

# Nabuuerschapsbeleid in vlammen

Oekraïne en Libië zijn twee van de staten waarop het Europese Nabuuerschapsbeleid zich richt. Dat beleid is dubbelzinnig en schiet hoe dan ook tekort. Dit kan de komende tijd leiden tot scherpe repercussies, onder andere op de toch al zo omstreden toestroom van migranten. Een vraagstuk van nieuwe geopolitiek.

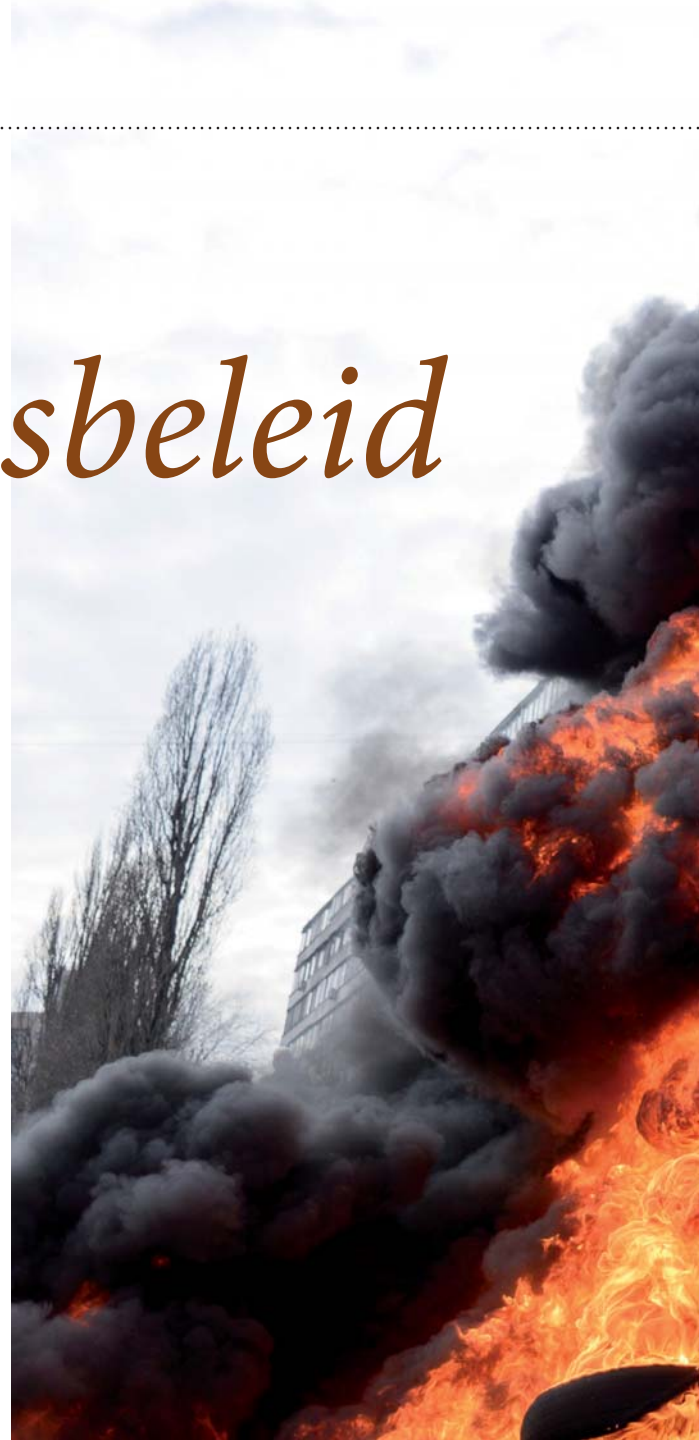
Virginie Mamadouh & Herman van der Wusten

Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies UvA

Carl Bildt, voormalig premier en minister van buitenlandse zaken van Zweden, perste op 11 januari een krachtige boodschap in de maximale 140 Twitertekens. ‘Zo’n twintig jaar geleden werkten we aan een Europa omgeven door een ring van vrienden. Nu blijken we omgeven door een ring van vuur.’ Bildt stuurde zijn tweet vanuit een bijeenkomst in Wenen waar hij sprak over ‘de terugkeer van de geopolitiek’ met het oog op de EU-Russische verhouding en de Oekraïne.

## BUREN EN NABUURSCHAP

Al jaren streeft de EU ernaar goede burenen te zijn met de directe omgeving. Daarvoor is het Europees Nabuuerschapsbeleid ontwikkeld (zie kaart en kader pag. 32-33). Nabuuerschap verwijst naar de oude gewoonte in kleine agrarische nederzettingen elkaar bij te staan als dat nodig is. Het Europese beleid behelst wat anders. De Europese Commissie zegt het zo: ‘Dankzij het Europees Nabuuerschapsbeleid komen de voordelen van de EU ook ten goede aan haar buurlanden. Dat zorgt voor meer stabiliteit, veiligheid en welvaart.’ De burenhulp gaat één kant op, de EU hoeft er niets voor terug. Ze heeft een onbespreekbaar aanbod en de overdracht gaat op haar voorwaarden: toegang tot de interne markt en steun bij het streven een democratische rechtsstaat met economische groeikansen te worden. Bij nabuuerschap in de oorspronkelijke betekenis gaat het om bestaande



verhoudingen bewaren door vrijwillige wederzijdse inspanningen waar dat nodig is. Het gewicht van de EU staat ook in geen verhouding tot dat van de individuele buurstaten. Van een min of meer gelijkwaardige positie die men bij nabuuerschap mag verwachten, is geen sprake.

## BINNEN- EN BUITENRING

Het Nabuuerschapsbeleid kwam tot stand in de aanloop van de massale toetreding tot de EU van staten die achter het IJzeren Gordijn vandaan gekomen waren. De EU zag zich geconfronteerd met een randzone met een grote ambitie toe te treden en grote risico's van langdurige instabiliteit. Zij reageerde daarop zoals eerder bij Griekenland, Spanje en Portugal. Een ring van staten werd geïncorporeerd in de Unie. Zij gingen tot de intimi behoren. Vanuit de zuid- en oostkant van de Middellandse Zee waren al eerder stappen ondernomen om nauwer bij de EU



Oekraïne, een van de brandhaarden in de 'ring van vuur' rond de EU. Op de foto: reservisten van het Aydar-bataljon redden de Oekraïense vlag uit de vlammen van in brand gestoken autobanden voor het Ministerie van Defensie in Kiev.

FOTO: CORBIS/HH

betrokken te worden, maar tot serieuze lidmaatschapsonderhandelingen was het niet gekomen. De Joegoslavische burgeroorlog had laten zien wat instabiliteit in de buurt aan problemen met zich mee kon brengen, zoals grote stromen vluchtelingen. Daar werd gearzeld.

Nabuurschapsbeleid was bedoeld om burenen te definiëren: wel dichtbij, maar geen uitzicht op lidmaatschap. Geen intimi, maar kennissen.

### OEKRAÏNE EN LIBIË

'Een ring van vuur' zoals Bildt schreef, is misschien wat overdreven, maar een flink aantal nabuurstaten verkeert momenteel in grote problemen. En de EU zelf of haar lidstaten hebben daar mede de hand in. Tot de ergste vuurhaarden behoren Oekraïne, Libië en Syrië; wij beperken ons hier tot de eerste twee. Er zijn uiteraard grote verschillen. Oekraïne is een Slavisch land met als

hoofdstad Kiev, eertijds hoofdstad van een Russische voorgangerstaat. Het land raakte in de loop van de geschiedenis politiek verdeeld en was als federatiestaat onderdeel van de voormalige Sovjet-Unie. Het heeft een groot, sterk verouderd kolen- en staalcomplex en uitgestrekte vruchtbare landbouwgronden. Het land werd geteisterd door de hongersnood die Stalin teweegbracht in de jaren 1930, en het daarop volgende schrikbewind van Hitler-Duitsland.

Libië werd vlak vóór Gadaffi (die het land 42 jaar in zijn hand hield) tot stand gebracht. Het omvat drie regio's, twee langs de kust en een in de Sahara, met elk een eigen rol in de koloniale periode. Het land kent noordelijke berbers, gearabiseerde bedoeïenen, stedelijke handelaren aan de kust en Toearegs (zuidelijke berbers) in een deel van de woestijn. Vanaf 1960 ontstond een moderne olie- en gasindustrie met wingebieden in de woestijn, pijpleidingen en raffinaderijen vooral aan de kust en



Federica Mogherini, Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, lanceerde op 4 maart samen met Johannes Hahn, Europees commissaris voor Europees Nabuurschapsbeleid en uitbreidingsonderhandelingen, een raadpleging over de toekomst van het Europees Nabuurschapsbeleid.

een van elders aangetrokken bevolking van arbeiders en expats. De officiële hoofdstad Tripoli in het westen strijdt om de macht met verscheidene plaatsen (vooral Benghazi) in het oosten.

### STAATSVERVERVAL

Er zijn ook grote gelijkenissen. In zowel Oekraïne als Libië is sprake van een jammerlijke teloorgang van het centraal gezag, de opkomst van particuliere krijgsheren met militias, en succesvolle mobilisering van oude etnische krachten.

In Oekraïne ging een sterk gecorrumpiseerd staatsgezag ten onder. Een stevige burgerbeweging die orde op zaken wilde stellen, raakte verbonden met gewelddadige randgroepen, krachtig aangemoedigd vanuit het Westen (zowel de EU als de Verenigde Staten). Na de val van het door Rusland gesteunde regime volgde een heimelijke Russische militaire interventie, samen met gewelddadige acties van gemobiliseerde transnationale verbanden van oud-strijders met diverse communale sentimenten: West-Oekraïne, Donbas (Donbass in het Russisch), kozakken, Nieuw Rusland, Groot Rusland. Op het moment van schrijven is er een fragiele wapenstilstand en heeft Oekraïne een centrale regering die zonder massieve externe steun niet kan voortleven en die de zeggenschap over een deel van het staatsgebied verloren heeft.

In Libië is het steeds wispelturiger bewind van Gadafi tijdens de Arabische Lente in 2011 beëindigd door losjes verbonden concentraties van strijders in tijdelijke allianties (West en Oost, steden en buitenlui, noordelijke berbers, Arabieren en Toearegs), krachtig gesteund door een NAVO-operatie onder aanvoering van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Na de val van Gadafi

## HET EUROPEES NABUURSCHAPSBELEID (ENP)

In maart 2003 verschijnt de eerste nota van de Europese Commissie over de relaties met buurlanden. De onderhandelingen met kandidaat-lidstaten die in 2004 gaan toetreden zijn dan net afgerond. In hetzelfde jaar publiceert de Raad de eerste Europese veiligheidsstrategie gericht op de wereld als geheel. Die twee documenten (het ene, meer economisch, vanuit de Europese Commissie, het andere, meer gericht op de buitenlandse politiek, vanuit de Raad) hebben het buitenlands EU-beleid tot op heden bepaald.

De Nabuurschapsnota (*Wider Europe*) is bedoeld voor een nieuw soort relaties die op de middellange termijn geen perspectief op lidmaatschap van de Unie inhouden. Het kernidee achter het Nabuurschapsbeleid is gebruik te blijven maken van de aantrekkingskracht van de EU. De burens wordt geen lidmaatschap in het vooruitzicht gesteld, maar wel toegang tot vele voordelen van nauwe banden met de EU. In de loop der tijd wordt met name voor staten in de oostelijke rand een eventueel EU-lidmaatschap op de lange termijn toch steeds weer in discussie gebracht.

De kaart toont de 28 lidstaten van de EU, de 4 overige staten van de Europese Economische Ruimte (Zwitserland, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland), de kandidaat-lidstaten, ENP-oost, ENP-zuid en Rusland.

Het ENP wordt van meet af aan hoofdzakelijk vormgegeven in bilaterale afspraken tussen de EU en afzonderlijke burens. De EU-lidstaten, de burens en de kandidaat-lidstaten vormen de Unie voor het Middellandse Zeegebied (opgericht in 2008). Daarbij wordt onder meer een vrijhandelszone beoogd. Deze unie komt nooit echt van de grond. Ook in het oosten is regionale samenwerking geen succes. Rusland wil

werd de interventie direct beëindigd. De allianties van losse verbanden vielen uiteen, hergroepeerden zich en schiepen een volstrekte chaos. Er staan nu twee 'regeringen' tegenover elkaar, Dageraad in Tripoli, en Waardigheid, met de meeste internationale steun, in het oosten. ISIS-aanhang organiseert zich buiten beide kampen steeds nadrukkelijker, met als macabere dieptepunt een massale rituele moord op koptisch christelijke gastarbeiders uit Egypte en de onthoofding van de bewakers van een olie-installatie.

### EUROPESE ROL

In Oekraïne was de uitvoering van het Europees Nabuurschapsbeleid een van de directe oorzaken van de crisis, namelijk de goedkeuring van een associatieverdrag tussen Oekraïne en de EU, waartegen Rusland zich fel verzette. De EU was niet bij machte de

nooit worden aangemerkt als onderdeel van het ENP. Uiteindelijk beschouwt de EU Rusland als een 'strategische partner', net als andere grote staten (voornamelijk leden van de G8). In 2009 wordt ook een oostelijk regionaal partnerschap aangegaan met landen die onder het ENP vallen, kandidaat-leden en Rusland. Het blijft een moeizame constructie.

De bilaterale relaties in het ENP verkeren in verschillende stadia. Er is onderhandeld over associatieverdragen en actieplannen. De meeste aandacht gaat uit naar kwesties van handel en migratie binnen een kader van verbetering van democratie, rechtstatelijkheid en mensenrechten. In Oekraïne leidt het associatieverdrag tot politieke spanningen en protesten en uiteindelijk tot buitenlandse interventie en burgeroorlog. Ook in veel andere landen ondervindt de uitvoering van het ENP problemen. De procedure met Wit-Rusland is sinds 1997 opgeschort, omdat de EU dit geen democratisch land vindt.

Algerije tekent in 2005 een associatieverdrag, maar nog geen actieplan. De Noord-Afrikaanse staat, ooit een leider van de ongebonden landen, ziet zichzelf graag als een grote speler in de regio en heeft moeite met de asymmetrische verhouding. In 2014 wordt een protocol getekend dat Algerije in staat stelt mee te doen aan de activiteiten van het ENP.

De onderhandelingen met Syrië over een actieplan starten in 2008, maar het plan wordt nooit getekend. In 2011 schort de EU activiteiten met Syrië onder het ENP op.

De onderhandelingen met Libië worden opgeschort in 2010. Het nieuwe Libië na Gadaffi kan wel in aanmerking komen voor financiering vanuit de fondsen die onder het ENP vallen.

Rusland doet mee aan enkele regionale projecten, maar de relaties worden grondig verstoord door het conflict rond Oekraïne en de sancties van de EU.

Begin maart 2015 publiceren de Europese Commissie en de Hoge vertegenwoordiger een gemeenschappelijke nota over de herijking van het Nabuurschapsbeleid. Men wil de verschillen

buur te beschermen of het nabuurschap dichterbij te brengen. De inwerkingtreding van het associatieverdrag werd opgeschort, de annexatie van de Krim door Rusland verdween naar de achtergrond, en de toekomstige bestuurlijke positie van delen van Oost-Oekraïne, voor zover in handen van opstandelingen, is volstrekt onzeker. Met name Duitse diplomatie verzette bergen werk om enige vorm van overeenstemming te bereiken. Daarbij werd steeds het gewicht van de EU in stelling gebracht, maar de eigen diplomatieke dienst van de EU speelde nauwelijks een rol. Hoe dit op den duur gaat aflopen, moet blijken.

In Libië, ook een land waarop het Nabuurschapsbeleid zich richt, namen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk het initiatief tot een militaire interventie in de ontstane burgeroorlog. Bij de cruciale stemming in de Veiligheidsraad die enig ingrijpen moest

## De Europese Unie en de ring van landen die wel/niet betrokken zijn in het Europees Nabuurschapsbeleid



tussen de posities van de ENP-landen beter in het oog houden. Hun eigen belangen moeten duidelijker meewegen in de onderlinge relaties. De invulling van het ENP in de verschillende landen zal daardoor verder uiteen gaan lopen. De focus zal minder scherp op handel en migratie gericht zijn. De EU zal van haar kant haar inzet voor de eigen waarden niet verminderen. Ook wordt een publieke raadpleging georganiseerd. We hebben tot 30 juni de tijd een bijdrage in te dienen.

[i] [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/index_en.htm)

legitimeren, onthield Duitsland zich van stemming. De chaotische situatie waarin Libië nu verkeert, ondermijnt de uitvoering van het Nabuurschapsbeleid.

Er is geen associatieovereenkomst. Wel is er voor 80 miljoen euro humanitaire hulp naar Libië gegaan tijdens de burgeroorlog en er wordt sindsdien op verscheidene punten voor ruim 100 miljoen euro actie ondernomen. Sinds 2013 is er een Border Assistance Mission van de EU actief, die Libisch personeel opleidt en plannen voor 'integraal grensmanagement' uitwerkt. De cursussen kunnen alleen buiten Libië worden gegeven en het personeel van de missie heeft zich in Tunis en Brussel moeten terugtrekken. Er is nog een diplomatieke post van de EU open die de activiteiten van de VN-bemiddelaar voor Libië ondersteunt. Men probeert in Genève de verschillende facties aan tafel te krijgen.



Onder invloed van de conflicten in Libië, Oekraïne, Syrië en in 2014 ook Eritrea neemt het aandeel asielzoekers in de migrantenstroom naar Europa snel toe (tot bijna 50% in 2014). Op de foto redt de Italiaanse marine een groep migranten uit Noord-Afrika van een overvol bootje zonder voorzieningen op de Middellandse Zee, 28 juni 2014.

In Oekraïne en Libië, maar ook elders, is het Nabuurschapsbeleid tot dusverre geen succes. De nabuurlanden delen niet in de geneugten van de EU; daarvoor is het lidmaatschap van de kennissenkring niet toereikend. Het is zelfs omstreden en werkt in Oekraïne mogelijk contraproductief. In Libië zijn de omstandigheden te chaotisch om met de implementatie van het beleid een echt begin te maken.

### EXTRA IMMIGRATIE

De huidige situatie brengt ook voor de EU extra risico's met zich mee. In Bildts 'ring van vuur' ontwikkelen zich nieuwe vluchtelingendrama's die ook de Unie zullen beroeren.

Migratie is al lange tijd een heet hangijzer in de politieke debatten in vele lidstaten: nieuwe partijen mobiliseren aanhang tegen migranten en vaak tegen de EU (of andersom). De voltooiing van de interne markt en de opheffing van grenscontrole binnen de Schengenzone hebben geleid tot een verharding van de buitengrenzen van de EU. Die worden strenger gecontroleerd, want wie eenmaal een van de lidstaten heeft bereikt, kan verder reizen binnen de EU. Bovendien is het visabeleid vernauwd, ook weer met het argument dat een Schengenvisum toegang geeft tot het hele gebied. Zelfs gezinshereniging en gezinsvorming zijn aan steeds scherpere regels onderworpen, zoals inkomenstoetsen en taaltoetsen. Meer mensen proberen de EU binnen te komen, over land of over zee. Deze stromen zijn toegenomen met de verslechtering van de politieke situatie in landen in de Hoorn van Afrika, Mali, Irak, en nu de Arabische wereld en Oekraïne.

De EU-afspraken over asielbeleid gaan over een gezamenlijk optreden. Zo is het alleen mogelijk asiel aan te vragen in de lidstaat waar men de EU binnenkwam. Dat kan niet (alstnog of opnieuw) elders. Ook sturen EU-lidstaten asielzoekers terug naar

veilige derde landen als ze via die weg de EU binnenkomen. Nog controversiëler is de manier waarop de Unie buurlanden en ACS-landen (Afrika, Caribisch gebied en Stille Oceaan) betreft bij het beheren van deze migratiestromen. Deze staten wordt gevraagd migranten te ontmoedigen, en transitlanden zoals Marokko, Tunesië en vooral Libië wordt gevraagd asielzoekers op te vangen en terug te sturen. Vooral de afspraken tussen Italië en Libië, in de tijd van Gaddafi, waren stuitend omdat ze de principes van de EU zo evident verloochenden. Toen de opstand in Libië verhevigde, dreigde Gaddafi grote aantallen migranten door te laten richting Europa. De Islamitische Staat deed feitelijk hetzelfde, daarmee suggererend dat er tussen de migranten ook IS-strijders zullen meereizen.

Het redden van migranten die door smokkelaars in wrakke, overvolle schepen de zee op gestuurd worden, en daarna de opvang aan land zijn taken die de grenslanden allang boven het hoofd groeien. De Middellandse Zee is een groot kerkhof aan het worden.

Het Europese grensagentschap Frontex helpt enigszins met technische ondersteuning en er zijn wat extra fondsen, maar een mechanisme voor een gelijkwaardige inzet in de opvang van asielzoekers is nog niet gevonden. Italië en Griekenland worden op dit moment geconfronteerd met zeer grote aankomsten. De nieuwe Griekse regering heeft ook gedreigd grote stromen migranten door te laten richting de rest van de EU, als men zich daar niet soepeler opstelt in de heronderhandelingen over de Griekse schulden. En als de situatie in Oekraïne niet verbetert, zal een nog groter aantal mensen hun heil in de naburige EU-lidstaten zoeken.

### GEOPOLITIEK

De terugkeer van de geopolitiek wordt meestal in verband gebracht met de tragedie die vooral Rusland ontketende met de schending van het internationaal recht rond grenswijziging. De regel was in het Helsinki-verdrag van 1975 op aandrang van met name de Sovjet-Unie nog eens voor Europa vastgelegd, maar werd in 2014 met de gewapende interventie op de Krim en in Donbas(s) bruut terzijde geschoven.

De EU heeft zich naar buiten toe vaak nadrukkelijk gepresenteerd als apart soort speler in de internationale verhoudingen: *Zivilmacht* oftewel *civilian power*, burgermacht. Helemaal afzien van militair ingrijpen wilde men daarbij niet, maar alle nadruk moest liggen op diplomatie, overreding en (internationaal) recht. De EU wordt nu geconfronteerd met harde tegenkrachten. Het Nabuurschapsbeleid ligt letterlijk en figuurlijk onder vuur. Er is behoefte aan een geopolitieke visie die daar rekening mee houdt. Er zijn stemmen die een Europees leger bepleiten. Er wordt ook gepleit voor uitbreiding van het instrumentarium van zachte machtsmiddelen die vaak goed hebben gewerkt. Verder bestaat de behoefte de nationale inzetten beter te verbinden met Europese doelen. Een herziene beleidslijn voor de omgang met de burens is dringend nodig. Er wordt hier en daar intensief over gedacht en de discussie zal de komende tijd hoog oplaaen. •