UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Strijd om invloed

De Europese Unie, Oekraïne en het Oostelijk Partnerschap

van der Haar, P.; Marácz, L.

Publication date
2014

Document Version
Final published version

Published in
Atlantisch Perspektief

Link to publication

Citation for published version (APA):
van der Haar, P., & Marácz, L. (2014). Strijd om invloed: De Europese Unie, Oekraïne en het Oostelijk Partnerschap. *Atlantisch Perspektief*, *38*(2), 11-15. https://www.jstor.org/stable/48581104

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:09 Nov 2026

Strijd om invloed

De Europese Unie, Oekraïne en het Oostelijk Partnerschap

Paul van der Haar en László Marácz

Dit artikel betoogt dat de sociaal-politieke initiatieven van de Europese Unie richting het Oosten, het zogeheten Oostelijk Partnerschap dat in 2009 werd opgericht en waarbij de directe oostelijke buurlanden van de Unie betrokken zijn, tot op heden niet succesvol is gebleken. De casestudie van Azerbeidzjan in dit verband laat zien dat het Oostelijk Partnerschap nauwelijks aan zijn doelstellingen heeft beantwoordt. Het doel om middels een langzame evolutie de normen en waarden in de samenlevingen grenzend aan Europa te beïnvloeden en zo een zone van stabiliteit en veiligheid te garanderen, heeft tot nu toe nauwelijks vruchten afgeworpen. Onbedoeld hebben de recente gebeurtenissen in Kiev en op de Krim de toetreding van Oekraïne tot de Europese Unie echter dichter bij gebracht dan ooit.

In de huidige geopolitieke constellatie, met een agressief Rusland, zal de onbedoelde toetreding van Oekraïne tot de Unie onvermijdelijk zijn, met alle gevolgen van dien. Het land is echter simpelweg niet klaar voor een aansluiting bij Europa en zal veel Europese aandacht en financiële steun vergen. Hiervoor zal het Oostelijk Partnerschap niet genoeg blijken te zijn. De vraag is ook wat er met de overige vijf leden van het Oostelijk Partnerschap gebeurt nu Oekraïne bij het Westen zal worden getrokken. Mogen zij dan ook tot de Unie toetreden?

Oostelijk Partnerschap

Het overbrengen van het *acquis* is één van de belangrijkste pijlers van de Europese Commissie om zo 'nieuwe scheidslijnen in Europa te voorkomen en tegelijkertijd stabiliteit en welvaart te bevorderen binnen en buiten de grenzen van de Europese Unie'. Het waren deze woorden die de oprichting markeerden van het Europees Nabuurschap Programma (ENP) in 2004. De situatie rondom de directe buitengrenzen van de EU is precair, de situatie in het Oosten wordt gekenmerkt door regelmatig terugkerende politieke instabiliteit en economische crisissen veroorzaakt door een zeer zwakke staat. Hiermee wordt zowel grensoverschrijdende criminaliteit, corruptie als illegale immigratie naar de EU aangewakkerd. Daarnaast wordt de oostelijke invloedsfeer van de EU betwist door Rusland, dat sinds het aantreden van Vladimir Poetin druk bezig is zijn oude machtspositie te herkrijgen.

Het ENP werd vanaf het begin geconfronteerd met een pittige opgave; hoe kan het project de deelnemende landen aanzetten tot het nemen van pijnlijke besluiten en hervormingen zonder dat er een uitzicht bestaat op EU-lidmaatschap? Om weerstand tegen deze kritiek te kunnen bieden en op initiatief van Polen en Zweden werd op 7 mei 2009 het Oostelijk Partnerschap (OP), oftewel het *Eastern Partnership Initiative*, gelanceerd. Een gezamenlijke verklaring met de zes deelnemende landen — Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland — werd opgesteld om sterke samenwerking tussen deze landen en de EU te bewerkstelligen. Om verdere integratie met de EU te stimuleren werden de partnerlanden individuele maar simpele en verstrekkende economische overeenkomsten aangeboden. Door het bieden van sterke banden hoopt de EU een ring van vrienden te creëren en haar veiligheidspositie te vergroten.

Het Partnerschap was een direct gevolg van het onvermogen van de EU om een consensus te vinden over verdere uitbreiding én de oorlog tussen Rusland en Georgië in 2008. Het gevoel van onveiligheid werd verder vergroot door het

geweld bij de Moldavische verkiezingen in 2009 en de gascrisis tussen Rusland en Oekraïne. De EU heeft het Oostelijk Partnerschap daarom georganiseerd rondom vier thematische platforms. Deze zijn gerelateerd aan energieveiligheid, het creëren en bevorderen van democratie, het bevorderen van economische integratie, en als laatste, het bevorderen van contact tussen mensen wonend in de EU en de partnerlanden.

Energie

De gascrisis tussen Rusland en Oekraïne in 2006 en 2009 werkte als een heuse *eyeopener* voor de lidstaten van de EU. Rusland werd altijd beschouwd als een stabiele leverancier van energie, maar toen grote delen van Oost-Europa in de winter van 2006 zonder gas zaten, vond men al spoedig dat er een alternatieve route voor de transport van energie moest worden opgezet. Het doel van de EU in relatie tot de Zuidelijke Kaukasus en bij extensie de gehele Zwarte Zeeregio is daarom een open, stabiele en een gediversifieerde energiemarkt te creëren. Dit alles speelt zich wel af in een speelveld waarin ook Rusland zich graag wil profileren. Het door de EU voorgestelde Nabucco-project zou gas vanuit de Kaspische Zee via Turkije, Bulgarije, Roemenië en Oostenrijk naar Franse en Duitse afnemers brengen. Het Nabucco-project wordt hiermee gezien als het paradepaardje van de EU. De pijpleiding maakt namelijk geen gebruik van het bestaande netwerk en kan zo dus een grotere bijdrage leveren aan de energieveiligheid van Europa. Echter, de afspraken die de EU maakte met de landen rondom de Kaspische zee ervoer Rusland als een directe poging om zijn positie in de regio te ondermijnen en zo een Europese invloedsfeer te creëren in het voormalige Sovjetgebied.

Het duurde dan ook niet lang of Rusland stelde de bouw van een eigen pijpleiding voor. Alhoewel de bouw van het 3.300 kilometer lange Nabucco-project al geschat wordt op acht miljard dollar, wordt de constructie van het Russische project op twee tot drie maal zo duur geschat omdat deze dwars onder de bodem van de Zwarte Zee loopt. Waar Nabucco zich echter niet verzekerd ziet van gegarandeerde gasleveranties kan Rusland het project ook met eigen gas vullen. Dit project van de Russen, wat een samenwerkingsverband is tussen Gazprom en het Italiaanse staatsbedrijf ENI, staat bekend als het South Stream Project. Terwijl de EU poogt met één stem te spreken bestaat er onder de lidstaten echter geen consensus welk project prioriteit behoeft. Dit betekent bijvoorbeeld dat Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Oostenrijk aanvankelijk het Nabucco-project steunden. Deze steun verminderde toen belangrijke staatsbedrijven ook overeenkomsten sloten met South Stream.

Wat duidelijk wordt is dat de belangen van de lidstaten ver uiteenlopen waardoor het de EU niet lukt om eenduidig beleid te creëren. Op dit moment is Rusland succesvoller in het nemen van besluiten. Terwijl Europa besluiteloos is, bood Gazprom aan het maximale volume op te kopen van Shaz Deniz, het grootste gasveld van Azerbeidzjan. De bouw van South Stream is in december 2012 begonnen. Afgelopen zo-

De pijpleiding van het Nabucco-project loopt van de Kaspische Zee naar West-Europa. De doorvoer van gas via deze route zou de Europese afhankelijkheid van Rusland moeten verminderen (afbeelding: Wikimedia/Sémhur)

mer is gebleken dat het Nabucco-project definitief niet van de grond komt omdat Azerbeidzjan per opbod de voorkeur heeft gegeven aan een ander Europees project.

Democratie

Door de Rozenrevolutie in Georgië in 2003 en de Oranjerevolutie in Oekraïne in 2004 werd het voor de EU duidelijk dat in de aangesloten landen van het ENP de nadruk meer moest komen te liggen op democratisering. In de gehele Zuidelijke Kaukasus is het slecht gesteld met de status van democratie. Politieke partijen hebben slechts beperkte wortels in de maatschappij en worden voornamelijk bestuurd door elite actoren. Door het aanbieden van een concreet perspectief op lidmaatschap was de EU in staat om de landen van Centraal- en Oost-Europa succesvol te democratiseren. Nu de EU het in dit proces zonder conditionaliteit moet stellen, is de hoop op wezenlijke democratische veranderingen slechts beperkt. In dit geval gaat het natuurlijk ook om een essentieel probleem: waarom zou de regerende politieke elite akkoord gaan met politieke hervormingen en deze vervolgens ook doorvoeren? Waarom zou de elite wezenlijk democratische veranderingen doorvoeren, wat in essentie politieke en economische zelfmoord betekent? Er is geen uitzicht op lidmaatschap waardoor er eigenlijk geen beloning te verzinnen is voor regimes om hun veelal autoritaire bewind op te geven.

De gascrisis tussen Rusland en Oekraïne werkte als een heuse eyeopener

Azerbeidzjan

Hoewel Azerbeidzjan vol trots claimt de eerste democratische islamitische staat te zijn geworden in 1908, is er van deze democratische staat weinig meer over. In geen enkel deelnemend land van het Oostelijk Partnerschap zitten zoveel journalisten gevangen en volgens het toonaangevende Freedom House behoort Azerbeidzjan tot één van de meest repressieve regimes ter wereld.[1] Alhoewel president Ilham Aliyev regelmatig aanhaalt groot voorstander te zijn van verdere democratisering in Azerbeidzjan was het in de beginjaren van het OP nodig het Actieplan (AP) op te stellen en later het Strategie Paper. In deze bilaterale overeenkomsten spraken de EU en Azerbeidzjan af dat er democratische hervormingen komen op basis van de aanbevelingen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

Echter wordt in veel rapporten van toonaangevende instanties een weinig positief beeld geschetst over de staat en voortgang van de democratie in Azerbeidzjan. De Raad van Europa mist de garantie van fundamentele vrijheden richting de burgers en de verkiezingswaarnemers van de OVSE stellen in hun rapporten over de parlementaire verkiezingen van 2010 en de presidentsverkiezing van 2013 dat er weinig tot geen vooruitgang is geboekt ten opzichte van vorige verkiezingen.[2] Het grootste probleem, volgens de rapporten, is het ontbreken van competitie en politieke discussie.[3]

De heersende discussie over het Oostelijk Partnerschap gaat dan ook over de vraag of de EU in staat is enige invloed uit te oefenen in Baku. Zo wordt soms gesteld dat Brussel onvoldoende competent is in het beïnvloeden van Azerbeidjaans beleid. De energieopbrengsten voor Azerbeidzjan en Europa's dorst naar olie en gas zouden enige beïnvloeding onmogelijk maken. Daar valt echter tegen over te stellen dat Azerbeidzjan de Europese technologische *know-how* nodig heeft en is het land tevens als exporteur voornamelijk afhankelijk van de Europese gas- en olievraag. Ook al is de EU niet altijd een sterke politieke macht met een eenduidige buitenlandse politiek, haar economische kracht is nog altijd aanzienlijk.

Tegelijkertijd poogt de EU als onderdeel van het OP het contact tussen inwoners van de EU en haar partnerlanden te vergroten. Zo probeert de EU dan ook een oplossing te vinden in het conflict over Nagorno-Karabakh. Dit conflict dateert in zijn moderne vorm van 1988 en is een principieel conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan over de status van het gebied Nagorno-Karabakh. In de Sovjettijd behoorde het gebied toe aan de Republiek van Azerbeidzjan, maar het bevatte een Armeense meerderheid. Azerbeidzjan heeft zijn uitgaven aan defensie de afgelopen jaren kunnen opschroeven vanwege de hoge olie- en gasinkomsten. In 2004 gaf Baku 175 miljoen dollar uit aan defensie; in 2011 was dat toegenomen tot 3,1 miljard dollar. Deze toename betekent dat de defensie-uitgaven van Azerbeidzjan het totale nationale budget van Armenië overschrijden.[4]

Ondanks het feit dat het vergroten van de veiligheid en stabiliteit aan de buitengrenzen van de EU een belangrijk uitgangspunt is van het Partnerschap bemoeit de EU zich weinig met het conflict. Het is niet direct betrokken bij de preventie van geweld noch actief bezig om een goede oplossing voor het conflict te vinden. Hoewel de EU zich nadrukkelijk uitspreekt voor de territoriale integriteit van

Georgië laat het dit na eenduidig te doen bij Azerbeidzjan of Armenië waardoor dit conflict nog altijd een 'bevroren conflict' blijft.

Oekraïne

Het was eigenlijk opvallend dat Oekraïne bereid gevonden werd om deel te nemen aan het Oostelijk Partnerschap. In 2009 had de nieuwe president Viktor Janoekovitsj de leidende politici, Julia Timosjenko en Viktor Joesjtsjenko, van de Oranje-revolutie allang afgelost. De Oranje-revolutie die was ontaard in een corrupt regime dwong de kiezers uit wanhoop Viktor Janoekovitsj op de Oekraïense presidentszetel te zetten. Dit was des te opvallender omdat de doelstelling van de Oranje-revolutie was geweest om zowel inhoudelijk als ideologisch toenadering te zoeken tot de Europese Unie. Iedere Oekraïner wist echter dat Janoekovitsj, een etnische Rus die de Oost-Oekraïense, Russisch georiënteerde industrie-regio representeerde, de man van Poetin in Kiev was. De afgelopen jaren heeft het Oostelijk Partnerschap voor Oekraïne weinig opgeleverd. Oekraïne onder Janoekovitsj stond daar niet echt open voor. Sterker nog, de mensenrechten werden consequent geschonden, politieke tegenstanders zoals ex-premier Timosjenko werden in de gevangenis gezet, oppositionele journalisten werden ontslagen en de corruptie tierde welig in Oekraïne. Dit laatste kreeg ook de Oekraïense overheid in haar greep en in de herfst van 2013 bleek dat Oekraïne betalingsproblemen kreeg. Poetin kwam zijn protegé in Kiev tegemoet door akkoord te gaan met lagere gasprijzen.

Moldavië, Georgië en Azerbeidzjan zullen nadrukkelijk de kant van het Westen kiezen

Het kwam dan ook enigszins als een verrassing dat de EU in december 2013 een vrijhandelsakkoord aan het Oekraïne van Janoekovitsj aanbod en dat Janoekovitsj daar gretig op inging. Later bleek dat Janoekovitsj de onderhandelingen met de Europese Unie had misbruikt om bij zijn politieke meester in Moskou nog meer geld lost te krijgen dan de financiële steun die de Europese Unie bood. Janoekovitsj' politieke lot was echter bezegeld toen op het centrale plein in Kiev, het Majdanplein, demonstranten de mislukte onderhandelingen met de Europese Unie aangrepen voor een harde strijd die zou moeten leiden tot de afzetting van de corrupte president. De president van Oekraïne en de internationale politieke actoren hadden het fanatisme van de demonstranten of althans een deel daarvan onderschat. In de loop van de afgelopen winter bleek dat een deel van de demonstranten bereid was om te sterven.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat de demonstranten op het Majdanplein zich door het Oostelijk Partnerschap van de Europese Unie hebben laten inspireren. Dat was immers nauwelijks effectief onder het regime van Janoekovitsj. Het ging de demonstranten op het plein in Kiev niet direct om de rechtsstaat, democratie en mensenrechten, maar het was meer een strijd om het naakte bestaan. De meeste demonstranten wilden afrekenen, desnoods met geweld, met de uitzichtloosheid van het alledaagse leven in een staat die was gekaapt en leeggeplunderd door een groep oligarchen rondom de president. Janoekovitsj had Oekraïne met geld van Poetin kunnen redden maar na zoveel doden ging dat niet meer. Oekraïne bleek een failliete boedel en onze Europese politici wisten zeker dat de helden in Kiev gestorven waren voor Europese waarden en waren meteen bereid garant te staan voor de afwending van een financiële 'meltdown' van het geplaagde land.

De Russen voerden daarop de druk direct op. De directeur van de Russische staatsenergiegigant Gazprom, Alexeij Miller, toverde ineens onbetaalde energierekeningen ter waarde van zo'n twee miljard euro tevoorschijn. Deze moeten zo spoedig mogelijk door Oekraïne betaald worden, wil het land nog gas uit Rusland krijgen. Het chantagespel was weer begonnen en Europa zit er dit keer tot over zijn oren in. Daarnaast pakte Poetin militair door op de Krim, het schiereiland in de Zwarte Zee met een strategische waarde. Een Blitzkrieg-achtige bezetting van de Krim en de politieke mobilisatie van de lokale Russische meerderheid op de Krim maakte de aansluiting van de Krim ondanks internationale weerstand een *fait accompli*.

Oostelijk Partnerschap ten einde?

Het is duidelijk dat door de recente ontwikkelingen in Kiev en op de Krim de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap om een kring van landen te scheppen met dezelfde normen en waarden als de Europese Unie niet echt meer mogelijk is. De relaties met deze landen zullen in het licht staan van een gespannen relatie tussen de Unie en Rusland waarbij de confrontatie tussen Oekraïne en Rusland bepalend zal zijn. Een aantal van deze staten, zoals Moldavië, Georgië en hun 'bevroren conflicten', liggen op het snijpunt van de spanningen. De zes staten die de ring vormen om de oostelijke regio van de EU, het tegenwoordige Midden- of Centraal-Europa, zullen zich noodgedwongen

moeten heroriënteren en zullen in plaats van een bufferrol tussen de Unie en Rusland nu gedwongen worden om partij te kiezen. Wit-Rusland zal de kant van Rusland kiezen om een omwenteling zoals in Oekraïne te voorkomen. Moldavië, Georgië en Azerbeidzjan zullen nadrukkelijk de kant van het Westen kiezen om te voorkomen dat hun bevroren conflicten, Abchazië en Zuid-Ossetië, de Transnistrische Republiek, Gagauzië en Nagorno-Karabakh hetzelfde lot beschoren zal zijn als Oekraïne en de Krim. Armenië zal juist de bescherming van Rusland verwachten in het conflict om Nagorno-Karabakh met Azerbeidzjan.

In plaats van langzaam evoluerende normen en waarden vergelijkbaar met die van de Europese Unie zullen de zes staten van het Oostelijk Partnerschap terechtkomen in de frontlinie van het conflict tussen het Westen en Rusland om invloed in deze regio. Het zal niet mogelijk zijn om buiten dat conflict te blijven. Het Oostelijk Partnerschap zal in sommige gevallen achterhaald zijn. In plaats van een conflictvrije zone zal in deze regio van Europa de onveiligheid toenemen. Als gevolg van de herstructurering van de bufferregio zal de NAVO in sommige gevallen op meerdere plekke grenzen aan de landsgrenzen van Rusland. Een situatie die voor Rusland onacceptabel is en waartegen Rusland zich zal verzetten. Zo heeft de politieke omwenteling in Kiev de polarisatie tussen Rusland en het Westen in een stroomversnelling gebracht. De NAVO zal het zich niet kunnen permitteren om in dit conflict afzijdig te blijven.

Paul van der Haar studeerde recentelijk af aan de Opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam op een scriptie over het Oostelijk Partnerschap van de EU. László Marácz is als universitair docent Europese Studies aan dezelfde opleiding verbonden.

Wilt u reageren?
Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Freedom House, 'Democratic breakthroughs in the balance', 2013.
2. Raad van Europa, 'Observation of the presidential election in Azerbaijan', Doc.nr. 13358, 2013.
3. Organization for Security and Co-operation in Europe, 'Republic of Azerbaijan Presidential election 9 October 2013'. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report.
4. Anar Valiyev, 'Nagorno-Karabakh: Twenty years under Damocles' sword', *Demokratizatsiya* 15(5): 197-202.

Russische marineschepen in Sevastopol, op de Krim. Het schiereiland is inmiddels geannexeerd door Rusland, en de crisis in Oekraïne heeft geleid tot een nieuwe polarisatie tussen Rusland en het Westen (foto: Flickr/Sergii)