

Uitbreiding EU werpt nieuw licht op relatie met Rusland

Serge van Camp

In mei 2004 traden tien nieuwe lidstaten toe tot de Europese Unie. Hierdoor werden de grenzen van de Unie vooral naar het Oosten verlegd. De Unie en Rusland hebben nu een gemeenschappelijke grens van ongeveer 2.000 km, een grens die volgens sommigen de grootste inkomenskloof ter wereld vertegenwoordigt. Regio's die vijftien jaar geleden tot het Russische Rijk behoorden, worden nu gedirigeerd door Brussel. Het is duidelijk dat de EU-uitbreiding niet alleen een impact heeft op de werking en de beleidsdomeinen van de Unie, maar dat sinds mei 2004 ook de bilaterale relatie met Rusland in een nieuw daglicht werd geplaatst.

Doelstellingen van de relatie EU-Rusland?

De doelstellingen van de Unie ten aanzien van Rusland zijn voornamelijk terug te vinden in een Gemeenschappelijke Strategie¹ en in twee recente documenten, namelijk het Strategisch Concept² en de *Strategic Paper* over Rusland.³ Uit deze EU-documenten blijkt duidelijk dat Rusland een belangrijke strategische partner is voor de Unie. Het accent van de samenwerking ligt op het verzekeren van de stabiliteit in Rusland en het aanpakken van gemeenschappelijke uitdagingen zodat ook een ruimere Europese stabiliteit kan worden bereikt. Nochtans lijken verdere specifieke strategische doelstellingen momenteel te ontbreken. Wel is Brussel ervan overtuigd dat de uitbreiding van de EU het partnerschap nog zal versterken.

De Russische beleidsdocumenten⁴ benadrukken eveneens het belang van de Unie als strategische partner, maar in tegenstelling tot de EU-documenten, is er ook onbehagen waar te nemen. Moskou heeft vaak het gevoel dat het in de relatie met de Unie niet als een gelijkwaardige partner wordt behandeld. De recente EU-uitbreiding heeft dit gevoel van onbehagen nog versterkt en de uitbreiding wordt zelfs als bedreigend ervaren. Ook in Moskou ontbreekt nog steeds een strategische langetermijnvisie ten aanzien van de EU. Volgens Russische experts zijn er slechts twee mogelijkheden, namelijk een graduele integratie die eventueel kan leiden tot een toetreding tot de EU, of een samenwerking tussen twee bevriende, maar onafhankelijke machtscentra. Momenteel stelt het enige duidelijke standpunt van Moskou ten aanzien van de Unie dat: "Russia does not seek EU membership."⁵ Het uitgestrekte land blijft een machtsblok dat zijn eigen koers wil bepalen.

Het institutioneel forum: een solide basis voor samenwerking

De afgelopen jaren zijn er heel wat politieke en wettelijke instrumenten vastgelegd om de samenwerking te institutionaliseren. Zo legt het Partnerschaps- en Samenwerkingsverdrag (*Partnership and Cooperation Agreement (PCA)*) de basis voor een intensieve politieke dialoog. Dit verdrag voorziet onder meer twee topbijeenkomsten per jaar die worden bijgewoond door zowel de Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de Voorzitter van de Europese Commissie, als de Russische president. De meest recente bijeenkomst, van oktober 2005, stond voornamelijk in het teken van de samenwerking op het gebied van energie. Ook werden er wederzijdse toezeggingen gedaan. Zo is de Unie bijvoorbeeld tegemoet gekomen aan de Russische vraag om de visaregeling te versoepelen. Rusland heeft op zijn beurt ingestemd met de repatriëring van illegale immigranten die via de Russische grens de Unie zijn binnengekomen.

In het algemeen kunnen we echter vaststellen dat de betrekkingen tussen de EU en Rusland – ondanks het bestaan van de institutionele mechanismen – vaak lijden onder een gebrek aan inhoud. Dov Lynch stelt het als volgt: "Relations are high on rhetoric, but light on substance."⁶ De auteur haalt hiervoor drie redenen aan. Ten eerste hebben zowel de EU als

Rusland de afgelopen jaren het accent gelegd op andere aangelegenheden. Zo werd de Unie vooral in beslag genomen door de uitbreiding en de grondwet, terwijl Rusland zich toelegde op het interne consolidatieproces. Vervolgens werd er bij geen van beide de noodzaak gevoeld om dringend samen te werken inzake veiligheid. De Unie hield zich vooral bezig met de crisis in de Balkan en Rusland werd in beslag genomen door de gebeurtenissen in Tsjetsjenië. Tenslotte was het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) in volle ontwikkeling waarbij heel wat problemen tussen de lidstaten onderling – en met de NAVO – moesten worden opgelost. Rusland was hierbij niet van cruciale betekenis.

De verschillen in strategische cultuur en waarden spelen ook mee. Eerst en vooral is er het gebrek aan eensgezindheid tussen de Unie en Rusland over de betekenis van begrippen als soevereiniteit en federalisme. Begrippen die dusdanig verschillend worden geïnterpreteerd dat de ontwikkeling van een echte samenwerking wordt afgeremd. Ten tweede gelooft de EU dat het partnerschap gebaseerd moet zijn op gemeenschappelijke waarden, terwijl voor Rusland gemeenschappelijke belangen de basis zijn. In plaats van zijn buitenlandse beleid af te stemmen op duidelijk omschreven nationale belangen op lange termijn, lijkt Rusland zich veeleer te laten leiden door tijdelijke pragmatische overwegingen.⁷ Samengevat zou je kunnen stellen dat Rusland nog steeds de historische last draagt van zijn autoritaire en imperialistische tradities, terwijl Europa met de moderne democratie wordt geassocieerd.⁸

Invloed van de nieuwe lidstaten op het EU-beleid

Het buitenlands beleid van de Unie wordt hoofdzakelijk gevoerd in het kader van het GBVB (de Tweede Pijler). In deze aangelegenheden wordt het initiatief gezamenlijk genomen door de Commissie en de lidstaten zodat er een soort gemengde besluitvorming ontstaat. Soms leiden de nationale standpunten tot tegenstellingen waardoor het vermogen van de Unie om op te treden in internationale aangelegenheden sterk wordt afgezwakt. Zo hebben we bijvoorbeeld al kunnen vaststellen dat de nieuwe lidstaten van de Unie geneigd zijn een pro-Amerikaans beleid na te streven. Ook staan de Centraal- en Oost-Europese landen bijzonder sceptisch tegenover het Russisch beleid, en zijn ze tijdens onderhandelingen op EU-niveau erg kritisch ten opzichte van Rusland. Deze landen zijn dan ook voorstander van een harde koers ten aanzien van Moskou. "These countries have taken a tough stance toward Russia and seek a major role in mapping out the EU's Russia policy"⁹, aldus Sergei Karaganov. Dit kan bijvoorbeeld geïllustreerd worden door hun kritische houding met betrekking tot de rol van Moskou inzake het conflict met Tsjetsjenië. Maar ook de beslissing van president Poetin om meer macht toe te kennen aan het Kremlin werd vooral door de Centraal- en Oost-Europese landen met grote scepsis onthaald. Tenslotte is er de positie van de Baltische staten, die in december 2004 binnen de Unie aandrongen op een hardere houding ten aanzien van Rusland naar aanleiding van de inmenging van Moskou tijdens de betwiste verkiezingen in Oekraïne.

De landen die geografisch verder verwijderd zijn van Moskou, zijn minder verontrust over het Russische beleid en nemen dan ook een positievere houding aan ten aanzien van de Federatie. Vooral Frankrijk, Duitsland en Italië zijn van mening dat in eerste instantie de ontwikkelingen in Moskou moeten worden gestimuleerd en ondersteund, zonder direct te focussen op mogelijke discussiepunten. Door deze uitgesproken tegenstellingen en de verschillende standpunten zal het voor de Unie ongetwijfeld moeilijker worden om een gezamenlijke politiek te voeren ten aanzien van Rusland.¹⁰

Sommige EU-landen zijn van oordeel dat de nieuw toegetreden lidstaten een specifieke kennis hebben ten aanzien van Rusland die bij goed gebruik kan bijdragen tot een betere samenwerking met Moskou. Andere lidstaten zijn eerder terughoudend en zelfs geïrriteerd, omdat ze van oordeel zijn dat de nieuwe lidstaten de Unie zullen beletten om goede relaties met Rusland aan te knopen.¹¹ In de toekomst zullen de nieuwe lidstaten, wanneer zij het Voorzitterschap uitoefenen, alleszins hun favoriete politieke prioriteiten kunnen benadrukken.

Sommige analisten menen echter dat de invloed van de nieuwe EU-lidstaten op het GBVB een tweerichtingsverkeer is. De nieuwe lidstaten geven enerzijds mede vorm aan het beleid en leveren dus een bijdrage aan de rol van Europa', waaruit zij later voordeel zullen halen. Aan de andere kant worden zij ook geëuropeaniseerd. Zo wordt verwacht dat de nieuwe lidstaten minder geneigd zullen zijn om het buitenlandse beleid van de Verenigde Staten te steunen wanneer het onverenigbaar is met de imperatieven van de Europese integratie. Uit een analyse van het stemgedrag in de Algemene Vergadering van de VN is trouwens gebleken dat de oude en de nieuwe lidstaten inzake het buitenlands beleid al naar elkaar aan het toegroeien zijn.

Veiligheidssamenwerking: retoriek of werkelijkheid?

Tot slot nog iets over de veiligheidssamenwerking tussen de EU en Rusland. Deze startte in 1994 in het kader van de West-Europese Unie (WEU). De draagwijdte ervan bleef echter beperkt tot een raamwerk waarin veiligheidsaangelegenheden besproken konden worden. Toch waren er ook concrete akkoorden zoals de verkoop van Russische satelliettechnologie aan de WEU en het Russische voorstel voor het gebruik van strategische *airlift*-capaciteiten in Afghanistan. In 2002 werd een gemeenschappelijke verklaring goedgekeurd inzake de bestrijding van het terrorisme. Andere domeinen van samenwerking waren gericht op maatregelen tegen de verspreiding van massavernietigingswapens en de oprichting van een tactische raketverdediging. Tot op heden bleven de concrete resultaten echter beperkt. Wat de Russische satelliettechnologie – beeldverwerking – betreft, was er niet echt een Europese behoefte. Het Russische voorstel voor het gebruik van strategische *airlift*-capaciteiten in Afghanistan was evenmin een succes. De vraagprijs was veel te hoog en de politieke gebruiksvoorwaarden waren te beperkt. Ook inzake de oprichting van een Europese tactische raketverdediging werd er weinig vooruitgang geboekt. Volgens Russische militaire experts was Europa door het ontbreken van een reële dreiging niet echt geïnteresseerd. Bovendien stelden ze dat er een gebrek aan wederzijds vertrouwen was en dat de plannen te vaag waren.¹²

De topbijeenkomst van mei 2005 was volgens EU-buitenlandchef Javier Solana van groot belang voor de onderlinge veiligheidssamenwerking. Ze zou immers kunnen bijdragen tot het oplossen van de zogenaamde 'bevroren conflicten' in Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan. Ook in de strijd tegen het terrorisme en de massavernietigingswapens wordt volgens Solana vooruitgang geboekt. Nochtans geeft ook hij toe dat niet over alles eensgezindheid bestaat. De grensakkoorden tussen Rusland enerzijds en Estland en Letland anderzijds zijn nog niet geratificeerd. Tevens is de Unie nog steeds bezorgd over de Russische democratische ontwikkeling en het respecteren van de mensenrechten, ondermeer in Tsjetsjenië. Toch hebben we volgens Solana weinig keuze en lijkt de toekomst optimistisch.

Besluit

De EU-uitbreiding heeft onmiskenbaar invloed gehad op de relaties tussen de Unie en Rusland. De nieuwe lidstaten hebben er sinds 2004 immers voor gezorgd dat Rusland nog meer aandacht krijgt in de Unie en dat er een geïntegreerd EU-beleid ten aanzien van Moskou wordt gevoerd. Bovendien werd in het kader van de uitbreiding het zogeheten Nabuurschapsbeleid geïntroduceerd in het GBVB. De historische achtergrond en de hervormingen van de nieuwe lidstaten waren bovendien bijzonder nuttig in de ontwikkeling van de relaties met Rusland. Toch moeten we ook vaststellen dat de Centraal- en Oost-Europese landen een hard en kritisch beleid willen voeren ten aanzien van Moskou. Het belang van een wederzijdse samenwerking wordt meer dan ooit benadrukt, maar tot heden heeft deze samenwerking nog niet veel concrete resultaten opgeleverd.

Serge van Camp volgt momenteel de Hogere Stafcursus aan het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie te Brussel. Dit artikel is gebaseerd op zijn studie: 'Impact van de EU-uitbreiding op de buitenlandse en veiligheidsrelaties tussen de EU en Rusland'.

Noten

1. European Council, *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf.
2. European Union, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussel, 12 december 2003.
3. Commission of the European Communities, *Country Strategy Paper 2002 – 2006, Russian Federation*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf.
4. Commission of the European Communities, *Medium-term Strategy for Development of Relations between Russian Federation and the European Union (2000-2010)*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/.
5. Sergei Karaganov, 'Russia's European Strategy: A New Start', *Russia in Global Affairs*, september 2005, <http://eng.globalaffairs.ru/region-rfp/numbers/12/941.html>.
6. Dov Lynch, *The Russia-EU Partnership and the Shared Neighbourhood*, juli 2004 – p. 1, www.iss-eu.org/new/analysis/analy090.html.
7. Vahur Made, 'Foreign Policy of the Post-Enlargement European Union: Russian Dimension', *Estonian School of Diplomacy Research Reports 1*, 2004 – pp. 30-34.
8. Vladimir Ronin 'Rusland: buiten Europa?', *Internationale Spectator* Nr 7/8, juli/augustus 2004 – pp. 368-377.
9. Sergei Karaganov, 'Russia-EU Relations: The Contemporary Situation and Prospects for the Future', *Workshop of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences*, januari 2005.
10. John Löwenhardt, 'How Will Enlargement Change the Relations with Russia?', *De uitbreiding van de EU, impact op de ontwikkeling van het EVDB* (Proceedings Defensiestudiecentrum 2003).
11. Sandra Kalniete, 'EU Relations with Russia Must Focus on Values, Not Trade', *Europe's World*, najaar 2005 – p. 24.
12. Andrew Monaghan, 'Russian Perspectives of Russia-EU Security Relations', *Russian Series 05/38*, Conflict Studies Research Centre, augustus 2005 – p. 9.