

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Ruslands positie in de wereld: grote ambities, beperkte mogelijkheden

*Rusland wil de machtsverhoudingen in zijn voordeel wijzigen, maar beseft ook dat de eigen economische, politiek en militaire mogelijkheden beperkt zijn. De problematische omgang met zijn buurstaten en het niet-aflatende grootmachtsstreven duiden op een postimperialistisch complex. Rusland is de ondergang van de Sovjet-Unie nog niet te boven.*

---

door *André Gerrits & Max Bader*

---

De auteurs zijn verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam. Gerrits is tevens werkzaam bij het Instituut Clingendael.

IN DE INTERNATIONALE POLITIEK is Rusland niet meer het *moving target* dat het in de jaren negentig was. Tegelijkertijd is het land niet meegaander geworden: de overtuigingen die het Russisch buitenlands beleid mede vormgeven verschillen nogal van die van het Westen, en van Europa in het bijzonder. De economische opleving van Rusland in het afgelopen decennium is van grote betekenis geweest voor 's lands buitenlandse politiek en mondiale positie. De machtspositie van Moskou is aanzienlijk versterkt. Er is reden te twijfelen aan de omvang en aan de duurzaamheid van de geopolitieke opleving van de Russische Federatie. Na een analyse van de constanten in de Russische buitenlandse politiek, geven we een uiteenzetting van de omstandigheden die een wezenlijke uitbreiding van Ruslands machtspositie in de weg staan. Rusland zal in de komende decennia een regionale grootmacht blijven, maar zal niet opnieuw een mondiale supermacht worden.

## CONSTANTEN IN DE BUITENLANDSE POLITIEK

Rusland is een traditionele, een ‘realistische’ mogendheid, waarvan buitenlandse politiek in grote lijnen wordt bepaald door drie constanten: het *suprême* belang van de staat, een vergaande mate van zelfstandigheid (soevereiniteit) en unilateralisme, en een sterk grootmachtsstreven.

De Russische buitenlandse politiek, en in het bijzonder de relaties met de Europese Unie, kunnen niet los worden gezien van de diepe crisis die Rusland in de jaren negentig beleefde. Voor de derde maal binnen een eeuw stond het voortbestaan van de Russische staat op het spel — na de Russische revoluties en de burgeroorlog van 1917-1921 en de Duitse bezetting in 1941-1944. Men hoeft geen geharde *gosoedarstvennik* (aanhanger van een sterke staat) te zijn om de cruciale betekenis van de Russische staat te zien voor de nationale wederopleving en internationale macht van Rusland. In de overtuiging van veel Russen zijn nationale identiteit, een sterke staat en grootmachtsstreven aan elkaar gekoppeld. Rusland is een grote mogendheid of Rusland is niet! De Russische Federatie is een groot land, dunbevolkt en gezegend met enorme natuurlijke rijkdommen. Alleen een sterke staat verenigt de bevolking en houdt het land bijeen, menen veel Russen. Alleen een dominante internationale positie beschermt het tegen zijn vijanden.

De Russische Federatie meent alleen op zichzelf aangewezen te zijn. Rusland was nooit geneigd duurzame en vergaande allianties aan te gaan. Rusland kent slechts twee bondgenoten, stelde tsaar Alexander III (1891-1894) ooit: zijn vloot en zijn leger. Deze overtuiging is de afgelopen decennia alleen maar sterker geworden. De Russische bevolking en haar leiders menen na de Koude Oorlog stelselmatig te zijn genegeerd en geschoffeerd door het Westen. Er is een waslijst aan grieven, aangevoerd door de geleidelijke uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie tot op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie. En dat alles geschiedde, zo menen de Russische leiders, tegen de aanvankelijke, uitdrukkelijke beloften van het Westen in.<sup>1</sup> De Russische buitenlandse politiek dient de uiteenlopende belangen van haar politieke en economische elites. ‘Vrijwel iedereen kan onze partner zijn’, schreef Dmitri Trenin, ‘en zo goed als iedereen kan onze opponent zijn.’<sup>2</sup>

Een voortdurend grootmachtsstreven is de derde constante in het Russische buitenlandse beleid. Vooralsnog heeft dit niet zozeer consequenties op mondiale schaal, hoezeer de Russen dat ook zouden willen, maar vooral op regionaal niveau, in de relaties tussen Moskou en zijn ‘Nabije Buitenland’. Voor de Russische leiders is Rusland niet zomaar een ‘normale’ staat, met dezelfde rechten en verplichtingen als zijn buurlanden. Na de korte

oorlog tegen Georgië in augustus 2008 heeft president Dmitri Medvedev voor het eerst in het openbaar te kennen gegeven dat de republieken van de voormalige Sovjet-Unie, met uitzondering van de Baltische staten, tot de invloedssfeer van de Russische Federatie moeten worden gerekend.

*De Russische leiders zien de internationale politiek als een voortdurende strijd om macht en invloed tussen soevereine nationale staten*

Medvedevs uitspraak lijkt te impliceren dat Rusland zich het recht voorbehoudt om zich te mengen in de interne aangelegenheden van zijn buurlanden — dit alles vanzelfsprekend in schril contrast met de benadrukking van de eigen soevereiniteit.<sup>3</sup>

De Russische leiders hebben een uitgesproken hobbesiaans wereld-

beeld. Ze zien de internationale politiek als een voortdurende strijd om macht en invloed tussen soevereine nationale staten. In het begin van de jaren negentig zei de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Andrei Kozyrev eens tegen voormalig president Richard Nixon: ‘Als u ons kunt adviseren hoe onze nationale belangen te formuleren, dan ben ik u zeer dankbaar.’<sup>4</sup> Een minister die zich nu nog zo zou opstellen, zou onmiddellijk worden ontslagen. Rusland heeft geen advies meer nodig. Rusland laat zich door niemand meer de les lezen. Met de Amerikaanse kijk op de internationale politiek heeft het Russische wereldbeeld nog wel het een en ander gemeen, maar de kloof tussen de Russische Federatie en de Europese Unie lijkt bijna onoverbrugbaar. Rusland en Europa delen hetzelfde continent, maar in geopolitiek opzicht leven ze in verschillende eeuwen, filosofeerde de Amerikaanse conservatieve publicist Robert Kagan.<sup>5</sup> Het is inderdaad moeilijk voorstelbaar hoe de kloof tussen het klassieke soevereiniteitsdenken van de Russische Federatie en het postmoderne integratiestreven van de Europese Unie kan worden overbrugd. De complexe en overdadig formalistische Europese Unie wordt door Rusland slecht begrepen. De normatieve inslag van haar externe beleid wordt gewantrouwd. Rusland beschouwt de Unie als een zwakke factor in de internationale politiek.<sup>6</sup>

#### WAAROM RUSLAND GEEN SUPERMACHT WORDT

Tot de huidige economische crisis in Rusland de beurs deed instorten en de staatsinkomsten deed kelderen, was 2008 voor Rusland ‘het jaar van de overwinningen’: op economisch, militair en sportief gebied. Toen de olie in de zomer meer dan 140 dollar per vat opleverde, een gewapend conflict in Georgië werd gewonnen, en er in het Westen volop werd gespeculeerd over

een nieuwe Koude Oorlog, bereikte het zelfvertrouwen van de Russen een hoogtepunt. Rusland werd weer serieus genomen. De retoriek van de Nieuwe Koude Oorlog boezemde bij veel Russen geen gevoel van angst maar van nationale trots in. Rusland was ‘terug’, en zou naast andere grootmachten weer zijn vanzelfsprekende, bepalende rol spelen op het wereldtoneel.

Nu de wereldwijde economische crisis Rusland zo hard heeft getroffen, zijn de optimistische prognoses getemperd. Ruslands toekomstige internationale positie zal worden bepaald door twee variabelen: de politieke en economische ontwikkelingen in Rusland zelf (onzekere factor #1) en de wijze waarop en de mate waarin externe factoren de toekomst van Rusland bepalen (onzekere factor #2). Rusland is groot en machtig maar, zo hebben de dramatische veranderingen van de afgelopen twee decennia wel bewezen, het wordt ook in sterke mate beïnvloed door externe factoren, waarop het weinig greep heeft. Bovendien gelden de ineensstorting van het communisme en de ondergang van de Sovjet-Unie als uitzonderlijk krachtige voorbeelden van de vaststelling dat de ingrijpendste veranderingen in de geschiedenis doorgaans als een verrassing komen.

Alle onzekerheden in acht genomen, sluit een nuchtere kijk op hoe Rusland er thans voor staat, uit dat het land in de komende decennia ook maar in de buurt van de macht en de status van de Sovjet-Unie zal komen. De Russische economie is grofweg zo groot als die van de Benelux-landen bij elkaar en vijftien maal kleiner dan die van de Europese Unie. Het Russische aandeel in de wereldeconomie is 1,5% en dit percentage zal de komende tien jaar niet noemenswaardig stijgen.<sup>7</sup> Belangrijke onbekende variabelen

*Modernisering is niet hetzelfde als Europeanisering, wordt de Russische politieke elite niet moe te benadrukken*

in de economische ontwikkeling en de internationale machtspositie van Rusland zijn de olieprijs en het vermogen van Rusland om op de langere termijn olie en gas te kunnen blijven leveren. Er zijn tegenstrijdige prognoses over de volumes aan grondstoffen die Rusland in de

toekomst zal kunnen leveren, maar men is het erover eens dat er massaal moet worden geïnvesteerd in de infrastructuur om de levering van gas en olie op peil te houden of uit te breiden.

De politieke elite in Rusland is nogal terughoudend over buitenlandse investeringen in de nationale energiesector. Die scepsis, vermoeden wij, zal geleidelijk wel minder worden (gedwongen door de omstandigheden); het politieke wantrouwen dat eraan ten grondslag ligt zal echter blijven. Modernisering is niet hetzelfde als Europeanisering, wordt de Russische politieke elite niet moe te benadrukken. In het licht van de dynamische

economische ontwikkeling in autoritaire staten als Rusland en China lijkt (of 'leek', nu de wereldcrisis Rusland zo hard heeft geraakt) deze overtuiging niet zonder kracht. Toch menen wij dat het politieke en bestuurlijke bestel in Rusland de ontwikkeling van het land in de weg staat. Een gebrekkig functionerende rechtsstaat, corruptie en onvoldoende transparantie ondermijnen de economische groei. Het ontbreken van mechanismen van aansprakelijkheid, zowel in de verhouding van de machthebbers tot de burgers als tussen afzonderlijke onderdelen van de overheid, werken slecht bestuur in de hand. Toch liggen ingrijpende politieke veranderingen niet voor de hand. Zelfs als de bevolking het tot nu toe vrijwel onverminderd grote vertrouwen in de president en de premier verliest, is er geen reden aan te nemen dat *regime change* op afzienbare termijn plaats zal vinden. De marges van Ruslands autoritaire orde zijn ruim. De Russen genieten geen democratie, maar beschikken over een ruime mate van vrijheid. Het is niet ondenkbaar dat Medvedev, of zelfs Vladimir Poetin, het veld zal ruimen, maar een dergelijke machtswisseling zal niet gepaard gaan met

een wezenlijke verandering van de autoritaire politieke orde.

De deplorabele staat van de strijdkrachten is een andere rem op internationale machtsontplooiing. Er is weliswaar aanzienlijk geïnvesteerd in materieel, maar het leger beschikt niet over de mankracht en over de vaardigheden om op efficiënte wijze militaire operaties

*Er bestaat een discrepantie tussen de retoriek van het regime en het overwegend pragmatische beleid van het politieke establishment*

uit te voeren die de omvang van een kleine veldtocht als tegen Georgië overstijgen. Weinig ambitieuze jonge mannen kiezen voor een carrière in het leger. Vergaande hervormingsplannen, die erop zijn gericht de strijdkrachten om te vormen van een omvangrijk dienstplichtigenleger naar een beter uitgeruste, kleinere en modernere strijdmacht, staan op stapel, maar het is onzeker of ze zullen worden uitgevoerd.

Dat Rusland er minder goed voor staat dan de Russische leiders ons vaak willen doen geloven, realiseren die leiders zichzelf ook. Er bestaat een aanzienlijke discrepantie tussen de retoriek en het uiterlijke vertoon van het regime en het overwegend pragmatische beleid van het politieke establishment, gekoppeld aan het besef dat de mogelijkheden van het land beperkt zijn.

De Russische buitenlandse politiek is revisionistisch, uit op een wijziging van de internationale machtsverhoudingen in Ruslands voordeel, en pragmatisch. Rusland is geen revanchistische of neo-imperialistische

macht. De problematische omgang met zijn buurstaten en het niet-aflaten-de grootmachtsstreven duiden veeleer op een voortdurend postimperialistisch complex. Rusland is de ondergang van de Sovjet-Unie nog niet te boven. Realiteitszin bepaalt dat de Russische Federatie zich buiten het gebied van de voormalige Sovjet-Unie niet direct mengt in de interne gelegenheden van landen (wat haar er niet van weerhoudt te proberen lidstaten van de NAVO en de Europese Unie tegen elkaar uit te spelen). Over het algemeen is de *soft power* van Rusland hier te beperkt om effectief te zijn. Het buitenlandse beleid is goeddeels ontdaan van ideologische noties. Anders dan de Sovjet-Unie presenteert Rusland zich niet als een model voor de wereld. De Russische diplomatie dient dan ook vooral de economische belangen van het land. Voor het eerst in zijn geschiedenis wordt Rusland bestuurd door de personen die het land ook bezitten, althans de strategische sectoren van de economie. Politieke en economische belangen zijn nauwelijks van elkaar te scheiden. In het proefschrift waarop hij eind jaren negentig promoveerde, stelde Poetin al dat de opleving van Rusland moest komen van de intelligente politieke uitbuiting van zijn grondstoffen.

Poetin verkeerde in de benijdenswaardige positie zijn eigen inzichten politiek vorm te kunnen geven — en niet zonder succes. Toch betwijfelen wij of Rusland ooit de ‘energiesupermacht’ (*energetitsjekaja sverchderzjava*) zal worden die de voormalige president voor ogen staat. Op mondiaal niveau zal de positie van Rusland in de komende decennia eerder verzwakken dan versterken. Een groot deel van zijn huidige macht ontleent Rusland aan zijn status als rechtelijke opvolgersstaat van de Sovjet-Unie. Bij het uiteenvallen van de Unie erfde Rusland een groot arsenaal kernwapens en een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. Het gewicht van deze verworvenheden zal afnemen naarmate meer staten, waaronder problematische staten, over kernwapens gaan beschikken, en de Veiligheidsraad, een relict van de Koude Oorlog, aan relevantie inboet. Rusland koestert zich graag in het gezelschap van opkomende mogendheden (de BRIC-landen: Brazilië, Rusland, India en China); in de praktijk zal door de opkomst van deze grote mogendheden, China voorop, zijn macht juist afnemen.

Buiten het grondgebied van de Sovjet-Unie blijft Rusland een beperkte machtsfactor. Binnen de grenzen van de oude Sovjetstaat zal Rusland zich echter blijven manifesteren als grootmacht. In deze regio beschikt het over een effectieve combinatie van *hard* en *soft power*. De harde macht bestaat voornamelijk uit economische pressie, de afhankelijkheid van veel voormalige Sovjetrepublieken van Russische energiebronnen, de aanwezigheid van Russische militairen in sommige van de voormalige Sovjetrepublieken, en een absolute militaire superioriteit. Ruslands zachte macht in de regio behelst de aantrekkingskracht van de Russische arbeidsmarkt,

mogelijkheden voor economische bedrijvigheid, een goeddeels intacte lingua franca, en de populariteit van Russische cultuur. In Centraal-Azië zal Rusland bij het uitbreiden en handhaven van zijn economische aanwezigheid concurrentie ondervinden van China en van westerse landen. Het engagement van de Europese Unie met zijn oostelijke burens — Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, en de staten van de Kaukasus — zal een doorlopende bron zijn van spanning in de betrekkingen met Rusland. Terwijl de EU praktisch belang hecht aan stabiele en liefst democratische partners in haar periferie, ervaart Rusland het engagement van de EU als een inbreuk op zijn invloedssfeer. Sterker, de aantrekkingskracht van de Europese Unie op de landen in de gedeelde invloedssfeer is een van de weinige internationaal-politieke aspecten van Europa die Rusland serieus neemt, zeer serieus zelfs.<sup>8</sup> De zes staten (Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, Armenië, Georgië en Azerbeidzjan) in de regio zullen — met uitzondering van Georgië, dat nauwelijks nog relaties met Rusland onderhoudt — ieder te maken hebben met een simultane aantrekking van Rusland en de EU. De politieke en economische elites in deze landen hebben hun politieke agenda's hierop aangepast. Ze zullen proberen te profiteren van de concurrentie tussen beide 'grootmachten'. Ze zullen Rusland en de Europese Unie tegen elkaar uitspeelen. Alleen een duidelijk perspectief op het lidmaatschap van de Europese Unie of de NAVO kan de balans in de regio doen doorslaan in het voordeel van het Westen, in die landen althans die tot toetreding geneigd zijn.

#### Noten

- 1 Alexei K. Poesjkov, 'Missed Connections', *The National Interest*, mei/juni 2007.
- 2 Dmitri Trenin, *Getting Russia Right*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007.
- 3 Derek Averre, "'Sovereign Democracy" and Russia's Relations with the European Union', *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, 15 (2007), nr. 2, 173-190.
- 4 Dmitri Simes, 'The Results of 1997. No

Dramatic Upheavals', *International Affairs*, 44 (1998), nr. 1, 28.

- 5 Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*. New York, NY: Knopf, 2008.
- 6 Ivan Krastev, 'Russia as the "other Europe"', *Russia in Global Affairs*, 5 (2007), nr. 4.
- 7 Robert Legvold, 'Russian Foreign Policy Ten Years After the Fall' (zie <http://www.columbia.edu/~rhl1/Aspen.8-01.pdf>).
- 8 Sergei Karaganov (red.), *The world around Russia: 2017. An outlook for the mid-term future*. Moskou: SVOP, 2007.