



Europa of Eurazië?

De keuze voor economische integratie van Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland tussen de Europese Unie en Rusland

Student: Rik van Huigenbos

Studentnummer: 3702464

Master: Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Begeleider: dr. L. Crump-Gabreëls

Datum: 12 oktober 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	4
Hoofdstuk 1 De Europese Unie: Europees Nabuurschap en het Oostelijk Partnerschap	11
Hoofdstuk 2 Rusland: Gemeenschap van Onafhankelijke Staten en de Euraziatische Economische Unie	19
Hoofdstuk 3 Lokale spelers en economische integratie	27
Conclusie	35
Literatuurlijst	39

Samenvatting

Zelden heeft een handelsverdrag tussen de Europese Unie en een land zoveel losgemaakt als het EU-Oekraïne Associatieverdrag in 2013-2014. Het veelomvattende en diepgaande handelsverdrag met de EU botste met de ambities voor economische integratie van de Russische Federatie. In dit onderzoek wordt de geschiedenis van handelsverdragen en de regionale integratieprojecten onderzocht, zoals Europese Nabuurschapbeleid en Oosters Partnerschap vanuit de Europese Unie en de Euraziatische Economische Unie vanuit Rusland. Het onderzoek richt zich op de vraagstelling of de economische integratieprojecten van externe spelers binnenlandse hervormingen in werking stellen. Er wordt onderzocht hoe de gezamenlijke buurlanden, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië, beleid selecteren, adapteren en uitvoeren. Daarmee zal het duidelijk worden of het beleid van Rusland en de Europese Unie aansluit op de belangen van lokale elites.

Introductie

Het jaar 2014 kende dramatische gebeurtenissen in gezamenlijke buurlanden van de Europese Unie en Rusland: Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. In Oekraïne waren van november 2013 tot februari 2014 protesten in Kiev tegen de zittende president Viktor Janoekovitsj naar aanleiding van zijn keuze voor economische integratie onder leiding van Rusland in plaats van de Europese Unie. Toen de pro-Russische Janoekovitsj vluchtte en een nieuwe interim-regering werd aangesteld, bezetten Russische militairen de Krim. Daarnaast steunde Rusland separatistische rebellen in Donetsk en Loegansk om in opstand te komen tegen het centrale gezag in Kiev. Vanaf het begin van het conflict in Oost-Oekraïne in april 2014 tot juni 2017 zijn er 10.090 doden gevallen, waaronder 2.777 burgers.¹ De economische integratieprojecten onder leiding van de Europese Unie en Rusland werden door deze gebeurtenissen in een geopolitieke perspectief geplaatst.

De veelbesproken Oekraïne-crisis resulteerde in het beeld dat externe actoren binnenlandse hervormingen in gang kunnen zetten. Waren de concurrerende economische integratieplannen immers niet de aanleiding voor crisis? Dit beeld van een geopolitieke strijd simplificeert echter de vele, complexe invloeden die worden uitgeoefend op de gezamenlijke landen.² Plannen vanuit het Europese Nabuurschapbeleid, Oostelijk Partnerschap en Euraziatische Economische Unie voor het exporteren van beleid slagen vaak niet, omdat de politieke elite van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië geen belang heeft bij het invoeren van allerlei economische en politieke hervormingen.³ Het geopolitieke perspectief zorgt ervoor dat alle acties van de gezamenlijke buurlanden als pro-Europees of pro-Russisch worden bestempeld. Deze simplificatie doet echter geen recht aan de sterk verstrengelde en cliëntelistische relaties met plaatselijke economische belangen van lokale politieke elites.⁴ Het beeld van deze tweedeling geeft wel ruimte voor de gezamenlijke buurlanden om politieke en economische voordelen kunnen afdwingen, zonder verantwoordelijkheden aan te gaan.⁵ Het blijkt echter dat, wanneer gekeken wordt naar verschillende sectoren, Rusland en de Europese Unie zeker niet altijd de ondermijnende factor onder elkaars beleid zijn. Uit verschillende sectoren zijn voorbeelden te geven waarbij Russische overheden en ondernemers Europees

¹ *AFP*, 'Ukrainian Civilian Death Toll on the rise in rebel east: UN', (versie 13 juni 2017), <http://www.france24.com/en/20170613-ukrainian-civilian-death-toll-rise-rebel-east-un> (10 augustus 2017).

² Hiermee worden in deze scriptie Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië bedoeld.

³ Henry E. Hale, *Patronal Politics, Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective* (Cambridge 2015) 19-38.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Andrew Wilson, 'Eastern Europe's Balancing Act', *Current History* 109 (2010) 10, 295-300.

beleid ondersteunen om eigen belangen te realiseren in de gezamenlijke buurlanden.⁶ Zelfs bij de Oekraïense Maidan-protesten in 2013 kan worden gesteld dat deze een gevolg waren van de binnenlandse wens tot democratie en hervormingen en een reactie op corruptie in de regime. De protesten waren dus niet het gevolg van een beleid van externe actoren.⁷

Er is zeker sprake van geopolitieke competitie tussen de Europese Unie en Rusland, maar de vraag is in hoeverre zij lokale elites kunnen aanzetten tot het selecteren, adapteren en uitvoeren van hun beleid. Deze scriptie onderzoekt onder welke omstandigheden de elites van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië het externe beleid van de Europese Unie en Rusland selecteren, implementeren en uitvoeren.

Academische debat

De vroege literatuur over economische integratie onder leiding van de EU en Rusland van de gezamenlijke buurlanden Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië kende een grote rol toe aan externe factoren. Er is veel onderzoek gedaan naar de bilaterale invloed van de EU op binnenlandse hervormingen in de gezamenlijke buurlanden vanuit ‘neighborhood Europeanisation’ en ‘externale governance’. De aanleiding daarvoor waren de succesvolle binnenlandse hervormingen voor de uitbreiding van de EU in Midden-Europa in 2004.⁸ De literatuur in de periode na 2004 richt zich voornamelijk op het Europees Nabuurschapsbeleid als een voortzetting van de uitbreidingspolitiek voor Midden-Europa. Dit kwam mede omdat de EU veel van haar methode, instrumenten en personeel overnam uit het uitbreidingsprogramma.⁹ Het Russische beleid voor de gezamenlijke buurlanden is in het academische debat vooral bestudeerd vanuit politieke invloed in de vorm van export van autoritarisme en instabiliteit in bevroren conflicten. De studies kijken vooral naar militaire zaken en energiebeleid. De aanpak om beleid van de EU en Rusland in een systematische analyse te plaatsen is echter schaars en vaak beperkt tot een paar landen en specifieke sectoren.¹⁰

⁶ Esther Ademmer, Laure Delcour en Kataryna Wolczuk, ‘Beyond geopolitics: exploring the impact of the EU and Russia in the “contested neighborhood”’ 57 (2016) 1, 1-18.

⁷ Laure Delcour en Kataryna Wolczuk, ‘Spoiler or Facilitator of Democratization? Russia's Role in Georgia and Ukraine’ 22 *Democratization* 3, 459–478.

⁸ Milada Anna Vachudova, *Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism* (Oxford 2005).

⁹ Judith Kelley, ‘New wine in old Wineskins: Promoting Political Reforms through the new European Neighborehood Policy’, *Journal of Common Market Studies* 44 (2005) 1, 29-55.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Esther Ademmer, *Russia's Impact on EU Policy Transfer to the Post-Soviet Space: The Contested Neighborhood* (Londen 2016).

Veel studies naar de mate van adaptatie en implementatie door binnenlandse elites is gedaan in de periode van de ENP (2004-2009) terwijl er in deze periode weinig bindends werd gevraagd vanuit de EU. Met de komst van het Oostelijk Partnerschap met Associatieverdragen en Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA's) in 2009 en de Euraziatische Economische Unie in 2014 ontstonden er twee elkaar uitsluitende economische integratieprojecten.¹¹ In beide projecten werd de ondersteuning en conditionaliteit opgevoerd, zowel vanuit Russische als Europese zijde. Tegelijkertijd biedt de periode voor 2004 ook inzicht. Immers de Partnership and Cooperation Agreements vanuit de EU en het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten van Rusland met de gezamenlijke buurlanden biedt inzicht onder welke omstandigheden binnenlandse elites extern beleid aannamen of verwierpen.¹²

Deze studie wil een bijdrage leveren aan de huidige literatuur over de relatie tussen de regionale, economische integratieprogramma's van de Europese Unie en Rusland en de binnenlandse politiek. Daarnaast wil dit onderzoek de mate van acceptatie van deze integratieprogramma's door Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië behandelen.

Method

Een structurele verklaring voor de resultaten voor resultaten van externe spelers op de drie post-soviet republieken wordt gegeven door de politicologen Steven R. Levitsky en Lucan A. Way volgens hun 'leverage/linkage' methode.¹³ Geringe 'leverage' betekenen minder onderhandelingsoverwicht van de EU of Rusland ten opzichte van de nationale regeringen van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Het tweede aspect, 'low linkage', houdt in dat er een lage dichtheid is van verbindingen en grensoverschrijdende contacten tussen de drie buurlanden en de externe spelers. Het model van leverage/linkage verklaart waarom de export van beleid vanuit de Europese Unie in ruil voor economische integratie minder aanslaat bij de voormalige Sovjetstaten dan bij de Oost-Europese staten. Dit model heeft tekortkomingen. Rusland en de EU hebben een asymmetrische relaties tot de drie buurlanden door militaire aanwezigheid, bevroren conflicten, gemeenschappelijke cultuur, etnische verbindingen, leveranties van olie en gas, handelsstromen en internationale instituties. Deze theorie verklaart

¹¹ Nicu Popescu, 'Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely' *EU Institute for Security Studies: Chaillot Papers* 132 (2014).

¹² Lucan A. Way en Steven Levitsky, 'Linkage, leverage, and the post-communist divide', *East European Politics & Societies* 21 (2007) 1, 48-66.

¹³ Steven R. Levitsky en Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York 2010) 38-45. De auteurs spreken overigens over het Westen als zijnde Europese Unie, Verenigde Staten en Westerse multilateral organisaties.

niet waarom economische integratie lange tijd op beperkte schaal plaatsvond, ondanks het connecties en overwicht van externe spelers.¹⁴

De positie van lokale elites vaak veel onafhankelijker van externe spelers, zo blijkt uit Henry E. Hale's boek *Patronal Politics, Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Het politieke systeem bestaat uit hiërarchische netwerken bestaande uit lokale politieke machines, grote economische conglomeraten en de verschillende onderdelen van de staat, die financieel sterk of sancties kunnen opleggen. Het doel hierbij is een verticale piramide waarbij de patroon beschikking heeft over economische middelen om de loyaliteit van zijn volgers te belonen, daarnaast gaat het om de beschikking over middelen om ontrouw van volgers te straffen.¹⁵ Deze piramide als de machtsbasis van de elite is volgens Hale belangrijker dan externe spelers als Rusland als de Europese Unie.¹⁶ Temeer omdat de wens van de Europese Unie voor economische vrijhandel en transparantie of Russische protectionisme de lokale, politieke piramides in de drie buurlanden ondermijnen. Kortom de wensen van de externe spelers staan vaak haaks op die van de binnenlandse politieke actoren. Dit weerhoudt de presidenten en politici er niet van om verbaal steun te geven aan plannen van externe spelers om zo economische of politieke gunsten te verkrijgen. De acceptatie van buitenlands beleid stopt echter wanneer binnenlandse belangen worden geschaad.

Om de mate van economische integratie met externe spelers te bepalen wordt de analytische methode van 'external governance' van de politieke wetenschappers Sandra Lavenex en Frank Schimmelfennig gebruikt in deze studie.¹⁷ Zij onderzochten hoe de Europese Unie haar regels trachtte te exporteren naar buurlanden buiten de Unie. De focus lag daarbij vooral op wat de Europese Unie te bieden had aan buurlanden en niet wat lokale elites verlangden. Daarom zal in dit onderzoek vanuit deze methode gewerkt worden met zowel de Europese Unie, Rusland en plaatselijke elites als actoren.

De theorie van Lavenex en Schimmelfennig bestaat uit drie fases: selectie, adaptatie en uitvoering. De selectie op internationaal niveau houdt in welk beleid de regeringen in Minsk, Kiev en Chisinau overnemen. Is economisch beleid voortgekomen uit het EU-beleid, in overeenstemming met andere supranationale organisaties, andere landen of met de eigen samenleving? De tweede fase is adaptie van EU-beleid. Adaptie houdt in of landen het afgesproken beleid daadwerkelijk overnemen in de eigen wetgeving op nationaal niveau.

¹⁴ David R Cameron en Mitchell A. Orenstein. "Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its Near Abroad". *Post-Soviet Affairs* 28 (2012) 1, 1-44.

¹⁵ Hale, *Patronal Politics*, 31.

¹⁶ *Ibidem*, 456-458.

¹⁷ Sandra Lavenex en Frank Schimmelfennig. 'EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics' *Journal of European public policy* 16 (2009) 6, 800-802.

Adaptie houdt het tekenen van verdragen en het binnenlands vastleggen van overeengekomen regels in. De derde fase van applicatie bestaat eruit dat binnenlandse wetgeving daadwerkelijk wordt uitgevoerd in het politieke en administratieve domein. Het is goed om de theorie van Levitski en Way af te wegen tegen de theorie van Lavenex en Schimmelfennig. Het is mogelijk aan de hand van factoren als militaire coöperatie, culturele banden en politiek systeem Wit-Rusland geheel in te delen in de Russische invloedssfeer. De theorie van ‘external governance’ is een goede graadmeter in hoeverre lokale elites zich willen binden aan externe actoren.

Bronnenmateriaal uit deze studie is vaak afkomstig uit de Europese Unie en aan haar gelieerde denktanks. De EU heeft belang bij het nauwkeurig monitoren van de situatie in de drie landen vanwege het principe van conditionaliteit. Tussen ieder afzonderlijk land en de EU worden Actieplannen (AP) opgesteld waarin kansen en hindernissen staan. Voortgangsrapporten (VR) beschrijven de mate waarin Actieplannen daadwerkelijk worden uitgevoerd.¹⁸ Wordt er voldaan aan de afspraken in het AP, dan worden hervormingen uitgevoerd door de Europese Unie. De Russische politiek van economische integratie door middel van de Gemeenebest van Onafhankelijke Staten is minder duidelijk omdat Russische wensen niet werden vastgelegd op papier. De uitvoering werd geleid door middel van informele politiek in plaats van officiële rapporten als bij de EU. Met de komst van de Euraziatische Economische Unie zijn plannen voor economische integratie wel duidelijk naar voren gebracht. De mate van acceptatie van EU-beleid in Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië is in eerste plaats af te leiden uit rapporten van de Europese Unie en de drie landen zelf, maar daarnaast ook uit rapportages van (lokale) denktanks en niet-gouvernementele organisaties. Het verschil in aanbod en presenteren van bronnen tussen de EU en Rusland geeft het risico van een vertekent beeld. Door middel van de focus op informatie uit de drie buurlanden is getracht om dit te voorkomen.

De casestudies in dit onderzoek zijn de drie voormalige Sovjetrepublieken Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Door te focussen op een paar economische sectoren is het mogelijk een antwoord te geven op het vraagstuk van externe beleid.

¹⁸ Strategiepapers, actieplannen en voortgangsrapporten kunnen worden gevonden op de website van European Union External Action <http://eeas.europa.eu/enp/documents/>

Hoe pas je selectie, adaptatie en implicatie toe op casestudies?

Comparatieve historische analyse

Binnen het onderzoek naar het Europese Nabuurschap en Oostelijke Partnerschap in Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië wordt gebruik gemaakt van de Comparatieve Historische Analyse (CHA) als methode. Binnen de sociale wetenschappen is de CHA een van de bekendste instrumenten om fenomenen als staten, instituties en organisaties met elkaar te vergelijken. De definitie is volgens sociale wetenschappers James Mahoney en Dietrich Rueschemeyer: ‘by a concern with causal analysis, an emphasis on processes over time, and the use of systematic and contextualized comparison.’¹⁹ De CHA streeft naar verklaringen voor omvangrijke en ingrijpende veranderingen in de wereld op basis van historisch onderzoek.²⁰

Het dilemma is dat deze methode geen universele waarheid oplevert aangezien het aantal casussen beperkt is. Ook in deze studie is het aantal landen beperkt vanwege de omvang van het onderzoek. Een vergelijking kan alleen plaatsvinden bij landen waarbij veel overeenkomstige factoren zijn. Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië in de periode 2004-2015 zijn voor dit onderzoek gekozen, omdat de landen in dezelfde regio liggen, ze alle drie tot 1991 een socialistische republiek binnen de Sovjet-Unie waren en omdat ze een vergelijkbaar aanbod kregen van de Europese Unie, maar verschillend reageerden. Wit-Rusland onder het autoritaire regime van president Alexandr Loekasjenko hield zich afzijdig van het ENB en OP. De relatie van Wit-Rusland met de Russische Federatie is daarentegen hecht, zoals te zien is aan de aansluiting bij het Russische initiatief van de Euraziatische Economische Unie (EEU). In tegenstelling tot Wit-Rusland leek Oekraïne meer geneigd tot de Europese Unie. Oekraïne kent een woelige politieke geschiedenis vanaf de Oranje-revolutie in 2004, waarin verschillende facties de macht hadden met zowel pro-Europees als pro-Russisch beleid. Moldavië tenslotte werd lang gezien als het best presterende land in het Oostelijk Partnerschap. Toch zijn de onderhandelingen met Moldavië instabiel door corruptie binnen de leidende pro-Europese partij. Binnen dit kwalitatieve onderzoek zal gekeken worden naar de binnenlandse factoren, die voor verschillende uitkomsten zorgden.

De daadwerkelijke adaptatie en implementatie geeft een divers beeld. Ondanks de grote overeenkomsten tussen het initiatief van de Europese Unie, Oostelijk Partnerschap, en het Russische initiatief de EEU was veel literatuur eurocentrisch en was er geen plaats voor

¹⁹ James Mahoney en Dietrich Rueschemeyer, ‘Comparative historical analysis: Achievements and Agendas’, *Comparative historical analysis in the social sciences* (2003) 6.

²⁰ *Ibidem*, 5.

het Russische perspectief. Met de Oekraïne-crisis van 2014 is er aandacht, maar dan alleen door een geopolitiek bril. Hoewel er binnen de literatuur ook wordt gekeken naar ‘competing governance providers’, stellen critici dat het voor Rusland niet mogelijk was te concurreren met het aanbod van de EU.²¹ Vandaar dat in deze inleiding wordt gekeken naar de historische ontwikkeling voor ‘external governance’ vanuit Russisch initiatief voor de gezamenlijke buurlanden. De definitie van ‘external governance’ van Lavenex wordt hier aangehouden: ‘external governance takes place when parts of the *acquis communautaire* are extended to non-member states’.²²

Hypothese

In de beschrijvingen van het Europese Nabuurschap, het Oostelijk Partnerschap en de EEU wordt veelal het perspectief van de Europese Unie en Rusland aangehouden.²³ Dit onderzoek zal zich vooral bezighouden met de beleidsmatige kant van de economische hervormingen van het ENB en OP vanuit het perspectief van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Bij economische verdragen gaat het echter niet alleen over economie, maar ten diepste over een modernisatieproces. Toegang tot de grote gemeenschappelijk markt vraagt niet alleen om het eenvoudig wegnemen van barrières en tarieven. Instituties moeten worden opgebouwd om technische regulaties, voedselveiligheid, gelijke competitie en bescherming van eigendom te garanderen.²⁴ De historiografie over het raakvlak tussen politiek en economie is veelal beperkt tot publicaties over Oekraïne. De schimmige politiek in Minsk, Kiev en Chisinau is lastig te peilen.

Hoofdstukken

In het eerste hoofdstuk wordt gekeken naar wat de Europese Unie aanbiedt aan de landen Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië in de vorm van het Europese Nabuurschapbeleid en het Oostelijk partnerschap. Het blijkt dat de veranderingen van na de Oekraïne-crisis van 2013-2014 aan het beleid van de Europese Unie een geopolitieke wending hebben gegeven.

²¹ Lavenex en Schimmelfennig, ‘EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics’, *Journal of European public policy* 16.6 (2009) 803.

²² Sandra Lavenex, ‘EU external governance in ‘wider Europe’’, *Journal of European public policy* 11 (2004) 4, 683.

²³ Edzard Wesselink en R. A. Boschma, ‘Overview of the European Neighbourhood Policy: its history, structure, and implemented policy measures’, *SEARCH* 1 (2012) 4, 1-58, <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/279179> (6 maart 2016)

²⁴ Per Magnus Wijkman, ‘Fostering Deep and Comprehensive Free Trade Agreements for the Eastern Partners’, *The Eastern Partnership Review* 1 (2011) 8, 5-6.

Het tweede hoofdstuk bespreekt de relatie tussen Rusland en de drie buurlanden Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Daarbij wordt bekeken wat het aanbod van de EEU inhoudt en in hoeverre dit het OP uitsluit.

In het derde hoofdstuk wordt onderzocht hoe Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië Europees en Russische beleid selecteren, adapteren en op nationaal en binnenlands niveau uitvoeren. Dit om te zien in hoeverre zij hun soevereiniteit aanpassen voor de Europese Unie en Rusland. De conclusie zal vervolgens aangeven of Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië al dan niet bereid zijn geweest om hun binnenlandse soevereiniteit aan te passen en economische hervormingen uit te voeren binnen het OP en de EEU in de periode 2004-2016.

Hoofdstuk 1 De Europese Unie: Europees Nabuurschap en het Oostelijk Partnerschap

In 2004 verkondigde voorzitter Romano Prodi van de Europese Commissie dat het doel van het ENB was om ‘een ring van vrienden’ te creëren rondom de EU. De strategie van het ENB zou zijn: ‘to develop a zone of prosperity and a friendly neighbourhood’.²⁵ De Europese Unie: ‘offered the prospect of a stake in the EU’s Internal Market and further integration and liberalization to promote the free movement of persons, goods, services and capital.’²⁶ Ondanks latere wijzigingen door middel bindende afspraken in de vorm van Associatieverdragen en handelsverdragen (‘DCFTA’) is dit de kern van het buitenlands beleid van de Europese Unie.

De kritiek is ook consequent dat het beleid niet is aangepast aan de lokale omstandigheden en er geen sprake is van lokale betrokkenheid.²⁷ Anderzijds is er de kritiek dat de Europese Unie geen geopolitieke component in het ENP en OP heeft opgenomen. Al deze kritiek haalt niet weg dat de Europese Unie met de gezamenlijke buurlanden economische integratie moet aangaan. Binnen het academische debat omtrent het Europees Nabuurschap (ENB) en het Oostelijk Partnerschap (OP) bestaat een pro-Europese meerderheid en een kleine eurokritische minderheid. Hier tegenover staan critici als Richard Sakwa, Stephen F. Cohen en John Mearsheimer.²⁸ Zij stellen dat de EU en Rusland ieder hun eigen invloedssfeer hebben. Hieruit volgt dat de EU buiten haar invloedssfeer opereert met de ENB en OP en de Oekraïne-crisis en Krim-annexatie heeft veroorzaakt.

Een goed voorbeeld van deze benadering is Richard Sakwa, die stelt dat de Europese Unie onder haar liberale en progressieve boodschap van ‘good governance’ als een

²⁵ European Commission, ‘Wider Europe – neighborhood: a new framework for relations with our southern and eastern neighbors’, *COM* (2003) (versie 11 maart 2003), http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf (12 september 2017) 4.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ M. Emerson, ‘Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy’, *Centre for European Policy Studies*, (versie 8 juni 2011) <https://www.ceps.eu/publications/review-review-%E2%80%93-european-neighbourhood-policy> (24 juni 2017). Laure Delcour, en Katarzyna Wolczuk, ‘Beyond the Vilnius Summit: Challenges for Deeper EU Integration with Eastern Europe’, *European Policy Centre*, (versie 31 oktober 2013) http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=3889 (12 juni 2017).

²⁸ Richard Sakwa, *Frontline Ukraine. Crisis in the Borderlands* (Londen 2015), Isaac Cotiner, ‘Putin’s Defender’, Interview with Stephen F. Cohen, (versie 30 mei 2017) http://www.slate.com/articles/news_and_politics/interrogation/2017/05/stephen_f_cohen_just_wants_trump_and_putin_to_get_along.html (17 juni 2017) en John J. Mearsheimer, ‘Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault, The Liberal Delusion That Provoked Putin’, *Foreign Affairs* (versie 18 augustus 2014) <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> (13 juli 2017).

geopolitieke speler tracht om haar invloedssfeer uit te breiden.²⁹ De Russische Federatie is, ondanks toezegging in de jaren '90, bewust buitengesloten van de Euro-Atlantische veiligheidsorganisatie en de EU. De rol van Rusland in het annexeren van de Krim en de steun aan de separatisten in de Donetsk wordt veroordeeld, maar verzacht door te benadrukken dat Rusland een unieke, historische positie in de regio heeft en bedreigd wordt in haar invloedssfeer. Het verschil tussen de consensus-aanhangers en de critici over de ENB en OP blijkt uiteindelijk te gaan over het verschil in de motieven achter het ENB en OP, de effectiviteit van het beleid en de positie van Rusland.³⁰

Het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) is daarom ook wel gekarakteriseerd als een variant van uitbreidingspolitiek in buitenlands beleid.³¹ Het belangrijkste onderdeel van het ENB zijn de zogenoemde 'Action Plans'. In deze actieplannen worden de gewenste hervormingen concreet omschreven. Deze bestaan voornamelijk uit het opnemen van de Europese *acquis communautaire*, het geheel van verdragen, verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie, met als doel het verdiepen van binnenlands beleid. In ruil hiervoor wordt economische integratie aangeboden. Het uitbreiden van een algemeen systeem van regels buiten de eigen legale en geografische grenzen wordt 'external governance' genoemd.³²

De programma's van de Europese Unie zijn voornamelijk bestudeerd vanuit een politicologisch perspectief, waardoor de onderzoeksperiode vaak start in 2004 met de lancering van het ENB. Dit laat echter de voorgeschiedenis tussen de Europese Unie en Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië van 1991 tot 2004 buiten beschouwing. Deze periode is essentieel voor zicht op ENB, aangezien het programma een voortzetting was van eerder beleid.

De legale procedure voor economisch beleid liep stuk op de geopolitieke realiteit. In dit hoofdstuk zal de historische evolutie worden getoond van de Europese Associatieverdragen voor de drie voormalige Sovjetstaten: Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Hierbinnen zal gekeken worden naar de rol van Europese Unie (EU), wat zij de verschillende landen in Associatieverdragen aanbiedt en wat zij in ruil verwacht.

De vraag is in hoeverre de drie landen, staten binnen de voormalige Sovjet-Unie, bereid zijn hun binnenlandse beleid en regels aan te passen. De 'low linkage and low leverage' theorie van Way en Levitsky geeft een verklaring waarom er beperkte Europese

²⁹ Richard Sakwa, 'The death of Europe? Continental fates after Ukraine' *International Affairs* 91 (2015) 3, 553-579.

³⁰ Voor de houding van de Russische Federatie ten opzichte van de ENB en de OP, zie hoofdstuk twee.

³¹ Kelley, 'New wine', 29-55.

³² Lavenex. "EU external governance", 680-700.

invloed is bij de transformaties van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië naar een democratische markteconomie. De relatieve zwakte van overheden voor externe druk en beperkte dichtheid van economische, politieke, sociale en communicatieverbindingen met de Europese Unie verklaren het gebrek aan democratie en markteconomie.³³ In dit hoofdstuk zal tevens worden gekeken in hoeverre er sprake is van ‘power projection’ van de EU zoals de kritische school claimt. Daarbij zal gekeken worden naar wat de EU aanbiedt en wat zij verwacht. Daarnaast zullen de economische belangen van de EU met betrekking tot de drie landen in kaart worden gebracht om de ‘leverage’ te bepalen.

Historische evolutie

Het jaar 2004 wordt altijd genoemd als het startpunt van intensieve betrekkingen tussen de Europese Unie en de voormalige Sovjetstaten Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Al in de jaren '90 bood de EU aan alle landen binnen de voormalige Sovjet-Unie een Partnership and Cooperation Agreement aan.³⁴ De PCA's boden allerlei juridische en institutionele overeenkomsten met betrekking tot handel, milieu en energie, maar boden geen lidmaatschap aan. De overeenkomst trad in 1998 in werking voor Oekraïne en Moldavië en gaf de landen toegang tot de Europese markt en het WTO-systeem. De onderlinge verschillen tussen de drie landen ten opzichte van de Europese Unie waren al in de jaren '90 groot. Zo kende Wit-Rusland geen enkel formeel verdrag met de Europese Unie en lag het zelfs onder Europese sancties vanwege de afwezigheid van vrije verkiezingen.³⁵ Daarentegen was Oekraïne al snel kritisch op het PCA vanwege de beperkte mogelijkheden binnen de verdragen.

Met de uitbreiding van de EU en de start van het ENB kwam de mogelijkheid tot een nieuwe ronde van onderhandelingen. De EU trachtte de verschillende programma's richting buurlanden te verenigen in een beleid. Het initiatief van het ENB liet echter het lidmaatschap bewust achterwege, terwijl daar, in het geval van Oekraïne, al sinds 1998 naar werd gestreefd.³⁶ Veel commentaren hebben beschreven dat het ontbreken hiervan weinig ‘leverage’ bood voor economische en politieke hervormingen.³⁷ Toch zagen Oekraïne en Moldavië het ENB als een ‘opstapje’ naar volwaardig lidmaatschap.

³³ Way & Levitsky (2007)

³⁴ Karen E. Smith, *European Union foreign policy in a changing world* (New York 2014) 99.

³⁵ In maart 1995 werd een PCA ondertekent, maar daarna werd het proces bevroren.

³⁶ Edict of the President of Ukraine, ‘On approval of the “Strategy of Integration into the European Union”’ (versie 11 June 1998) No.615.

³⁷ Kelley, ‘New wine’, 29-55.

Motivatie

In reactie op de grote uitbreiding van de Europese Unie in 2004 werd het Europese Nabuurschapbeleid ingesteld, waarbij eenduidig coherent beleid zou worden gevormd voor alle landen grenzend aan de Europese Unie. Naast Oost-Europa zouden de landen in de Zuidelijke Kaukasus en in Noord-Afrika hiertoe gaan behoren. In 2008 kwam er door een Pools-Zweeds voorstel een geografisch onderscheid door de staten in Oost-Europa en de Zuidelijke Kaukasus onder te brengen in het Oostelijk Partnerschap.³⁸ Het gaat hierbij om Wit-Rusland, Moldavië, Oekraïne, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan. Het Oostelijk Partnerschap (OP) kan gezien worden als de oostelijke dimensie van Europees Nabuurschapsbeleid (ENB).

Het ENB en OP hebben een bilaterale en multilaterale dimensie.³⁹ De bilaterale dimensie bestaat uit Associatieverdragen, ‘Deep and Comprehensive Free Trade Areas’ en versoepeling van de visumplicht. De multilaterale dimensie omvat het organiseren van een tweejaarlijkse bijeenkomst, werken in panels op verschillende sectoren en het uitvoeren van gezamenlijke projecten. Regionale samenwerking voor vrede en economische integratie betekent zowel altruïsme als eigenbelang voor de EU.⁴⁰ De multilaterale onderhandelingen van het Oostelijk Partnerschap tussen de zes Oost-Europese landen en de Europese Unie worden gekenmerkt door een ‘horizontal, participatory, flexible, and inclusive structure of governance often referred to as network governance.’⁴¹ De bilaterale verdragen houden een meer hiërarchische structuur in van complementariteit, oftewel ‘more for more’. Het gaat hier dus om het vormen van extern beleid om staten te beïnvloeden zonder daadwerkelijk een lidstaat te worden. De vraag is of de Oost-Europese landen bereid zijn hun jonge soevereiniteit aan te passen voor beleid vanuit de Europese Unie.

De grote uitbreiding van de Europese Unie in 2004 leidde tot het Europese Nabuurschapbeleid voor een standaard beleid voor de ‘nieuwe burens’ van de unie. De reputatie van de Europese Unie was aan het begin van de 21e eeuw groots. Historicus Tony Judt omschreef deze reputatie in zijn geschiedenis over Europa na 1945 als volgt: ‘Europe’s emergence in the dawn of the twenty-first century as a paragon of the international virtues: a community of values held up by Europeans and non-Europeans alike as an exemplar for all to

³⁸ EU Neighbourhood Library, ‘Polish-Swedish Proposal on Eastern Partnership’ (versie juni 2008), <http://www.enpi-info.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership> (5 maart 2017).

³⁹ Jos Boonstra en Natalia Shapovalova. ‘The EU’s Eastern Partnership: one year backwards’ *FRIDE* (2010) 99, 1-14 http://fride.org/download/WP99_EP_ENG_may10.pdf (28 februari 2017).

⁴⁰ Smith, *European Union*, 83-85.

⁴¹ Lavenex en Schimmelfennig, ‘EU rules’, 796.

emulate.⁴² Engels diplomaat Robert Cooper publiceerde *The Post-Modern State and the World Order* over het buitenlands beleid van de Europese Unie. Hierin beargumenteerde hij dat in Europa afstand werd genomen van concepten als staten, soevereiniteit en ‘hard power’ en dat men overging naar een periode van non-gouvernementele organisaties en soevereiniteitsdeling.⁴³ Na ruim tien jaar kan gesteld worden dat deze instelling te optimistisch en te naïef was. Huidige rapporten van de Europese Commissie benadrukken het belang van veiligheid in een wereld van instabiliteit.⁴⁴ Het Oostelijk Partnerschap, vanaf 2009 de Oost-Europese opvolger van het Europees Nabuurschapbeleid, kreeg als kritiek de gebrekkige differentiatie en het ontbreken van een veiligheidsstrategie ten opzichte van de Russische machtspolitiek.⁴⁵

Door vermoeidheid van de oude lidstaten met vergroting van de EU werd besloten om vooral politieke en economische verdragen af te sluiten maar geen lidmaatschap aan te bieden. In de praktijk hield dit in dat economische integratie werd doorgezet, maar politieke integratie beperkt was. De grootste beloning voor veel landen om vergaande hervormingen toe te staan, was het lidmaatschap van de Unie. Zowel het ENB als de OP bieden het lidmaatschap nadrukkelijk niet aan. Oekraïne hield zich niet aan het script en presidenten Joesjtsjenko en Porosjenko uitten consequent hun wens om lid te worden van de EU.⁴⁶ Ook enquêtes onder personen uit de *civil society* tonen aan, dat de overgrote meerderheid vindt dat lidmaatschap moet worden aangeboden aan landen binnen het OP in ruil voor hervormingen.⁴⁷

Mogelijkheden

De dichtheid in verbindingen tussen de Europese Unie en de drie voormalige Sovjetrepublieken mag dan laag zijn, er is hoge politieke consensus over samenwerking. Het aanbod van de Europese Unie van economische toegang tot de Europese markt werd door

⁴² Tony Judt, *Postwar, A History of Europe since 1945* (Londen 2010) 799.

⁴³ Robert Cooper, *The Post-Modern State and the World Order* (Londen 2000).

⁴⁴ European Commission, ‘Review of the European Neighbourhood Policy’, *JOIN* (versie 18 november 2015) http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (24 augustus 2017).

⁴⁵ Stefan Lehne, ‘Time to reset the European neighbourhood policy’, *Carnegie Europe* (versie februari 2014) <http://carnegieeurope.eu/2014/02/04/time-to-reset-european-neighborhood-policy/h021> (18 maart 2017)

⁴⁶ ‘Yushchenko seeks EU membership’, BBC News Online (versie 25 januari 2005)

<http://www.bbc.com/news/world-europe-28052645> (‘EU signs pacts with Ukraine, Georgia and Moldova’, BBC News Online, (versie 27 jun. 2014) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4204149.stm> (16 april 2017).

⁴⁷ Vít Dostál, Nikola Karasová en Václav Lidl, ‘Important, Forgotten, or Irrelevant? Stakeholders’ Survey on Post-Vilnius Eastern Partnership’ *Association for International Affairs* (2015) <http://trendy2015.amo.cz/en/paper> (5 april 2017).

verschillende partijen in het ideologische spectrum positief ontvangen. Zowel de communistische regering (2001-2009) als de pro-Europese regering (2009-2013) van Moldavië zegden toe te willen werken aan economische initiatieven tot integratie.⁴⁸ Ook in Oekraïne zeiden de niet-reformistische presidenten Koetsjma en Janoekovitsj en ook de reformistische Joesjtsjenko en Porosjenko toe te willen werken richting Europese integratie.⁴⁹ Alleen het regime van Loekasjenko valt hier buiten, aangezien hij door de Europese Unie als ‘niet democratisch’ wordt beschouwd en hierdoor alle onderhandelingen stilliggen.

Economische overeenkomsten met de EU zijn aantrekkelijk om verschillende redenen: toegang tot de grote Europese markt, de mogelijkheid van Europese financiële steun en de overgang naar de *acquis communautaire*. De economische overeenkomsten tussen de EU en de landen binnen het Oostelijk Partnerschap (OP) kennen twee vormen: de eerste is de eenzijdige handelsliberalisatie, in de vorm van Autonomous Trade Preferences (ATP), en de tweede vorm is de Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), ofwel gehele handelsliberalisatie.⁵⁰ De ATP's worden aan landen toegekend wanneer zij economisch in zwaar weer zitten, zoals Moldavië in 2007 vanwege een Russisch embargo en Oekraïne in 2014 vanwege het conflict in de Donetskbekken. Deze vormen van unilaterale liberalisatie worden spaarzaam uitgedeeld en zijn beperkt tot een periode van 7 jaar. De DCFTA's nemen barrières in handel weg, daar waar de oorspronkelijke Free Trade Area-overeenkomsten alleen toltarieven omlaag moesten brengen. Vrij verkeer van goederen en diensten vraagt om uitgebreide opbouw van instituties en afspraken op gebied van techniek, hygiëne en voedselveiligheid.

Uitwerkingen

De voormalige Sovjetstaten kennen verschillende economische modellen, die voortkomen uit beschikbaarheid van grondstoffen, geografische positie en economische planning vanuit de Sovjet-Unie en economische hulp van de Russische Federatie. Wit-Rusland is van oudsher een agrarische economie, maar heeft vanwege haar westelijke geografische positie binnen de voormalige Sovjet-Unie de beschikking gekregen over olieraffinaderijen en pijpleidingen. Daarnaast weet Loekasjenko zich gesteund door Rusland met gesubsidieerd gas en olie, in ruil voor politieke gehoorzaamheid. De verhoogde inkomsten werden aangewend om de

⁴⁸ Oliver Schmidtke en Constantin Chira-Pascanut, ‘The Promise of Europe: Moldova and the Process of Europeanization’, in: Oliver Schmidtke en Serhy Yekelchuk. *Europe's last frontier? Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union* (2008) 142.

⁴⁹ BBC World Service, ‘World: Europe Ukraine's Kuchma in Vienna for EU visit’ (versie 14 oktober 1998) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/193528.stm> (25 mei 2016).

⁵⁰ Wijkman, "Fostering Deep, 5-6.

levensstandaard omhoog te brengen door middel van hogere lonen, pensioenen en andere sociale privileges. In het Wit-Russische economische model komt 75 procent van het bnp voort uit staatsbedrijven.⁵¹ Ondanks dat Wit-Rusland onderdeel is van het ENB en OP, is hierop geen beleid gebaseerd, aangezien het land geen toelatingsdocumenten heeft ondertekend.

De economie van Oekraïne kent verschillende regio's met haar eigen specialisatie. Het westen van Oekraïne is op de akkerbouw georiënteerd vanwege haar rijke zwarte gronden. Het oosten kent grote mijnbouw- en industriesteden als Dnjepetrovsk en Donetsk. De jaren '90 werden bepaald door corruptie, gebrekkige privatisering en inefficiëntie. De jaren 2000-2008 werden gekenmerkt door economische groei als gevolg van devaluatie van de munt, herstel van markten in de regio en de wereldwijde vraag naar staal. De economische crisis van 2008 zorgde voor een terugvallende vraag naar Oekraïense producten. Het land wil graag haar landbouw- en industrieproducten exporteren naar de EU. Hiervoor heeft het land het actieplan van het ENB uit 2004 geaccepteerd en is toegelaten tot de World Trade Organisation (WTO) in 2008. Door toelating werden veel restricties en handelsbarrières weggenomen. Een belangrijke statusverandering kwam in 2005 toen het land werd erkend als een 'markteconomie'. Aan het begin van 2016 traden respectievelijk de DCFTA en het Associatieverdrag van Oekraïne in werking.

Handelsbelangen

In de onderhandelingen over de Actieplannen was het juist Oekraïne dat politiek harde concessies afdwong. De vraag is of de Europese Unie die concessies op economische gronden heeft gedaan. Immers, wanneer er veel handelscontacten zijn tussen het Europese handelsblok en een land daarbuiten, is de EU veel sneller bereid om concessies te doen.

De import en export van Oekraïne en Wit-Rusland met de EU schommelt tussen de 24 en 35 procent. De uitschieter naar boven is Moldavië dat bijna de helft van haar import en export met de Europese Unie deelt. Van de totale handel van de 28 leden van de Europese Unie werd slechts 1,94 procent verricht met zes landen in het Oostelijk Partnerschap.⁵² Het belang voor de Europese Unie valt economisch gezien dus te verwaarlozen. Zelfs het relatief grote Oekraïne zorgt maar voor 0,91% van de import van de EU. Het economisch perspectief verklaart dus niet waarom de EU toezeggingen zou doen aan Oekraïne.

⁵¹ Leonid Zlotnikov, 'The Belarusian Economic Miracle—Illusions and Reality', in Sabine Fischer (ed.) *Back from the cold? The EU and Belarusia in 2009* (2009) 65-78.

⁵² European Commission, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy' (versie 25 maart 2015) http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/enp-regional-report-eastern_partnership_en.pdf (16 april 2017).

De handel van de EU met elk van de drie afzonderlijke landen toont vanaf 2004 een overeenkomstig patroon. In alle drie de landen stijgt de import en export vanuit en naar de EU. De economische crisis van 2008 roept dit tot een halt. Vervolgens wordt de handel gestimuleerd om daarna rond 2013-2014 te dalen. De daling van import valt vooral op bij Oekraïne, aangezien het op het niveau van 2004 belandt. De daling valt mede te verklaren door de interne politieke situatie.⁵³

Het belang van de Europese interne markt is voor Oost-Europese producten groot, zoals blijkt uit de cijfers. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de Europese Unie weldegelijk een ‘high leverage’ heeft opgebouwd vanaf 2004. De vraag naar de mate van invloed van de Europese Unie in haar ‘external governance’ zal in hoofdstuk twee worden behandeld.

De aanname dat handelsliberalisatie en economische hervormingen een sterkere economie en meer welvaart tot gevolg zouden hebben, valt niet zondermeer aan te tonen. De handel binnen het Oostelijk Partnerschap lijkt vooral ingegeven door de wereldwijde conjunctuur. Hierbij moet worden opgemerkt dat de DCFTA’s voor Moldavië en Oekraïne pas kort van kracht zijn en daarmee de resultaten moeilijk waarneembaar.

De Oekraïne-crisis zorgde wel voor extra financiële middelen. De EU bood Oekraïne 11 miljard euro aan fondsen via verschillende kanalen. Ongeveer 8 miljard werd aangeboden in de vorm van krediet via de Europese Investerings Bank (EIB) en via de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling. Daarnaast werd 1,6 miljard euro noodhulp aangewend voor macro-economische steun en 350 miljoen euro als ondersteuning voor hervormingen. Een Oekraïne Support Group werd opgezet om te helpen bij wettelijke en economische hervormingen.⁵⁴

Deelconclusie

De kritiek op het ENB en OP is consequent het gebrek aan differentiatie vanuit de EU richting de ‘gedeelde buurlanden’. De vraag of de economische en politieke hervormingen zouden aansluiten bij de belangen van lokale elites werd niet gesteld. Dit is opmerkelijk aangezien de hervormingen die werd geëist niet waren gekoppeld aan concrete beloften. In de periode vanaf 2004 is een evolutie te zien van politieke, vrijblijvende akkoorden in de vorm van het ENB naar bindende politieke associatieverdragen en handelsverdragen binnen het Oostelijk Partnerschap.

⁵³ European Commission, Market Access database, ‘Trade flows in goods between EU and non-EU countries’ (versie 22 augustus 2017) http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm (3 april 2017).

⁵⁴ Zie Support Group for Ukraine, *Activity Report, The first 18 months* (versie oktober 2016) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine/sgua_en (7 augustus 2017).

Hoofdstuk 2 Rusland: Gemeenschap van Onafhankelijke Staten en Euraziatische Economische Unie

Er is veel onderzoek gedaan naar ‘external governance’ vanuit de Europese unie naar de gemeenschappelijk buurlanden. In vergelijking met het ENB en het OP krijgen de aanpassingen van Russische initiatieven aan lokale factoren en actoren minder aandacht in de literatuur. In de studie naar de invloed van externe actoren op binnenlandse politiek worden de lokale actoren vaak onderschat of zelfs overgeslagen.⁵⁵

Binnen de literatuur over ‘external governance’ werd voor het eerst gesuggereerd om ook het Russische beleid te conceptualiseren.⁵⁶ Binnen latere studies wordt steeds opgemerkt dat Rusland een asymmetrische relatie ten opzichte van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië heeft. Die asymmetrische relatie wordt duidelijk via militaire aanwezigheid, bevroren conflicten, gemeenschappelijke cultuur, etnische verbindingen leveranties van olie en gas, handelsstromen en internationale instituties onder Russische leiding.⁵⁷ Op economisch gebied wordt er gekeken naar Russische energiepolitiek, export en import en institutionele organisaties zoals de Euraziatische Economische Gemeenschap en de Euraziatische Economische Unie. De Russische integratiemodellen zouden het Europese beleid ondermijnen en tegenwerken.⁵⁸ Maar binnen de ‘external governance’ is er kritiek op het negeren van de binnenlandse actoren. Daarnaast stellen studies naar economische sectoren de vraag in hoeverre Russische pogingen effectief zijn in het exporteren van beleid.⁵⁹ Dit roept de vraag op welk beleid Rusland aan de gezamenlijke buurlanden aanbiedt. In hoofdstuk drie wordt onderzocht onder welke omstandigheden binnenlandse actoren Russisch beleid aannemen.

Om te kijken of beleid wordt overgenomen zal gebruik worden gemaakt van de methode van Lavenex en Schimmelfennig, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen

⁵⁵ Antoaneta Dimitrova en Rilka Dragneva. ‘Shaping convergence with the EU in foreign policy and state aid in post-Orange Ukraine: Weak external incentives, powerful veto players’, *Europe-Asia Studies* 65 (2013) 4, 658-681.

⁵⁶ Lavenex en Schimmelfennig (2009)

⁵⁷ David R Cameron en Mitchell A. Orenstein. "Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its' Near Abroad". *Post-Soviet Affairs* 28 (2012) 1, 1-44.

⁵⁸ Zie Levitsky en Way, *Competitive authoritarianism*, Antoaneta Dimitrova, en Rilka Dragneva. "Constraining external governance: interdependence with Russia and the CIS as limits to the EU's rule transfer in the Ukraine", *Journal of European Public Policy* 16 (2009) 6, 853-872 en Andrew Wilson, en Nicu Popescu. 'Russian and European neighbourhood policies compared.', *Southeast European and Black Sea Studies* 9 (2009) 3, 317-331.

⁵⁹ Uitzonderingen Ademmer, Esther, Delcour en Wolczuk. "Beyond geopolitics, 1-18 en Julia Langbein, *Transnationalization and regulatory change in the EU's eastern neighbourhood: Ukraine between Brussels and Moscow* 27 (Londen 2015).

selectie, adaptatie en implementatie.⁶⁰ Een complicerende factor is dat er geen formele hervormingsagenda was voor de gezamenlijke buurlanden.

In dit hoofdstuk zullen de drie economische integratieprojecten vanuit Russisch initiatief worden belicht: het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), de Euraziatische Economische Gemeenschap (EEG) en de Euraziatische Economische Unie (EEU). Hieruit zal blijken dat het beleid van Rusland en de Europese Unie ondanks geopolitieke spanningen vaak overlapt en niet en per se met elkaar botst.

Gemeenebest van Onafhankelijke Staten

Het historische en geografisch perspectief op Russische export van wetgeving toont dat het aanbod vanuit de eerste initiatieven zoals het GOS veel ruimte bood voor selectiviteit en weinig druk legde op adaptatie en implementatie. Dit komt doordat de economische integratie tot voor kort bestond uit vage politieke beloften en trage onderhandelingen. Met de komst van nieuwe initiatieven als de Euraziatische Tarief Unie (2010) en de Euraziatische Economische Unie (2015) ontstonden er twee vergaande economische integratieprojecten met weinig ruimte tot selectiviteit van wetgeving en hoge druk voor adaptatie en implementatie. Hiermee vertoont de Russische ontwikkeling grote overeenkomsten met de vrijblijvende vrijhandelsverdragen uit de jaren '90, het Europese Nabuurschapbeleid (ENB) uit 2004 en het diepgaande Oostelijk Partnerschap uit 2009 met haar associatieverdragen en DCFTA's (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements). Russische initiatieven komen zowel voort uit een binnenlandse wens als een reactie op de Europese Unie.

Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie stonden de economische relaties tussen de verschillende voormalige Sovjetrepublieken, die voorheen een economische eenheid waren, onder druk. Het GOS was de organisatie, die de economische transacties vergemakkelijkte. De verschillende republieken sloten vrijhandelsverdragen met elkaar in 1994, maar waren bevreesd voor de juridische en politieke implicaties van de handelsverdragen. Zo selecteerden en ratificeerden de verschillende republieken verschillende onderdelen van de vrijhandelsverdragen. Zelfs Rusland kende een ambivalente houding ten opzichte van het GOS en verschillende verdragen werden dan ook niet ondertekend. De Sovjet-Unie bestond uit een gesloten markt waar alle handel in feite binnenlandse handel was. Met het uiteenvallen van de Unie stortte ook het economische systeem in. Door middel van het GOS trachtten de lidstaten de handel in stand te houden. De vrijhandelsverdragen binnen het GOS bestaan uit

⁶⁰ Lavenex en Schimmelfennig (2009).

een complexe set van multilaterale en bilaterale verdragen. Landen hebben de mogelijkheid om door middel van unilaterale protocollen ingrepen te doen. Wel kent het GOS harmonisatie binnen onderdelen als douanewetgeving, administratie en technische standaards.⁶¹ Toch bleef het GOS vanwege zijn beperkte wetgeving en mogelijkheid tot extra maatregelen een beperkt middel tot economische integratie.

Rusland zoekt regionale en, economische integratie om de economische marginalisatie na de val van de Sovjet-Unie ongedaan te maken. Het creëren van de EEU is een belangrijke strategie om de positie van Rusland te herstellen op het internationale toneel.⁶² Het Euraziatische blok moet een tegenhanger vormen van de uitbreidende Europese Unie en het groeiende China. Onder leiding van president Poetin werd lange tijd een goede relatie met de Europese Unie gezocht. Zo verklaarde Poetin in 2001 in de Duitse Bondsdag: ‘It is my firm conviction that in today’s rapid changing world (...) Europe also has an immediate interest in promoting relations with Russia (...). Europe will only reinforce its reputation of a strong and truly independent centre of world politics (...) if it succeeds in bringing together its own potential and that of Russia.’⁶³ Hoewel gemeenschappelijke plannen werden ontplooid, zoals een Partnership and Cooperation Agreement en een Partnership of Moderation, liep de gemeenschappelijke visie spaak. Daar staat tegenover dat beide landen parallel een eigen strategische visie ontplooiden over de gemeenschappelijke buurlanden.

Het Oostelijk Partnerschap werd in Rusland gezien als een ondermijning van de eigen integratieprojecten en als een poging om de banden tussen Rusland en de gezamenlijke buurlanden te verzwakken.⁶⁴ Rusland zou op haar beurt militaire, etnische, energie en economische ‘linkages’ creëren om zo meer ‘leverage’ te krijgen over de gezamenlijke buurlanden.⁶⁵

Europa ontwikkelde in 2009 het Oostelijk Partnerschap voor Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië en de landen in de zuidelijke Kaukasus. De Russische Federatie lanceerde achterelkaar de Euraziatische Douane Unie (2010), de Euraziatische Economische Ruimte

⁶¹ Kataryna Wolczuk en Rilke Dragneva, ‘The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power’, (versie 2 mei 2017) <https://www.chathamhouse.org/publication/eurasian-economic-union-deals-rules-and-exercise-power> (27 juli 2017).

⁶² Dimitri Trenin, ‘Russia’s Evolving Grand Eurasia Strategy: Will it Work’, *Carnegie Moscow* (versie 20 juli 2017) <http://carnegie.ru/2017/07/20/russia-s-evolving-grand-eurasia-strategy-will-it-work-pub-71588> (7 augustus 2017).

⁶³ Vladimir Poetin, ‘Speech in the Bundestag of the Federal Republic of Germany’ (versie 21 september 2001), <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21340> (13 augustus 2017)

⁶⁴ Andrei Zagorski, ‘Eastern Partnership from the Russian perspective’, *Internationale Politik und Gesellschaft* 3 (2011) 5, 41-61.

⁶⁵ Cameron and Orenstein (2013).

(2012) en de Euraziatische Economische Unie (2015). De modellen van de Europese Unie en Rusland kwamen in een patstelling in het najaar van 2014 toen de Oekraïense president Janoekovitsj een Associatieverdrag met de Europese Unie twee dagen voor ondertekening stopte, om vervolgens zich aan te sluiten bij de EEU.

Russische belangen

Het centrale beeld is dat de Russische Federatie de EEU en haar voorlopers de Douane-unie en Euraziatische Economische Gemeenschap gebruikt als een machtsinstrument om loyale burens te creëren. De economische integratie is in eerste instantie een politieke reactie op de Europese Unie om als een geopolitieke, alternatieve pool te fungeren. De samenwerking binnen de EU verschilt van die binnen de EEU in de economische integratie waarbij staten vrijwillig hun soevereiniteit opgeven, economisch gemotiveerde verdragen afsluiten en ondersteuning krijgen bij wetgeving.⁶⁶ Een overzicht van de geschiedenis vanaf 1989 leert dat de EEU niet simpel een reactie is op de Europese Unie en het Oostelijk Partnerschap, maar voortkomt uit een serieuze wens tot economische integratie van de voormalige Sovjetrepublieken. Duidelijk wordt dat elke vorm tot politieke integratie onder leiding van Rusland wordt tegengehouden. Een overzicht geeft weer hoe de Russische Federatie 'external governance' vorm geeft binnen organisaties als de Gemeenebest van Onafhankelijk Staten (1991-), de Douane-unie (2010-2014), de Euraziatische Economische Ruimte (2012-) en de Euraziatische Economische Unie (2015-).

De vrijhandelsverdragen tussen Moldavië, Oekraïne en Rusland uit 2011 vallen onder de paraplu van het GOS. Het vrijhandelsverdrag bevat Annex 6 met de regeling dat lidmaten het verdrag kunnen opschorten in het geval van schade, of bij dreigende schade van eigen economische belangen.⁶⁷ Toch is dit risico niet groot vanwege de bescherming die de Wereld Handelsorganisatie biedt tegen dumpen van producten op buitenlandse markten.

Russische tactieken

Op het gebied van economie kan Rusland via twee kanalen haar belangen beschermen. Ten eerste via haar dominante positie binnen de verschillende regionale organisaties zoals het GOS en de EEU. Ten tweede kan Rusland de toegang tot de binnenlandse markt en haar grote

⁶⁶ Janusz Bugajski en Margarita Assenova. 'Eurasian Disunion, Russia's Vulnerable Flanks' (2016) 10-11.

⁶⁷ Euraziatische Commissie, 'Treaty on a Free-trade Area, (versie 18 oktober 2011) http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/Forms/AllItems.aspx (5 september 2017).

energie reserves inzetten.⁶⁸ Hoewel dit vaak gelegitimeerd wordt vanuit bescherming van de markt of voedselveiligheid zijn dergelijke ingrepen vaak het gevolg van gebrek aan loyaliteit naar Moskou of toenadering tot de Europese Unie. Bekend zijn de Russische embargo's, die worden gelegitimeerd vanuit standaarden op gebied van voedselveiligheid. De wijn uit Moldavië werd geweerd nadat de pro-Russische president Voronin een Russisch voorstel voor een grondwetswijziging over de regio Transnistrië had afgewezen in 2003. Besprekingen over een Associatieverdrag met de Europese Unie leidden in september 2013 tot een hernieuwd invoerverbod voor veel producten. De Russische Voedsel- en Waren Autoriteit Rospotrebnadzor voerde nieuwe maatregelen in net voor en tijdens het tekenen van het verdrag tussen de EU en Moldavië op 27 juni 2014.⁶⁹

Energie en gasleidingen vormen de voornaamste middelen voor het belonen of instellen van sancties ten opzichte van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. De afwezigheid van gas en olie in eigen grond maakt dit tot een middel van pressie. Evenals de schulden die de landen hebben uitstaan bij Rusland vanwege gasleveranties. Zowel in 2005-2006, 2007-2008 en 2013-2014 weigerde Rusland gas te leveren aan Oekraïne en daarmee ook aan grote delen van Centraal Europa. In aanloop naar het tekenen van het associatieverdrag in 2013 tussen de EU en Oekraïne kreeg de Oekraïense regering al conflicten over gasleveranties.⁷⁰

Met gas- en olievoorraden kan ook loyaliteit worden 'gekocht'. Het meest overtuigende voorbeeld is Wit-Rusland dat vanaf de late Jeltsin-jaren voordelige energiedeals geniet in ruil voor politieke loyaliteit. Russische ruwe olie wordt goedkoop geleverd, in Wit-Rusland geraffineerd en vervolgens verkocht in Europa. Wit-Rusland kan daarnaast eenvoudig eigen producten verkopen op de Russische markt.⁷¹ Frustraties over het aanhalen van banden met het Westen en weigering van Wit-Rusland om Abchazië en Zuid-Ossetië te erkennen, leidden vanaf 2007 echter tot moeilijkheden over de gasprijs en in 2009 tot het melkinvoerverbod.⁷²

De legitimering van veel maatregelen kan worden teruggevoerd op het niet nakomen van Russische standaarden. Rospotrebnadzor verklaarde in juli 2013 dat de snoepjesgigant Roshen, eigendom van Poroshenko, niet voldeed aan de Russische voedselveiligheidseisen. In augustus

⁶⁸ Cameron & Orenstein (2013).

⁶⁹ Denis Cenusă, e.a.. 'Russia's Punitive Trade Policy Measures Towards Ukraine, Moldova and Georgia' *CEPS* (versie 25 september 2014) <https://www.ceps.eu/publications/russia%E2%80%99s-punitive-trade-policy-measures-towards-ukraine-moldova-and-georgia> (4 mei 2017).

⁷⁰ Margarita Mercedes Balmaceda. *The politics of energy dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania between domestic oligarchs and Russian pressure*. Vol. 40. (Toronto, 2013).

⁷¹ Zie Zlotnikov, 'The Belorussian', 65-78.

⁷² Ellen Barry, "'Milk War' strains relationship Russia-Belorussian Ties" (versie 14 juni 2009) <http://www.nytimes.com/2009/06/15/world/europe/15belarus.html?ref=global-home> (14 augustus 2017).

2013 werd alle import uit Oekraïne ingedeeld in de hoogste risicocategorie. Tegelijkertijd zette Rusland haar positie binnen het GOS in om te dreigen met het opheffen van onderdelen uit het handelsverdrag tussen Rusland en Oekraïne. Dit werd gerechtvaardigd vanuit de GOS-vrijhandelsverdragvoorwaarde, dat ‘vernietiging of dreiging van vernietiging’ van industrieën binnen de Douane-unie gebruikt om tariefvoorkeuren te wijzigen.

Deze maatregelen leidden tot contraproductieve resultaten, aangezien de landen hun energieafhankelijkheid willen verminderen door nieuwe gasleidingen aan te leggen en of kiezen voor LNG-opslag. Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland zijn mede door dit Russische beleid gaan kijken naar de diversificatie van hun economie richting de Europese Unie, maar ook naar nieuwe spelers als China. De voornaamste tactiek van de Oost-Europese politieke en economische elite is om economische privileges te krijgen door het ‘balanceren’ of ‘bandwoning’ tussen de Europese Unie en Rusland.⁷³

Met de assertieve geopolitieke koers na 2013-2014 werd de ruimte voor Minsk steeds kleiner. Om de inbreuk op de soevereiniteit te beperken, paste Loekasjenko een diplomatieke tactiek van ‘strategische hedging’ toe.⁷⁴ Om manoeuvreerruimte te winnen en onzekerheden in te dammen sloot het land zich aan bij zoveel mogelijk internationale organisaties en fora. Organisaties als de EEU en de Collective Security Treaty Organization hebben een duidelijk geopolitiek karakter en versterken de geopolitieke asymmetrie. Zo stelde Loekasjenko bij het voorzitterschap van Wit-Rusland bij het Central European Initiative (CEI): ‘For our country, it is equally important to develop cooperation with the East and the West and not to make an artificial choice between them.’⁷⁵ Door te participeren in neutralere organisaties zoals Shanghai Cooperation Organization en Central European Initiative trachtte Wit-Rusland haar speelruimte te vergroten. Daarnaast probeerde Loekasjenko de spanningen in de regio te verminderen door gastheer te zijn op grote politieke conferenties zoals die rondom de Minsk II en Minsk III-akkoorden. Ten eerste om zich te presenteren als een sterk internationaal leider. Ten tweede om de spanningen in de regio te verminderen, aangezien dit de ruimte om te bewegen ernstig zou beperken.

⁷³ Wilson, ‘Eastern Europe’s’, 95-300.

⁷⁴ Yauheni Peiherman, ‘Belarus and the Central European Initiative Reading beyond the Headlines’ (versie 29 juni 2017) <https://jamestown.org/program/belarus-central-european-initiative-reading-beyond-headlines/> (7 augustus 2017).

⁷⁵ President Loekasjenko, ‘Ontmoeting met de hoofden van de ministers van Buitenlandse Zaken -leden van het Midden-Europees Initiatief’ (versie 22 juni 2017) http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-glavami-mid-stran-chlenov-tsentralno-evropejskoj-initsiativy-16463/ (22 augustus 2017).

Euraziatische Economische Unie versus Europese Unie

Met de komst van president Vladimir Poetin in 2000 kreeg de economische integratie een nieuwe impuls. In 2003 werd een Gemeenschappelijke Economische Ruimte ingesteld tussen Rusland, Kazachstan en Wit-Rusland. In 2010 werd de Douane-unie afgekondigd, waarbij een gemeenschappelijk tarief aan de buitengrens door de drie landen werd opgesteld. De volgende stap naar een economische unie werd gezet in 2015 met de EEU, waarbij alle tariefbarrières tussen de deelnemende landen worden weggenomen.

De grote, politieke breuk kwam in 2011-2012 met de komst van de derde termijn van Poetin. Zijn doel werd het oprichten van een EEU, als een van de machtsblokken in een multipolaire wereld en een opstap voor een supranationale EEU Euraziatische Unie.⁷⁶ Hoewel vaak afgebeeld als een reactie op het OP is de EEU een voortzetting van de eerdere Eurazische Economische gemeenschap uit 2000 en de Eurazische Douane Unie uit 2010. In 2013 waren Moldavië, Oekraïne, Georgië en Armenië in gesprek over associatieverdragen en vrijhandelsverdragen. Het vrijhandelsverdrag van het GOS sluit geen andere vrijhandelsverdragen, douane-unies of grensovereenkomsten uit, terwijl de EEU als een supranationaal orgaan een beperking vormde voor de vrijheid van handelen.⁷⁷ De conflicterende ontwerpen zorgden er al snel voor dat de ruimte voor de Oost-Europese landen slonk en deze gedwongen werden keuzes te maken. Armenië en Oekraïne maakten beide op dramatische wijze een beslissing bocht door gesprekken met de EU te stoppen.

Op het eerste gezicht is de EEU een organisatie vergelijkbaar met de Europese Unie, maar bij nadere bestudering blijken lidstaten niet gebonden te zijn aan gemeenschappelijke regels. Lidstaten kunnen toezeggen te participeren in verdragen, maar kunnen ook door middel van het aanvragen van nieuwe voorwaarden en het uitstellen van ratificering de nodige ruimte voor zichzelf creëren. Aangezien verschillende landen, zoals Oekraïne en Moldavië, pogingen tot verdere integratie tegenhielden, is Rusland met de welwillende landen Kazachstan en Wit-Rusland verdere economische integratie aangegaan.

Deelconclusie

Het verwijt van critici dat Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland dienen te kiezen tussen de EU en de EEU lijkt een verkeerde inschatting. Een vrijhandelsverdrag als het DCFTA is niet in conflict met de verdragen tussen de GOS-landen. Expliciet wordt in het EU-

⁷⁶ Vladimir Poetin, 'A new integration project for Eurasia: The future in the making', *Izvestina*, (versie 4 oktober 2011) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-ru/dv/dru_2013_0320_06/_dru_2013_0320_06_en.pdf (2 augustus 2016).

⁷⁷ Popescu. 'Eurasian Union', 37-38.

vrijhandelsverdrag zelfs vermeld: ‘the current Agreement does not prevent the parties from participating in customs unions, other free trade or border trade arrangements provided they comply with the rules of WTO’.⁷⁸ Een vrijhandelsverdrag houdt hierbij in dat interne tarieven worden verwijderd zonder dat er een tarief voor externe handel wordt ingesteld. Dat de verdragen van de EU en het GOS elkaar niet uitsluiten, blijkt uit de vrijhandelsverdragen van Servië met zowel de EU als het GOS. Russische tactieken leidden echter tot verschillende reacties. Oekraïne onder Janoekovitsj zwichtte lange tijd niet voor Russische druk, tot de financiële positie onhoudbaar werd.

Verschillende landen kiezen graag onderdelen van beide integratieprogramma’s. Een land als Oekraïne nam beperkt deel aan regionale integratie onder Russische leiding onder haar zogenaamde multivector-politiek. Verschillende presidenten, van de westers georiënteerde Kravtsjoek en Joesjtsjenko tot de pro-Russische Koetsjma, trachten met beide partijen te onderhandelen.

⁷⁸ European Union, ‘EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area’ (versie 22 februari 2017) https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf (27 augustus 2017) 4-5.

Hoofdstuk 3 Lokale spelers en economische integratie

In de vorige hoofdstukken is gekeken naar de economische integratie zoals die wordt aangeboden door het OP en de EEU. In dit derde hoofdstuk wordt onderzocht hoe Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië beleid van de Europese Unie en Rusland selecteren, adapteren en op binnenlands niveau uitvoeren, om te zien in hoeverre zij hun soevereiniteit aanpassen. Daarmee kan ook worden vastgesteld wat de impact is van de economische initiatieven van de EU en Rusland.

Het beeld van een alles of niets strijd tussen de Europese Unie en Rusland is sinds het conflict over Oekraïne in 2013-2014 centraal komen te staan. Uit de vorige hoofdstukken bleek dat deze geopolitieke strijd pas zeer recent is ontstaan. De vraag is of landen feitelijk voor ‘de EU’ of ‘Rusland’ kiezen. In dit hoofdstuk wordt ook gekeken in hoeverre etiketten als pro-Europees of pro-Russisch meerwaarde hebben. De retoriek mag dan vaak eenduidig zijn, de acties van lokale elites zijn dat allerm minst.

Omdat de focus vooral ligt op de Europese Unie als een actor die hervormingen tracht te brengen, is het goed om ook te kijken vanuit het perspectief van de lokale actoren. In dit hoofdstuk zal echter aangetoond worden dat de plaatselijke elites vooral dat beleid selecteren, adapteren en toepassen dat aansluit bij de plaatselijke belangen. Een tweede uitkomst is dat de concurrentie tussen de Europese Unie en Rusland over selectie van beleid zich in de praktijk van adaptatie en uitvoering niet manifesteert als elkaar tegenwerkende krachten.

De belangrijkste reden voor het beperkt implementeren van wetgeving is de positie van binnenlandse elites. Externe wetgeving sluit vaak niet aan bij de belangen van binnenlandse elites, die opereren als ‘veto players’.⁷⁹ Hierdoor kan het gebeuren dat ondanks selectie van externe wetgeving, de adaptatie en uitvoering niet plaatsvinden.

In verschillende sectoren komen de belangen van Rusland en de EU overeen en ‘versterken’ ze elkaar bij hervormingen. Een derde uitkomst is dat de hervormingen door binnenlandse partijen vaak niet worden uitgevoerd vanwege het optreden van de concurrerende buitenlandse actoren. De binnenlandse elites hebben geen belang bij hervormingen en beloningen die worden aangedragen door het OP en EEU. De toegenomen geopolitieke rivaliteit biedt ruimte om beloningen te verkrijgen van beide partijen zonder zich te binden. Uiteindelijk is de invloed van de Europese Unie en Rusland op binnenlandse hervormingen beperkt en selectief.

⁷⁹ Dimitrova en Dragneva, ‘Shaping convergence’ 633.

Selecteren van beleid

Wie een blik op de kaart werpt ziet dat er een tweedeling is tussen de gemeenschappelijke buurlanden: Wit-Rusland sluit zich aan bij de Euraziatische Economische Unie, terwijl Oekraïne en Moldavië hebben gekozen voor Associatieverdragen en DCFTA's met de Europese Unie. Wit-Rusland heeft slechts bilateraal en via het OP contact via de Europese Unie, terwijl het met Rusland sinds 1997 in een uniestaat verkeert. De wens tot lidmaatschap van de Europese Unie is daarentegen door alle presidenten van Oekraïne geuit sinds 1998.⁸⁰ Het gaat hier zowel om de pro-Russische Koetsjma en Janoekovitsj als de pro-Europese Joesjtsjenko en Porosjenko. Ook de verschillende presidenten van Moldavië vanaf de communistische president Voronin hebben aangegeven lidmaat te willen worden van de Europese Unie. Toch trachten zowel Oekraïne als Moldavië onderdeel te zijn van integratie aan beide kanten. Zo zijn beiden landen lid van het GOS. Oekraïne participeert in veel organen van het GOS, maar weigert te tekenen voor een economische rechtbank, aangezien dit haar soevereiniteit zou verminderen. De steun van de bevolking voor eventuele aansluiting bij Russische of Europese economische integratie lijkt gekoppeld aan de president.

Alle drie de republieken claimen een buitenlandpolitiek te volgen van neutraliteit tussen de Europese Unie en Rusland. De term multivector is afkomstig van de Oekraïense president Koetsjma, om de onafhankelijke positie te benadrukken ten aanzien van Rusland.⁸¹ In de vroege jaren '90 trachtte Rusland door middel van het GOS invloed te blijven uitoefenen op de voormalige Sovjetrepublieken. Aangezien de economische banden met Rusland hecht waren en er weinig verbinding was met de EU, koos Oekraïne voor integratie met de Europese Unie als tegenwicht voor de Russische druk. Deze keuze wordt gereflecteerd in de 'Fundamentals of National Security' uit 1997 waar termen als 'multivector politics' waren ingeruild voor 'cooperation with the CIS, integration of Europe'.⁸² Neutraliteit staat in de grondwet van zowel Oekraïne als Moldavië, zo verklaart artikel 11 van de Moldavische constitutie dat het land neutraal is en daaropvolgend geen buitenlandse troepen op haar grondgebied accepteert.⁸³ Wit-Rusland wordt onder president Loekasjenko sinds 1995 altijd geplaatst in het pro-Russische kamp. Oppervlakkig gezien lijkt dit te kloppen: Wit-Rusland zit in een politieke unie met Rusland, vormt samen het veiligheidsorganisatie Collective Security Treaty Organization (CSTO) en maakt deel uit van de EEU. De beweegredenen

⁸⁰ Edict of the President of Ukraine (versie 11 June 1998) No.615.

⁸¹ Wilson *The Ukrainians*, 290-291.

⁸² Ibidem.

⁸³ Constitution of the Republic of Moldova, *article 11* (versie 29 maart 2016) <http://www.presedinte.md/eng/constitution> (11 augustus 2017).

zijn duidelijk voor Loekasjenko: de Wit-Russische economie steunt grotendeels op de voordelige import van olie uit Rusland en de export van haar eigen producten naar de Russische markt. Toch gebruikt Loekasjenko de Europese Unie om druk te houden op Rusland. In de periode 2008-2010 zocht Loekasjenko toenadering waarbij hij iedere concrete stap vermeed. Dit was een reactie op de Russische druk voor hogere olie-inkomsten en de oorlog met Georgië.

De Moldavische president Voronin stond open voor het voorstel om Moldavië en Transnistrië te herenigen in het door Rusland geïnitieerde Kozak-memorandum. Het voorstel bestond uit een Moldavische-Transnistrische Federatie met een langdurige Russische militaire aanwezigheid. Door protesten in de hoofdstad Chisinau, de revolutie in Georgië en Westerse waarschuwingen zei Voronin af, tot ergernis van Poetin. In reactie hierop volgde de communistische regering vanaf 2003 tot 2009 een pro-Europese koers. De Europese Unie reageerde met een Actieplan in 2004. Dit leidde tot de hoogste financiële hulp per hoofd van de bevolking binnen de regio van de EU.⁸⁴ Dit geld ging voornamelijk naar de overheid voor begrotingssteun en weinig naar het maatschappelijk middenveld. Kritiek op weinig democratische vorderingen werd door de EU niet gegeven. In 2009 kwam de pro-Europese Alliantie voor Europese Integratie aan de macht. Ondanks alle pro-Europese retoriek blijkt goedkeuring, implementering en uitvoering van wetgeving een complexe taak. De mate van acceptatie van Europese wetgeving voor 2014 lijkt beperkt.

Ondanks de retorische toezegging om bij de Europese Unie aan te sluiten, lijkt het vaak te gaan om het balanceren van de Russische en Europese initiatieven ten behoeve van eigen belangen. Juist op het gebied van economie en de rechtstaat heeft de Europese Unie sterk ingezet met de transformatieve agenda. In tegenstelling tot de Europese weg van invoeren van hervormingen voor toegang tot de interne markt, biedt het Russische initiatief snelle toezegging van financiën of contracten in olie en gas. Rusland verlangt echter wel dat landen op eigen initiatief hun soevereiniteit opgeven.

⁸⁴ Michael Emerson en Denis Cenuşa, 'Moldova and Europe: What, why and how?.' *CEPS* (versie augustus 2016) <http://www.3dcftas.eu/publications/key/deepening-eu-moldovan-relations-what-why-and-how> (9 augustus 2017) 112-115.

Binnenlandse elite als actor

De binnenlandse actoren kiezen vaak niet voor hervormingen, aangezien zowel het Russische protectionisme als de Europese liberalisering eigen belangen schaden. Een goed voorbeeld is de Oekraïense autosector, die door beide modellen een marktaandeel zou verliezen.⁸⁵

Vanwege de gemeenschappelijke achtergrond van de Sovjet-Unie waren de economieën van de drie republieken tot voor kort sterk vervlochten. In alle drie republieken was er geen of een kleine oppositie tegen de Sovjet-Unie, waardoor na 1991 de voormalige Sovjetpolitici hun beleid konden doorzetten. Hierdoor was er intern geen druk tot ingrijpende hervormingen. Daarnaast kennen de drie republieken van oudsher een politiek van patronage, die zorgt voor een hechte verstrengeling tussen politici en ondernemers. Het doel hierbij is een verticale piramide waarbij de patroon beschikking heeft over economische middelen om de loyaliteit van zijn volgers te belonen, daarnaast gaat het om de beschikking over middelen om ontrouw van volgers te straffen.⁸⁶ Hieruit volgt een beleid van vriendjespolitiek en corruptie, dat de staat, ministeries en complete economische sectoren ondermijnt. Deze patroon kan zowel een politicus zijn, als een ondernemer die buiten de politiek om werkt. Het cliëntalisme betekent niet dat een land per definitie geen democratie is of dat een presidentieel systeem hiertoe leidt. Het pluralisme in Oekraïne kan gedeeltelijk worden toegeschreven aan de verschillende oligarchische groepen, die om invloed strijden.

De elite in Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië kent overeenkomsten de afkomst en opbouw van de elite. De verticale, machtspiramides zijn een ideaaltipe en zijn vanwege het de specifieke achtergrond van ieder land verschillend. Loekasjenko steunt op zijn formele positie als president van Wit-Rusland. Hierin wordt hij niet ondersteunt door een politieke partij. In Oekraïne is er sprake van oligarchische pluralisme, waarbij informele elites door de Oekraïense overheid werken om belangen te verkrijgen en behouden. In zijn tweede ambtsperiode als president dreigde Janoekovitsj met een groep van oligarchen, dominant te worden. Hierop kwamen de andere cliëntelistische piramides in verzet.

Het paternalistische systeem in Moldavië lijkt beperkt door de geringe omvang van de economie en de grondwet die het ambt van president beperkt tot een ceremoniële functie. Juist in Moldavië leidt de mate van controle van een oligarch, Vlad Plahotniuc over het staatsapparaat ertoe, dat er wordt gesproken over 'state capture'.⁸⁷

⁸⁵ Julia Langbein, '(Dis-)integrating Ukraine? Domestic oligarchs, Russia, the EU, and the politics of economic integration, *Eurasian Geography and Economics*', 57 (2016) 1, 19-42.

⁸⁶ Hale, *Patronal Politics*, 31.

⁸⁷ Eugene Rumer, *Moldova Between Russia and the West: A Delicate Balance*, (versie 23 mei 2017)

De oligarchen binnen de elite worden niet gehinderd door ideologie of afkomst. Een exemplarisch voorbeeld is de huidige Oekraïense president Porosjenko. Zo was hij een van de stichters van de Partij van de Regio's, tevens de partij van Janoekovitsj. Zijn functie in de regering Joesjtsjenko na 2004 was het zijn taak om concurrent, oligarch en minister-president Julia Timosjenko te ontslaan. Zowel als minister in de regeringen van Joesjtsjenko en Janoekovitsj creëerde hij gunstige omstandigheden voor zijn economische imperium.⁸⁸

Het externe beleid dat de binnenlandse elites voeren heeft weldegelijk invloed op de opinies onder de bevolking. Uit bevolkingsonderzoek in Oekraïne tussen 2008 en 2016 blijkt dat de keuze voor economische integratie in hoge mate af hangt van de toenmalige regering. In 2008 met de impopulaire en pro-Europese coalitie onder Joesjtsjenko was er 28% van de bevolking voor Europese integratie en 54% voor Russische initiatieven. In 2013 onder de pro-Russische Janoekovitsj was steun gekanteld: 47% steunde Europese initiatieven en 32% steunde economische integratie met Rusland.⁸⁹

Tactieken

Door te focussen op het OP en EEU wordt de invloed van deelnemende landen onderschat. Zowel Rusland als de Europese Unie is er veel aan gelegen respectievelijk de EEU en OP tot een succes te maken. Door de aanwezigheid van twee grote handelsblokken kunnen de drie republieken de EU en Rusland uitspelen tegen elkaar. De elites hebben vaak geen behoefte aan binnenlandse hervormingen, aangezien die het economische model van de oligarchen aantasten. Aansluiting bij EEU zal ook hindernissen brengen in de economische politiek, waardoor ook dit model wordt afgewezen. Wanneer er geen geopolitieke dwang wordt uitgeoefend kunnen de drie landen de twee economische unies tegen elkaar uitspelen en ondertussen financiën, handelstoezeggingen en kortingen proberen binnen te halen.

Wit-Rusland

Wit-Rusland lijkt stevig verankerd binnen de Russische invloedssfeer van verschillende regionale samenwerkingsorganisaties. De twee landen zijn sinds 1996 verenigd in een unie.

<http://carnegieendowment.org/2017/05/23/moldova-between-russia-and-west-delicate-balance-pub-70056> (24 juni 2017).

⁸⁸ Andreas Umland, 'Kyiv's leadership is on its way to reinvent Ukraine's patronalistic regime' (versie 11 juli 2017).

<https://www.opendemocracy.net/od-russia/andreas-umland/kyiv-s-leadership-is-on-its-way-to-reinvent-ukraine-s-patronalistic-regime> (4 oktober 2017).

⁸⁹ Gorshenin institute, 'Social and political sentiments of Ukrainians (Section 3: Geopolitical choice) - sociological survey' (versie 11 maart 2016), http://gorshenin.eu/programs/researches/228_social_and_political_sentiments_of.html (5 oktober 2017)

Wit-Rusland participeert binnen alle economische samenwerkingsverbanden die Russische invloeden garanderen zoals de EEU. De onderliggende economische verbanden zijn historisch hecht en werken door in het heden. De samenstelling van de economie is gelijk in de vorm van veel staatsbedrijven en de oriëntatie op gas- en oliesector.

In de jaren '80 kende Wit-Rusland een van de hoogste inkomens van de USSR door haar relatief nieuwe industrie en was het belangrijk als verbinding van oliepijpleiding en raffinaderij richting de Europese markt. Het behouden van de Sovjet-Unie werd in een referendum door 83 procent van de bevolking gesteund.⁹⁰ Kortstondige periode van chaotische democratie en onteigening won Loekasjenko de presidentsverkiezingen in 1995 met een pro-Russisch verkiezingsprogramma van Sovjetnostalgie en weigering tot privatisering.

De hechte economische verbinding met Rusland en het gebrek aan hervormingen in de economie hebben opvallend genoeg geleid tot haar geopolitieke positie en haar economische succes. Toetreding tot een douane-unie met Rusland leidde tot herstel van de economie doordat industriële en agrarische producten weer de Russische markt bereikten. Daarvoor importeerde het land ruwe olie vanuit Rusland om die voor een flinke meerwaarde te verkopen op de Europese markt. Olie is belangrijk voor de energie-intensieve sectoren zoals de productie van tractoren, vrachtwagens en kunstmest. Hierbij profiteerde het dubbel van Rusland door olie en gas eerst voor gereduceerde tarieven te verkrijgen en vervolgens door de eenvoudige toegang ook weer te kunnen verkopen op de Russische markt.

Dit economische model maakt dat Loekasjenko in de economische initiatieven van Rusland participeert, maar hierbij nooit de eigen belangen en soevereiniteit van Wit-Rusland uit het oog te verliest. Onder het tweede presidentschap van Poetin werd politieke loyaliteit van Loekasjenko verlangd naast controle over de oliesector en efficiënt gebruik van subsidies. In 2006 werden de tarieven voor olie en gas verhoogd en de prijs werd opgeschroefd naar 'Europese prijzen'. In 2007 werd Loekasjenko gedwongen om Beltransgaz, het bedrijf dat alle pijpleidingen beheert voor 50 procent te verkopen aan het Russische Gazprom. De Russische druk en de wereldwijde crisis zorgden ervoor dat Loekasjenko gedwongen werd om onderdelen van de economie te privatiseren, hoewel hij de subsidies en grote industriële fabrieken in stand hield vanwege de werkgelegenheid. De banden met het Internationaal Monetair Fonds werd zelfs aangehaald waardoor Wit-Rusland leningen kon krijgen om haar budget te stabiliseren.

⁹⁰ Andrew Wilson, *Belarus: the last European dictatorship* (2011) 150.

Hoewel het buitenlandse beleid primair gericht is op Rusland voor het verkrijgen van toegang tot de markt en financiële gunsten, betekent dit niet dat Loekasjenko Moskou slaafs volgt. Juist door te dreigen, te vertragen, terug te trekken, en te balanceren met de Europese Unie tracht Loekasjenko zoveel mogelijk uit de relatie met Rusland te halen. De financiële crisis in 2008 en het instorten van de olieprijs in 2014 hebben ervoor gezorgd dat Wit-Rusland is gaan kijken naar andere investeerders, zoals Venezuela en China. Hoewel de bedragen klein zijn in vergelijking met Rusland, is de boodschap dat Wit-Rusland onafhankelijk is van Rusland.

In de politieke sfeer toont Loekasjenko zich onafhankelijk van Moskou. Periodes van toenadering tot de Europese Unie worden door Loekasjenko benut zoals in 2008-2010 en 2014-2016. Zo weigerde hij na de oorlog tussen Georgië en Rusland in 2008 om de republieken Zuid-Ossetië en Abchazië te erkennen. In 2014, na de annexatie van de Krim, stelde hij dat het een 'slecht precedent' schiep. Door de toegenomen spanningen tussen de Europese Unie en Rusland werd het politieke speelveld door Loekasjenko verlegd. Toenadering met de EU werd gezocht om besprekingen over sancties en visa's te starten. Wit-Rusland liet haar politieke gevangenen vrij, de Europese Unie hefte de embargo's tegen personen binnen het regime op en werkte aan visumliberalisatie. Periodes van toenadering tot Wit-Rusland eindigden wanneer het regime zich met repressie richt op de eigen bevolking bij verkiezingen zoals in 2010.⁹¹

De toenadering tot Europa zorgt eveneens voor een betere onderhandelingspositie in Moskou. Zo stelde Loekasjenko in november 2016 het tekenen van verdragen over tarieven van de EEU uit om pas in april 2017 terug te keren. Dit onafhankelijke optreden met als doel gunstigere, economische voorwaarden af te dwingen, leidt tot irritatie bij Poetin. Maar het onafhankelijke optreden doet niets af aan, de hechte economische integratie binnen EEU.

De contacten tussen de Europese Unie en Wit-Rusland waren altijd al minimaal. Het Europese initiatief Partnership and Cooperation Agreement uit 1995 werd niet geratificeerd. In het geval van Loekasjenko laat de Europese Unie zien dat zij weldegelijk kan straffen. Het doel van het Europese Nabuurschapsbeleid is om 'een ring van vrienden' te creëren rondom de Europese Unie. President Loekasjenko van Wit-Rusland past vanwege zijn autoritaire regering en slechte mensenrechtenreputatie moeilijk in deze 'ring'. De mensenrechtensituatie zorgt ervoor dat er geen Actieplan vanuit het Nabuurschapbeleid voor Wit-Rusland is. Het

⁹¹ Euractiv, 'EU condemns Belarus Election Violence, Euractiv' (versie 20 december 2010), <http://www.euractiv.com/section/med-south/news/eu-condemns-belarus-election-violence/> (2 augustus 2017).

land is lid van het Oostelijk Partnerschap maar participeert alleen in het multilaterale gedeelte. Alleen wanneer Loekasjenko's internationale positie in gevaar komt zijn er kleine toezeggingen, zoals vrijlaten van politieke gevangenen. De presidentiële verkiezingen van 2006 en 2010 gingen gepaard met neerslaan van protesten en oppakken van politieke tegenstanders. Als reactie stelde de Europese Unie zogenaamde kleine sancties in waarbij het gaat om uitreisverboden en bevrozing van banktegoeden.

De veranderende geopolitieke verhoudingen zorgden voor het definitief opheffen van de sancties in februari 2016. Hiermee werd Loekasjenko beloond voor zijn bemiddelende rol in de Minsk I en Minsk II-akkoorden tussen Oekraïne en Rusland in 2015, terwijl de humanitaire verbeteringen minimaal waren.⁹² De tegenstelling tussen geopolitieke verandering en slechte mensenrechtensituatie wordt vertaald in documenten van het Oostelijk Partnerschap: 'The development of EU-Belarus relations is subject to progress in the areas of democracy, respect of human rights.'

⁹² Euractiv, 'EU ends Belarus Sanctions', (versie 25 februari 2016) <http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-ends-belarus-sanctions/> (17 juni 2017).

De Oekraïne-crisis 2013-2014: de terugkeer van geopolitiek?

Het afbreken van het Associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne door de Oekraïense president Janoekovitsj zette een reeks van gebeurtenissen in werking, die grote invloed zou hebben op de landen in Oost-Europa. De binnenlandse protesten tegen corruptie en het aftreden van Janoekovitsj leidden tot de Russische annexatie van de Krim en steun aan de separatisten in het Donetsbekken. Het schenden van de Oekraïense soevereiniteit leidde bij zowel Wit-Rusland als Moldavië tot angst voor Russische pressie.

In reactie op Russische sancties toonde Moldavië een pro-Europese toewijding en begon extra investeringen te doen om te voldoen aan Europese criteria. De Russische pressie om niet te starten met onderhandelingen over een Associatieverdrag uitte zich door het niet meer toelaten van Moldavische wijn tot de Russische markt en het dreigen met uitzetten van Moldavische arbeidskrachten. De Europese Unie verhoogde haar financiële hulp en de intensiteit van de gesprekken over een Associatieverdrag en visumliberalisatie.

Wit-Rusland

Loekasjenko beschreef de annexatie van de Krim als een ‘slecht precedent’, met het oog op de aanwezigheid van een Russische minderheid en gevaar voor aantasting van de soevereiniteit. In augustus 2015 bood Wit-Rusland aan de laatste politieke gevangenen amnestie. Bij de verkiezingen van dat jaar kwam weinig geweld voor waardoor de EU de sancties voor personen en bedrijven binnen het regime ophief. De halsstarrige relatie met de EU betekende een niet-toegewijd lidmaatschap binnen de EEU. Loekasjenko wil voordelige olie en toegang tot de Russische markt. Dit maakt dat zijn toenadering tot de EU alleen een middel is.

Moldavië

In november 2016 behaalde de pro-Russische Dodon van de socialistische partij een verkiezingsoverwinning, op een programma dat de corruptie hekelde onder de Alliantie van Europese Integratie dat sinds 2009 aan de macht was. Zijn boodschap om uit het Associatieverdrag met de EU te stappen en zich aan te sluiten bij de Euraziatische Economische Unie lijkt retoriek. De Europese financiële bijdrage aan Moldavië is zo belangrijk dat Dodon waarschijnlijk de Europese Unie tegenover Rusland zal balanceren.

De focus op de strijd tussen externe actoren verhuld dat er complexe ontwikkelingen zijn voor extern beleid wordt overgenomen. De besluitvorming in de drie buurlanden is vaak tegenstrijdig en bovendien continue in beweging. In dit hoofdstuk is onderzocht wat de reactie

was van Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië op de economische integratie. Hierbij werd gekeken naar welke factoren voor de politieke elite van belang zijn. Daarnaast werd door middel van de theorie van Lavenex en Schimmelfennig gekeken of de drie buurlanden alleen extern beleid selecteren of ook adopteren en uitvoeren.

De politieke elite van de drie buurlanden zijn bereid om extern beleid te selecteren. Wit-Rusland is opgenomen in het EEU, Oekraïne en Moldavië hebben Associatieverdragen en DCFTA's met de EU gesloten. Wanneer er naar specifieke sectoren wordt gekeken, dan blijkt adoptatie en uitvoering vaak niet plaats te vinden. De twee redenen hiervoor zijn dat de (protectionistische) economische belangen van de EU en Rusland niet aansluiten bij binnenlandse belangen. Daarnaast zijn de economische hervormingen nadelig voor de binnenlandse elite, die steunt op een cliëntelistische piramide. Hoewel selectie voor extern beleid wordt bepaald door de geopolitiek, worden keuzes voor economische hervormingen uiteindelijk uitgevoerd door de politieke elite.

Conclusie

In de literatuur wordt de economische integratie van de gezamenlijke buurlanden met Rusland en de Europese Unie beschreven als conflicterend. Hoewel er vaak alleen gekeken wordt naar de driehoeksrelatie tussen de EU, Rusland en de gezamenlijke buurlanden vanuit een geopolitiek perspectief, biedt een onderzoek naar de mate van selectie, adaptatie en uitvoering van wet- en regelgeving juist een andere visie. De invloed van de economische grootmachten lijkt vrij beperkt te zijn.

De economische integratie stamt uit de jaren '90 toen Rusland de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten (GOS) opzette om de economische relaties te reguleren na de val van de Sovjet-Unie. De Europese Unie startte met Partnership and Cooperation Agreements met haar nieuwe burens. De eerste initiatieven bestonden uit het Europees Nabuurschapbeleid (2004) en de Euraziatische Economische Gemeenschap (2000). Deze programma's waren echter geladen met vage politieke beloften, met veel ruimte voor selectie en weinig dwang tot adaptie en uitvoering. De komst van de opvolger van het ENB, het Oostelijk Partnerschap (2009), creëerde Russische zorgen over uitbreiding van de Europese Unie in voormalige Sovjetrepublieken Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Rusland kondigde hierop haar Euraziatische Economische Unie in 2014 af. Beide programma's sloten elkaar uit, boden weinig selectiviteit en dwang tot adaptie en uitvoering van wetgeving. Het Europese en het Russische programma kenden een overeenkomstige ontwikkeling.

Vanuit het model van Lavenex en Schimmelfennig is te zien dat de drie buurlanden weldegelijk Russisch en Europees beleid hebben geselecteerd in de periode 2004-2017. Zo koos Wit-Russisch president Loekasjenko ervoor om economisch beleid vanuit het GOS over te nemen. In Moldavië waren de verschillende presidenten eveneens ingesteld op een economische integratie met de EU: zowel de communistische president Voronin als de pro-Europese Filat, Lupu en Timofti. De verschillende regeringsleiders in Oekraïne - de pro-Russische Janoekovitsj, de pro-Europese Joesjtsjenko en Porosjenko - startten onderhandelingen om Europees beleid te selecteren. Ondanks de beeldvorming van Janoekovitsj als pro-Russisch, was de president bereid vergaande Europese hervormingen door te voeren.

De gezamenlijke buurlanden Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië worden vooral geregeerd door een elite die door middel van verstrengeling tussen politiek en economie haar macht tracht te behouden. In Wit-Rusland gaat het hierbij om een elite die bestaat uit president Loekasjenko en zijn getrouwen. In Oekraïne gaat het om een bredere groepen van politici en oligarchen, die met elkaar strijden om invloed. In Moldavië gaat het om een oligarch met een dominante positie, die buiten de regering om werkt. De Europese en Russische hervormingen vormen vaak een bedreiging. In het geval van het OP komt dit omdat hervormingen tot vrije marktwerking bestaande monopolies en banden met de politiek doorbreken. In het geval van Russische, economische integratie gaat het om schade door protectionisme door hoge tarieven en verlies economische activiteiten aan Rusland. Hervormingen zijn beperkt in omvang en worden vaak niet geadapteerd, laat staan uitgevoerd.

Onderzoek naar verschillende sectoren laat zien dat verschillende externe actoren niet per se conflicterende economische hervormingen betekenen. Onderzoek naar de vraag of verschillende externe actoren elkaars beleid versterken, neutraliseren of ondermijnen laat verschillende resultaten per sector zien. Russische sancties tegenover Oekraïne veroorzaakte een versnelde adaptatie en uitvoering van Europese wetgeving. De gasector werd door Russische sancties tot een zaak van nationale veiligheid gebombardeerd, waardoor veel Brussels beleid juist werd uitgevoerd. In veel sectoren is er echter niets te merken van beleid van externe actoren. Kortom, de verschillende externe actoren hebben in beperkte mate tot binnenlandse hervormingen geleid. Daar waar externe wetgeving werd geadapteerd en tot uitvoering kwam, was dit alleen mogelijk in overeenstemming met de belangen van plaatselijke elites.

Hoewel het exporterende van wetgeving beperkt heeft plaatsgevonden in de gezamenlijke buurlanden, kan er wel een tweedeling waargenomen worden tussen Wit-Rusland enerzijds en Moldavië en Oekraïne anderzijds. Wanneer gekeken wordt naar de handelsvolumes is er in het afgelopen decennium een verschuiving zichtbaar. Dit lijkt niet samen te vallen met de DCFTA's tussen de Europese Unie en Moldavië en Oekraïne. De handel van Moldavië en Oekraïne met Rusland daalt sinds de economische crisis van 2008. Een andere klap voor de handel met Rusland kwam na de annexatie van de Krim in 2014 met opschorting van het GOS-verdrag, sancties tegenover landen en importverboden vanwege bezwaren van voedsel- en warenautoriteiten. Deze maatregelen troffen landbouwproducten uit Moldavië al tijdens eerdere politieke crises zoals in 2003. Vooralsnog zijn het de lage prijzen voor producten en de Russische politiek gemotiveerde sancties, die tot minder handel tussen Rusland en Moldavië en Oekraïne leiden. De import en export naar de EEU is vanwege de

economische crisis en Russische sancties gedaald. Beide hindernissen zijn overkomelijk: stijgende prijzen en koerswijziging van Rusland kunnen de handel met de EEU weer aanwakkeren. Voor de Europese Unie betekent dit dat haar economische invloed over Moldavië en Oekraïne groot is en aansluiting bij de EEU, zoals in april werd voorgesteld door de Moldavische president Igor Dodon, op economische gronden lijkt uitgesloten.⁹³

De handelsstromen in de EEU worden beheerst door de dominante positie van de Russische economie. Vooralsnog hebben landen als Wit-Rusland weinig profijt van de economische integratie, vanwege de door Rusland opgelegde hoge tariefmuren. Eventuele winst zal voortkomen uit het afschaffen van andere obstakels zoals controles, administratie en keurmerken. Wit-Rusland zal vanwege haar toegang tot de Russische markt en goedkope aanvoer van olie en gas binnen de EEU blijven. Uit de EEU stappen is technisch mogelijk, maar de Russische reactie ten opzichte van Oekraïne in 2014 zal landen als Wit-Rusland afschrikken.

Loekasjenko blijft binnen de EEU, maar positioneerde zich als onafhankelijke beschermer van de Wit-Russische soevereiniteit. Door de Russische druk kreeg hij minder speelruimte, maar hij maakte handig gebruik van zijn positie als voorzitter bij de Minsk I en Minsk II-akkoorden. Moldavië zette sterker in op hervormingen om de economische integratie met het OP te bevorderen, waarbij het door Rusland werd getroffen met exportbelemmeringen. De corruptieschandalen en de winst van de pro-Russische Dodon tonen echter dat de hervormingen veelal oppervlakkig zijn. Oekraïne zette eveneens stevig in op samenwerking met de Europese Unie. De associatieverdragen en DCFTA werden ondertekend, maar hervormingen werden gebrekkig doorgevoerd. De laatste twee landen bleven vragen om lidmaatschap van de Europese Unie. De landen binnen de EU waren niet van plan hun lidmaatschap te verlenen en werden nog meer ontmoedigd door de Russische bemoeienis in Oekraïne. Kredieten werden verleend aan Oekraïne en bevoorrechte handelsposities werden verleend aan Moldavië en Oekraïne, maar financiën binnen het Oostelijk Partnerschap bleven veelal gelijk.

De politieke wil van de verschillende elites ontbreekt om de hervormingen van de Europese Unie door te voeren. De elite van Wit-Rusland heeft geen behoefte aan de integratie op de Europese markt zolang het kan profiteren van de Russische markt. De Moldavische politiek leek lang het meest pro-Europees vanwege haar koppositie in het doorvoeren van

⁹³ Euractiv, 'Moldova granted Observer Status in Eurasian Union', (versie 19 april 2017) <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/moldova-granted-observer-status-in-eurasian-union/> (20 mei 2017).

economische en politieke hervormingen. Sinds 2016 is echter duidelijk dat het regeringsapparaat grotendeels in handen is geraakt van de oligarch Plahotniuc. Ondanks alle pro-Europese retoriek toont het de gebrekkige uitwerking van het Europese transformatieve model. Oekraïne blijft een diversiteit houden in haar politieke bestel, omdat verschillende partijen elkaar in balans houden. Hervormingen worden doorgevoerd om het land onafhankelijker te maken van Rusland.

Overigens hoeft een oligarchische president niet tot gevolg te hebben dat hervormingen geen doorgang vinden. Zowel Janoekovitsj als Porosjenko hebben pro-Europese hervormingen doorgevoerd en hun oligarchische positie versterkt. Janoekovitsj was tot het midden van 2013 bezig hervormingen door te voeren die de Associatieverdragen en DCFTA mogelijk maakte. Er lijkt dus sinds 2014 een tweedeling binnen het Oostelijk Partnerschap te zijn: Wit-Rusland volgt het EEU en Oekraïne en Moldavië zijn ondertekenaars van het Associatieverdrag en DCFTA met de Europese Unie. Ook de onderliggende handelspatronen tonen deze verschuiving. De transformatieve agenda van de Europese Unie lijkt echter slechts ten dele te worden uitgevoerd en alleen waar het de belangen van binnenlandse elites niet schaadt. Vervolg onderzoek moet uitwijzen of beleid van de EU leidt tot versterking of ondermijning van binnenlandse elites. Vooral onderzoek naar elites als actoren binnen specifieke economische sectoren kan inzicht bieden of hervormingen doorwerken in de economie.

Het model van Lavenex en Schimmelfennig heeft in deze studie inzichten geboden in de mate van het doorvoeren van externe beleid in de economie van de drie buurlanden. Het beleid van de EU is goed te meten vanwege de transparante werkwijze en gepubliceerde rapporten. In het geval van het beleid van de EEC is er sprake van veel informele politiek, waardoor het beleid moeilijk te doorgronden is. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de onderzoeker door zijn beperkte kennis van verschillende Oost-Europese talen veelal aangewezen is op Engelse literatuur. Dit zorgt ervoor dat er in deze studie relatief veel aandacht is geweest voor Europese bronnen en minder voor bronnen uit Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Er wordt dus geadviseerd om bij verder onderzoek de focus te verleggen van bronnen uit de EU naar bronnen uit de drie buurlanden. Daarnaast zal verder onderzoek baat hebben bij plaatselijk archiefonderzoek en interviews met politieke actoren.

Op landelijk niveau blijkt dat de invloed van lokale elites op het selecteren van extern beleid groot is. Op het niveau van adoptatie en uitvoering is de rol van elites nog dominantier vanwege de economische belangen. In het onderzoek wordt echter eveneens duidelijk dat het model van Lavenex en Schimmelfennig een beperkte graadmeter is om de informele politiek

van lokale elites te bepalen. Van deze afspraken zijn wel indirecte resultaten in de vorm van rapporten, beleidsdocumenten en statistieken te vinden, maar het besluitvormingsproces blijft troebel. Het model van Lavenex en Schimmelfennig sluit goed aan bij de Europese transparante en officiële besluitvorming, maar minder bij de Oost-Europese informele politiek.

Het onderzoek naar de keuze van extern beleid door lokale elites is uit te breiden naar andere landen buiten de voormalige Sovjet-Unie. Landen op de Westelijke Balkan en Noord-Afrika kennen een soortgelijke positie waarin er sprake is van economische verdragen met Rusland en de EU. De EU is aanwezig op de Balkan vanwege toekomstig lidmaatschap en in Noord-Afrika als onderdeel van Europees Nabuurschap en Unie voor het Middellandse Zeegebied. Ook hier is er vanouds sprake van low linkage/low leverage vanuit de EU volgens het model van Levitsky en Way. Toch tracht de EU door middel van economische integratie een markteconomie en democratie te creëren. Het economische model van de verschillende landen in deze regio lijkt in veel gevallen op Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië.⁹⁴ Ook hier is er sprake van lokale elite die door middel van cliëntelistische piramides de macht tracht te behouden. Ondanks de val van autocratische regimes na de Arabische lente lijken democratie en marktwerking niet door te zetten. Een belangrijk verschil is dat het EU-lidmaatschap wel is toegezegd aan de Westelijke Balkan en niet aan landen in Noord-Afrika. Verder onderzoek is nodig naar het aanbod van EU-lidmaatschap als factor bij vergaande hervormingen. De Westelijke Balkan kan hierbij worden vergeleken met Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. Beide regio's kennen van oudsher een low linkage/low leverage ten opzichte van de EU, maar de eerste regio krijgt wel lidmaatschap aangeboden, betekent dit verdergaande hervormingen.

Ondanks de conclusie dat binnenlandse elites in hoge mate extern beleid tegenhouden wanneer hun eigen belangen worden geschaad, zijn er weldegelijk mogelijkheden tot binnenlandse hervormingen. De protesten in Oekraïne tegen corruptie in 2013-2014 tonen aan dat cliëntelistische elites door massaprotesten tot hervormingen kunnen worden gedwongen. De rol van externe actoren mag dan beperkt zijn, voor internationale beleidsmakers is er een rol weggelegd. Door middel van economische connecties en het opvoeren van diplomatieke druk kunnen Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië en vergelijkbare regio's tot economische en politieke hervormingen worden aangezet.

⁹⁴ Voor overzicht van cliëntalistische elites in Noord-Afrika zie Sarah Chayes, *Thieves of States, Why Corruption Threatens Global Security* (New York 2015).

Literatuur

- Ademmer, Esther, Laure Delcour en Kataryna Wolczuk. 'Beyond geopolitics: exploring the impact of the EU and Russia in the "contested neighborhood' (2016) 1-18.
- Agence France-Presse, 'Ukrainian Civilian Death Toll on the rise in rebel east: UN' (versie 13 juni 2017), <http://www.france24.com/en/20170613-ukrainian-civilian-death-toll-rise-rebel-east-un>, (7 augustus 2017).
- Barry, Ellen, 'Milk War' strains relationship Russia-Belorussian Ties, *New York Times*, (versie 14 juni 2009)
<http://www.nytimes.com/2009/06/15/world/europe/15belarus.html?ref=global-home>
(14 augustus 2017).
- Boonstra, Jos en Natalia Shapovalova. "The EU's Eastern Partnership: one year backwards." (versie mei 2010) http://fride.org/download/WP99_EP_ENG_may10.pdf (28 februari 2016) 1-14.
- Bugajski, Janusz, en Margarita Assenova, *Eurasian Disunion, Russia's Vulnerable Flanks*, (2016).
- Cenusa, Denis, e.a.. "Russia's Punitive Trade Policy Measures Towards Ukraine, Moldova and Georgia, *CEPS* (25 september 2014)
<https://www.ceps.eu/publications/russia%E2%80%99s-punitive-trade-policy-measures-towards-ukraine-moldova-and-georgia> (4 mei 2017).
- Cooper, Robert, *The Post-Modern State and the World Order* (Londen 2000).
- Cotiner, Isaac 'Putin's Defender', Interview with Stephen F. Cohen', (versie mei 2017)
http://www.slate.com/articles/news_and_politics/interrogation/2017/05/stephen_f_cohen_just_wants_trump_and_putin_to_get_along.html, (3 juli 2017).
- Dimitrova A.L. & Dragneva R.O., Shaping convergence with the EU in Foreign Policy and State Aid in Post-Orange Ukraine: Weak External Incentives, Powerful Veto Players', *Europe-Asia Studies* 64 (2009).
- Dostál, Vít, Nikola Karasová, Václav Líd, 'Important, Forgotten, or Irrelevant? Stakeholders' Survey on Post-Vilnius Eastern Partnership' *Association for International Affairs*, 29
<http://trendy2015.amo.cz/en/paper> (5 april 2017).
- Emerson M., en D. Cenusa. "Moldova and Europe: What, why and how?." *CEPS* (Augustus 2016) <http://www.3dcftas.eu/publications/key/deepening-eu-moldovan-relations-what-why-and-how> (9 augustus 2017) 112-115.

- Euractiv, 'Moldova granted Observer Status in Eurasian Union (versie 19 april 2017)
<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/moldova-granted-observer-status-in-eurasian-union/> (20 mei 2017)
- Hale, Henry E., *Patronal Politics, Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective* (Cambridge 2015).
- Kelley, Judith, 'New wine in old Wineskins: Promoting Political Reforms through the new European Neighbourhood Policy', *JCMS* 1 (2005) 29-55.
- Kroll, "Project Tenor – Scoping Phase: Final Report" (2 April 2015),
http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf (18-07-2017).
- Langbein, Julia. *Transnationalization and regulatory change in the EU's eastern neighbourhood: Ukraine between Brussels and Moscow*, 27 (2015).
- Lavenex, Sandra, "EU external governance in 'wider Europe'." *Journal of European public policy* 11 (2004) 4, 680-700.
- Lavenex, Sandra, en Frank Schimmelfennig. 'EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics', *Journal of European public policy* 16 (2009)6, 791-812.
- Lehne, Stefan, 'Time to reset the European neighbourhood policy', *Carnegie Europe* (2 april 2014) <http://carnegieeurope.eu/2014/02/04/time-to-reset-european-neighborhood-policy/h021> (18 maart 2016).
- Levitsky Steven R., en Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York 2010) 38-45.
- Levitsky, Steven R., en Lucan A. Way. 'Beyond patronage: Violent struggle, ruling party cohesion, and authoritarian durability', *Perspectives on Politics* 10 (2012) 4, 869-889.
- Mearsheimer, John J., 'Why the Ukraine Crisis is the West's Fault, The Liberal Delusion That Provoked Putin', *Foreign Affairs*, (september 2014)
<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> (13 juli 2017).
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, en Barry R. Weingast. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history* (Cambridge 2009).
- 'Yushchenko seeks EU membership', BBC News Online, (versie 25 January 2005)
<http://www.bbc.com/news/world-europe-28052645> (16 april 2017).
- Popescu, Nicu, 'Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely.' *EU Institute for Security Studies* (2014) 37-38.

- Rumer, Eugene, *Moldova Between Russia and the West: A Delicate Balance* (versie 23 mei 2017)
<http://carnegieendowment.org/2017/05/23/moldova-between-russia-and-west-delicate-balance-pub-70056> 24 juni 2017.
- Sakwa, Richard, "The death of Europe? Continental fates after Ukraine." *International Affairs*, 91.3 (2015) 553-579.
- Sakwa, Richard, *Frontline Ukraine. Crisis in the Borderlands* (Londen 2015).
- Schmidtke, Oliver en Constantin Chira-Pascanut, 'The Promise of Europe: Moldova and the Process of Europeanization', in: Oliver Schmidtke en Serhy Yekelchuk. *Europe's last frontier?: Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union* (Londen 2008).
- Smith, Karen E., *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge 2003).
- Trenin, Dimitri, 'Russia's Evolving Grand Eurasia Strategy: Will it Work', *Carnegie Moscow*, (versie 20 juli 2017) <http://carnegie.ru/2017/07/20/russia-s-evolving-grand-eurasia-strategy-will-it-work-pub-71588> (23 juli 2017).
- Vachudova, Milada Anna, *Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism* (Oxford 2005).
- Way, Lucan A. 'Authoritarian state building and the sources of regime competitiveness in the fourth wave: The cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine', *World Politics* 57 (2005) 2, 231-261.
- Way, Lucan A., en Steven Levitsky, 'Linkage, leverage, and the post-communist divide', *East European Politics & Societies* 21 (2007) 48-66.
- Wesselink E., en R. A. Boschma, "Overview of the European Neighbourhood Policy: its history, structure, and implemented policy measures", (versie 2012)
<http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/279179> (6 maart 2016)
- Wilson, Andrew, 'Eastern Europe's Balancing Act', *Current History*, 109 (oktober 2010) 295-300.
- Wilson, Andrew, *Belarus: the last European dictatorship* (Yale 2011)
- Wilson, Andrew, *The Ukrainians: Unexpected Nation* (Yale 2015).
- Wilson, Andrew, 'Eastern Europe's Balancing Act', *Current History*, 109 (2010) 295-300.
- Wijkman, Per Magnus, 'Fostering Deep and Comprehensive Free Trade Agreements for the Eastern Partners', *The Eastern Partnership Review* 8 (2011) 5-6.
- Wolczuk, Kataryna en Rilke Dragneva, 'The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power', (versie 2 mei 2017)

<https://www.chathamhouse.org/publication/eurasian-economic-union-deals-rules-and-exercise-power>, (12 juli 2017).

Youngs, Richard, *Europe's Eastern Crisis: The Geopolitics of Asymmetry* (Cambridge 2017).

Zlotnikov, Leonid, The Belorussian 'economic miracle' - illusions and reality in: Sabine Fischer (ed.) *Back from the Cold?: The EU and Belarus in 2009* (Paris 2009) 65-78.

Primaire bronnen

Constitution of the Republic of Moldova, *article 11*

<http://www.presedinte.md/eng/constitution>

European Commission, 'Wider Europe – neighborhood: a new framework for relations with our southern and eastern neighbors', *COM* (2003) 104 final, 11 march 2003, 4.

European Commission, 'Implementation of the European Neighbourhood Policy, Statistics' http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/enp-regional-report-eastern_partnership_en.pdf geraadpleegd 16 april 2016.

European Commission, 'Review of the European Neighbourhood Policy', JOIN (versie 18 november 2015)

European Commission, Market Access database, 'Trade flows in goods between EU and non-EU countries' http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm, (3 april 2017).

Europe Union Neighbourhood Library, 'Polish-Swedish Proposol on Eastern Partnership', <http://www.enpi-info.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership>, (5 maart 2017).

European Union External Action, 'EU/Molvova Action Plan' (versie 1 mei 2004) http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf (13 juni 2017)

Kuchma, Leonid, 'Edict of the President of Ukraine' (11 June 1998) No.615.

Poetin Vladimir, 'Speech in the Bundestag of the Federal Republic of Germany' (versie 21 september 2001) <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21340> (21 juli 2017).

Poetin, Vladimir, 'A new integration project for Eurasia: The future in the making', *Izvestina*, (versie 4 oktober 2011)

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-ru/dv/dru_2013_0320_06_/dru_2013_0320_06_en.pdf (2 augustus 2017).