

Keerpunt in het Russische veiligheidsbeleid

Marcel de Haas

Rusland lijkt bezig met een come-back als zwaargewicht in de internationale arena. Hamas wordt door Moskou uitgenodigd voor besprekingen, Rusland neemt het voortouw in de onderhandelingen met Iran over kernenergie, Gazprom sluit de gasleveranties aan Oekraïne af en Rusland en China trachten het Westen te verdrijven uit Centraal-Azië. Dit zijn zomaar enkele recente gebeurtenissen in de internationale politiek waarop Rusland zijn stempel drukt. Is hier sprake van een nieuwe ontwikkeling? Een blik op Ruslands interne en externe veiligheidsbeleid.

Het Russische veiligheidsbeleid kan als verwarrend en wispelturig overkomen. Dit beleid is echter beter te verstaan wanneer het dualistische karakter ervan in aanmerking wordt genomen. De kern van het Russische veiligheidsbeleid was en is dualisme op grond van eigenbelang: een ambivalentie van enerzijds een krampachtig vasthouden aan een positie van macht en invloed en anderzijds aanvaarding van zijn lagere status sinds de Koude Oorlog en een daaruit voortvloeiende nadruk op samenwerking met het Westen.

De eerste beleidslijn beklemtoont de status van grote mogendheid en aandacht voor militaire en geopolitieke aspecten. Dit manifesteert zich in een fixatie op het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) als Ruslands legitieme 'achtertuin' en in doctrinaire en politiek-strategische uitgangspunten als een assertieve houding tegenover het Westen (verwerping van het NAVO-optreden in Kosovo, van de uitbreiding van dit 'militaire blok' en van de Amerikaanse inval in Irak) en een nadruk op militaire middelen als instrument van veiligheidsbeleid. Het komt verder tot uiting in Ruslands interesse voor zogenoemde paria-staten als Noord-Korea en Cuba en het aanhalen van politieke, economische en militaire banden met landen als China, India en Iran.

In de andere beleidslijn ligt het zwaartepunt op integratie in het door het Westen overheerste internationale (economische) systeem, dat zich bijvoorbeeld uit in Poetins steun voor Bush' strijd tegen het terrorisme na '9/11' en de daarmee gepaard gaande stationering van westerse troepen in Afghanistan en Centraal-Azië naast het huidige Russische voorzitterschap van de G-8.

Interne veiligheid

De door Tsjetsjenen uitgevoerde gijzelingsacties in een theater in Moskou ('Nord-Ost', oktober 2002) en van een school in Beslan (september 2004) hebben voor zowel de autoriteiten als voor de bevolking een grote impact gehad op het veiligheidsdenken. De Russische pers beschreef de consequenties van 'Nord-Ost' als het Russische '9/11'.

Deze terreurdaden waren voor Poetin een proef op de som. Hij moest nu aantonen dat zijn ferme houding in het Tsjetsjeense conflict ook tot daden zou leiden. De gijzelingsacties werden beëindigd met de dood van de meeste gijzelnemers maar ook van honderden gegijzelde burgers en scholieren. De door Poetin gekozen oplossing was voornamelijk militair en niet sociaal-economisch. De beleidsconcepten die het resultaat waren van de gijzelingsacties, zoals anti-terreurwetgeving, legden het zwaartepunt bij militaire en politionele oplossingen. Aan de diepere sociaal-economische grondslag van dit type conflicten - armoede, werkloosheid, gebrek aan onderwijs, huisvesting en medische voorzieningen - gingen deze beleidsbeginselen grotendeels voorbij.

Het interne veiligheidsbeleid kent echter ook externe aspecten. Zo werd na 'Nord-Ost' de bereidheid uitgesproken om zonodig 'sponsors' van het terrorisme in het buitenland militair te bestrijden. Niet door de inzet van troepen, maar door het uitvoeren van aanvallen met precisiewapens op trainingsbases en andere

doelen in het buitenland, gerelateerd aan het internationale terrorisme. Daarmee kende Rusland zich het recht toe tot offensief militair optreden in het buitenland, hetgeen zich slecht verhoudt tot het internationale recht. Na 'Beslan' nam Rusland voor het eerst na een terreuraanslag ook actie in de richting van de internationale gemeenschap. Rusland verzocht de Verenigde Naties (VN) om een buitengewone vergadering van de VN Veiligheidsraad (VNVR). Op deze bijeenkomst van de VNVR kreeg Rusland de gewenste onvoorwaardelijke veroordeling van de terreurdaad in Beslan. Hiermee kreeg Rusland de erkenning dat de Tsjetsjeense terreur onderdeel uitmaakt van het internationale terrorisme, waardoor het Russische militaire optreden in Tsjetsjenië gerechtvaardigd zou zijn. Deze internationale erkenning betekende echter niet dat Rusland toestaat dat het buitenland zich bemoeit met het Tsjetsjeense conflict. Rusland zou, met behoud van gezag over Tsjetsjenië, buitenlandse organisaties kunnen toestaan om activiteiten van hulpverlening en wederopbouw uit te voeren in deze deelrepubliek. Ook zou Rusland een grotere mate van zelfbestuur en een minder van het Kremlin afhankelijke regering kunnen installeren in Tsjetsjenië. Dergelijke maatregelen zouden de levensomstandigheden van de bevolking verbeteren, de invloed van terreurgroeperingen verzwakken en het geweld kunnen verminderen, niet alleen in Tsjetsjenië, maar ook in de naburige Russische deelrepublieken, zoals Noord-Ossetië, Dagestan en Ingoesjetië. Tot dusverre heeft een groot deel van de Russische politieke en militaire leiding 'buitenlandse inmenging' en een politieke oplossing van het Tsjetsjeense probleem echter als tekens van zwakheid beschouwd.

Externe veiligheid

In 2005 vond een aantal opmerkelijke ontwikkelingen plaats in de Centraal-Aziatische regio met gevolgen voor de internationale machtsverhoudingen. Sinds de jaren negentig en vooral sinds '9/11' was er een toenemende invloed van westerse (lees: Amerikaanse) invloed in Centraal-Azië ten koste van de invloed die Rusland traditioneel uitoefende op deze regio.

In 2005 is daarin echter een kentering opgetreden. Dat jaar liet een duidelijke verbetering zien in de Chinees-Russische betrekkingen. Zo werden de grensgeschillen opgelost in verdragen, zal Rusland China voorzien van olie en gas, blijft China de beste afnemer van Russisch wapentuig, hebben de presidenten van beide staten gezamenlijke verklaringen afgelegd tegen (Amerikaanse) dominantie van de internationale arena en voerden Rusland en China in augustus van dat jaar voor het eerst in veertig jaar gezamenlijke militaire oefeningen uit.

Voorts zijn Bejing en Moskou met de Sjanghai Cooperation Organisation (SCO) een militaire alliantie aan het opbouwen die als primair strategisch doel lijkt te hebben om het Westen te verdrijven uit Centraal-Azië. Tot 2005 concentreerde de SCO zich in hoofdzaak op regionale veiligheid - activiteiten tegen de drie 'kwaadaardigheden' van terrorisme, separatisme en extremisme - en economische samenwerking.

Op de topontmoeting van juli 2005 zette de SCO een drastische koerswijziging in. De Centraal-Aziatische lidstaten, denkend aan de bestraffende woorden van de VS en de EU over het bloedig neerslaan van de opstand in Andizjan door de Oezbeekse regering, zagen zich bedreigd door - door het Westen gesteunde - oppositiebewegingen.

Met deze achtergrond sprak de SCO zich op de top uit voor het vaststellen van een vertrekschema van de Amerikaanse militaire contingenten uit Oezbekistan en Kirgizië. Nog opmerkelijker was het toekennen van een waarnemersstatus aan Iran, India en Pakistan, die zich daarmee voegden bij Mongolië. Met bijna de helft van de wereldbevolking en de deelname van vier (bewezen) nucleaire mogelijkheden en één (Iran) mogelijk in opkomst, verkreeg de SCO een fors (militair) vermogen.

Het ontbreekt de lidstaten en waarnemers van de SCO echter veelal aan positieve, gemeenschappelijke doeleinden. Zo speelt voor China het verkrijgen van afzetmarkten en het verwerven van brandstoffen een grote rol, herwint de

Russische Federatie haar imago van supermogendheid in het GOS en willen de Centraal-Aziatische regimes met de SCO hun overleving verzekeren. Deze mengeling van mogelijk tegenstrijdige eigenbelangen kan op termijn echter scheuren veroorzaken in het SCO-front. De deelnemers hebben uiteindelijk maar weinig gemeenschappelijk.

De innige relaties tussen China en de Russische Federatie zouden ook wel eens van tijdelijke aard kunnen zijn. Poetin realiseert zich heel goed dat China in zowel economisch als militair opzicht een groeiende mogendheid is en dus een bedreiging zou kunnen betekenen.

Een indicatie hiervoor kan zijn dat momenteel in het Russische Verre Oosten een tweede gemeenschappelijk militair commando van defensiestrijdkrachten en interne veiligheidstroepen zou worden opgericht. De eerste is in Ruslands primaire regio van onveiligheid, Tsjetsjenië en Dagestan. Aangezien in het Verre Oosten islamitische terreur ontbreekt, moet deze militaire opbouw wel gerelateerd zijn aan een potentiële dreiging van China.

Toekomst

Dit artikel begon met verwijzingen naar Hamas, Iran en Gazprom. Hoe passen die ontwikkelingen in het Russische veiligheidsdenken en wat ligt er in het verschiet? De korte opsomming van internationale ontwikkelingen waarbij Rusland op de voorgrond treedt vormt zowel een constante als een keerpunt in het Russische veiligheidsbeleid.

Die paradox is als volgt te verklaren. Het pragmatische Russische veiligheidsbeleid drijft op nationale belangen. De hoge olie- en gasprijzen en de toenemende energiebehoefte - vooral vanwege China en India - hebben Poetin en de zijnen ervan overtuigd dat macht tegenwoordig meer bepaald wordt door economisch dan door militair vermogen. Zo vroeg de Russische minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, in oktober 2005 aan een groep Nederlandse journalisten: 'Wat hebt u liever: kernwapens of olie en gas?' Enkele maanden later zette energieconcern Gazprom de Russische gastoevoer aan Oekraïne tijdelijk stop toen dit land niet bereid was een forse prijsverhoging te accepteren. Voor trouwe volgers van Moskou in het GOS bleef de energieprijz echter gelijk.

In november 2005 benoemde Poetin de minister van Defensie, Sergej Ivanov, en de tweede man van Gazprom, Dmitri Medvedev, tot vice-premiers en vermoedelijk ook tot kroonprinsen voor zijn opvolging tot president in 2008. Die benoemingen waren in lijn met de eerdere erkenning dat militaire macht moet stoelen op economisch vermogen en - zoals Gazprom aantoonde - dat het energiewapen momenteel effectiever kan zijn dan het militaire.

Net als de beklemtoning van militaire en economische machtsinstrumenten passen de toenadering tot Hamas en de voortrekkersrol inzake Iran (doornen in het westerse oog) in de beleidslijn ter vergroting van Ruslands internationale statuut en de gewenste terugkeer als supermacht. Tegelijkertijd zal de andere beleidslijn, die van samenwerking met het Westen, gewoon worden voortgezet, zeker op economisch gebied.

Als die ontwikkelingen nu constanten zijn van het Russische veiligheidsbeleid, wat is dan het keerpunt? In 2005 heeft Rusland de wind in de zeilen gekregen met ontwikkelingen die zijn positie versterken: samenwerking met China en de SCO en de herontdekking van het energiewapen. In die zin is er sprake van een keerpunt: er wordt in het Westen - noodgedwongen - weer geluisterd naar Rusland. Vooralsnog zal die ontwikkeling zich voortzetten.

China zou op termijn Ruslands terugkeer als supermacht weleens kunnen gaan dwarsbomen. In dat geval zal Rusland vermoedelijk de samenwerking met het Westen weer intensiveren en daarmee op de andere constante in het Russische veiligheidsdenken terugvallen. Maar voor de komende tijd doet Rusland er in ieder geval weer toe.

Luitenant-kolonel Dr. M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag

Literatuur

- *Veiligheidsbeleid en airpower onder Jeltsin en Poetin: de ontwikkeling van het veiligheidsdenken in de Russische Federatie en de gevolgen ervan voor de inzet van het luchtwapen (1992-2000)*, dissertatie Universiteit van Amsterdam. Uitgeverij De Banier, Utrecht 2004, ISBN 90-336-0555-4
 - *Putin's External & Internal Security Policy: Incorporating Analysis of the Defence White Paper of 2003 and the Terror Attacks of 'Nord-Ost' and 'Beslan'*, Russian Series 05/05, Camberley: Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy, februari 2005
[www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/05\(05\)-MDH-Comp.pdf](http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/05(05)-MDH-Comp.pdf)
 - *Russian-Chinese military exercises and their wider perspective: Power play in Central Asia*, Russian Series 05 / 51, Swindon: Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy, oktober 2005
www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/05%2851%29MDH3.pdf
-