verwelkomd, maar heeft hierbij wel enkele kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats wilde Den Haag het nabuurschapsproject vooral richten op de burens in Oost-Europa. Een van de redenen is ongetwijfeld het specifieke karakter van de oostelijke EU-buitengrens: een lange landgrens, die de EU in zeer direct contact brengt met enkele van de armste landen in Europa. Zoals we echter zagen is de uiteindelijke Mededeling gericht op alle burens, dus ook die in het Middellandse Zeegebied. (De Oost-Europese landen zijn hier eveneens ongelukkig over. Landen als Marokko, Libië en de Bezette Palestijnse Gebieden zullen duidelijk nooit tot de EU behoren. Als de EU dus Oost-Europese buurlanden in dezelfde categorie plaatst als Libië wekt zij de indruk Oost-Europa permanent buiten de deur te willen houden.)

Nederland is verder van oordeel geweest dat het initiatief een wezenlijk nieuwe opzet moet hebben: men was tegen oude spullen in een nieuwe verpakking. We hebben gezien dat er inderdaad moeite is gedaan om de samenwerkingsvormen andere inhoud te geven. Justitie/binnenlandse zaken en buitenlands/veiligheidsbeleid zijn aan de terreinen van overleg toegevoegd, al is de vraag of op korte termijn hier veel resultaat valt te behalen. Zeker als het om vertrouwelijke zaken gaat zullen de EU-landen, Nederland inclusief, voorzichtig zijn met al te nauw contact. Een andere vraag is of de toenadering tot Rusland op deze terreinen (waar enige vordering mee is gemaakt) te combineren valt met de intensivering van het overleg met andere voormalige Sovjet-republieken als Oekraïne.

Ook het vooruitzicht van een stelsel van relaties dat valt te vergelijken met de Europese Economische Ruimte is behalve voor Rusland, voor alle buurlanden nieuw. We hebben echter moeten constateren dat de EER een steeds kleinere groep landen is gaan omvatten, en dat de Ruimte bovendien een steeds kleiner deel van de mogelijke relaties met de EU afdekt. Als prikkel voor de ingrijpende hervormingen die de EU van de buurlanden eist (gesproken wordt zelfs van overname van EU wet- en regelgeving) is het model van de EER dus niet geschikt. Tegelijk heeft Nederland benadrukt dat het initiatief geen uitzicht op EU-toetreding mag geven. Wat dit betreft heeft het zijn zin gekregen, maar betwijfeld mag worden of deze houding verstandig is. Indien het initiatief beoogt de Oost-Europese landen tot ingrijpende hervormingen te stimuleren, dan had een verwijzing naar althans de mogelijkheid van een lidmaatschap niet mogen ontbreken. In het Stabiliteitspact voor de Balkan is dit wél gebeurd.

Uiteraard kan Nederland bij uitvoering van het initiatief een substantiële rol spelen. Het is een van de belangrijkste investeerders in Oekraïne en is ook in Belarus economisch actief. Nederlandse transportondernemingen hebben intensief contact met Oost-Europa en zullen zeer gebaat zijn bij zaken als verbetering van infrastructuur, modernisering van het grensbeheer en bestrijding van misdaad en corruptie. Als land dat na 1989 tal van transitieprogramma's in Centraal-Europa heeft opgezet, bilateraal of in het kader van PHARE, zouden wij zonder veel moeite de opgedane expertise in de meer oostwaarts gelegen landen kunnen benutten. Voor Nederland kan het initiatief voor de grotere nabuurschap dus een nieuwe fase in de relatie met Oost-Europa inluiden.

Over de auteur

J.W. van der Meulen is als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa verbonden aan de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij publiceerde de afgelopen jaren onder meer over minderhedenvraagstukken, asielproblemen, grensoverschrijdende samenwerking en het Poolse veiligheidsdebat. In 2003 verscheen van zijn hand een studie over de minderheden in Centraal-Europa, gezien in het licht van de EU-uitbreiding.