

# De uitbreiding van de Europese Unie met Centraal- en Oost-Europa: ontstaansgeschiedenis, ideeën en paradoxen

László Marác

Op 1 mei van dit jaar zal de Europese Unie (EU) uitgebreid worden met acht landen uit Centraal- en Oost-Europa.<sup>1</sup> Het gaat in eerste instantie om de volgende landen: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië. In 2007 zullen dan ook nog twee andere Oost-Europese staten, Roemenië en Bulgarije, toetreden. Een gevolg hiervan zal zijn dat Griekenland over land verbonden zal worden met de andere lidstaten van de EU.

In kringen van de Europese Commissie wordt er vanuit gegaan dat na deze rondes van uitbreiding de onafhankelijke republieken van ex-Joegoslavië, Kroatië, Servië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië aan bod komen. Met de toetreding van Turkije en Albanië zal de EU in de ééentwintigste eeuw voorlopig haar maximale oostwaartse expansie bereikt hebben.<sup>2</sup> De komende uitbreidingsronde is derhalve een eerste stap in de totale integratie van de traditionele cultuurgeografische regio's van Oost-Europa, namelijk het Balticum, Centraal-Europa en de Balkan in de EU. Vanuit historisch perspectief is totale integratie van deze regio's een uniek verschijnsel. Het Balticum, Centraal-Europa en de Balkan hebben in de Europese geschiedenis nog nooit tegelijkertijd tot een Europese statenbond behoord.

De contouren van de oostgrenzen van de uitgebreide EU worden dan zichtbaar. Het ziet er naar uit dat landen die op het ogenblik lid zijn van de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten (GOS) zich in de nabije toekomst niet kunnen aansluiten bij de EU. Dit betekent dat de oostgrenzen van de EU zullen samenvallen met de grenzen van de Russische Federatie, Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië. In het geval van de Europese GOS-landen spreken beleidsmakers van de EU van *Wider Europe*.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> In dit artikel heeft de term Oost-Europa betrekking op het gebied tussen de Sovjet-Unie en haar opvolger de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten (GOS), en West-Europa.

<sup>2</sup> Lezing van David Ringrose, medewerker Directoraat-Generaal 'Uitbreiding van de Europese Commissie', op 18 september 2003 te Brussel.

<sup>3</sup> Ibidem.

De uitbreiding van de EU zal leiden tot een statenbond die zich ver over de zogeheten cultuurhistorische scheidslijn tussen het oosterse en het westerse christendom uitstrekt. Deze scheidslijn, die Europa eeuwenlang verdeelde, loopt van het noorden van Europa naar het zuiden over het territorium van het huidige Rusland via Wit-Rusland, West-Oekraïne, dwars door Transsylvanië in West-Roemenië en de Vojvodina in Noord-Servië om dan te eindigen aan de Adratische kust ter hoogte van Bosnië-Herzegovina.<sup>4</sup> Opmerkelijk is dat met de voorgenomen uitbreiding van de EU in het noordoosten, de integratie van het Balticum en Polen, de historische scheidslijn net niet gehaald wordt, maar dat in zuidoostelijk Europa met de integratie van de Balkan deze cultuurhistorische scheidslijn ver overschreden wordt.

In dit artikel zal een historische analyse gegeven worden van de ontstaansgeschiedenis van de oostwaartse uitbreiding van de EU, met name van de historische achtergronden en het ideeëngoed. Hierdoor ontstaat er een beter begrip van de stelling dat de uitbreiding van de EU met Centraal- en Oost-Europa vanuit historisch perspectief een uniek proces is. Tegelijkertijd zal duidelijk worden gemaakt dat er in het uitbreidingsproces geen of nauwelijks rekening gehouden wordt met historische omstandigheden en erfenissen. Dit heeft te maken met het ontbreken van een precedent voor dit uitbreidingsproces. De verleiding wordt hierdoor groot om te abstraheren van historische factoren. Het feit dat West- en Oost-Europa na de Tweede Wereldoorlog volstrekt andere ervaringen hebben gekend, als gevolg van de tweedeling van Europa in het tijdperk van de Koude Oorlog, speelt geen rol bij de formele toetsing van het proces.

Al zouden de verschillende ervaringen van West- en Oost-Europa, die leiden tot onbegrip en miscommunicatie tussen West- en Oost-Europeanen, nog wel te boven te komen zijn, dan nog vormt de historische conflictstof die zich in de cultuurgeografische regio's van Oost-Europa heeft opgehoopt een groot risico voor de vrede, veiligheid en stabiliteit in Europa. We zullen aan het eind van deze bijdrage een aantal voorbeelden hiervan bespreken. Dit leidt dan tot de paradoxale situatie dat de belangrijkste motivatie om de uitbreiding in een hoog tempo en onder soepele interpretatie van de uitbreidingscriteria door te zetten de garantie

---

<sup>4</sup> Zie voor een hernieuwde aandacht voor deze historische scheidslijn in Europa in het internationaal politiek denken: Samuel P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order* (New York 1996). Merk op dat de toekomstige architectuur van Europa de stelling van Huntington (namelijk dat het Westen ophoudt bij deze scheidslijn) overbodig maakt.

van vrede, veiligheid en stabiliteit op het Europese continent ondergraaft. De EU heeft vooralsnog geen oplossingen voor conflicten met een historische lading.

### **Oost-Europa in de eerste helft van de twintigste eeuw**

Het Europese continent onderging als gevolg van de Eerste Wereldoorlog een metamorfose. Deze metamorfose had betrekking op zowel de politieke ideologie, alsmede de natievorming. In de Eerste Wereldoorlog hadden twee coalities van staten gestreden om de hegemonie in Europa. Aan de ene kant stond het kamp van de Centrale Machten waartoe de dynastieke imperia van het midden van het Europese continent behoorden, het Duitse keizerrijk en de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie. Aan de andere kant stond het kamp van de Entente waartoe Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk behoorden. Deze twee landen hadden in de laatste fase van de oorlog beslissende steun van de V.S. ontvangen waarmee de ‘Grote Oorlog’ in hun voordeel beslist werd.<sup>5</sup>

Vanwege het feit dat de Entente de oorlog had gewonnen, won de anti-clericale liberale ideologie van de Entente het van de autoritaire, conservatief-christelijke ideologie van de Centrale Machten. Vandaar dat de continentale dynastieke imperia, belichaamd door de Duitse Hohenzollerns en de Oostenrijkse Habsburgers, ten val kwamen. In het geval van de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie had dat nog niet het einde van de Oostenrijk-Hongaarse staat hoeven te betekenen. Het einde van de dubbelmonarchie was mede het gevolg van de toepassing van het zelfbeschikkingrecht van naties, dat de Amerikaanse president Woodrow Wilson tijdens de Eerste Wereldoorlog in zijn ‘veertien punten’-programma, dat bedoeld was om bij te dragen aan de wederopbouw van Europa, naar voren had gebracht.<sup>6</sup>

Het door de val van Oostenrijk-Hongarije in Centraal-Europa veroorzaakte vacuüm, werd opgevuld door een aantal nieuwe, overwegend Slavische natie-staten, zoals Tsjecho-Slowakije en Joegoslavië. Polen herrees ten koste van Rusland, Duitsland en Oostenrijk-Hongarije. Deze drie staten hadden de Pools-Litouwse confederatie in 1795 bij de Derde Poolse Deling

---

<sup>5</sup> Norman Stone, *Europe transformed 1878-1919* (Glasgow 1983).

<sup>6</sup> François Fejtö, *Requiem pour un empire défunt Histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie* (Paris 1988).

definitief van de Europese kaart geveegd. De Balkanstaat Roemenië werd na de Eerste Wereldoorlog ruim twee keer zo groot. Als beloning voor het feit dat de Roemenen tijdens de Eerste Wereldoorlog het kamp van de Centralen hadden verruild voor dat van de Entente werden de landstreek Transsylvanië, dat onder Hongaars gezag stond, en delen van de landstreken Boekovina en Bessarabië, die onder Oostenrijks gezag stonden, aan Roemenië toegekend.<sup>7</sup>

Europese samenwerking was in het Interbellum geen politieke optie. De reden hiervoor was dat de orde van Europa na de Eerste Wereldoorlog gedomineerd werd door Frankrijk met als doel Duitsland er definitief onder te krijgen. Met behulp van een serie van politieke acties werd Duitsland geneutraliseerd. Duitsland en haar bondgenoten kregen na de Eerste Wereldoorlog de vernederende Vrede van Versailles opgelegd, waarin zware politieke en militaire beperkingen werden opgenomen. Omdat de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie ontmanteld werd, had Duitsland in het centrum van het Europese continent geen bondgenoot meer en raakte het daadwerkelijk omsingeld door een cordon van vijandige staten: Polen en Tsjecho-Slowakije aan de oostkant en Frankrijk aan de westkant. Het cordon werd in Oost-Europa doorgetrokken door een verbinding met Roemenië en Joegoslavië. Deze beide staten hadden in dit systeem de taak om de revisionistische aanspraken van andere verliezers zoals Oostenrijk, Hongarije en Bulgarije in toom te houden. Het Franse systeem van Europa was gebaseerd op de uitsluiting van de verliezende partijen van de Eerste Wereldoorlog en impliceerde een verdeling van Europa.

Er kwam op de Franse politiek jegens Duitsland na de Eerste Wereldoorlog dan ook een scherpe reactie. In de jaren dertig werd ook steeds duidelijker dat de Fransen hun positie in Centraal- en Oost-Europa niet konden vasthouden en dat Duitsland onder Hitler steeds meer invloed kreeg in deze regio. Deze invloed was zowel politiek als economisch. Politiek gezien kregen de nazi's, die vanaf 1933 de macht hadden in Duitsland, wel aanhang in Centraal- en Oost-Europa maar er waren toch maar betrekkelijk weinig staten die vrijwillig aansluiting zochten bij het blok geleid door Nazi-Duitsland. Grote delen van Oost-Europa moesten door de nazi's tijdens de Tweede Wereldoorlog worden veroverd om ingelijfd te kunnen worden. Dat gold zeker voor Polen en de Balkan waar de legers van

---

<sup>7</sup> László Marác, *Hongaarse kentering. Een politieke beschouwing over Midden-Europa* (Nieuwegein 1995) 124.

Hitler strijd moesten leveren met lokaal verzet.<sup>8</sup> Vanwege het verzet in Joegoslavië van de partizanen van de communist Tito en de *četniks* van de nationalist Mihajilović werden delen van Joegoslavië nooit echt door de nazi's gecontroleerd.

### **Oost-Europa onder het communisme: vervreemding tussen West- en Oost-Europa; het ontstaan van West-Europese samenwerking**

Met de militaire nederlaag van Nazi-Duitsland kwam er ook een einde aan de invloed van Duitsland in Centraal- en Oost-Europa. De geallieerde overwinnaars, te weten de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de Sovjet-Unie, verdeelden Europa in twee delen. Het westelijke deel kwam onder invloed te staan van de V.S. en kreeg een liberaal-kapitalistische staatsinrichting, terwijl het oostelijke deel van Europa in de invloedssfeer van de Sovjet-Unie kwam en communistisch werd. Hoewel de bevrijde landen van West-Europa zich vrijwillig aansloten bij de *Pax Americana* waren er in Oost-Europa nauwelijks staten die na de bevrijding van de Nazi-dictatuur zich vrijwillig onder een nieuwe dictatuur wilden voegen. Oost-Europa moest door de Sovjets net als door de nazi's onderworpen worden. Dit bleek een moeizaam proces dat op maatschappelijke tegenstand stuitte in bijna alle staten die deel zouden gaan uitmaken van de *Pax Sovietica*.<sup>9</sup>

Hoewel de Sovjet-Unie in de eerste helft van de jaren vijftig haar greep op het Balticum en Centraal-Europa verstevigde, kon zij moeilijk vat krijgen op de Balkan. Het Joegoslavië van Tito, hoewel een aanhanger van het communisme, probeerde in de marge van de Koude Oorlog tussen het Westen en de Sovjet-Unie een eigen koers te varen. Tijdens de Sovjet-Russische dominantie over Centraal- en Oost-Europa kwam het een aantal malen tot een gewapend optreden van het Rode Leger en de troepen van het Warschaupact om revoltes en massale volksopstanden neer te slaan, zoals in Oost-Duitsland in 1953, in Hongarije in 1956 en in Tsjecho-Slowakije tijdens de Praagse Lente in 1968. Dit om lokale communistische collaborateurs die de politieke controle waren kwijtgeraakt weer aan de macht te helpen.

---

<sup>8</sup> R. J. Crampton, *Eastern Europe in the twentieth century and after* (tweede druk; Londen en New York 1997) 39-57 (voor Polen) en 130-144 (voor Joegoslavië).

<sup>9</sup> *Ibidem*, 179-275.

In het tijdperk van de Koude Oorlog, waarin Europa uit twee blokken bestond, ontstond in het westelijke deel het initiatief van Europese samenwerking waaruit in de jaren negentig de EU zou voortkomen. Aan het Europese samenwerkingsverband deden aanvankelijk een beperkt aantal staten mee. De belangrijkste deelnemers waren de West-Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk en de Benelux-landen. Deze samenwerking, hoewel economisch van aard, had een duidelijke politieke doelstelling. Het was de bedoeling om het Frans-Duitse antagonisme, dat Europa in de twintigste eeuw tot slagveld had gemaakt van twee wereldoorlogen, te neutraliseren.<sup>10</sup>

De *founding fathers* van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), Jean Monnet en Robert Schuman, gingen er vanuit dat er via economische samenwerking een belangenverstrengeling zou ontstaan tussen Frankrijk en Duitsland. Deze belangenverstrengeling moest er voor garant staan dat vrede, veiligheid en samenwerking op het continent, althans in het westelijke deel, gewaarborgd zou blijven. Geen enkel land mocht er belang bij hebben om conflicten via oorlog te beslechten. Dit alles had de goedkeuring van de leidende westerse macht, de V.S., die ook gebaat zou zijn bij een sociaal-economisch welvarend en vreedzaam West-Europa. De V.S. hebben de integratie van West-Europa na de Tweede Wereldoorlog bevorderd door de West-Europese landen met behulp van de Marshall-steun financieel uit het slop te trekken.<sup>11</sup>

De economische samenwerking in het kader van de EEG had voor West-Europa een aantal positieve gevolgen. Het bleek inderdaad mogelijk om via economische belangenverstrengeling het Frans-Duitse antagonisme te pacificeren. Vanwege de lange periode van vrede en stabiliteit die het gevolg was, konden in West-Europa de nationale traumata en het menselijk leed van de Tweede Wereldoorlog verwerkt worden. Een nieuwe intermenselijke orde in de staten van West-Europa, gebaseerd op het respect voor mensenrechten, de rechtsstaat en democratie, kon tot volle wasdom komen. Ten slotte bleek de economische samenwerking tot wederzijds voordeel te leiden. De economieën van West-Europa maakten een ongekende groei door.

Oost-Europa kreeg niet de kans om te participeren in dit project. Dit deel van Europa zat stevig ingekapseld in de Sovjet-Russische invloedssfeer

---

<sup>10</sup> Desmon Dinan, *Ever closer Union, An introduction to European integration* (New York 1994) 9-37.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 16-21.

en moest deelnemen aan het militaire en economische bondgenootschap dat onder leiding stond van de Sovjet-Unie. Het economische bondgenootschap, de COMECON, bleek lang niet zo'n effectief in het genereren van economische groei als de EEG. De economische relaties verliepen via de Sovjet-Unie, die als een spin in het web de lijnen tussen de verschillende lidstaten controleerde en alleen geïnteresseerd was in eenzijdig economisch gewin. In feite was er sprake van een kolonisering van Oost-Europa door de Sovjet-Unie.<sup>12</sup> Dit was er mede de oorzaak van dat de economische groei in Centraal- en Oost-Europa vanaf de jaren zeventig stagneerde en droeg ertoe bij dat het verzet tegen het communistische bewind steeds massalere vormen begon aan te nemen. De opkomst van de Poolse vakbeweging Solidariteit eind jaren zeventig spreekt boekdelen; bijna een kwart van de Poolse bevolking was lid. Vanwege het feit dat de Sovjet-Unie Centraal- en Oost-Europa politiek-ideologisch controleerde was er geen ruimte om de Tweede Wereldoorlog te verwerken. Het verwerken van individueel menselijk leed en nationale traumata werd politiek-ideologisch gevaarlijk geacht en daarom weggedrongen. Pas na de val van het communisme in de jaren negentig kwam hiervoor in Oost-Europa aandacht. Ten slotte liet het totalitaire karakter van het communistische systeem niet toe dat mensenrechten, democratie en de rechtsstaat in Centraal- en Oost-Europa gerespecteerd werden.

Het resultaat van dit alles was dat er een duidelijke vervreemding ontstond tussen West- en Oost-Europa. Dit bleek bijvoorbeeld ook uit het feit dat de Europese Gemeenschap, waar zich in de loop der jaren steeds meer West-Europese landen bij hadden aangesloten, de term 'Europa' voor zichzelf reserveerde. Dit tot ergernis van Oost-Europese dissidenten die vonden dat West-Europa de werkelijke culturele en humanistische tradities van Europa voor economische principes en goedkoop consumentisme hadden opgeofferd, en dat deze traditionele Europese normen en waarden ondanks de Sovjet-Russische bezetting van de regio het best geconserveerd waren in Centraal-Europa.

---

<sup>12</sup> Robert Bideleux en Ian Jeffries, *A history of Eastern Europe, crisis and change* (Londen en New York 1998) 562-590.

## Gorbatsjov

De val van de Berlijnse muur, die de tweedeling van het Europese continent symboliseerde, kwam toch nog onverwacht. Paradoxaal genoeg kwam de aanstoot tot de ontmanteling van het communisme uit de Sovjet-Unie zelf. In de jaren tachtig van de vorige eeuw bleek dat het communistische systeem in Centraal- en Oost-Europa steeds meer moeite had om het hoofd boven water te houden.<sup>13</sup> Sommige landen, zoals Polen, waren in een constante politiek-economische crisis terechtgekomen. Landen zoals Hongarije moesten bij het Internationaal Monetair Fonds aankloppen voor leningen om de bevolking een bescheiden levensstandaard te garanderen. Men sprak met betrekking tot het Hongaarse model dan ook van het ‘goulashcommunisme’.

Maar de economische problemen in het ‘moederland’ van het communisme, de Sovjet-Unie, werden ook steeds nijpender. In het begin van de jaren tachtig werd toegegeven dat onder het bewind van partijleider Leonid Brezjnev de economie in een diepe crisis terechtgekomen was.<sup>14</sup> Er werd gezocht naar een jongere, dynamische opvolger die het communistische systeem weer uit het moeras moest trekken. Deze jongere, dynamische politicus trad in maart 1985 naar voren in de persoon van Michail Gorbatsjov.

Na zijn aantreden als Sovjetleider begon Gorbatsjov met een politiek offensief dat de verstarde samenleving in beweging moest brengen. Gorbatsjov wilde via politieke liberalisering de Sovjet-burgers weer verantwoordelijkheid voor de landspolitiek en de economie bijbrengen. Het offensief van Gorbatsjov sloeg aan, doch niet in de Sovjet-Unie zoals hij had gehoopt, maar in de Oost-Europese satellietstaten. Daar werd de politiek van Gorbatsjov geïnterpreteerd als het startsein voor echte hervormingen. Er ontstond een gelegenheidscoalitie van hervormingsgezinde krachten binnen de lokale communistische partijen en dissidenten die in de marge van de samenleving het communistische regime hadden uitgedaagd als het ging om humanistische waarden als mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. De *glasnost* (openheid) en *perestrojka* (herstructurering) die Gorbatsjov bepleitte, openden de deur naar de liberalisering van de Centraal- en Oost-Europese staten. De marsroute van deze liberalisering werd ook door Gorbatsjov aangegeven.

---

<sup>13</sup> Bidleux en Jeffries, *A history of Eastern Europe*, 562-590.

<sup>14</sup> Ibidem, 578-582.



De hervormingsgezinde Sovjetleider had namelijk ook gesproken van een gemeenschappelijk *Europees Huis* waar zowel de West-Europese als de Oost-Europese staten inclusief Rusland lid van moesten kunnen worden. Volgens Gorbatsjov was er ook nog zoiets als een gemeenschappelijke Europese traditie en cultuur waarvoor zowel West-Europa als ook Oost-Europa verantwoordelijk waren.<sup>15</sup> Waarschijnlijk moeten deze opmerkingen van Gorbatsjov worden gezien als tactische zet om West-Europa los te weken van Amerika. Hoe het ook zij, deze opmerkingen vielen niet alleen in goede aarde bij linksgeoriënteerde anti-Amerikaanse krachten in West-Europa, maar vooral bij de hervormers in Centraal- en Oost-Europa. Voor hen was het duidelijk dat de Sovjet-Unie zich niet langer zou verzetten tegen een lidmaatschap van de voormalige satellietstaten bij de Europese Gemeenschap.

### **‘Terug naar Europa’**

Het parool van de eerste vrije verkiezingen in Centraal- en Oost-Europa was dan ook ‘Terug naar Europa’. Hiermee bedoelden de hervormingsgezinde politieke krachten aldaar dat ze de normen en waarden van de EU die tot sociale en economische welstand hadden geleid, wilden implementeren; dat wil zeggen een liberaal politiek systeem gebaseerd op democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, gekoppeld aan een sociale markteconomie.<sup>16</sup> Het waren de normen en waarden die in de specifieke context van de Koude Oorlog in West-Europa konden gedijen en waarvan de Centraal- en Oost-Europese naties vonden dat ze onterecht verstoken waren gebleven en in plaats daarvan hadden moeten overleven in de barbarij die het communisme hen gebracht had.

Het aanvankelijke enthousiasme in de westerse wereld voor de geweldloze Oost-Europese ‘fluwelen revoluties’ van 1989 ebde in de jaren na de val van de muur weg. Het werd in het Westen, dat niet was voorbereid op de omwentelingen in het Oosten, toen pas duidelijk wat voor een enorme politieke, economische en humanitaire schade het communisme in Oost-Europa had aangericht. Hoewel de Centraal- en Oost-Europese

---

<sup>15</sup> Michael Gorbatsjov, *Perestrojka. Een nieuwe visie voor mijn land en de wereld* (Utrecht 1987) hoofdstuk 6.

<sup>16</sup> Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's policy towards Central and Eastern Europe* (Cambridge 1998) 3.

hervormers door het Westen financieel en politiek gesteund werden, was het duidelijk dat er nog een lange weg te gaan was voordat de uitgangspunten van de hervormingen, de introductie van een westerse democratie en vrije markteconomie, gerealiseerd konden worden.<sup>17</sup>

De EU had dan ook aanvankelijk geen adequaat antwoord op het verzoek van de drie belangrijkste Centraal-Europese staten Polen, Tsjechoslowakije en Hongarije om te mogen toetreden tot de EU. Pas op de top van de Europese Raad in 1993 te Kopenhagen werden voor het eerst de toetredingscriteria geformuleerd. Kandidaat-lidstaten moesten voldoen aan de volgende drie criteria: nieuwe lidstaten moesten beschikken over een functionerende parlementaire democratie waar de beginselen van de rechtsstaat gerespecteerd worden (de zogeheten politieke criteria); ze moesten beschikken over een functionerende markteconomie (het zogeheten economische criterium) en ze moesten voldoen aan alle regel- en wetgeving die door Brussel in de loop der jaren zijn aangenomen (het zogeheten *acquis communautaire*). Op de top van de Europese Raad in Madrid in 1995 werd daar nog aan toegevoegd dat niet alleen het *acquis* moest worden geïmplementeerd, maar dat ook de instellingen die de uitvoering van het *acquis* garanderen voldoende moeten functioneren (het zogeheten institutionele criterium).<sup>18</sup>

Geen van de kandidaat-lidstaten bleek in 1993 te voldoen aan de toetredingscriteria. Het aantal landen van het voormalige Oostblok dat lid wilde worden, was inmiddels uitgebreid na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, Tsjecho-Slowakije en Joegoslavië. De kandidaat-lidstaten mochten in de wachtkamer van de EU plaatsnemen en kregen in plaats van een volwaardig lidmaatschap een Associatieakkoord aangeboden. Deze akkoorden waren voor de voormalige landen uit het Sovjetblok onvoordelig. De lidstaten van de EU hadden immers vrije toegang tot de markten van de kandidaat-lidstaten, terwijl de kandidaat-lidstaten geconfronteerd werden met allerlei barrières, zoals quota, anti-dumpingswetten, douaneheffingen, etcetera, als zij zich op de markt van de EU wilden bewegen.<sup>19</sup>

In de tweede helft van de jaren negentig werden de toetredingscriteria door de EU streng toegepast. Het zag er dan ook niet naar uit dat de landen uit Centraal- en Oost-Europa op korte termijn lid

---

<sup>17</sup> Mayhew, *Recreating Europe*, 11-17.

<sup>18</sup> *Ibidem*, 23-29.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 23.

zouden kunnen worden. In die jaren was de verwachting dat alleen een 'kopgroep' bestaande uit Slovenië, Hongarije, Tsjechië en Estland de stap naar een volwaardig EU-lidmaatschap zou kunnen maken. Er werd uitgegaan van een golfsgewijze uitbreiding van de EU die enkele decennia in beslag zou nemen.

Naar aanleiding van de terroristische aanslagen op New York en Washington van 11 september 2001 kwam de uitbreiding van de EU met Oost-Europa in een stroomversnelling. Het toetredingsbeleid werd radicaal gewijzigd. In een strategisch concept van de verantwoordelijke eurocommissaris, de Duitse sociaal-democraat Günther Verheugen, werd gepleit voor een snelle toelating van zoveel mogelijk kandidaat-lidstaten uit Oost-Europa. Na '11 september' was de wereld immers veranderd en was de vrede, stabiliteit en veiligheid van het Europese continent in het geding. Als gevolg hiervan werd de interpretatie van de toetredingscriteria versoepeld. Op de top van de Europese Raad in Kopenhagen in december 2002 werd bepaald dat van de tien Oost-Europese kandidaat-lidstaten er in principe acht zouden worden toegelaten. Alleen Roemenië en Bulgarije kregen te horen dat ze naar alle waarschijnlijkheid pas in 2007 mogen toetreden.<sup>20</sup>

Het versnellen en versoepelen van de uitbreiding van de EU heeft duidelijk een aantal negatieve gevolgen. Ten eerste voldoen de kandidaat-lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa nog niet aan alle toetredingscriteria. Voorzover de EU kritiek levert op de voortgang van de voorbereidingen in deze landen gaat het vaak alleen maar om technische problemen waarvoor betrokken landen een vermaning krijgen. Dit betekent dat men prioriteit moet geven aan de oplossing hiervan. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de jaarlijks terugkerende discussies over de voedselveiligheid. Andere, meer fundamentele problemen, zoals de morele en culturele erfenissen van de Sovjettijd, blijven buiten het blikveld. Hieronder vallen bijvoorbeeld de omvangrijke corruptie onder overheidsdienaren, de emotionele verwerking van de Sovjetbezetting van Oost-Europa en het ontbreken van een diepgeworteld respect voor mensenrechten, democratie en de rechtsstaat.

Ten tweede is door de versnelling en versoepeling van de toelating er geen mogelijkheid om de vervreemding tussen de beide delen van Europa te corrigeren. Zoals hierboven uiteengezet hebben het westelijke en oostelijke

---

<sup>20</sup> Zie voor de evaluaties van de Europese Commissie betreffende het uitbreidingsproces de website: [http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/index\\_nl.htm](http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/index_nl.htm).

deel van Europa de afgelopen decennia zeer verschillende ervaringen doorgemaakt. Onder de huidige omstandigheden is er geen ruimte en tijd om historische kwesties te absorberen. Bijvoorbeeld, de catastrofe bij de Don van het Tweede Hongaarse leger, dat in januari 1943 tijdens de Tweede Wereldoorlog in een *Kessel* terecht kwam en waarvan een groot deel van de 125.000 manschappen massaal door het Rode Leger werd afgeslacht, mag dan een niet verwerkte episode uit de Hongaarse geschiedenis zijn, het zal in West-Europa, waar de Tweede Wereldoorlog met een officiële viering is afgesloten, op weinig respons en begrip kunnen rekenen.<sup>21</sup>

Ten derde is de toetsing aan de toetredingscriteria voor kandidaat-lidstaten primair een individuele aangelegenheid. Zelden of nooit worden kandidaat-lidstaten in hun historische-geografische context beoordeeld. Om een zekere internationale stabiliteit en veiligheid te garanderen zijn de toetredingscriteria van Kopenhagen in 1995 aangevuld met een stabiliteitspact van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), dat onder voorzitterschap van de toenmalige Franse president Balladur werd gesloten. Het ging erom dat een kandidaat-lidstaat van de EU bij betrokkenheid in een internationaal conflict niet mag toetreden tot de EU. Het Stabiliteitspact is echter nooit verheven tot een formeel toetredingscriterium.<sup>22</sup> Als we echter de drie cultuurgeografische regio's van Centraal- en Oost-Europa bezien dan kunnen we in elke regio conflicten tussen buurlanden aanwijzen waarbij een van de betrokken partijen een kandidaat-lidstaat is. Toch is het in geen enkel geval aanleiding geweest om de uitbreiding van de EU stop te zetten of individuele landen uit te sluiten van deelname aan de EU. Hieronder een aantal voorbeelden.

## Het Balticum

De kleine naties in het Balticum Estland, Letland en Litouwen herbergen grote Russische minderheden op hun territorium. Deze Russen zijn daar terecht gekomen als erfenis van het Sovjettijdperk toen deze Baltische staten geannexeerd waren door de Sovjet-Unie. De integratie van de Russen in de

---

<sup>21</sup> Pas in 1994 verscheen hierover in Hongarije de eerste krijgshistorische studie van de hand van Péter Szabó: Péter Szabó, *Don-kanyar* (De bocht van de Don; Boedapest 1994). Inmiddels trekken vele nabestaanden van deze Hongaarse soldaten met medewerking van de Russische autoriteiten naar de slagvelden aan de Don om daar de graven en de monumenten ter ere van deze gesneuvelde soldaten te verzorgen.

<sup>22</sup> Mayhew, *Recreating Europe*, 32.

Baltische landen verloopt stroef. Deels vanwege het feit dat de Baltische landen voor de bepaling van het staatsburgerschap teruggrijpen op wetgeving uit het Interbellum toen deze Russen nog niet in de Baltische staten woonachtig waren; deels vanwege het feit dat de Baltische autoriteiten hoge eisen stellen aan het examen dat ter verkrijging van het Estse, Letse en Litouwse staatsburgerschap moet worden afgelegd. Met name het examenonderdeel waar de praktische kennis van de staatstaal wordt getoetst zou voor veel Russen een probleem vormen.

Het conflict tussen Rusland en de Baltische staten beperkt zich echter niet tot de aanwezigheid van Russische minderheden op het territorium van de Baltische staten. Estland en Rusland hebben ook een grensconflict. Estland zou graag willen zien dat Rusland de grenzen tussen beide landen erkend die zijn vastgelegd in het verdrag van Tartu dat beide landen sloten in 1920. Na de annexatie van het Balticum heeft Rusland de grenzen met Estland eenzijdig ten koste van Estland gewijzigd. Estland zou graag in het kader van het Tartu-verdrag delen van de provincie Pskov en Leningrad willen terugkrijgen. Estland en Rusland hebben evenwel in 1999 een akkoord gesloten over hun grensconflict waarbij Estland haar claims op Russisch grondgebied heeft laten vallen. Rusland heeft het akkoord nog steeds niet geratificeerd; waarschijnlijk om de uitbreiding van de EU en NATO te kunnen beïnvloeden. Het gevolg hiervan is dat Estland eigenlijk geen erkende oostgrenzen heeft.

## **Centraal-Europa**

In Centraal-Europa spelen er twee grote kwesties als gevolg van historische erfenissen. De kwestie van de Sudeten-Duitsers, een erfenis uit de Tweede Wereldoorlog, en de kwestie van de Hongaarse minderheden, een erfenis uit de Eerste Wereldoorlog. Deze historische erfenissen geven tot aan de dag van vandaag aanleiding tot verhitte polemieken die de vrede, stabiliteit en internationale betrekkingen in de regio zwaar belasten.

Tussen 1945 en 1948 werden door de Tsjecho-Slowaakse president Edvard Beneš een aantal decreten uitgevaardigd die de Hongaarse en Duitse minderheden hun staatsburgerschap afnamen en waarmee ze hun burgerrechten verloren.<sup>23</sup> In deze decreten werd onder andere de

---

<sup>23</sup> Stijn Croes, *De Beneš-decreten: polemiek in Centraal-Europa*, afstudeerscriptie Oost-Europese Studies, Universiteit van Amsterdam (Amsterdam 2003).

verdrrijving, de onteigening en de ontrecting van deze bevolkingsgroepen geregeld. Dit leidde tot de uittocht uit Tsjecho-Slowakije van zo'n drie miljoen Sudeten-Duitsers en 130.000 Hongaren in de periode na de Tweede Wereldoorlog. De Tsjechen en Slowaken zagen de Beneš-decreten als een vergelding voor de collaboratie met de nazi's en het opblazen van de Eerste Tsjecho-Slowaakse Republiek. Het probleem is dat Tsjechië en Slowakije weigeren om de Beneš-decreten in te trekken ondanks het feit dat het Europees Parlement in 2002 concludeerde dat de decreten in strijd zijn met de rechten van de mens. Dit heeft niet alleen te maken met een moreel oordeel van de Tsjechen en Slowaken over wie er goed en fout waren in de Tweede Wereldoorlog, maar ook met hun angst dat de Sudeten-Duitsers en hun nakomelingen recht op herstelbetaling zullen eisen. Vanwege het feit dat de Sudeten-Duitsers, die vooral in Beieren en Oostenrijk wonen, een gewillig oor hebben gevonden in het conservatieve segment van de Duitse en Oostenrijkse politiek kan de kwestie in de toekomst nog gevolgen krijgen voor de Duits-Tsjechische betrekkingen.

De kwestie van de Hongaarse minderheden in Centraal-Europa is een erfenis van de Eerste Wereldoorlog.<sup>24</sup> Hongarije behoorde, als onderdeel van de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie, tot de verliezers van de Eerste Wereldoorlog. Vanwege het feit dat het recht op zelfbeschikking niet voor de verliezende partijen gold, moest Hongarije ruim tweederde van zijn territorium afstaan aan haar buurlanden en kwam eenderde van de etnische Hongaren als minderheid onder het gezag van de buurstaten. Meestal woonden deze Hongaren net over de grens in compacte gebieden waar ze de meerderheid vormden. Het gaat hierbij om aanzienlijke groepen Hongaren in Slowakije (600.000); Oekraïne (300.000); in de West-Roemeense landsstreek Transsylvanië (twee miljoen) en in de Noord-Servische landsstreek Vojvodina (400.000). Sinds de Eerste Wereldoorlog is er geen bevredigende oplossing gevonden voor de nationale en culturele rechten van deze Hongaarse gemeenschappen.

De afgelopen jaren hebben verschillende Hongaarse regeringen geprobeerd om een oplossing te vinden voor dit probleem. Hongarije en haar buurlanden Slowakije en Roemenië zijn recentelijk overeengekomen dat leden van de Hongaarse minderheid in deze landen onder de Hongaarse statuswetgeving mogen vallen. Deze wet houdt in dat deze Hongaren door Hongarije gesteund mogen worden om hun nationale en culturele identiteit te behouden. De steun strekt zich voornamelijk uit tot het onderwijs in de

---

<sup>24</sup> Marác, *Hongaarse kentering*, deel II.

Hongaarse taal. Daarmee leek de Hongaarse kwestie nog voor de toetreding van de betrokken landen tot de EU te zijn opgelost. De kwestie is inmiddels weer op de agenda gekomen omdat de Servische premier Zoran Zivkovic verklaard heeft er geen bezwaar tegen te hebben dat zijn Vojvodina-Hongaren een dubbelenationaliteit krijgen. Nu is de discussie hierover weer opgelaaid en verder in scherpte toegenomen, omdat leden van de Hongaarse minderheid in Transsylvanië recentelijk verklaard hebben dat zij streven naar Hongaarse autonomie in Roemenië.<sup>25</sup> Er is geen enkele garantie dat deze structurele problemen op korte termijn opgelost worden.

## De Balkan

Wat de Balkan betreft is er genoeg conflictstof voorhanden als erfenis van de geschiedenis. Prangende kwesties zijn Kosovo, Bosnië-Herzegovina en Macedonië, maar in deze gevallen gaat het om landen en gebiedsdelen die voornamelijk niet de status van kandidaat-lidstaat hebben. Dat geldt niet voor Slovenië, een land dat op 1 mei van dit jaar zal toetreden. Slovenië en buurland Kroatië zijn verwikkeld in een viertal conflicten. Deze stammen uit de Joegoslavische tijd, toen de onderlinge grenzen louter als administratieve grens golden.<sup>26</sup>

Een van de conflicten, het grensconflict bij de grensrivier Dragonja, is inmiddels opgelost. Voor de overige conflicten zijn er geen oplossingen voorhanden. Het gaat ten eerste om de vrije toegang voor Sloveense schepen tot de internationale wateren van de Adriatische Zee. Slovenië heeft slechts een kustlijn van 47 kilometer langs de baai van Piran. Vandaar dat schepen al snel de territoriale wateren binnenvaren van buurland Kroatië, dat een veel langere kustlijn van 200 kilometer heeft. Slovenië zou graag 80 procent van de baai willen claimen in plaats van de huidige 50 procent. Dit vanwege visserijrechten, maar ook vanwege rechten op gas- en oliewinning op zee. De *Sabor* (het Kroatische parlement) weigert echter het akkoord dat beide landen hierover in 2001 sloten, goed te keuren.

Het tweede conflict heeft te maken met de Exclusieve Economische Zone (EEZ) die Kroatië en Italië gezamenlijk in de Adriatische Zee willen

---

<sup>25</sup> László Marácz, 'Hongaarse minderheden: Achilleshiel van Centraal-Europa', *Armex* 87 (2003) 22.

<sup>26</sup> Lezing van Sinisa Milevoj, medewerker Kroatische Ambassade in Nederland, op 6 november 2003 aan de Universiteit van Amsterdam.

instellen. Als deze zone wordt erkend, mag Kroatië bepalen wie er door haar zone vaart, wie er mag vissen en hoeveel er gevist mag worden. Dit betekent dat Slovenië niet langer zonder toestemming van Kroatië gebruik kan maken van de internationale wateren. Voorlopig is er geen oplossing voor het probleem.

Het derde conflict tussen Slovenië en Kroatië gaat over de kerncentrale van Krško. Deze kerncentrale, die zich nu op Sloveens grondgebied bevindt en in beheer van Slovenië is, was in gemeenschappelijk beheer toen deze landen lid waren van Joegoslavië. Volgens een verdrag uit 1998 is Slovenië eigenaar van de centrale, maar moet Slovenië stroom leveren aan Kroatië. Kroatië ontvangt echter al jaren geen stroom meer uit Krško, omdat Kroatië volgens Slovenië een betalingsachterstand zou hebben. Ook voor dit conflict dient zich voorlopig nog geen oplossing aan.

## Conclusie

In deze bijdrage heb ik laten zien dat de uitbreiding van de EU met Centraal- en Oost-Europa een uniek project is. Uniek in die zin dat voor het eerst in de geschiedenis de drie cultuurgeografische regio's van Oost-Europa, te weten het Balticum, Centraal-Europa en de Balkan, tegelijkertijd opgenomen zullen worden in een Europese politieke unie. Hierdoor zal de expansie van de EU, die over het continent van west naar oost verloopt, ver over de traditionele cultuurhistorische scheidslijn tussen het westerse en oosterse christendom heengaan. Vanwege het feit dat er voor deze 'historische' stap geen precedent is in de Europese geschiedenis, is de onderneming ook kwetsbaar. De uitbreiding van de EU met Centraal- en Oost-Europa, waarvoor geen draaiboek bestond en waarvan de omvang en het tempo voor een groot deel bepaald werden en worden door factoren buiten de EU, wordt belast met het feit dat Centraal- en Oost-Europa als onderdeel van de *Pax Sovietica* een andere recente geschiedenis hebben gekend dan de West-Europese kern van de EU die in die tijd leefde onder de *Pax Americana*. Hoewel deze afzonderlijke ervaringen het integratieproces verregaand beïnvloeden, spelen ze geen rol in de formele evaluatie van het proces. Als erfenis van de geschiedenis heeft zich in de cultuurgeografische regio's van Oost-Europa, het Balticum, Centraal-Europa en de Balkan conflictstof kunnen ophopen. Ook deze conflicten spelen nauwelijks een rol bij de evaluatie van het uitbreidingsproces, omdat het hierbij in eerste instantie gaat om de evaluatie van formele criteria toegepast op individuele



staten. Voor de totstandkoming van een beter begrip tussen de oude en de nieuwe leden van de EU, en ter vermijding van conflicten die de vrede, veiligheid en stabiliteit van Europa in gevaar kunnen brengen, zou het wenselijk zijn als inzichten in historische omstandigheden en erfenissen een grotere rol zouden spelen in het integratieproces.