

ARTIKEL

Rusland, het Midden-Oosten en de oorlog in Syrië

André W.M. Gerrits

Rusland streeft uitdrukkelijk naar een verandering van de mondiale machtsverhoudingen. Hoe heeft de recente buitenlandse politiek van Rusland uitgewerkt in het Midden-Oosten?

Het buitenlandse beleid van Rusland kan het beste getypeerd als revisionistisch met behoudende trekjes. Moskou streeft uitdrukkelijk naar een verandering van de mondiale machtsverhoudingen (of, zoals het in Moskou bij voorkeur wordt uitgedrukt, naar het accepteren door de Verenigde Staten van de reeds veranderende machtsverhoudingen), met behoud van de privileges die het heeft geërfd van de Sovjetunie. Het gaat om feitelijke prerogatieven, zoals de permanente zetel in de Veiligheidsraad van de VN, en om abstracte kwesties als de erkenning van volledige politieke soevereiniteit en gelijkwaardigheid.

Het buitenlandse beleid van Rusland wordt bepaald door een combinatie van drie clusters van factoren: binnenlandse politieke en economische machtsfactoren, internationale omstandigheden en de inzichten en overtuigingen van een klein deel van de politieke elite, van president Vladimir Poetin in het bijzonder. De politieke besluitvorming in het Kremlin is ondoorzichtig en moeilijk te duiden, maar vrijwel alle deskundigen gaan ervan uit dat Poetin een zwaar en persoonlijk stempel drukt op het buitenlandse beleid.

President Poetin legt aan geen enkele instantie verantwoording af voor zijn buitenlands beleid. Het is mogelijk dat ingrijpende politieke besluiten in klein comité worden voorbereid, maar dat lijkt niet geformaliseerd. In *Russia and the New World Order*, op afstand de beste studie naar de internationale politiek van Rusland onder Poetin, noemt auteur Bobo Lo (Chatham House) onder andere Igor Setsjin, voorzitter van het staatsoliebedrijf *Rosneft*, premier Dmitri Medvedev, Sergej Ivanov, hoofd van de presidentiële administratie, en Nikolaj Patroesjev, secretaris van de Nationale Veiligheidsraad, als medeverantwoordelijk voor de besluitvorming. Sergej Lavrov, de langstzittende minister van Buitenlandse Zaken sinds Andrej Gromyko, zou ook bij uitstek het vertrouwen van zijn president genieten.

Maar ook Lo bevestigt dat het vooral Poetin zelf is die een “cruciale invloed” heeft op het buitenlandse beleid, en in het bijzonder op die dossiers waaraan hij een grote betekenis hecht: energie, de betrekkingen met de Verenigde Staten, China en Europa, en de diverse internationale crises, waaronder Oekraïne en Syrië.^[1]



President Poetin onthult een standbeeld van de Russische dichter Aleksandr Poesjkin in Seoul in november 2013. Foto: Flickr.com / Republic of Korea

***Stand-alone* macht**

Poetins vérgaande, persoonlijke macht geeft de buitenlandse politiek van Rusland iets onvoorspelbaars, zeker ook omdat Rusland aan weinig bondgenootschappelijke verplichtingen vastzit. In vergelijking met de Verenigde Staten is Rusland een typische *stand-alone* macht. In juli 2014, op het hoogtepunt van de crisis rond de Krim, hield Poetin zijn Nationale Veiligheidsraad voor: “Gelukkig is Rusland geen lid van enig bondgenootschap. Dit garandeert onze soevereiniteit. Ieder land dat deel uitmaakt van een alliantie geeft een deel van zijn zelfstandigheid op.”^[2]

Het is vaker gezegd, maar daarom niet minder waar: Rusland heeft geen eeuwige vrienden of vijanden; Rusland heeft uitsluitend eeuwige belangen.^[3] Dit adagium lapten de communistische leiders aan hun laars, maar Poetin heeft het in ere hersteld. Dit bepaalt mede het pragmatische karakter van de Russische buitenlandse politiek. In zijn relaties met andere landen, voormalige Sovjetrepublieken tot op zekere hoogte uitgezonderd, maakt het Kremlin weinig onderscheid naar ideologie, politiek regime of internationale oriëntatie.

Het heeft, of had tot aan de Oekraïne crisis, goede betrekkingen met het Westen. Het onderhoudt werkbare relaties met de vijanden van het Westen. En het werpt zich op, niet geheel overtuigend trouwens, tot woordvoerder van opkomende mogendheden en overige staten die zich tegen de vermeende politieke dominantie van de Verenigde Staten keren.

In het Westen wordt doorgaans aangenomen dat de internationale positie van Rusland door de crisis in Oekraïne ernstig is aangetast. Rusland zou geïsoleerd zijn en alleen staan. Maar voor de evidente schending van het internationale recht dat annexatie van de Krim is, heeft ze met uitzondering van de sancties door de Verenigde Staten en de Europese Unie weinig

serieuze diplomatieke repercussies gehad. Over het algemeen worden Poetins besliste opvattingen over nationale soevereiniteit en diens assertieve buitenlandse politiek gewaardeerd, zowel binnen als buiten Rusland.

Rusland en het Midden-Oosten

Hoe heeft de recente buitenlandse politiek van Rusland uitgewerkt in het Midden-Oosten? Net als in Europa en in de Verenigde Staten kwam de Arabische Lente (2011) in Rusland als een volkomen verrassing. En om voor de hand liggende redenen was de verrassing voor president Poetin aanzienlijk onaangener dan voor de meeste westerse leiders. De Russische machthebber kan zich geen akeliger politiek schouwspel voorstellen dan autoritaire regimes die door spontane uitbarstingen van volkswede aan het wankelen worden gebracht.

Bovendien onderhield Rusland, net als de Europese landen en de Verenigde Staten trouwens, redelijk goede betrekkingen met de in het nauw gedreven dictaturen. Vooral Kadaffi's Libië en Assads Syrië stonden dicht bij Rusland – hoewel niet dicht genoeg om ze als bondgenoten te beschouwen.

Om een veelheid van redenen, waaronder zijn positie in eigen land, kon Poetin weinig enthousiasme opbrengen voor het vooruitzicht op liberalisering of democratisering in het Midden-Oosten. Hij verwierp iedere vorm van democratische interventie en hij was net zo beducht voor de opmars van islamitisch fundamentalisme als de leiders van Amerika en Europa. Rusland had dus meer te verliezen dan te winnen bij de Arabische Lente (die begon in 2011), maar de schade bleek mee te vallen. Hoewel een reeks autoritaire regimes het veld moest ruimen, tastten de uiteindelijke veranderingen Ruslands geopolitieke belangen nauwelijks aan.^[4]

Rusland had meer te verliezen dan te winnen bij de Arabische Lente, maar de schade bleek mee te vallen

Betere band met Egypte

Voor zover mogelijk continueerden de nieuwe machthebbers in het Midden-Oosten hun redelijke betrekkingen met Rusland. In een aantal cruciale gevallen verbeterden de relaties zelfs aanzienlijk. Het regime van Hosni Mubarak in Egypte had de relaties met Rusland na de Koude Oorlog al hersteld, maar het bleef vooral een bondgenoot en vooruitgeschoven post van de Amerikanen in het Midden-Oosten.

Hoewel de verkiezingsoverwinning van de Moslimbroederschap (een beweging die in Rusland is verboden) en het presidentschap van Mohammed Morsi de relaties met Rusland niet hebben geschaad, bevestigden ze Poetins somberste verwachtingen: ongecontroleerd volksverzet stort een land in chaos en brengt een radicaal islamitische partij van de Soenni-variant aan de macht.

Hier doen zich bij uitstek de binnenlandspolitieke overwegingen gelden die een prominente rol spelen in Poetins politiek ten aanzien van het Midden-Oosten. Geen enkel Europees land heeft een omvangrijker moslimbevolking dan Rusland, ongeveer 20 miljoen. De islam is

overwegend Soennitisch, zowel in de noordelijke Kaukasus als in de beide islamitische republieken Tatarstan en Basjkortostan. En geen enkel Europees land heeft meer onaangename ervaringen met Soennitisch islamitisch fundamentalisme dan Rusland.

De val van Morsi en het herstel van militair gezag in Egypte moet Poetin hebben gewaardeerd. De militaire regering van Generaal Abdul Fatah al-Sisi mag het Russische volkslied niet onder de knie krijgen, maar het lijkt meer dan haar beide voorgangers geïnteresseerd in nauwe en vriendschappelijke betrekkingen met Moskou.

Gunstige ontwikkelingen in Libië

Ook de ontwikkelingen in Libië ontwikkelden zich in een richting die voor Moskou niet ongunstig lijken. Rusland onthield zich in de VN Veiligheidsraad van stemming over resolutie 1973 (maart 2011), die opriep tot een onmiddellijke wapenstilstand en de instelling van een *no-fly zone*.

Vervolgens moest Poetin toezien hoe de Verenigde Staten en een aantal andere lidstaten van de NAVO de resolutie aangrepen om een luchttoerlog tegen het Kadaffi-regime te beginnen. Kadaffi vluchtte, werd opgepakt en vermoord. Libië zakte weg in totale chaos en wetteloosheid. Poetin was woedend over wat hij beschouwde als opnieuw een geval van *regime change* door het Westen. Dat de chaos in Libië uiteindelijk vooral de Europese Unie in de problemen zou brengen, was een schrale troost.

Goede betrekkingen met Iran

Symptomatisch voor de soepele en succesvolle diplomatie van Rusland in het Midden-Oosten zijn de goede betrekkingen met de onderlinge vijanden Iran en met Israël. Moskou conformeerde zich met tegenzin aan de VN-sancties tegen Iran en hield de bilaterale relaties met het theocratische regime in Teheran altijd open. Iran is geen bondgenoot van Rusland, maar de onderlinge betrekkingen lijken uitstekend, vooral nu beide landen dezelfde partij kiezen in Syrië.

Rusland en Iran koesteren een historisch onderling wantrouwen, maar waarderen elkaars hogere belangen. Iran heeft zich over het algemeen terughoudend opgesteld ten aanzien van de oorlogen in de noordelijke Kaukasus en Tadzjikistan in de jaren negentig, en Rusland heeft zich consequent gekeerd tegen de militaire optie voor het nucleaire geschil met Iran.

Band met Israël beter dan ooit

Tezelfdertijd zijn de relaties tussen Rusland en Israël eveneens beter dan ze ooit zijn geweest. Ook Rusland en Israël nemen elkaars belangen en gevoeligheden serieus. Israël toonde begrip voor de strijd van Rusland tegen vermeend islamitisch fundamentalisme aan zijn grenzen. Beide landen wisselen informatie uit over contra-terroristische activiteiten. En Moskou laat, in weerwil van enkele incidenten, de belangen van Israël meewegen in zijn wapenleveranties aan Hezbollah, Hamas, aan Iran en aan Syrië.

De bilaterale betrekkingen tussen Rusland en Israël zijn stevig gegrondvest op directe relaties tussen de beide bevolkingen, in het bijzonder vanwege de bijna 1 miljoen Russische joden in Israël, en op de gedeelde politieke en economische belangen van beide regeringen.



De Syrische president Assad met de toenmalige Russische president Medvedev in mei 2010. Foto: Kremlin.ru

Consequent beleid Syrië

In de politiek ten aanzien van het Midden-Oosten zijn alle aspecten van het Russische buitenlandse beleid herkenbaar: revisionistisch en pragmatisch, maar ook personalistisch en niet zonder verrassingen. Poetin streeft naar versterking van de Russische invloed in de regio, en keert zich waar nodig en mogelijk tegen de ambities van de Verenigde Staten.

Dit is niet de enige drijfveer van Rusland. De strategie van Rusland in de regio laat zich niet uitsluitend verklaren vanuit een klassiek Koude Oorlogsperspectief, zoals vooral in de Verenigde Staten wordt aangenomen. Binnenlandspolitieke en economische overwegingen spelen ook een rol. De Midden-Oostenpolitiek van Rusland is pragmatisch en niet zonder succes. Het maakt geen onderscheid naar de politieke, religieuze of ideologische kenmerken. Anders dan de Verenigde Staten of Europa sluit Rusland niemand uit (Islamitische Staat vooralsnog uitgezonderd), geen ayatollah, geen Hezbollah, en dus ook geen Bashar al-Assad.

Ten aanzien van de burgeroorlog in Syrië heeft Rusland een consequente en in het licht van de ingenomen standpunten redelijk effectieve politiek gevoerd

Ook ten aanzien van de burgeroorlog in Syrië heeft Rusland een consequente en in het licht van de ingenomen standpunten redelijk effectieve politiek gevoerd. Poetin heeft zich altijd gekeerd tegen het vertrek van Assad als *voorwaarde* van internationale onderhandelingen en een uitweg uit de crisis. De Russische president volgde steeds de verdedigingslijn van Assad zelf: de ineenstorting van het regime zou in het multi-etnische en -religieuze Syrië tot meer,

niet tot minder chaos en bloedvergieten leiden. Maar hoe valide is dit argument nu het Westen zelf niet in staat is gebleken daar iets constructiefs tegenover te stellen. Het uiteenvallen van Syrië zou een groot deel van de regio destabiliseren.

Gesprekken met de gematigde Syrische oppositie (recentelijk nog in augustus) hebben de Russen niet op andere gedachten gebracht. De Russische leiders hebben waarschijnlijk even weinig vertrouwen in de politieke oriëntatie als in de gevechtskracht van het vrije Syrische Leger.

En het Westen heeft het Moskou ook wel erg gemakkelijk gemaakt. In weerwil van de enorme risico's die een gedwongen vertrek voor Assad, zijn familie, entourage en geloofsgenoten betekenen, bood het Westen hem geen enkele politieke uitgang. *Regime change* als voorwaarde reduceerde zo goed als vrijwel alle opties, zowel voor Assad als voor het Westen. Poetin is niet tegen een machtswisseling per se, dat heeft hij herhaalde malen laten doorschemeren. Hij is wel tegen een door de Verenigde Staten afgedwongen machtswisseling. Assad is Ruslands bondgenoot, totdat hij dat niet meer is.

Kwaliteit van de Russische diplomatie

De Russische strategie ten aanzien van Syrië is consequent en niet zonder risico's. De voortdurende diplomatieke en onbekende, maar ongetwijfeld aanzienlijk militaire steun aan het Assad-regime dreigde Rusland te vervreemden van gematigde moslimstaten en andere 'partners' in het Midden-Oosten. Het is tekenend voor de kwaliteit van de Russische diplomatie dat Moskou zijn pro-Assad-positie systematisch heeft volgehouden, zonder dat dit de relaties met diens belangrijkste vijanden in de regio, Israël, Saoedi-Arabië en Turkije, wezenlijk heeft geschaad. De Russische diplomatie rond Syrië lijkt aanzienlijk bekwaamer en effectiever dan die van het Westen. Poetins voorstel het Syrische chemische wapenarsenaal onder VN-toezicht te ontmantelen, was zelfs een diplomatieke triomf van mondiale proporties.

De Syrië-politiek van Poetin is niet ingegeven door historische, ideologische of persoonlijke affiniteit, maar door concrete geopolitieke overwegingen van binnenlandse en internationaal-politieke aard. Economische motieven spelen een rol. Rusland gaat aanzienlijk zorgvuldiger om met zijn economische belangen dan de ideologisch geïnspireerde Sovjetunie. In Rusland zijn economische en politieke macht nauw met elkaar verweven. De forse schade die de sancties tegen Iran en de chaos in Libië Rusland hebben opgeleverd, wordt door een deel van de politieke elite zelf gevoeld. Russische bedrijven hebben naar verluidt voor 20 miljard dollar in Syrië geïnvesteerd en de wapenleveranties aan Assad worden geschat op 5 procent van de totale Russische wapenexport.^[5]

Het is overigens de vraag of de Syrische machthebbers de rekening ooit zullen voldoen. Syrië schijnt in de tussentijd zijn schuld aan Rusland, geschat op 3,7 miljard US dollar, te zijn kwijtgescholden.^[6] Economische belangen spelen een rol spelen in de Syrië-politiek van Poetin, maar geen hoofdrol.

Spill-over van de chaos

Een belangrijker argument is de mogelijke *spill-over* van de chaos en gewapende conflicten in het Midden-Oosten naar Rusland en zijn buurstaten, in het bijzonder in de Kaukasus en in Centraal-Azië. Handhaving van het Assad-regime werd door de Russische leiders beschouwd als de enige reële mogelijkheid om de eenheid en de stabiliteit van Syrië te bewaren. Zolang zich geen realistisch alternatief aandient, houdt Assad overeind wat rest van de Syrische staat.

De Russische benadering is een variatie op een niet onbelangrijk thema in de regio: het enige dat erger is dan repressieve staatsmacht is geen enkele staatsmacht. Maar zelfs een ernstig verzwakt Assad-regime is voor Rusland van politieke betekenis. Assad aan de macht is hij het levende bewijs van het westerse onvermogen in Syrië.



Russische militaire vliegtuigen in Latakia, Syrië begin oktober 2015. Foto: *Wikimedia Commons*

Rusland heeft de laatste weken zijn militaire aanwezigheid in Syrië fors opgevoerd. Tegelijkertijd is president Poetin een diplomatiek offensief begonnen dat Rusland een cruciale politieke rol moet garanderen in de directe toekomst van Syrië en het Midden-Oosten. De Verenigde Staten en Europa reageerden verrast en weifelend op de Russische initiatieven. Ruslands militaire betrokkenheid bij de oorlog in Syrië zou een “vergissing” zijn, en “tot mislukken” gedoemd, stelde president Barack Obama direct.^[7] Het klonk jammerlijk hol. De westerse politiek ten aanzien van Syrië, weet ook Poetin, heeft tot dusverre geen enkel positief politiek, militair of humanitair effect gehad.

Waarom voert Rusland juist nu zijn militaire aanwezigheid in Syrië op? Poetin zelf tamboereert vooral op de noodzaak van een ‘brede coalitie’ in de strijd tegen Islamitische Staat. In zijn toespraak tot de Algemene Vergadering van de VN haalde hij het voorbeeld van het bondgenootschap in de strijd tegen nazi-Duitsland aan. Poetin heeft meer dan voldoende redenen om de chaos in het Midden-Oosten en de opmars van Islamitische Staat te willen keren.

De recente Russische inspanningen zullen ook te maken hebben met de verdere verslechtering van de militaire positie van het Syrische regeringsleger. Rusland is de enige grote mogendheid die substantiële steun verleent aan het regeringsleger. Iran schijnt zich vooral te beperken tot het uitzenden van eigen milities en het steunen van Hezbollah in Syrië.^[8] Minimaal probeert Rusland met militaire middelen te redden wat er te redden valt, het instellen van een veilige zone langs de kust van Syrië, voor Assad en zijn medestanders, en voor een deel van de bevolking, waaronder nog steeds een aanzienlijk aantal Russische staatsburgers.

De militaire aanwezigheid van Rusland is geconcentreerd in dezelfde regio, op een vliegveld ten zuidoosten van de kustplaats Latakia en rond de marinebasis Tartus. In de buurt van Latakia zijn Russische gevechtsvliegtuigen, helikopters en overig zwaar geschut geplaatst en wordt gebouwd aan onderkomens voor tenminste tweeduizend Russische militairen.^[9] Tartus is een bescheiden onderhouds- en bevoorradingsfaciliteit voor de Russische vloot waaraan de Russen de laatste maanden flink hebben gesleuteld, en het is ook de *enige* militaire basis van Rusland buiten het grondgebied van de voormalige Sovjetunie.

Geopolitiek gewin

Maar het lijkt Poetin in dit stadium toch vooral om geopolitiek gewin te gaan. Terwijl Assad terrein verliest, garandeert de groeiende Russische opgevoerde militaire aanwezigheid in Syrië dat geen enkel diplomatiek of militair initiatief nog om Moskou heen kan. Net als eerder in Oekraïne heeft Poetin de inzet van het conflict in Syrië en van de toekomst van het land aanzienlijk verhoogd.

Het lot van Assad en de toekomst van Syrië laten Poetin niet onberoerd, maar het draait uiteindelijk om de versterking van de geopolitieke positie van Rusland in een regio, waar de internationale betrokkenheid en de politieke en militaire machtsverhoudingen zo fluide zijn. Het conflict in Syrië, geen enkel conflict van vergelijkbare proporties, zou nog zonder de volwaardige betrokkenheid van Rusland moeten kunnen worden opgelost.^[10]

De Russische politieke en militaire initiatieven van de afgelopen weken roepen een reeks interessante vragen op. Heeft het Westen een realistisch beeld van Ruslands internationale positie of wordt die consequent onderschat? Is de Russische diplomatie niet veel bekwaamer dan dikwijls verondersteld? En kunnen democratische leiders wel even behendig opereren in de chaotische mondiale arena van vandaag als hun autoritaire tegenstrevers?

Hoe het ook zij, Poetin heeft Ruslands belangen in het Midden-Oosten opnieuw gedefinieerd, en het Westen heeft hier rekening mee te houden. De alternatieven zijn confrontatie of passiviteit, en volharden in morele verontwaardiging. Niemand weet waar onderhandelingen met Poetin, en via Poetin met Assad, toe zullen leiden, maar dat kan geen argument zijn om ze niet te beginnen. De toets van de diplomatie is niet hoe relaties te onderhouden met je vrienden, maar hoe om te gaan met je tegenstanders – vooral als je ze nodig blijkt te hebben.

Noten

[1] Bobo Lo, *In Russia and the New World Order*. London: Brookings / Chatham House, 2015, blz. 5-11.

[2] Vladimir Putin chaired (<http://eng.kremlin.ru/transcripts/22714>) a Security Council meeting in the Kremlin, 22 July 2014.

[3] In navolging van Premier Lord Palmerstone over de internationale betrekkingen van Groot-Brittannië, in de House of Commons, op 1 maart 1848.

[4] Roland Danreuther gaat zelfs verder: “One of the unforeseen outcomes of the tumultuous developments of the Arab Spring is that Russia has emerged as a significantly more influential and powerful strategic presence in the Middle

east...” (‘Russia and the Arab Spring: Supporting the Counter-Revolution’, *Journal of European Integration*, 37, 1, 2015, blz. 1).

[5] CNN Money (http://money.cnn.com/2012/02/09/news/international/russia_syria/), 20 February 2012.

[6] Roy Allison, ‘Russia and Syria: Explaining alignment with a regime in crisis’, *International Affairs*, 89, 4, 2013, blz. 11.

[7] Obama Says Russia’s Support Of Assad ‘Doomed To Fail’ (<http://www.rferl.org/content/russia-syria-obama-support-for-assad/27243002.html>), *RFE/RL*, October 1, 2015.

[8] Jeffrey Mankoff, Andrew Bowen, ‘Putin doesn’t care if Assad wins. It’s about Russian power projection (<http://foreignpolicy.com/2015/09/22/putin-russia-syria-assad-iran-islamic-state/>)’, *Foreign Policy*, September 22, 2015.

[9] Voor details, zie de website van Bellingcat: <https://www.bellingcat.com/tag/middle-east/>.

[10] Erkend te willen worden als evenwaardige grote mogendheid is geen kwestie van macht maar van ambitie. Zie Andrei P. Tsygankov, *Russia and the West from Alexander to Putin. Honor in International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2012.

Auteur



André W.M. Gerrits

Hoogleraar International Studies aan de Universiteit Leiden ▶

(<http://www.hum.leiden.edu/history/organisation/staff-history/gerritsawm.html>)