

Wat te doen met de buren van Europa?

Duitsland geeft prioriteit aan het EU-nabuschapsbeleid

Achtergrond - 8 maart 2007

(9 februari 2007) Duitsland voelt bij uitstek de gevolgen van instabiliteit aan de randen van Europa. Een vernieuwd nabuschapsbeleid moet dat tegengaan. Maar dit zal slechts met stapjes tot stand komen, meent Margriet Drent.

Het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie staat in het teken van de herrijzenis van de Europese Grondwet. Maar naar goed diplomatiek gebruik heeft een land een 'plan B' achter de hand om bij het mislukken van de - in het Duitse geval ambitieuze - plannen op een ander terrein op succes te kunnen bogen. Duitsland zet hierbij hoog in op het Europees Nabuschapsbeleid (ENB).

Het ENB, dat stamt uit 2004, is bedoeld om de landen die buiten de boot vielen bij de 'Big Bang'-uitbreidingsronde van mei dat jaar toch een vorm van samenwerking te bieden. Het gaat hierbij om de Oost-Europese en Mediterrane landen die (nog) geen toetredingsperspectief hebben. Het doel is oostelijk van de EU en aan de Middellandse Zee een ring van verantwoordelijk geregeerde staten te creëren, waarmee Europa nauwe betrekkingen onderhoudt.

Dat de Duitsers prioriteit geven aan dit instrument van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU is niet verwonderlijk. Sinds 2004 is het enthousiasme in Duitsland voor verdere uitbreidingsrondes sterk afgenomen, maar Duitsland voelt bij uitstek de gevolgen van politieke instabiliteit en economische stagnatie in de periferie van Europa.

Bovendien werpt Duitsland zich weer op als belangenbehartiger van de Oost-Europeanen door het ENB prominent op de agenda van het Duitse voorzitterschap te zetten. Dit profiel had onder bondskanselier Gerhard Schröder een deuk had opgelopen vanwege de wel erg innige *Männerfreundschaft* die hij onderhield met de Russische president Vladimir Poetin. Al in de coalitieovereenkomst tussen de CDU/CSU en de SPD verbond de nieuwe Duitse regering zich met het 'uitbouwen van een ambitieus en gedifferentieerd nabuschapsbeleid van de EU'. Minister van Buitenlandse Zaken Frank-Walter Steinmeier sprak zich zelfs uit voor een *Neuformulierung der Ostpolitik* van de EU.

Niet rooskleurig

Tot nu toe wil dit nabuurschapsbeleid van de EU niet echt van de grond komen. De EU heeft te kampen met de frictie tussen een actief ENB en goede betrekkingen met de 'strategische partner' Rusland. Ook op de Duitse voorzittersagenda is een koppeling tussen Rusland en beleid ten aanzien van de burens van de EU onvermijdelijk: de partnerschap- en samenwerkingsovereenkomst met Rusland loopt dit jaar af en moet dringend worden vernieuwd. De vooruitzichten hiervoor zijn echter niet rooskleurig, vanwege de grote verdeeldheid binnen de EU hoe om te gaan met de grote buur.

Een ander probleem van het ENB is dat het bedoeld is als een duurzaam alternatief voor volledig lidmaatschap, terwijl het van toepassing is op zestien uiterst heterogene landen waarvan sommige wel degelijk lidmaatschapsambities koesteren. Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland staan als Europese landen daarbij vooraan met de Zuid-Kaukasische landen Armenië, Georgië en Azerbeidzjan. Echter, ook de Middellandse Zeelanden (Algerije, Egypte, Libië, Marokko en Tunesië) en landen in het Midden-Oosten (Israël, Jordanië, Libanon, de Palestijnse gebieden evenals Syrië en binnenkort Egypte) behoren tot het ENB.

Getorpedeerd

In de aanloop naar het voorzitterschap werden in Duitsland verschillende ideeën gelanceerd om het Europees nabuurschapsbeleid een impuls te geven. De Friedrich Ebert Stiftung, het wetenschappelijke bureau van de SPD, stelde in een rapport voor een differentiatie aan te brengen in de bilaterale overeenkomsten met de ENB-staten. Ook Elmar Brok, de Duitse voorzitter van de christendemocratische fractie in het Europees Parlement, de Europese Volkspartij, pleit voor een onderscheid tussen Europese en niet-Europese ENB-staten door een 'Europese Economische Ruimte Plus' te creëren voor die landen die geografisch wel tot Europa behoren, maar geen lidstaat zijn. Daarmee houdt de EU een daadwerkelijk perspectief op toetreding open en blijft de hervormingsbereidheid van bijvoorbeeld Moldavië en Oekraïne in stand.

De Duitse voorstellen om in het kader van het 'ENB Plus' landen aan de oostelijke grens van de EU nieuwe bilaterale overeenkomsten aan te bieden, maar deze aan landen in het Midden-Oosten of Noord-Afrika te onthouden, werden echter door een aantal zuidelijke lidstaten getorpedeerd. Die zien zich immers dagelijks geconfronteerd met illegale immigratie als gevolg van instabiliteit en economische malaise en geven prioriteit aan het stabiliseren van landen aan de zuidgrenzen van Europa.

Stapjes

Het Duitse voorzitterschap werkt daarom nu aan een nabuurschapsbeleid dat in

principe voor alle landen hetzelfde zal zijn, maar waarbinnen op bilaterale basis nog verdere verdieping mogelijk is. De EU zet hierbij het beproefde recept van conditionaliteit nadrukkelijk in. Als een sappige wortel wordt deze landen toegang tot de Europese interne markt in het vooruitzicht gesteld, op voorwaarde dat ze vooruitgang boeken bij het voldoen aan democratische, rechtsstatelijke en economische standaarden.

Duitsland en de volgende voorzitter Portugal hebben een geografische taakverdeling afgesproken. Duitsland concentreert zich meer op Oost-Europa en Portugal zal zich in de tweede helft van 2007 meer toeleggen op het ontwikkelen van beleid voor de zuidelijke ENB-landen. Zo wil Duitsland bijvoorbeeld de samenwerking in de Zwarte Zee-regio stimuleren en voor het eerst in de geschiedenis van de EU een Centraal-Aziatische strategie ontwikkelen. Deze strategie zal echter beperkt blijven gezien het verzet van vooral Noord-Europese landen om nauwe banden aan te gaan met de autocratische regimes van landen zoals Oezbekistan, Kazachstan en Turkmenistan.

Te vrezen valt dat het onder dit voorzitterschap niet tot een nieuwe EU-Ostpolitiek zal komen. Aan het begin van de Duitse ambtsperiode ziet het er al naar uit dat de ambitieuze plannen om het Europees nabuurschapsbeleid te herformuleren, stuiten op verdeeldheid binnen de EU. Duitsland zal zich neer moeten leggen bij een politiek van de kleine stapjes, maar het zijn immers overwegend de kleine stapjes geweest die Europa tot een succes hebben gemaakt.

Margriet Drent promoveert bij de Afdeling Internationale Organisaties/Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij neemt deel aan het Graduiertenkolleg van het Duitsland Instituut Amsterdam.

Dit is een artikel gedownload via duitslandinstituut.nl.

Artikel: <https://www.duitslandinstituut.nl/artikel/3562/wat-te-doen-met-de-buren-van-europa>