Baltische eenheid?

De voortrekking van Estland ten opzichte van Letland en Litouwen door de Europese Unie in 1997

Arthur Dingemans, 3400042

Arnoldus Rotterdamstraat 4

3553 TE Utrecht

A.W.Dingemans@students.uu.nl

Scriptie EU en Oost-Europa

Mathieu Segers

23 juni 2011

Inhoud

Afkortingen **3**

Chronologie **4**

1. Inleiding **5**

2. De terugkeer tot Europa **10**

De relatie met het Westen tussen 1991 en 1997.

2.1. Herwonnen onafhankelijkheid 10

2.2. De NAVO 11

2.3. De Europese Unie 13

2.4. Individueel of gezamenlijk 16

2.5. Conclusie 18

3. Agenda 2000 **19**

De adviezen over de toetreding van de drie staten.

3.1. De totstandkoming van de adviezen 19

3.2. Politieke criteria 21

3.3. Economische criteria 22

3.4. Conclusie 23

4. Individuele Staten **25**

De belangen van staten en hun invloed op het besluit.

4.1. De Noordse landen 25

4.2. Polen 26

4.3. Rusland 28

4.4. De Verenigde Staten 30

4.5. Conclusie 31

5. Conclusie **33**

6. Bibliografie **35**

Afkortingen

AO	Associatieovereenkomst
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EU	Europese Unie
GOS	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
HSO	Handel en Samenwerkingsovereenkomst
MOE	Midden- en Oost-Europa
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
VHO	Vrijhandelsovereenkomst

Chronologie

1939: 23 augustus	Verdeling Oost-Europa door Stalin en Hitler
1940: juni	Bezetting door de Sovjet-Unie
1989: 18 december	Start PHARE-programma
1990: 11 maart	Onafhankelijkheidverklaring Litouwen
1991: 29 juli	Rusland erkent onafhankelijkheid Litouwen
20 augustus	Onafhankelijkheidverklaring Estland
21 augustus	Onafhankelijkheidverklaring Letland
24 augustus	Rusland erkent onafhankelijkheid Letland
6 september	Rusland erkent onafhankelijkheid Estland
20 december	Oprichting Noord-Atlantische Samenwerkingsraad
1992: 1 januari	Baltische staten opgenomen in PHARE
1993: 21/22 juni	Europese Raad in Kopenhagen
31 oktober	Baltic Free Trade Agreement
1994: februari	Baltische toetreding tot Partnerschap voor vrede
juli	Ondertekening vrijhandelsovereenkomsten met de EU
augustus	Laatste Russische militairen uit Baltisch gebied
1995: 1 januari	Toetreding van Zweden en Finland tot de EU
april	Europa-overeenkomsten van de Baltische staten
13 oktober	Aanvraag voor EU-lidmaatschap door Letland
24 november	Aanvraag voor EU-lidmaatschap door Estland
8 december	Aanvraag voor EU-lidmaatschap door Litouwen
15/16 december	Europese Raad in Madrid
1996: zomer	Publicatie RAND-analyse over Baltische toetreding
1997: 8 juli	NAVO nodigt Polen, Hongarije en Tsjechië uit
15 juli	Publicatie agenda 2000
1998: maart	Start toetredingsgesprekken met de Luxemburg groep
2000: mei	Start toetredingsgesprekken met de Helsinki groep
2004: 1 mei	Baltische staten treden toe tot de EU

1. Inleiding

Estland, Letland en Litouwen worden onder de term Baltische staten vaak in één adem genoemd. In de geschiedschrijving van deze landen over de Europese integratie, met als climax de gezamenlijke toetreding tot de Europese Unie (EU) in 2004, is dit ook vaak het geval. Toch bleek in 1997 dat de eenheid niet zo vanzelfsprekend was. In dat jaar werd Estland namelijk als enige van de drie door de Europese Unie uitgenodigd bij de toetredingsgesprekken met een aantal landen uit Midden- en Oost-Europa (MOE). Hiermee brak de EU niet alleen de Baltische geografische eenheid open, het brak ook met haar beleid om de Baltische samenwerking te stimuleren. De opvallende voortrekking van Estland is het onderwerp van deze scriptie.

De drie Baltische landen hebben ondanks de verschillende taal en cultuur grote overeenkomsten in hun historie. Dit is grotendeels te danken is aan hun unieke geografische positie tussen Scandinavië, Centraal Europa en Rusland. Deze regio's hebben op verschillende momenten in de geschiedenis grote invloed gehad op het Baltische gebied, maar tegen het eind van de achttiende eeuw leek Rusland voorgoed de dominante factor in de regio te zijn.[1] Slechts de twee decennia durende onafhankelijkheid in het interbellum bracht hier kort verandering in.

De ineenstorting van de Sovjet-Unie maakte in 1991 echter voorgoed een abrupt eind aan de Russische periode. De drie staten werden opnieuw onafhankelijk en keerden hun rug toe naar de oude bezetter. De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Unie leken dé oplossing voor het wijzigen van de oriëntatie naar Europa en voor de garantie voor onafhankelijkheid van Rusland. De NAVO zou concrete militaire zekerheden kunnen bieden terwijl de EU zou zorgen voor sterkere economische onafhankelijkheid.[2] De drie landen leken samen aan het begin van de 'terugkeer tot Europa' te staan.

Al snel na de onafhankelijkheid werd binnen de EU gediscussieerd over hoe men moest omgaan met de Baltische staten.[3] De sterke associatie die de drie landen met Rusland opriepen maakte het een ingewikkeld vraagstuk. Het aanhalen van te sterke banden zou relaties in gevaar kunnen brengen met Rusland, dat ondanks het eind van de Koude Oorlog nog steeds belangrijk was op het wereldtoneel. Toch werd er besloten om een reeks van afspraken te maken waardoor de Baltische staten steeds verder betrokken raakten bij de EU.

---

[1] Peter Van Elsuwege, *From Soviet Republics to EU Member States* (Leiden 2008), 8.
[2] Ole Nørgaard, Lars Johannsen e.a., *The Baltic states after independence* (2e druk; Cheltenham 1999) 165.
[3] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 101.

Zo werd eind 1991 besloten om de eerste samenwerkingsbanden aan te gaan met de drie landen,[4] werd tijdens de Kopenhagen conferentie van 1993 de mogelijkheid van toekomstige toetreding tot de EU erkend,[5] werden in 1994 vrijhandelsovereenkomsten afgesloten en volgden een jaar later de associatieovereenkomsten.[6] In 1995 vroeg Letland in oktober, Estland in november en Litouwen in december het lidmaatschap tot de EU aan.

Een van de voorbereidingen voor de toetreding tot de EU was het aanmoedigen van verdere samenwerking tussen de kandidaatslidstaten. Op aandringen van de EU werden de banden tussen de drie Baltische landen vergroot door bijvoorbeeld de totstandkoming van de *Baltic Free Trade Agreement* in 1993.[7] De Baltische staten werden in de onderhandelingen met de Europese Unie steeds behandeld als een drie-eenheid wat door deze aanmoediging tot regionale samenwerking verder werd versterkt. Het was daarom te verwachten dat ze ooit samen tot de EU zouden toetreden.

Toch bleek de drie-eenheid niet zo vanzelfsprekend te zijn. In 1997 gaf de Europese Commissie in het document *Agenda 2000* het advies om toetredingsgesprekken te voeren met zes kandidaten, namelijk met Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië, Estland en Cyprus.[8] Deze landen worden ook wel de Luxemburg landen genoemd. Gesprekken met Slowakije, Roemenië, Bulgarije, Malta, Letland en Litouwen zouden volgens dit advies op een later te bepalen moment moeten beginnen wanneer deze landen dichterbij de toetredingscriteria kwamen. Het advies werd gevolgd en in maart 1998 begonnen de gesprekken met Estland terwijl Letland en Litouwen langs de zijlijn moesten toekijken. Pas in mei 2000 werden ook de overgebleven zes landen betrokken bij de toetredingsgesprekken. Zij worden de Helsinki landen genoemd.

Het duidelijke onderscheid tussen Estland en de andere twee Baltische landen die de EU op deze manier maakte zorgde voor veel ophef en was volgens Peter Van Elsuwege, auteur van het uitgebreide werk over de Baltische toetreding tot de EU, een paradox ten opzichte van het aandringen tot regionale samenwerking.[9] Ook volgens de historicus William Hitchcock,

---

[4] Ibidem 103.
[5] Ibidem 114.
[6] Ibidem 129.
[7] Ibidem 228.
[8] Europese Commissie, 'Agenda 2000. For a stronger and wider Union' (15 juli 1997), http://aei.pitt.edu/3137/1/000033.PDF, 57.
[9] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 524.

auteur van *The Struggle for Europe*, zou de keuze om slechts een van de drie landen toe te laten tot de EU belachelijk zijn.[10] Waarom werd deze opmerkelijke keuze dan toch gemaakt?

Officieel was het besluit van de Commissie gebaseerd op de Kopenhagen criteria. Dit zijn economische en politieke criteria waar kandidaten aan moeten voldoen voordat ze in aanmerking komen voor toetreding tot de EU. Frank Schimmelfennig, expert op gebied van de Europese Unie, heeft in zijn artikel *The Community Trap* het onderscheid tussen de kandidaat-lidstaten daarom proberen te verklaren op basis van de democratische en economische situatie in de landen.[11] Hij gebruikt gegevens uit 1996 en 1997 om te laten zien dat de Luxemburg landen op deze gebieden beter waren ontwikkeld dan de landen die pas voor de tweede gespreksronde werden uitgenodigd. De voortrekking van Estland ten opzichte van Letland in Litouwen wordt door deze gegevens echter niet heel duidelijk gemaakt. Het land scoorde economisch dan wel iets beter, het liep nog steeds achter op de andere Luxemburg landen. De democratische ontwikkeling van het land liep zelfs achter op die van Litouwen, voornamelijk door de positie van de Russische minderheid in Estland. Schimmelfennig constateert daarom dat het op politiek gebied aannemelijker was om Litouwen uit te nodigen voor de eerste ronde in plaats van Estland.[12] Er zijn historici die suggereren dat er andere redenen dan de Kopenhagen criteria waren voor het voortrekken van Estland.

Volgens Van Elsuwege was de toelating van Estland tot de eerste ronde eigenlijk niet het resultaat van objectieve toetsing van de Kopenhagen criteria, maar was het een geopolitiek signaal van de EU richting de drie Baltische landen.[13] Allereerst zou door Estland toe te laten de Europese identiteit van het Baltische gebied erkend worden. Duidelijk zou zijn dat de drie landen niet bij voorbaat uitgesloten werden door hun verleden in de Sovjet-Unie.[14] Daarnaast bestond er het gevaar van de *dual rejection shock*. Een week voor de publicatie van *Agenda 2000* werd bekend dat Polen, Tsjechië en Hongarije werden toegelaten tot de NAVO. Als de Balitsche staten ook al niet werden uitgenodigd tot de gesprekken met de EU zou dit een te grote teleurstelling teweegbrengen.[15]

---

[10] William I. Hitchcock, *The struggle for Europe. The turbulent history of a divided continent, 1945 to the present* (New York, 2003) 455.
[11] Frank Schimmelfennig, 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union' in: *International organization* 55 (1 2001) 47-80, 61.
[12] Ibidem 60.
[13] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 238.
[14] Artis Pabriks en Aldis Purs, 'Latvia. The challenges of change', in: David J. Smith e.a., *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania* (Londen 2002), 143.
[15] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 245.

Desmond Dinan, schrijver van *Europe Recast*, een overzichtswerk van Europese integratie, heeft een vergelijkbare verklaring, maar legt het accent net anders. Volgens hem was de toelating van Estland tot de gesprekken juist een signaal naar Rusland. De Commissie zou het belangrijk gevonden hebben om aan Rusland duidelijk te maken dat NAVO en EU uitbreidingen los van elkaar stonden. Daarom werd volgens hem besloten Slovenië en Estland toe te voegen aan de toetredingsgesprekken.[16] Marc Maresceau, expert op gebied van Europese uitbreiding, vraagt zich juist af of het niet een provocatie richting Rusland was om te zien hoe dat land zou reageren op een mogelijke uitbreiding van de EU tot aan haar grenzen.[17]

Volgens deze redeneringen werd er dus actief gezocht naar een Baltisch land om te betrekken bij de toetredingsgesprekken om dan wel Rusland, dan wel de Baltische staten zelf een signaal te geven. Toch blijft het onduidelijk waarom de geografische eenheid uit elkaar werd gerukt door de uitsluiting van Letland en Litouwen. Juist wanneer men een geopolitiek doel nastreefde in het beleid ten opzichte van de Baltische staten zou te verwachten zijn dat de drie landen gezamenlijk behandeld zouden worden. Een duidelijke uitweiding over de verschillende verklaringen lijkt dan ook te missen.

Maresceau zei over de toetreding van Estland dat "[t]he true and complete story of the unexpected choice by the Commission will probably never be fully known."[18] In deze scriptie zal toch geprobeerd worden een nadere verklaring te geven voor het advies uit 1997. De vraag is in hoeverre de Kopenhagen criteria en/of bepaalde geopolitieke motieven, zoals die hiervoor beschreven zijn, genoeg reden waren voor de Europese Commissie om hiertoe te beslissen. Om tot een antwoord te komen zal het proces van de totstandkoming van *Agenda 2000* vanuit drie perspectieven worden benaderd.

Ten eerste zal er gekeken worden naar de langere termijn. Na de onafhankelijkheid van 1991 zijn er meerdere stappen gezet voor de toenadering tot het westen. Hierbij geldt niet alleen de EU maar is ook de NAVO van belang. Gekeken zal worden of de drie landen op dezelfde manier optraden of dat er al eerder verschillen duidelijk werden tussen hen. Ook zal er aandacht zijn voor de vraag hoe de Europese lidstaten zelf dachten over uitbreiding. Ten tweede zullen de conclusies die de Europese Commissie in *Agenda 2000* trok worden geanalyseerd en gecontroleerd om te kijken of de ondervindingen waarop de voortrekking van

[16] Desmond Dinan, *Europe Recast. A history of European Union* (Hampshire 2004) 276.
[17] Marc Maresceau, 'The EU Pre-Accession Strategies', in: Marc Maresceau en Erwan Lannon (ed), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies* (Hampshire 2001) 3-28, 18.
[18] Ibidem 18.

Estland was gebaseerd klopten. Als laatste zullen de belangen en het gedrag van verschillende staten worden bekeken. Van Rusland bijvoorbeeld kan verwacht worden dat het een grote tegenwerkende factor was voor Baltische toetreding tot de EU. De Noordse landen en Polen waren juist weer erg voor de opname van de landen. De eerste groep interesseerde zich met name in Estland terwijl Polen vooral belang had bij Litouwen. Tevens zal gekeken worden naar invloed van de Verenigde Staten. Dit land zag vanaf een afstand graag een verenigd Europa en had als leider van de NAVO specifieke belangen.

Omdat het onderwerp van deze scriptie een vrij recente gebeurtenis betreft is het niet mogelijk om een direct beeld van de standpuntbepaling van landen te krijgen. Nationale archieven van de jaren negentig zijn nog niet openbaar. Deze scriptie is daarom vooral een product van de bestudering en afweging van secondaire bronnen.

De Baltische staten, die lange tijd als eenheid beschouwd werden, kwamen door *Agenda 2000* plotseling tegenover elkaar te staan door de voortrekking van Estland. Er was inderdaad sprake van verdere economische ontwikkeling in Estland, maar deze reden lijkt niet overtuigend genoeg om de drie landen uit elkaar te drijven. In de vraag waarom Estland werd geplaatst in de Luxemburg groep wordt vooral uitgegaan van de vraag waarom de drie landen niet allemaal in de tweede ronde vielen. Dit komt volgens historici doordat de EU een signaal wilde geven over de benadering van het Baltische gebied. Dit geeft echter geen antwoord op de opvallende beslissing om de landen apart te behandelen. Hierdoor werd namelijk weer een ander, een negatief, signaal gegeven aan de twee achterblijvers. Waarom vielen de drie landen niet gezamenlijk in de eerste of in de tweede ronde?

2. De terugkeer tot Europa

De relatie met het Westen van 1991 tot 1997.

In dit hoofdstuk zal onderzocht worden of de voortrekking van Estland al op langere termijn te voorspellen was. Traden de drie Baltische landen daadwerkelijk als eenheid op, of was er eigenlijk sprake van drie verschillende koersen waardoor de onderscheid tussen de landen door de EU te rechtvaardigen was? Beschreven zal worden hoe de drie landen zich gedroegen tegenover de NAVO en de EU en tevens hoe deze organisaties zelf omgingen met de uitbreidingsvraagstukken.

2.1. Herwonnen onafhankelijkheid

Nadat Litouwen in maart 1990 en Estland en Letland in augustus 1991 hun onafhankelijkheid van de Sovjet-Unie uitriepen, kregen deze landen na vijftig jaar de mogelijkheid de oude bezetter de rug toe te keren. Een halve eeuw eerder, in juni 1940, werden de drie landen opgenomen in de Sovjet-Unie nadat Stalin en Hitler aan de hand van verschillende overeenkomsten Oost-Europa onder elkaar verdeelden.[19] De Baltische economieën werden door middel van collectivisering en een vijfjarenplan aangepast aan de Sovjet ideologie.[20] De herwonnen onafhankelijkheid door de ineenstorting van de Sovjet-Unie bracht dus de noodzaak met zich mee om de economieën weer te liberaliseren. Ook moest gezocht worden naar een omgangsvorm met de grootschalige Russische minderheid die zich gedurende de halve eeuw daarvoor in Estland en Letland vestigde en naar een oplossing voor de grensconflicten die meteen ontstonden tussen de Baltische staten en de nieuwe Russische Federatie.

Een betere toekomst zou mogelijk gemaakt moeten worden door de ‘terugkeer tot Europa’. Om te voorkomen dat de landen in een ‘grijze zone’ tussen Europa en Rusland terecht zouden komen, of zelfs opnieuw afhankelijk zouden worden van Rusland, probeerden de landen opgenomen te worden in het westerse systeem. Aanvankelijk waren de landen vooral geïnteresseerd in de NAVO. Deze organisatie zou ‘harde’ militaire veiligheid kunnen garanderen. Toen de verwachting voor spoedige toetreding tot de NAVO echter afnam werd er steeds meer gekeken naar de ‘zachte’ oplossing, namelijk het vergaren van economische

[19] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 32.
[20] Ibidem 37.

onafhankelijkheid van Rusland door toenadering tot de Europese Economische Gemeenschap (EEG).[21] Maar zoals gezegd waren de ogen eerst gericht op de NAVO.

2.2. De NAVO

De NAVO zelf had aanvankelijk voorzichtige interesse in de MOE-landen van na de Koude Oorlog. Het bondgenootschap was door de val van de Sovjet-Unie haar aartsvijand kwijt geraakt en daarmee ook haar primaire militaire reden van bestaan. De NAVO was echter meer dan een militair bondgenootschap, haar politieke waarde van samenwerking tussen democratische staten bleef relevant. Het leek daarom logisch toenadering tot de nieuwe democratische staten in het oosten te zoeken.

In December 1991 werd de Noord-Atlantische Samenwerkingsraad opgericht, een organisatie waarin de voormalige communistische landen konden samenwerken met de NAVO.[22] Over mogelijke uitbreiding van de NAVO zou echter pas later concreet worden nagedacht. In maart 1992 zei de toenmalige Secretaris Generaal Manfred Wörner dat Baltische toetreding niet was uitgesloten maar dat het nog niet op de agenda stond.[23] Op korte termijn leek verdere toenadering van de Baltische staten tot de NAVO dus nog niet haalbaar.

Objectief gezien zou de NAVO volgens Schimmelfennig ook geen direct profijt hebben gehad bij uitbreiding naar het oosten. Het einde van de Koude Oorlog had de militaire kracht van Rusland sterk verzwakt en de afstand tussen Rusland en de NAVO doen groeien door de onafhankelijkheid van de voormalige satellietstaten.[24] Er was nog geen reden om aan te nemen dat Rusland deze landen op korte termijn weer zou willen inlijven en als dit toch zou gebeuren zou een nieuw Warschaupact als nog te verzwakt zijn om een bedreiging te vormen voor de NAVO lidstaten.[25] Een grote toevoeging aan de kracht van de NAVO konden de MOE-landen ook niet bieden omdat ze militair te ver achter liepen op het Westen.[26] De aanvankelijke terughoudendheid van de NAVO richting het oosten was daarom rationeel te onderbouwen.

Toch gaf de NAVO halverwege de jaren negentig andere signalen af. In 1994 al werd het Partnerschap voor vrede opgericht waarin de voormalige Oostbloklanden geholpen werden

---

[21] Nørgaard, *The Baltic states after independence*, 165.
[22] Mark Kramer, 'NATO, the Baltic states and Russia: a framework for sustainable enlargement', *International Affairs* 78, 4 (2002) 731-756, 736.
[23] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 188.
[24] Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the integration of Europe: rules and rhetoric* (Cambridge 2003) 41.
[25] Ibidem 42.
[26] Ibidem 43.

zich voor te bereiden op mogelijke toekomstige toetreding.[27] Op 3 september 1995 stelde de NAVO het document *Study on NATO enlargment* op,[28] waarin de aankomende strategie bepaald werd. Uitbreiding moest vooral zorgen voor verdere verspreiding van democratie en vrede, maar ook een "aanvulling op de uitbreiding van de Europese Unie" vormen. Het bondgenootschap zag dus toch voordelen in uitbreiding naar het oosten. Niet zozeer omdat de kracht NAVO er zelf op vooruit zou gaan, maar omdat hiermee de Europese eenheid en vrede zou worden versterkt.[29]

Twee jaar later, op 8 juli 1997, werd tijdens de NAVO top in Madrid besloten Polen, Hongarije en Tsjechië uit te nodigen voor het bondgenootschap.[30] Hoewel er werd vermeld dat de NAVO open zou blijven staan voor nieuwe staten en verwachtte in de komende jaren meer uitnodigingen te verzenden, vielen de Baltische staten buiten de boot. De erkenning van de vooruitgang op gebied van stabiliteit en vrede in de Baltische regio was slechts een schrale troost.[31]

De Baltische staten werden tot dit besluit van de NAVO om te beginnen met een uitbreiding van slechts drie landen vaak genoemd als potentiële kandidaten. Toch zegt Jonathan Eyal in zijn artikel *NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision* dat de landen eigenlijk geen kans maakten.[32] Er was sympathie voor de landen vanwege het zware verleden onder de Sovjet-Unie, maar zelfs de Noordse landen, doorgaans zeer betrokken bij de Balten, zouden volgens Eyal hebben ingezien dat de drie landen militair gezien nog niet klaar waren voor de NAVO. Daarnaast was de rol van Rusland ook van belang. De Russische regering was toen nog fel tegen Baltische toetreding tot de NAVO en het westen had geen zin om dit land uit te dagen.[33]

Of het buiten sluiten van de Baltische staten door de NAVO positief of negatief was voor het toetredingsproces van de EU was niet meteen duidelijk. Dat het van belang was is wel zeker. Aanvankelijk was, vanaf 1994, vooral Duitsland er sterk van overtuigd dat de uitbreiding van de EU gelijk moest zijn aan die van de NAVO. Toetreding tot de EU zou een

---

[27] Kramer, 'NATO, the Baltic states and Russia', 736.
[28] NAVO, 'Study on NATO Enlargement' (3 september 1995), http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm.
[29] Schimmelfennig, *The EU, NATO and the integration of Europe*, 232.
[30] NAVO, 'Madrid Declaration' (8 juli 1997), http://www.nato.int/cps/en/SID-4249EFC2-A660CB2D/natolive/official_texts_25460.htm.
[31] Ibidem.
[32] Jonathan Eyal, 'NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision', *International Affairs* 73, 4 (oktober 1997), 695-719, 706.
[33] Kramer, 'NATO, the Baltic states and Russia', 731.

feitelijke veiligheidsgarantie inhouden welke door de afwezigheid van de landen in de NAVO niet verwezenlijkt kon worden.[34]

Nadat bekend werd dat de NAVO uitbreiding maar uit drie landen zou bestaan, kwamen er in de zomer van 1996 echter vanuit de Verenigde Staten stemmen op om de Baltische staten te beschermen tegen een *dual rejection shock*.[35] Als de Baltische staten niet tot de eerste uitbreidingsronde van de NAVO zouden behoren, waar het steeds meer op ging lijken, en ook bij de EU buiten de boot zouden vallen, zou dat zeer demotiverend werken voor de drie landen. Het zou kunnen dat de landen zich daarom helemaal tegen Europa zouden keren en weer in de invloedssfeer van Rusland zouden gaan vallen. Uiteindelijk zou ook Duitsland deze mening overnemen waardoor de uitsluiting van de NAVO juist positief zou kunnen werken en de koppeling tussen de uitbreiding van de NAVO en van de EU wegviel.[36]

2.3. De Europese Unie

De terughoudendheid van de NAVO ten opzichte van het MOE tijdens de eerste jaren na de val van de muur was zoals gezegd een reden voor de Baltische staten om meer focus te leggen op de 'zachte' oplossing. De EEG had al aan het eind van de jaren tachtig steeds meer interesse getoond in de MOE-landen achter het IJzeren Gordijn. Er werden Handel en Samenwerkingsovereenkomsten (HSO's) gesloten tussen de EEG en al deze landen, inclusief de Sovjet-Unie, waarin handelsrelaties werden verbeterd.[37] Op 18 december 1989 werd begonnen met een programma genaamd *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies* (PHARE). Hierin kende de EEG economische steun toe aan aanvankelijk Polen en Hongarije en later ook andere Oostblok landen.[38]

De Baltische staten kwamen als onderdeel van de Sovjet-Unie echter niet in aanmerking voor deze steun. Na de onafhankelijkheid van de drie landen ontstond in de EEG de vraag hoe er met deze landen omgegaan moest worden. Het waren drie voormalige Sovjetrepublieken maar door hun eerdere onafhankelijkheid tijdens het interbellum vonden de Baltische landen zelf dat zij een andere status verdienden dan bijvoorbeeld Wit-Rusland en Oekraïne, die voor het eerst onafhankelijke staten vormden. Zij wilden daarom ook geen lid worden van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), de samenwerking tussen de voormalige Sovjetrepublieken. Toch konden de drie landen ook niet zomaar behandeld worden als de

[34] Michael Baun, 'Germany and EU enlargement into Eastern Europe' (Seattle 29 mei 1997) 20.
[35] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 245.
[36] Michael Baun, 'EU governance and Central and Eastern Europe. Where are the boundaries' (Seattle 29 mei 1997), 27.
[37] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 96.
[38] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 98.

voormalige satellietstaten die gedurende de Koude Oorlog semi-onafhankelijk waren omdat de Baltische landen nog steeds sterk betrokken waren met Rusland en zij nog geen bestaande relaties hadden met het westen. De EEG erkende deze unieke situatie door de landen niet op te nemen in de steun aan het GOS maar door met hen in 1992 aparte HSO's af te sluiten[39] en door de landen per 1 januari 1992 op te nemen in het PHARE-programma.[40] Opvallend was dat er in de HSO's stond dat de EEG er naar zou streven de Baltische landen te integreren in de wereldeconomie.[41] De EEG liet dus snel na de onafhankelijkheid van de drie landen zien dat ze hen een aparte behandeling gaf maar wel open stond voor toenadering op economisch gebied.

Deze open houding werd in 1993 bevestigd door de Europese Raad in Kopenhagen. Zij erkende dat alle geassocieerde MOE-landen zich konden aanmelden als kandidaten en gaven meteen aan dat ze op langere termijn Associatieovereenkomsten (AO's) met de Baltische landen wilden aangaan, waardoor zij ook tot deze groep zouden behoren.[42] Er werd echter besloten door de Raad om eerst Vrijhandelsovereenkomsten (VHO's) af te sluiten die de HSO's zouden vervangen. Dit was in tegenstelling tot het proces van andere MOE-landen die meteen AO's aangeboden kregen. Hiermee werd de unieke positie van de Baltische staten tussen de voormalige satellietstaten en de voormalige Sovjetrepublieken nogmaals bevestigd. De redenen om de AO's nog even uit te stellen waren aan de ene kant de minder snelle economische ontwikkelingen in de Baltische staten en aan de andere kant de angst dat dergelijke overeenkomsten zouden leiden tot te snelle toetreding van de Balten.[43]

De onderhandelingen voor de VHO's begonnen in februari 1993 en werden afgerond in juli 1994.[44] Naast het bevorderen van handel hadden deze overeenkomsten ook andere doelstellingen. Het was de bedoeling dat de politieke stabiliteit en economische hervorming zouden worden bevorderd.[45] Een van de middelen om dit te bewerkstelligen was het aansporen van betere regionale samenwerking. De Europese Unie was in staat druk uit te oefenen waardoor werd besloten een *Baltic Free Trade Agreement* af te sluiten tussen de drie landen die in april 1994 inging.[46] Deze afspraken waren een doorbraak in de regionale

---

[39] Ibidem 103.
[40] 'Verordening (EEG) nr. 3800/91 van de Raad van 23 december 1991 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3906/89 met het oog op de uitbreiding van de economische hulp tot andere landen in Midden- en Oost-Europa', *PB L 357* (28-12-1991) 10.
[41] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 106.
[42] Europese Raad in Kopenhagen, 'Conclusies van het voorzitterschap' (21 en 22 juni 1993), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/72923.pdf.
[43] Nørgaard, *The Baltic states after independence*, 169.
[44] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 113.
[45] Ibidem 115.
[46] Ibidem 118.

samenwerking, omdat ondanks de meerdere afspraken op verschillende domeinen die sinds 1991 werden gemaakt er in de praktijk tot dan toe vooral sprake was van Baltische onderlinge concurrentie. Het vooruitzicht van toetreding tot de Europese Unie was reden genoeg voor de landen om daad bij woord te voegen en eindelijk echt over te gaan tot sterke regionale samenwerking.[47]

Tot de totstandkoming van de VHO's bewandelden de Baltische landen een vrijwel identieke weg van toenadering tot de EU. Andersom werden de staten ook door de EU als eenheid benaderd door hun unieke behandeling ten opzichte van andere MOE-landen en het aandringen tot regionale samenwerking. De VHO's brachten echter voor het eerst verschillen tussen de Baltische landen aan het licht. Deze afspraken gingen vooral over het opengooien van de handel tussen de Baltische staten en de EU, maar er was een groot verschil tussen de landen wat betreft de overgangsperioden. Estland koos namelijk voor een onmiddellijke en symmetrische opening van de markten terwijl Letland en Litouwen zich bonden aan een overgangsperiode van respectievelijk vier en zes jaar. Dat Estland graag meteen de markten open wilde gooien komt enerzijds omdat de economie sinds de onafhankelijkheid veel radicaler geliberaliseerd was dan in de andere twee landen, en anderzijds doordat Estland veel afhankelijker was van handel met EU, helemaal nu Zweden en Finland in korte tijd lid zouden worden.[48]

In november 1994 werden ook de onderhandelingen over de AO's gestart welke in april 1995 tot een succesvol einde kwamen.[49] De AO's vormden nog geen zekerheid voor toekomstige toetreding maar het was een grote stap de goede richting op.[50] Net als bij de VHO's werd in deze overeenkomsten grote nadruk gelegd op de noodzaak voor Baltische regionale samenwerking voor een succesvolle economische en politieke overgang naar Europa.[51] Door het langdurige ratificatieproces gingen de overeenkomsten pas in februari 1998 in werking, maar doordat de onderhandelingen waren geslaagd werden de Baltische landen wel al beschouwd als geassocieerde landen waardoor zij in aanmerking kwamen voor een aanvraag voor toetreding tot de Europese Unie.[52] Daarom vroegen Letland, Estland en Litouwen respectievelijk in oktober, november en december 1995 het lidmaatschap tot de EU aan.

---

[47] Ibidem 119.
[48] Nørgaard, *The Baltic states after independence,* 169.
[49] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 129.
[50] Ibidem 137.
[51] Ibidem 138.
[52] Ibidem 130.

2.4. Individueel of gezamenlijk

Vanaf het moment dat een land lidmaatschap aanvraagt bij de Europese Raad, moet de Raad volgens artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie unaniem een besluit nemen, nadat de Commissie om een advies is gevraagd en het Parlement heeft ingestemd. Naar aanleiding van de verschillende verzoeken van tien MOE-landen vroeg de Europese Raad in Madrid in december 1995 aan de Commissie om "actief voort te gaan met de voorbereiding van haar adviezen over de toetredingsaanvragen".[53] Het resultaat hiervan, de adviezen van de Commissie, zullen in het volgende hoofdstuk worden geanalyseerd.

Er werd tijdens dezelfde top ook gesteld dat de procedure zou zorgen "dat alle landen die kandidaat zijn voor toetreding gelijk worden behandeld"[54]. Deze uitspraak bracht consequenties met zich mee. Als elk land gelijk behandeld zou worden zou dat tegelijk betekenen dat geopolitieke motieven geen rol mochten spelen. Landen zouden objectief beoordeeld moeten worden waardoor er niet meer van uitgegaan kon worden dat de tien landen als één groep lid werden. Hierdoor kwamen verschillende belangen op tafel. Zo waren de Noordse landen sterk tegen het uitsluiten van de Baltische staten en waren de zuidelijke lidstaten tegen de isolatie van Bulgarije en Roemenië.[55]

Duitsland heeft op dit punt een grote invloed uitgeoefend op het standpunt van de EU. Het land wilde een beperkte uitbreiding bestaande uit Polen, Hongarije en Tsjechië. Dit kwam omdat het land enerzijds uitbreiding naar het oosten wilde omdat het daar politieke invloed had en streefde naar regionale stabiliteit, terwijl het er anderzijds belang bij had dat de EU een sterke en daadkrachtige institutie bleef, wat kon worden aangetast door te snelle uitbreiding.[56] Een kleine groep toetreders in Midden-Europa zou de oplossing zijn.

De Duitse angst voor de aantasting van de daadkracht van de EU ging gepaard met angst voor negatieve financiële gevolgen voor de huidige lidstaten. De lidstaten waren maar tot op zekere hoogte bereid in te leveren en volgens Geoffrey Denton was het besluit om slechts vijf kandidaten uit te nodigen voor toetredingsgesprekken daarom "in the Commission's judgement […] the extreme limit of the Member States' willingness to finance enlargement in 2000-06."[57] Uiteindelijk bleek een meerderheid van de lidstaten voor het beginnen van

[53] Europese Raad in Madrid, 'Conclusies van het voorzitterschap' (15 en 16 december 1995), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00400-C.NL5.htm.
[54] Ibidem.
[55] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 232.
[56] Michael Baun, 'Germany and EU', 3.
[57] Geoffrey Denton, 'Agenda 2000 and EU Strategy', in: Marc Maresceau en Erwan Lannon (ed), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies* (Hampshire 2001) 141-152, 145.

toetredingsgesprekken met een selecte groep kandidaten te zijn.[58] Nu moest er alleen nog besloten worden welke landen tot deze groep zouden behoren.

De drie Baltische landen zelf hadden ook verschillende opvattingen over de vraag of ze alle drie in een keer toe zouden moeten treden tot de EU.[59] Letland, tussen de twee andere landen ingeklemd en zonder sterke bondgenoten in de EU, vond dat de geografische eenheid in één keer moest toetreden tot de EU. "The Baltic nations should stress the common elements of their identities", zei de minister van Buitenlandse Zaken, Valdis Birkavs, in een toespraak over de toekomst van het land.[60] Hij vond de objectieve beoordeling van alle kandidaten belangrijk, maar vond dat er niet alleen naar economische factoren maar ook naar geografische en politieke motieven gekeken moest worden. Volgens hem moest de Baltische eenheid dus niet uit elkaar getrokken worden.

Estland en Litouwen wilden daarentegen graag individueel behandeld worden zodat ze niet afhankelijk waren van de tekortkomingen van de andere twee landen en omdat ze sterke banden hadden met respectievelijk Finland en Polen. De minister van Buitenlandse zaken van Estland, Toomas Hendrik Ilves, zei in februari 1997 dat elk land verantwoordelijk was voor haar eigen vooruitgang op gebied van vrije markt en democratie en nam daarmee afstand van de minder snelle economische hervormingen in de andere twee Baltische landen. De beslissing welke landen bij de eerste toetredingsronde zouden mogen aanschuiven moest gebaseerd worden op objectieve metingen en dus "not […] on who is whose neighbour, not […] on who is close or far away."[61] Hij waarschuwde dat geopolitieke motieven het signaal zouden geven aan de kandidaten dat hervormingen geen effect hebben op de besluitvorming van de EU waardoor kandidaten niet meer de moeite zouden nemen om hervormingen door te voeren.

Deze individuele koers richting het westen kan ook gevonden worden in de economische betrekkingen van Estland. Uit gegevens uit 1998 weet Ole Nørgaard af te leiden dat Estland in vergelijking tot Letland en Litouwen veel meer gericht was op westerse handel en dat het meer multilaterale overeenkomsten had dan de anderen, welke meer bilaterale betrekkingen onderhielden.[62] Het is daarom te begrijpen dat Estland liever alleen toenadering zocht tot de EU.

---

[58] Nørgaard, *The Baltic states after independence,* 172.
[59] Ibidem 171.
[60] H.E. Valdis Birkavs, ' The Priorities of Latvia's Foreign Policy' (Londen, 10 maart 1997), http://www.mfa.gov.lv/en/news/speeches/1997/3720.
[61] Toomas Hendrik Ilves, 'Priorities for Estonian Foreign Policy' (Londen, 4 februari 1997), http://www.vm.ee/?q=en/node/3550.
[62] Nørgaard, *The Baltic states after independence,* 168.

Ook in Litouwen werd afstand genomen van de Baltische drie-eenheid. Hier werd aan het begin van 1997 de *Landsberg doctrine* geformuleerd[63], waarin vooral richting de NAVO gestreefd werd naar een individuele behandeling. Gedacht werd dat de slechte behandeling van de minderheden in de andere twee landen negatieve invloed zou hebben op de waarschijnlijkheid van hun toetreding tot de NAVO. Daarnaast werd verwacht dat de betrekkingen met Polen een voordeel zouden opleveren voor Litouwen welke zou afnemen als teveel werd geleund op de Baltische eenheid. Hoeveel invloed de betrekkingen met verschillende staten daadwerkelijk hebben gehad op het toetredingsproces zal in hoofdstuk 4 aan de orde komen, maar duidelijk werd dat de Estland en Litouwen hun hoop niet meer richtten op gezamenlijk optreden.

2.5. Conclusie

Estland, Letland en Litouwen hadden snel na hun onafhankelijkheid door wat voor mogelijkheden de NAVO en de EU konden bieden om de economieën te herstructureren en opgenomen te worden in de stabiele westerse wereld. Toen bleek dat de NAVO voorlopig niet openstond voor uitbreiding naar het Balticum werd de aandacht gericht op de EU. Na een reeks van overeenkomsten die gemaakt werden tussen de drie landen en de EU werden in april 1995 AO's gesloten waardoor de landen in aanmerking kwamen voor een toetredingsaanvraag. Deze volgden snel daarop.

Hoewel de EU duidelijk inzette op de versterking van regionale samenwerking en de Baltische staten een unieke behandeling ten opzichte van de andere kandidaten gaf, waardoor de indruk gewekt werd dat de drie landen als eenheid beschouwd werden, bleek tijdens de totstandkoming van de VHO's dat Estland een voorsprong had op de andere twee landen. Nadat duidelijk werd dat de EU waarschijnlijk niet in één keer alle kandidaten uit zou nodigen voor toetredingsgesprekken maar zou beginnen bij een kleiner groepje, werden de verschillen tussen de drie landen nog groter. Estland en Litouwen zetten zich beide af van de Baltische eenheid om ongehinderd geïntegreerd te kunnen worden in het westen. Op 15 juli bleek deze houding succesvol voor Estland, want de Europese Commissie adviseerde om dit land, en niet Letland en Litouwen, te betrekken bij de eerste ronde toetredingsgesprekken.

[63] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 247.

3. Agenda 2000

De adviezen over de toetreding van de drie staten.

Het uitnodigen van de Luxemburg landen door de Europese Raad was gebaseerd op de adviezen die de Commissie uitbracht over alle kandidaten. Om te begrijpen waarom Estland er wel werd uitgepikt en de andere twee Baltische landen niet zullen we daarom eerst een goed beeld moeten hebben van deze adviezen over de drie landen en zullen we moeten kijken in hoeverre deze terecht waren. In dit hoofdstuk zullen de drie adviezen daarom beschreven en geanalyseerd worden.

3.1. De totstandkoming van de adviezen

In december 1995 werd de Europese Commissie verzocht door de Raad om een advies te geven over hoe om te gaan met de tien toetredingsaanvragen vanuit het MOE. De Commissie bracht op 15 juli het document *Agenda 2000* uit, waarin ze haar visie op allerlei beleidsterreinen gaf, waaronder deze uitbreidingskwestie. Het advies in *Agenda 2000* om toetredingsgesprekken met vijf kandidaten[64] te beginnen werd ondersteund door een apart document per kandidaat met een uitgebreide analyse van de situatie waarin het zich bevond. De conclusies waren volgens een toelichting in *Agenda 2000*[65] gebaseerd op de Kopenhagen criteria uit 1993, namelijk:

> "De toetreding zal plaatsvinden zodra een geassocieerd land in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen door te voldoen aan de vereiste economische en politieke voorwaarden. Het lidmaatschap vereist dat het kandidaatland zover is gekomen dat het [1] beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, [2] over een functionerende markteconomie alsook over het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. [3] Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven."[66]

[64] Europese Commissie, 'Agenda 2000. For a stronger and wider Union' (15 juli 1997), http://aei.pitt.edu/3137/1/000033.PDF, 57.
[65] Ibidem 39.
[66] Europese Raad in Kopenhagen, 'Conclusies van het voorzitterschap' (21 en 22 juni 1993), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/72923.pdf.

Op basis hiervan verdeelde de Commissie de analyse van de kandidaten in drie onderdelen, namelijk politieke criteria, economische criteria en het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen. Er werd niet alleen gekeken naar de huidige situatie in de landen, maar ook naar de toekomstverwachtingen. Om deze criteria te kunnen toetsen werd in april 1996 een vragenlijst van tweehonderd pagina's gestuurd naar de landen.[67] Daarnaast maakte de Commissie gebruik van evaluaties door lidstaten, rapporten van het Europese Parlement en documenten van andere internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).[68]

Het politieke gedeelte bestond uit meer dan een beschrijving van de politieke instituties in de deelstaten. Er werd gekeken hoe democratie in de praktijk functioneerde en in hoeverre er genoeg vrijheden en rechten waren voor de bevolking. Mensenrechten en de positie van minderheden kregen extra aandacht van de Commissie.[69] Het economische aspect bestond ten eerste uit de ontwikkeling van de vrije markt economie en ten tweede uit de capaciteit van de landen om de concurrentiedruk binnen de EU aan te kunnen.[70] Er werd erkend dat geen van de landen genoeg hervormd was om volledig te voldoen aan deze criteria, maar er werd rekening gehouden met de structurele hervormingen die ertoe konden leiden dat landen in de nabije toekomst wel zouden voldoen. Het laatste onderdeel, het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen, bestond vooral uit de snelheid waarin de kandidaten de *acquis communautaire,* het geheel van EU-verdragen, richtlijnen en verordeningen, aan konden nemen. Deze *acquis* zijn vanaf 1994 onderdeel van het toelatingsproces en bestaan uit eenendertig hoofdstukken. Om hieraan te voldoen zijn sterke institutionele, administratieve en juridische structuren en soms grondwetswijzigingen nodig.[71] Gekeken werd of hieraan binnen korte termijn voldaan kon worden.

Dit laatste deel van de toetsing is voor deze scriptie niet van belang. De drie landen werden namelijk vrijwel identiek beoordeeld. In de conclusies van de adviezen werd bij allen vermeld dat er "ingrijpende hervormingen in de administratieve structuren"[72] moesten worden doorgevoerd voordat ze in staat waren de *acquis* op een doelmatige wijze te beheren. Of het justitieel apparaat van de landen toereikend was om het gemeenschapsrecht op een doelmatige wijze toe te passen was volgens de Commissie nog niet goed te beoordelen. Op politiek en

[67] Ivan T. Berend, *From the Soviet bloc to the European Union* (Cambridge 2009) 89.
[68] Europese Commissie, 'Agenda 2000', 39.
[69] Ibidem 41.
[70] Ibidem 42.
[71] Berend, *From the Soviet bloc to the European Union*, 89.
[72] Europese Europese Commissie, 'Advies van de Commissie inzake het verzoek van Estland om toetreding tot de Europese Unie' (15 juli 1997), http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/estonia/es-op_nl.pdf, 108.

economisch gebied waren er echter wel degelijk belangrijke verschillen in de adviezen. Deze twee criteria zullen hieronder daarom nader worden onderzocht.

3.2. Politieke criteria

Bij alle drie de landen werd geconstateerd dat de democratische instellingen "stabiel [zijn] en functioneren volgens de regels, in die zin dat de verschillende machten de grenzen van hun bevoegdheden in acht nemen en onderling samenwerken".[73] Ze hadden allen tweemaal sinds hun onafhankelijkheid eerlijke verkiezingen meegemaakt. Wel werd er als kanttekening geplaatst dat er wat gedaan moest worden aan de rechterlijke macht en de bestrijding van corruptie.

Op gebied van grondrechten was er bij Litouwen niks aan te merken, maar bij de andere twee landen werd vermeld dat het naturalisatieproces versneld moest worden zodat Russisch-sprekenden die nog geen staatsburgers waren sneller in de maatschappij geïntegreerd konden worden. Letland werd nog strenger toegesproken. Volgens de Commissie moest dat land "zorgen dat de 'niet-burgers' en minderheden gelijk [werden] behandeld, met name wat de toegang tot beroepen en de deelneming aan het democratiseringsproces betreft."[74] In het algemeen concludeerde de Commissie dat alle drie de landen "kenmerken van een democratie met stabiele instellingen die waarborgen dat de beginselen van de rechtsstaat en de mensenrechten worden nageleefd" vertoonden.[75]

Het enige verschil op politiek gebied bestond dus uit de positie van minderheden. In Litouwen maakte de minderheden bijna 20% van de bevolking uit: 9% was Pools en 8% Russisch.[76] Dit is aanzienlijk minder dan het percentage in de andere twee landen. In Estland was al 35% van de totale bevolking onderdeel van een minderheid. 28% van de bevolking behoorde tot de Russische minderheid. Deze groep, waarvan 23% geen Estse nationaliteit en 13% zelfs helemaal geen staatsburgerschap had, was in het land gekomen door het russificatiebeleid die in de Sovjet tijd gevoerd werd.[77] In Letland maakte het deel minderheden zelfs 44% uit, met 30% Russen. Deze groep was op dezelfde manier in het land

[73] Europese Commissie, 'Advies van de Commissie inzake het verzoek van Letland om toetreding tot de Europese Unie' (15 juli 1997), http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/latvia/la-op_nl.pdf, 107.
[74] Ibidem 108.
[75] Ibidem 108.
[76] Europese Commissie, 'Advies van de Commissie inzake het verzoek van Litouwen om toetreding tot de Europese Unie' (15 juli 1997), http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/lithuania/li-op_nl.pdf, 19.
[77] Europese Commissie, 'Advies inzake het verzoek van Estland', 17.

terecht gekomen als bij Estland en ook onder hen was een groot deel dat geen enkel staatsburgerschap bezat.

Hoewel de commissie dus kanttekeningen plaatste bij de behandeling van minderheden en 'niet-burgers' was de beoordeling volgens Van Elsuwege te mild. Er werd niet goed gekeken naar waar de problemen zaten en hoe deze opgelost moesten worden.[78] Ook opvallend was volgens hem dat Estland er een stuk makkelijker af kwam dan Letland, terwijl de situatie in de landen volgens hem vergelijkbaar was. Zo wordt in het advies voor Estland gesproken van "zekere beperkingen voor buitenlanders"[79] terwijl in Letland sprake zou zijn van "vele vormen van discriminatie ten opzichte van de 'nietstaatsburgers'"[80]. Ook Maresceau vond "the examination by the European Commission of the question of the Russian minorities in the Baltic States […] very superficial".[81]

Volgens Van Elsuwege is het gebrek aan een goede analyse van de bescherming van minderheden te wijten aan de aard van de criteria. Er waren niet de juiste mechanismen en regels aanwezig om deze goed te onderzoeken. De Commissie baseerde haar conclusies op documenten van de OVSE en van de Raad van Europa en had dus geen eigen gegevens voor het onderzoek.[82] Een andere verklaring zou volgens Van Elsuwege zijn dat de Commissie Estland bewust beter wilde afschetsen omdat ze het land graag wilde opnemen in de toetredingsgesprekken.[83]

3.3. Economische criteria

De economische criteria waaraan werd afgeleid of de landen klaar waren voor toetredingsgesprekken bestonden zoals gezegd uit twee elementen, namelijk de ontwikkeling van de markteconomie en de vraag of de economieën klaar waren voor concurrentie met de Europese Unie. Estland kreeg de beste evaluatie van de Commissie. De "levensvatbare markteconomie"[84] zou naar behoren functioneren door privatiseringen, liberalisering en het aanbrengen van een werkend wettelijk kader. Alleen de snelheid van de landhervormingen en hervormingen in het pensioenstelsel zouden te wensen overlaten.[85] Ook zou het land volgens de Commissie in staat zijn de concurrentiedruk van de Unie na "de nodige vooruitgang" [86] op

[78] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 241.
[79] Europese Commissie, 'Advies inzake het verzoek van Estland, 18.
[80] Europese Commissie, 'Advies inzake het verzoek van Letland', 20.
[81] Maresceau, 'The EU Pre-Accession Strategies', 18.
[82] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 243.
[83] Ibidem 244.
[84] Europese Commissie, 'Advies inzake het verzoek van Estland, 113.
[85] Ibidem 37.
[86] Ibidem 37.

middellange termijn het hoofd te kunnen bieden. Alleen de te smalle exportbasis en de stijgende tekorten op de handelsbalans en de lopende rekening waren aandachtpunten.

Litouwen en vooral Letland kwamen er een stuk minder makkelijk vanaf. Bij beide landen werd wel geconstateerd dat ze "aanzienlijke vooruitgang [hebben] geboekt bij het creëren van een markteconomie."[87] Bij Litouwen werd ook nog vermeld dat de handel en prijzen geliberaliseerd waren en er sprake was van macro-economische stabilisering, maar er was nog vooruitgang nodig in privatisering en het bijbrengen van financiële discipline bij ondernemingen.[88] Bij Letland was er zelfs amper sprake van positieve elementen. Van het wetgevende kader dat was opgesteld was in de praktijk nog weinig merkbaar, de privatisering was niet voltooid en de staatsbedrijven bevonden zich in slechte staat.[89] Op gebied van de concurrentiedruk zouden beide landen zelfs "ernstige moeilijkheden" ondervinden wanneer ze toe zouden treden tot de Unie. Dit kwam vooral door de lage toegevoegde waarde van de exportproducten, de zwakke banksector en de noodzaak voor modernisering in de landbouw.

Dat Estland beter werd beoordeeld betreffende de economische criteria dan de andere twee Baltische landen is volgens Van Elsuwege realistisch. Hij noemt meerdere academische werken waarin de conclusies van *Agenda 2000* aan de hand van gegevens van de Wereldbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling werden gecontroleerd. Estland kwam in deze werken inderdaad beter uit de cijfers dan Letland en Litouwen. Opmerkelijk is echter dat dit vijfde land dat tot de toetredingsgesprekken toegelaten werd meestal op de zesde plaats stond van de kandidaat-landen qua economische ontwikkeling. Hiermee stond het achter Slowakije, een land dat het niet tot de Luxemburg groep schopte.[90] De economische criteria maken de keuze van Estland boven de andere twee Baltische staten dus aannemelijk, maar maken de toevoeging van Estland tot de selecte Luxemburg groep niet vanzelfsprekend.

3.4. Conclusie

De Europese Commissie beoordeelde alle kandidaten aan de hand van dezelfde objectieve criteria. Deze waren verdeeld in politieke criteria, economische criteria en het vermogen te voldoen aan de eisen van de EU. Bij dit laatste element presteerden de drie landen vrijwel gelijk, maar op de andere twee gebieden waren er belangrijke verschillen. Duidelijk was dat Letland er het slechtst vanaf kwam. Zowel de economische ontwikkeling als de positie van de

[87] Europese Commissie, 'Advies inzake het verzoek van Litouwen, 37.
[88] Ibidem 37.
[89] Ibidem 35.
[90] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 238.

minderheden in het land waren reden voor de Commissie om kanttekeningen te plaatsen bij een potentieel lidmaatschap.

Het onderscheid tussen Estland en Litouwen is echter minder evident. Het eerste land werd beschouwd als goed ontwikkeld op economisch gebied, terwijl het tweede land als enige volledig voldeed aan de politieke criteria. De reden dat Litouwen het niet haalde tot de eerste ronde is echter wel te verklaren als je ervan uitgaat dat de economische situatie van een land minder snel te veranderen is dan de politieke situatie. Estland zou dan sneller in staat zijn om zich aan te passen aan de criteria van de EU dan Litouwen.[91]

Dat geeft echter geen antwoord op de vraag of de beoordeling ook echt rechtvaardig was. Estland kwam er vrij makkelijk vanaf op gebied van de Russische minderheden. Hoewel de situatie vrijwel identiek was aan die van Letland werd de situatie minder slecht neergezet. En hoewel de economische ontwikkeling in Estland beter was dan in de andere twee landen was het niet vanzelfsprekend om het land op basis van economische ontwikkeling op te nemen in de toetredingsgesprekken. Er lijkt meer aan de hand te zijn dan puur objectieve factoren. Misschien dat de verschillende relaties van de drie landen met andere belangrijke actoren een rol hebben gespeeld in de besluitvorming van de Commissie.

[91] Nørgaard, *The Baltic states after independence*, 173.

4. Individuele Staten

De belangen van staten en hun invloed op het besluit.

In dit hoofdstuk zal worden beschreven welke rol een aantal belangrijke landen hebben gespeeld in de beslissing om Estland eerder uit te nodigen voor toetredingsgesprekken dan Letland en Litouwen. Gekeken zal worden in hoeverre de verwachte tegenwerkende kracht van Rusland enerzijds en de aanmoedigende houding van de Noordse landen, Polen en de Verenigde Staten anderzijds invloed hebben gehad op dit besluit.

4.1. De Noordse landen

De Noordse landen, bestaande uit Denemarken, Noorwegen, Zweden, Finland en IJsland, hebben zich altijd sterk betrokken gevoeld bij het lot van de Baltische staten. Vanaf 1988 uitte Denemarken steun voor Baltische onafhankelijkheid en zochten de Scandinavische landen naar een balans tussen toenadering tot de Balten en het behoud van economische belangen in de Sovjet-Unie.[92] Na 1991 waren deze landen samen met Verenigd-Koninkrijk de eersten die betrekkingen aangingen met de Baltische landen. De Noordse landen erkenden hun directe belang bij een stabiele Baltische regio.

Aangezien Denemarken al langer lid was van de EU en Zweden en Finland dit vanaf 1995 ook waren, betekende dit dat de Baltische belangen verdedigd konden worden in de EU. Van Elsuwege legt een directe link tussen de toetredingsgesprekken van deze laatste twee landen, inclusief Noorwegen welke uiteindelijk na een referendum toch niet toetrad, en het verzoek van de Europese Raad in Kopenhagen om de Baltische HSO's om te vormen tot VHO's. Er bestonden namelijk al bilaterale overeenkomsten tussen Zweden, Finland en de Baltische staten welke door toetreding tot de EU zouden moeten worden vervangen door de minder uitgebreide HSO's. De Noordse landen waren niet bereid om handel met het Baltische gebied te laten lijden onder toetreding tot de EU, en stelden dus als voorwaarde voor toetreding tot de EU dat de VHO's met de Baltische landen snel afgerond werden.[93]

Ook later in het proces van Baltische toenadering tot de EU waren het vooral Denemarken, Zweden en Finland die aanspoorden tot spoedige toetreding. Naast de strategische en economische belangen waren argumenten voor Baltische toetreding de historische en

[92] Artis Pabriks, 'Latvia. The challenges of change', 130.
[93] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 112.

culturele banden en de angst dat de buitensluiting van de Baltische landen zou zorgen dat de landen in de handen van Rusland werden gedreven.[94]

Estland probeerde zich, zoals eerder gezegd, in de loop van de jaren negentig minder te gaan profileren als onderdeel van de Baltische eenheid maar meer als Noords land. Vooral de goede band die het had met Finland zou ervoor moeten zorgen dat het land, ongehinderd door haar Baltische zusters, tot de eerste toetredingsgesprekken zou gaan behoren. Estland was inderdaad de enige van de drie die Rusland had vervangen als grootste handelspartner door Finland.[95]

Toch bleek de nieuwe houding die Estland aannam officieel geen gevolgen te hebben in de houding van de Noordse landen. Zij waren namelijk nog steeds voor gelijke behandeling van de Baltische staten. De voormalige Deense minister van Buitenlandse Zaken, Uffe Elleman-Jensen, erkende wel dat vroegtijdige toetreding van Estland realistischer was dan dat ze allen toe zouden treden,[96] maar pas na de publicatie van *Agenda 2000* zou alleen Finland de toevoeging van Estland officieel zien als een opening van mogelijkheden voor Letland en Litouwen, en daarmee het voortrekken van Estland steunen. Denemarken en Zweden bleven de uitsluiting van Letland en Litouwen bekritiseren.[97]

Hoewel de voortrekking van Estland dus niet direct duidelijk wordt uit de verhoudingen van de landen met het Noordse gebied, heeft de druk van de Noordse landen er zeker voor gezorgd dat de Baltische toetreding een kwestie bleef waar rekening mee gehouden moest worden binnen de EU. Het is dus goed mogelijk dat er daarom als concessie naar de Noordse landen, in combinatie met andere redenen, voor gekozen is om op zijn minst één van de drie Baltische landen op te nemen in de eerste ronde.

4.2. Polen

Als de speciale band die Estland had met Finland geen directe invloed had op de voortrekking van het land, waarom heeft Litouwen dan niet kunnen profiteren van haar band met Polen, waardoor zij, in plaats van Estland, in aanmerking kwam voor de eerste ronde van toetredingsgesprekken? Polen was namelijk een van de weinig kandidaten die vrijwel zeker tot deze eerste ronde zou horen.

De verhouding tussen Polen en Litouwen is te beschrijven als een haat-liefde relatie, maar rond de totstandkoming van *Agenda 2000* was deze zeer positief. De aanvankelijke wrijving

[94] Ibidem 189.
[95] Smith, 'Estonia. Independence and European Integration', 121.
[96] Birthe Hansen en Bertel Heurlin, *The Baltic states in world politics* (Hampshire 1998), 37.
[97] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 250.

tussen beide landen had veel te maken met hun verleden. De twee landen hebben lang samen één land gevormd wat voor een bijzondere band zorgden,[98] en de bezetting van het Litouwse grondgebied rond Vilnius, de hoofdstad van Litouwen, tijdens het Interbellum werd niet zomaar vergeten door de Litouwers.[99] De Polen legden nog steeds claims op Vilnius wat samen met de aanwezigheid van een grote Poolse minderheid in die stad zorgde voor een gespannen situatie.[100]

Na een lange impasse in de verhoudingen die begon na de Litouwse onafhankelijkheid besloten de twee landen in 1994 echter de geschiedenis te laten voor wat het was en zich te richten op de toekomstige verhoudingen.[101] Hier vloeide op 26 april 1994 de "Treaty on Friendly Relations and Good Neighborly Cooperation" uit voort, welke gevolgd werd door veel andere verdragen.[102] De twee landen erkenden dat ze sterk aan elkaar verbonden waren.

Vanaf 1996 werd ook het gedeelde belang van toetreding tot de westerse organisaties erkend. In januari 1997 zei de Poolse minister van Buitenlandse Zaken, Dariusz Rosati, dat het land haar best zou doen om Litouwen in de eerste groep voor toetreding tot zowel de NAVO als de EU te krijgen.[103] Opvallend is dat Polen, in tegenstelling tot de Noordse landen, wel degelijk bewust nadruk legde op slechts een van de drie Baltische landen en daarmee brak met de geografische eenheid. De nieuwe Poolse minister van Buitenlandse zaken, Bronisław Geremek, zei: "We do not conceal that among the three Baltic countries Lithuania is the closest as a natural neighbor as well as a very important strategic partner".[104]

De beslissing van Litouwen om zich minder te richten op Baltische eenheid maar meer te leunen op haar Midden-Europese identiteit was dus een reële zet om dichter bij de EU te komen. Polen had een grote kans om lid te worden en zag het als haar doel om Litouwen met zich mee te nemen. Toch bleek Polen uiteindelijk niet in staat om als individuele kandidaat genoeg invloed uit te oefenen om haar belofte aan Litouwen daadwerkelijk te kunnen volbrengen. De positie van de drie Noordse landen, welke wel al lid waren en een gezamenlijk doel hadden, was een stuk sterker.

---

[98] Wojciech Zajaczkowski, 'Polish-Lithuanian relations: the complexities of geopolitics' in: Monika Wohlfeld (ed), The Effects of enlargement on bilateral relations in Central and Eastern Europa (juni 1997, Alençon) 18-28, 18.
[99] Lane, 'Lithuania. Stepping westward', 208.
[100] Evaldas Nekrasas, 'Is Lithuania a Northern or Central European country', *Lithuanian Foreign Policy Review 1* (1998) 4.
[101] Lane, 'Lithuania. Stepping westward', 210.
[102] Antanas Valionis, Evaldas Ignatavièius en Izolda Brièkovskienë, 'From Solidarity to Partnership: Lithuanian-Polish Relations 1988-1998', *Lithuanian Foreign Policy Review 2* (1998) 8.
[103] Zajaczkowski, 'Polish-Lithuanian relations', 21.
[104] Valionis, 'From Solidarity to Partnership', 12.

4.3. Rusland

Rusland is historisch gezien zeer belangrijk voor de Baltische staten. Vooral net na de onafhankelijkheid waren de drie landen nog sterk verbonden aan deze grootmacht. Rusland wilde absoluut voorkomen dat de regio in handen kwam van de NAVO. Baltisch lidmaatschap zou dan ook niet worden geaccepteerd door de Russen, dat lieten ze regelmatig weten.[105] Betreffende de mogelijke toetreding tot de EU was Rusland veel minder uitgesproken.[106]

De houding van Rusland ten opzichte van de Baltische staten na de onafhankelijkheid was opvallend positief. De aanwezigheid van de grote Russische minderheid in Estland en Letland werd niet misbruikt als een excuus om agressief op te treden tegen de twee, iets wat wel gebeurde bij andere voormalige Sovjetrepublieken zoals Georgië en Oekraïne.[107] Ook maakten de Russen geen directe militaire dreigementen en hielden ze zich aan de afspraken over de terugtrekking van troepen.[108] Op 31 augustus 1993 waren de laatste Russische troepen, een overblijfsel van de jarenlange bezetting, verdwenen uit Litouwen[109] en in het jaar daarop verdwenen ze ook uit Estland[110] en Letland[111].

Toch was Rusland zoals gezegd vastberaden om de drie landen weg te houden van de NAVO. Dit zorgde voor spanningen tussen de landen. Rusland oefende van tijd tot tijd economische druk uit op de Baltische landen en liet zien dat ze ook militair nog een factor was om rekening mee te houden door militaire oefeningen uit te voeren aan de grenzen van Estland en Letland en door troepen op te bouwen in Kaliningrad.[112] Ook vertraagde Rusland de totstandkoming van grensverdragen ondanks steeds meer concessies door de drie Baltische landen.[113] Litouwen zou in oktober 1997 pas als eerste van de drie een grensverdrag ondertekenen met Rusland, welke overigens pas zes jaar later in Rusland geratificeerd zou worden.[114] Het was de bedoeling van Rusland om de NAVO af te schrikken om deze onstabiele regio op te nemen in haar veiligheidsgaranties die voort zouden vloeien uit Baltisch lidmaatschap.

---

[105] Donatas Ziugzda, 'Baltic states in the perspective of Russia's security policy', *Lithuanian Foreign Policy Review 4* (1999) 2.
[106] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 245.
[107] Kramer, 'NATO, the Baltic states and Russia', 733.
[108] Ibidem 733.
[109] Thomas Lane, 'Lithuania. Stepping westward', in: David J. Smith e.a., *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania* (Londen 2002), xii.
[110] Pabriks, 'Latvia. The challenges of change', 124.
[111] David J. Smith, 'Estonia. Independence and European Integration', in: David J. Smith e.a., *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania* (Londen 2002), x.
[112] Kramer, 'NATO, the Baltic states and Russia', 734.
[113] Smith, 'Estonia. Independence and European Integration', 166.
[114] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 82.

Ook probeerde Rusland het imago van Estland en Litouwen als democratische landen aan te tasten waardoor de NAVO de landen minder snel zou willen opnemen. Hoewel de minderheden in Estland en Letland geen reden voor agressief optreden waren voor Rusland, gebruikte het land de situatie dus wel in verwijtende retoriek richting Europa. De behandeling van de Russische minderheid werd hierin sterk overdreven. Vanaf 1996 zou het Russische diplomatieke offensief aan het adres van de OVSE en de Verenigde Naties de Baltische regio uit de handen van de NAVO moeten houden.[115]

De mogelijke toetreding tot de EU door de Baltische staten beek minder zorgelijk voor Rusland. Hoewel toetreding zou betekenen dat de grote Russische minderheden terecht zouden komen in de EU en dat Rusland langzaam omsingeld dreigde te raken, het Russische Kaliningrad zou door mogelijke toetreding van Polen en Litouwen zelfs al volledig ingesloten raken door de EU,[116] bleek Rusland dit economische bondgenootschap een stuk minder gevaarlijk te vinden dan de NAVO. Er zijn zelfs geluiden uit Moskou gekomen waaruit blijkt dat het land ook voordelen zag in Baltische toetreding tot de EU, zolang de economische banden maar niet versneden werden.[117] De drie landen zouden een soort brug kunnen vormen tussen de EU en Rusland.

Toch zouden de handelingen van Rusland om toetreding tot de NAVO uit te stellen ook consequenties gehad kunnen hebben voor toetreding tot de EU. Opvallend is dat dit bij Estland niet het geval was. Zoals in het vorige hoofdstuk al duidelijk werd, was de situatie van de Russische minderheden in Estland en Letland wel een aandachtspunt van de Commissie, maar was het blijkbaar geen breekpunt. Over de nog bestaande grensconflicten werd in *Agenda 2000* zelfs met geen woord gerept door de Commissie. Dit ondanks de toevoeging van de noodzaak van "good neighbourliness" aan de bestaande toetredingscriteria van de EU tijdens de Europese Raad in Essen van 1994. Er zouden geen grensconflicten meer geïmporteerd mogen worden door de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU,[118] maar dit bleek in het geval van Estland tevens geen breekpunt voor de Commissie.

De houding van Rusland tegenover de toetreding van de Baltische landen tot de EU was opvallend neutraal vergeleken met van haar houding tegenover potentiële toetreding tot de NAVO. De Commissie heeft op haar beurt in haar *Agenda 2000* geen aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen die uitbreiding naar Oost-Europa voor de relatie met Rusland kon

[115] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 240.
[116] Maresceau, 'The EU Pre-Accession Strategies', 18.
[117] Ziugzda, 'Baltic states in the perspective of Russia's security policy', 11.
[118] Maresceau, 'The EU Pre-Accession Strategies', 18.

hebben.[119] Het lijkt erop dat de relatie tussen de EU en Rusland niet op het spel stond wanneer Baltische landen in de EU opgenomen zouden worden, in tegenstelling tot wat bijvoorbeeld Maresceau suggereert door te zeggen dat de uitnodiging van Estland een provocatie zou kunnen zijn geweest richting Rusland.[120] Een Baltisch land in de EU zou eerder leidden tot stabilisatie in de regio doordat de driehoeksverhouding tussen de Baltische staten, Europa en Rusland hierdoor kon worden verbeterd zonder de NAVO erbij te betrekken. Een opvatting die ook sterk vanuit Amerika werd verkondigd.

4.4. De Verenigde Staten

Ook de Verenigde Staten hebben al lang een band gehad met de Baltische landen. De annexatie van de drie landen door de Sovjet-Unie na de inval van 1940 is nooit door de Amerikanen erkend. Dit bracht na de val van de muur de verplichting met zich mee om meteen weer diplomatieke banden aan te knopen.[121] Door de grote rol die Amerika speelt in de besluitvorming van de NAVO hebben andersom ook de drie Baltische landen snel ingezien dat de banden met de Verenigde Staten van belang waren. Dit land zou namelijk wel eens een ticket naar NAVO-lidmaatschap kunnen beteken.[122]

Amerikaanse invloed werd meteen na de onafhankelijkheid merkbaar in het Baltisch gebied. Zo hebben de Amerikanen een belangrijke bijdrage geleverd aan de terugtrekking van Russische troepen uit de Baltische landen en hebben ze van 1991 tot 1994 meer dan 136 miljoen dollar aan economische steun gegeven.[123] Daarnaast heeft de Verenigde Staten de drie landen ondersteund in hun voorbereidingen voor toetreding tot de NAVO. Dit ondanks twijfels in de Amerikaanse politiek over de snelheid waarin de drie landen in staat zouden zijn zich voor te bereiden op het bondgenootschap.[124] De Amerikaanse betrokkenheid tot het Baltisch gebied werd in de herfst van 1996 erkend door het opstellen van het *Baltic Action Plan*. Hierin stond beschreven dat het land zich in zou zetten voor de opname van de drie Baltische landen in de Europese en Atlantische organisaties, ofwel de EU en de NAVO. Concrete actie werd er echter nog niet ondernomen.[125]

---

[119] Ibidem 18.
[120] Ibidem 18.
[121] Artis Pabriks, 'Latvia. The challenges of change', 138.
[122] Ibidem 138.
[123] Ibidem 138.
[124] Ibidem 139.
[125] Kramer, 'NATO, the Baltic states and Russia', 740.

In de zomer van 1996 werd het artikel *NATO enlargement and the Baltic States*[126] gepubliceerd door twee analisten van RAND, een onafhankelijke denktank voor allerlei beleidsterreinen voor de Amerikaanse politiek. Dit document bevatte een advies voor de strategie die gevolgd zou moeten worden met betrekking tot NAVO en EU uitbreiding naar het Baltisch gebied. Hierin stond dat het onwaarschijnlijk zou zijn dat de drie landen opgenomen zouden worden in de eerste ronde van de NAVO uitbreiding. Door de sterke Baltisch-Amerikaanse lobby zou een Amerikaanse president het zich volgens de analisten echter niet kunnen permitteren geen alternatieve strategie voor de landen te hebben.[127]

Ideaal gezien zouden de drie landen daarom allemaal opgenomen moeten worden in de EU. Gezien de onwaarschijnlijkheid hiervan zou echter ten minste besloten moeten worden om Estland toe te laten tot de eerste ronde toetredingsgesprekken.[128] Hiermee zou volgens de analisten een oplossing komen voor de eerder genoemde mogelijke *dual rejection shock* en het zou een stabiliserende werking hebben in de regio, zonder daarmee Rusland te provoceren.[129] De Baltische landen wilden ongetwijfeld graag onderdeel uitmaken van Europa, maar Rusland zou lidmaatschap van de NAVO voorlopig niet accepteren. Door minstens één Baltisch land te betrekken bij de EU zou Rusland niet worden geprovoceerd door de NAVO, maar zouden de Balten ook niet uitgesloten worden van Europa en konden de banden tussen de EU en Rusland worden versterkt.[130]

Dit document van RAND heeft het beleid van de Verenigde Staten sterk beïnvloed. Tijdens een bezoek van Amerikaanse afgevaardigden aan Brussel in november 1996 werd er door de Amerikanen gepleit voor toetreding tot de EU voor de landen die de NAVO uitbreiding niet haalden. Dit voorstel werd aanvankelijk slecht ontvangen in de EU. Men wilde geen opvang zijn voor teleurgestelde landen.[131] Toch zou de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Klaus Kinkel, de *dual rejection shock* in november 1996 erkennen als een probleem en daarmee, [132] zoals eerder gezegd, afstappen van het idee dat EU-uitbreiding gekoppeld moest zijn aan NAVO-uitbreiding. Of de Amerikaanse invloed hier zichtbaar is, is in dit onderzoek nog niet meetbaar, maar het idee dat de Baltische staten niet zomaar konden worden uitgesloten lijkt uiteindelijk wel doorgedrongen te zijn in de EU.

---

[126] Ronald D. Asmus en Robert C. Nurick, 'NATO Enlargement and the Baltic States', *Survival 38, 2* (1996).
[127] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 245.
[128] Ibidem 245.
[129] Hansen, *The Baltic states in world politics*, 36.
[130] Van Elsuwege, *From Soviet Republics*, 245.
[131] Hansen, *The Baltic states in world politics*, 36.
[132] Baun, 'EU governance and Central and Eastern Europe', 27.

4.5. Conclusie

De relaties tussen verschillende belangrijke landen en de drie Baltische staten lijken een verklaring te bieden voor het feit dat de toetreding van de Baltische landen op de agenda van de EU bleef staan. De Noordse landen hadden regionale belangen bij toetreding, terwijl de Verenigde Staten vooral streefden naar een stabiele regio en wilden voorkomen dat de Balten in de handen van de Russen werden gedreven. Om de relatie tussen de EU en Rusland te versoepelen zou het daarnaast wenselijk zijn om duidelijk te maken dat de EU niet perse verbonden was aan de NAVO, iets wat Desmond Dinan als belangrijke overweging van de Commissie beschouwd.[133] Al deze belangen zouden op zijn minst tijdelijk verwezenlijkt kunnen worden door de toelating van op zijn minst één Baltisch land.

Dat dit land uiteindelijk Estland werd is in het vorige hoofdstuk al gedeeltelijk verklaard door de binnenlandse situatie in de landen, maar ook is nu duidelijk geworden dat Estland meer betrokken was bij de EU. De sterke banden tussen Litouwen en Polen hadden niet het gewenste effect omdat ze beiden slechts kandidaten waren. De banden tussen Estland en het Noordse gebied lijken daarom van groter belang geweest te zijn voor de potentiële EU-uitbreiding.

Het zou te verwachten zijn dat Rusland zich sterk zou verzetten tegen de toenadering van de drie landen tot de EU. Dit land was echter vooral bang voor NAVO-uitbreiding. Nu na de NAVO-top in Madrid bekend was dat de Balten hier niet in opgenomen zouden worden was het voor Rusland een stuk acceptabeler als de landen wel in de EU zouden komen.

[133] Dinan, *Europe Recast*, 276.

5. Conclusie

Het voortrekken van Estland ten opzichte van Letland en Litouwen door de Europese Commissie, door in 1997 te adviseren alleen het eerste land uit te nodigen voor toetredingsgesprekken, is een kwestie die meteen al veel stof deed opwaaien en die in veel historisch werk aan bod komt. Verklaringen voor dit besluit van de Commissie worden vaak genoemd, maar duidelijke uitweidingen ontbreken. Officieel zou Estland eruit gepikt zijn omdat het land beter voldeed aan de toetredingscriteria, maar historici zoeken het vaak in een andere, een geopolitieke hoek. De toetreding van Estland was volgens hen namelijk vooral een signaal om te laten zien dat het Baltische gebied niet perse buiten Europa viel. Wat was het verhaal achter dit besluit?

Vanaf de onafhankelijkheid van de Baltische landen in 1991 hebben ze alle drie zonder aarzeling gestreefd naar een spoedige 'terugkeer tot Europa', bestaande uit de NAVO, de EU en andere westerse instellingen. Hoewel de landen aanvankelijk vooral uitgingen van hun gezamenlijke lot en een gezamenlijk pad richting Europa liepen, bleken de onderlinge verschillen langzaam aan meer naar voren te komen. Dit kwam vooral doordat de EU duidelijk maakte dat landen puur op hun eigen situatie beoordeeld zouden worden en dus niet moesten uitgaan van toetreding als groep, en doordat steeds meer duidelijk werd dat er binnen de EU slechts draagvlak was voor de betrekking van een kleine groep kandidaten bij de eerste ronde gesprekken. De individuele Baltische landen begonnen meer de negatieve kanten van hun zusters te zien, ten kosten van de voordelen van samenwerking. Zo wilde Estland niet meer geassocieerd worden met de langzame liberalisering in de andere twee landen, terwijl Litouwen niet teruggehouden wilde worden door de positie van minderheden in Estland en Letland. De geografische breuk begon dus al in het Baltische gebied zelf.

Deze angsten van Estland en Litouwen kwamen niet uit de lucht vallen. In het officiële advies van de Commissie, waarop de selectie van kandidaten voor de eerste ronde toetredingsgesprekken gebaseerd was, werden ook kanttekeningen gezet bij zowel de politieke situatie van minderheden in Estland en Letland als bij de economische situatie van Letland en Litouwen. Hieruit blijkt dat Letland op beide gebieden slecht scoorde, waardoor het ver van toetreding verwijderd leek te zijn. Het gemaakte onderscheid tussen Estland en Litouwen lijkt verklaarbaar door de veronderstelling dat economische hervormingen moeizamer gaan en langer duren dan politieke hervormingen, waardoor Estland sneller in

staat zou zijn om aan alle criteria te voldoen. Dat Estland eerder tot de toetredingsgesprekken zou worden uitgenodigd dan de andere twee Baltische landen is dus niet zo vreemd.

Dit neemt echter niet weg dat Estland nog steeds geen ideale kandidaat was. Het probleem met de Russische minderheden was reëel, en ondanks de snelle economische hervormingen liep het land nog ver achter op de andere landen die de eerste ronde haalden. Op sommige gebieden stond het zelfs achter Slowakije, welke niet tot de eerste ronde behoorde. Objectief gezien is de opname van Estland niet vanzelfsprekend.

Dat historici geopolitieke verklaringen zoeken is dus aannemelijk. De toetreding van de drie landen stond al op de agenda van de EU door aandringen van Denemarken, Zweden en Finland. Deze EU-lidstaten hadden belang bij de opname van de Baltische staten in de EU vanwege de stimulering van handel en de bevordering van de regionale stabiliteit die dit met zich mee zou brengen. Daarnaast wordt vaak gezegd dat de EU wilde voorkomen dat de drie landen zich buiten Europa geplaatst zouden voelen. In de eerste NAVO uitbreidingsronde, die net voor de publicatie van *Agenda 2000* bekend gemaakt werd, waren de Balten niet opgenomen. Omdat dit al een tijdje in de lijn van verwachting lag, begonnen er vanuit Amerika al eerder stemmen op te komen om de landen op te nemen in de EU om duidelijk te maken dat ze niet per definitie werden uitgesloten.

Zelfs de Rusland-factor lijkt uiteindelijk positief te zijn geweest voor de perspectieven voor toetreding van het Baltische gebied tot de EU. In de poging de banden tussen Rusland en Europa te verbeteren zonder Rusland daarmee te provoceren lijkt het Baltische gebied een schakeling te zijn geweest. Als een Baltisch land zou toetreden tot de EU zou Rusland veel meer betrokken raken bij de Unie.

Het lijkt er dus op dat de drie landen eigenlijk niet klaar waren voor de EU. Door Noordse druk, de realisatie dat complete uitsluiting van Europa negatieve gevolgen kon hebben voor de houding van de Balten en het streven naar bevorderen van de relatie met Rusland werd het idee dat er ten minste één Baltisch land betrokken moest worden bij de EU steeds breder gedeeld. Niet alleen zou de erkenning dat het gebied tot Europa behoord een feit zijn door deze toevoeging en zouden de Noordse landen hierdoor een compromis worden aangereikt, ook kon Estland op deze manier de weg naar de EU vrij maken voor de andere twee landen waardoor ook zij in de toekomst meer betrokken zouden raken bij de EU. Dit zou echter niet op deze manier ontvangen worden in Letland en Litouwen, die zich vooral verraden voelden door Estland.

6. Bibliografie

Asmus, Ronald D. en Robert C. Nurick, 'NATO Enlargement and the Baltic States', *Survival 38, 2* (1996).

Baun, Michael, 'Germany and EU enlargement into Eastern Europe' (Seattle 29 mei 1997).

Baun, Michael, 'EU governance and Central and Eastern Europe Where are the boundaries' (Seattle 29 mei 1997).

Berend, Ivan T., *From the Soviet bloc to the European Union* (Cambridge 2009).

Birkavs, H.E. Valdis, 'The Priorities of Latvia's Foreign Policy' (Londen, 10 maart 1997), http://www.mfa.gov.lv/en/news/speeches/1997/3720.

EEG, 'Verordening (EEG) nr. 3800/91 van de Raad van 23 december 1991 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3906/89 met het oog op de uitbreiding van de economische hulp tot andere landen in Midden- en Oost-Europa', *PB L 357* (28-12-1991).

Europese Commissie, 'Advies van de Commissie inzake het verzoek van Estland om toetreding tot de Europese Unie' (15 juli 1997), http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/estonia/es-op_nl.pdf.

Europese Commissie, 'Advies van de Commissie inzake het verzoek van Letland om toetreding tot de Europese Unie' (15 juli 1997), http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/latvia/la-op_nl.pdf.

Europese Commissie, 'Advies van de Commissie inzake het verzoek van Litouwen om toetreding tot de Europese Unie' (15 juli 1997), http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/lithuania/li-op_nl.pdf.

Europese Commissie, 'Agenda 2000. For a stronger and wider Union' (15 juli 1997), http://aei.pitt.edu/3137/1/000033.PDF.

Europese Raad in Kopenhagen, 'Conclusies van het voorzitterschap' (21 en 22 juni 1993), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/72923.pdf.

Europese Raad in Madrid, 'Conclusies van het voorzitterschap' (15 en 16 december 1995), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00400-C.NL5.htm.

Eyal, Jonathan, 'NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision', International Affairs 73, 4 (oktober 1997), 695-719.

Denton, Geoffrey, 'Agenda 2000 and EU Strategy', in: Marc Maresceau en Erwan Lannon (ed), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies* (Hampshire 2001) 141-152.

Dinan, Desmond, *Europe Recast. A history of European Union* (Hampshire 2004).

Hansen, Birthe en Bertel Heurlin, *The Baltic states in world politics* (Hampshire 1998).

Hitchcock, William I., *The struggle for Europe. The turbulent history of a divided continent, 1945 to the present* (New York, 2003).

Ilves, Toomas Hendrik, 'Priorities for Estonian Foreign Policy' (Londen, 4 februari 1997), http://www.vm.ee/?q=en/node/3550.

Kramer, Mark, 'NATO, the Baltic states and Russia: a framework for sustainable enlargement', *International Affairs* 78, 4 (2002) 731-756.

Lane, Thomas, 'Lithuania. Stepping westward', in: David J. Smith e.a., *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania* (Londen 2002).

Maresceau, Marc, 'The EU Pre-Accession Strategies', in: Marc Maresceau en Erwan Lannon (ed), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies* (Hampshire 2001) 3-28.

NAVO, 'Study on NATO Enlargement' (3 september 1995), http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm.

NAVO, 'Madrid Declaration' (8 juli 1997), http://www.nato.int/cps/en/SID-4249EFC2--A660CB2D/natolive/official_texts_25460.htm.

Nekrasas, Evaldas, ‘Is Lithuania a Northern or Central European country’, *Lithuanian Foreign Policy Review* 1 (1998).
Nørgaard, Ole, Lars Johannsen e.a., *The Baltic states after independence* (2e druk; Cheltenham 1999).
Pabriks, Artis en Aldis Purs, ‘Latvia. The challenges of change’, in: David J. Smith e.a., *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania* (Londen 2002).
Schimmelfennig, Frank, ‘The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union’ in: *International organization* 55 (1 2001) 47-80.
Schimmelfennig, Frank, *The EU, NATO and the integration of Europe: rules and rhetoric* (Cambridge 2003).
Smith, David J., ‘Estonia. Independence and European Integration’, in: David J. Smith e.a., *The Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania* (Londen 2002).
Valionis, Antanas, Evaldas Ignatavièius en Izolda Brièkovskienë, ‘From Solidarity to Partnership: Lithuanian-Polish Relations 1988-1998’, *Lithuanian Foreign Policy Review 2* (1998).
Van Elsuwege, Peter, *From Soviet Republics to EU Member States* (Leiden 2008).
Zajaczkowski, Wojciech, ‘Polish-Lithuanian relations: the complexities of geopolitics’, in: Monika Wohlfeld (ed), The Effects of enlargement on bilateral relations in Central and Eastern Europa (juni 1997, Alençon) 18-28.
Ziugzda, Donatas, ‘Baltic states in the perspective of Russia’s security policy’, *Lithuanian Foreign Policy Review 4* (1999).