

Russische invloed in de Balkan: gevaarlijk voor regio en heel Europa

“Russia, just like other countries, has regions where it has privileged interest, certainly the regions bordering on Russia, but not only them.” (Dimitri Medvedev, 2008)¹

Tussen 2008 en 2014 heeft Rusland tamelijk ongemerkt zijn positie in de Balkan-regio verder versterkt, vooral door het gebruik van *soft power*. Het Kremlin heeft een doelbewust en doeltreffend Balkanbeleid ontwikkeld, dat gevaarlijke consequenties heeft voor een regio die nog steeds kwetsbaar is op het gebied van de *rule of law*, democratisch bestuur en etnische tolerantie. Voor Moskou gaat het bij dit beleid inmiddels ook om veel meer dan geopolitieke en commerciële belangen.

Drie jaar geleden signaleerde ik in dit tijdschrift de ‘terugkeer’ van Rusland als belangrijke speler in Zuidoost-Europa. Historisch gezien een regio waar de Russen een etnische, religieuze en culturele verwantschap mee voelen en die van groot geostrategisch belang is voor Rusland.² Waar de Europese Unie en de Verenigde Staten de eerste twee decennia na 1989 hun politieke, economische en militaire invloed in de regio geleidelijk hebben uitgebreid, kwam Rusland voor het eerst na 2008 weer in beeld. Stijgende olieprijszaken verschaften het energierijke land na 2000 geleidelijk de ruimte het buitenlands beleid kracht bij te zetten.

Poetin stelde in 2005 zelfs dat “Rusland geen andere gebieden heeft waar het leidinggevend kan zijn”.³ Moskou zag in het eerste decennium van deze eeuw energie als het belangrijkste instrument ter bescherming van zijn belangen en ter versterking van zijn positie op het internationale toneel.⁴ Dit zou grote gevolgen kunnen hebben voor de Balkan, waar de meeste staten, Griekenland inbegrepen, nagenoeg volledig afhankelijk zijn van de import van Russische olie (tussen 70 en 100%) en/of gas (bijna 100%).⁵ Mede dankzij de ernstige economische crisis die Europa trof en een slimme energiepolitiek, kwam Rusland als investeerder en partner in productie- en distributienetwerken terug op het Balkantoneel.

Ik eindigde mijn bijdrage met de volgende voorstelling: “Met de openlijke geluiden in Brussel over een Europa van twee snelheden en een publieke opinie in Midden- en Oost-Europese staten die steeds kritischer en sceptischer wordt ten aanzien van de vruchten van en kansen op (verdere) Europese integratie, zijn ruim twee decennia na de desintegratie van de Sovjetunie de kansen voor Rusland in de Balkanregio groter dan menig een denkt.”⁶ Goedkope energie, toegang tot een relatief vrije arbeidsmarkt, een groeiende markt voor goederen, een visa-vrij regime, diplomatieke bescherming in internationale fora – allemaal voordelen die in crisistijden niet alleen aantrekkelijk zijn voor de minder ontwikkelde landen van de West-Balkan, maar evenzeer voor EU-lidstaten als Griekenland, Bulgarije en Roemenië, zo luidde één van de conclusies van mijn bijdrage.⁷

De analyse destijds was juist, maar nog een onderschatting van de doelbewuste en doeltreffende Balkanstrategie die het Kremlin heeft ontwikkeld. Een beleid dat gevaarlijke consequenties heeft voor een regio die nog steeds kwetsbaar is wat betreft rechtsstaat, democratisch bestuur en etnische tolerantie. Moskou gaat het bij dit beleid inmiddels ook om veel meer dan geopolitieke en commerciële belangen. De heersende elite aldaar, beïnvloed door de momenteel dominante stroming van ‘slavofielen’ in zijn land,

Sipke de Hoop is Universitair docent en coördinator Midden- en Oost-Europese Studies aan de Universiteit Groningen.

ziet de Balkanregio als een belangrijk strijdtoneel waar de waarden van Rusland en zijn bondgenoten botsen met die van het Westen. Moskou beseft echter ook dat het nuttig is goede relaties te onderhouden met de staten in deze regio. Deze kunnen Rusland in internationale fora diplomatiek ondersteunen.⁸ De toetreding van Balkanstaten tot de EU kan zelfs in het voordeel van Moskou uitpakken, zolang deze Rusland goedgezind zijn of te afhankelijk van Rusland om zich te conformeren aan een te harde opstelling van Europa.

Achtergrond: meer dan een geopolitieke strijd

“Viewed from the perspective of the ‘Putin Doctrine’, the (Balkan) region is now a zone of competition between the ‘Russian world’ and a hostile West, in which Russia seeks not only to advance its own interests, but also to halt the spread of norms and relationships that provide an alternative to its authoritarian model of governance.” (The Henry Jackson Society, 2014)⁹

Waar het assertieve beleid van Rusland door velen, zeker na de inval in Georgië en de recente ontwikkelingen in Oekraïne, wordt getypeerd als revisionistisch,¹⁰ verklaart de regering in Moskou haar beleid veelal als een defensieve reactie op de ‘eeuwenoude’ expansie van het Westen die “de vernietiging van de Russische cultuur en een verzwakking van Rusland als geheel” als doel zou hebben.¹¹

De inspanningen in de Russische achtertuin ten behoeve van de bevordering van democratie, rechtsstaat en goed bestuur, mogelijk leidend tot verdere integratie binnen westerse structuren, beschouwt men in het autocratisch bestuurde Rusland als een directe poging tot ondergraving van de eigen positie. De westerse steun aan de ‘kleurenrevoluties’ in Georgië (2003), Oekraïne (2004) en Kirgizië (2005), waarbij pro-westerse regimes aan de macht kwamen, alsook de openlijke steun aan de Maidan-revolutie in Oekraïne in februari 2014 die leidde tot de omverwerping van de pro-Russische regering-Janoekovitsj, waren voor Rusland evenzoveel tekenen van de westerse pogingen de invloedssfeer uit te breiden.

Ten aanzien van de Balkan waarschuwde de Russische vice-premier Dmitry Rogozin in 2008 de landen in de regio zelfs openlijk de belangen van Rusland te erkennen: “Romanians, Bulgarians and all others around the Black Sea

should be very careful about what they are doing and what they allow others to do in their waters.”¹² De Russische inval in Georgië in augustus 2008 was een eerste signaal dat Rusland bereid was de voortgaande westerse opmars in de Oost-Europese regio actief een halt toe te roepen. Grootscheepse militaire hervormingen moesten de Russische ambities om internationaal serieus te worden genomen verder kracht bijzetten. Zes jaar later, bij de annexatie van de Krim en de steun aan de gewapende opstand in Oost-Oekraïne, maakte Poetin opnieuw duidelijk dat er rekening gehouden moet worden met Rusland en dat hij bereid is militaire middelen in te zetten als een instrument van buitenlands beleid.

Voor het Kremlin gaat het niet enkel om de geopolitieke implicaties van de eventuele toekomstige toetreding van landen tot de NAVO en de EU. Het ‘democratische model’ en de daarbij behorende waarden en regels vormen eveneens een directe bedreiging voor een regime waar de rechten van andersdenkenden met voeten worden getreden en de politieke en economische macht in handen is van een kleine groep Poetin-getrouwen.¹³ In een, in juni 2014, verschenen rapport van de Engelse denktank *The Henry Jackson Society* constateren de onderzoekers dat Rusland de bestaande internationale orde uitdaagt en dat Poetins doelstellingen verder reiken dan in het begin van deze eeuw: “Continuities with Putin’s early foreign policy remain, particularly the preoccupation with restoring national greatness; but, now the project is defined against the West, rather than in partnership with it. This ‘Putin doctrine’ links themes of national salvation and great-power revivalism to a form of Russian exceptionalism in which the West plays the role of the hostile ‘other’. Framed as a ‘civilisational’ struggle, the Balkans is becoming one of the principle arenas of foreign-policy competition.”¹⁴ Zoals zo vaak in het verleden, dreigt de regio slachtoffer te worden in deze strijd om invloedssferen.¹⁵

Russische rol in de Balkan, reden voor bezorgdheid?

“Russia has used its new financial power to achieve a large and growing presence in the energy, economic, political, diplomatic, military, and cultural affairs of the region.” (The Henry Jackson Society, 2014)¹⁶

In het rapport van de Engelse denktank toonden de onderzoekers zich ernstig bezorgd over

de groeiende invloed van Rusland op de Balkan. Het regime in Moskou heeft tussen 2008 en 2014 tamelijk ongemerkt zijn positie in de regio nog verder versterkt, vooral door het gebruik van *soft power*.

Russische 'soft power'. De meeste landen in Zuidoost-Europa waren voor de levering van gas en olie al in grote mate afhankelijk van Rusland, maar grote Russische (staats)bedrijven verwerven meer en meer belangrijke posities in het energieproductie en -distributienetwerk van deze landen. Dit geldt niet slechts voor landen als Bulgarije en Servië, waar de Russen al een dominante positie innamen, maar ook voor Bosnië-Herzegovina, Kroatië en Griekenland – met alle mogelijke gevolgen vandien. Zo verlaagde Poetin in februari 2014 op verzoek van Athene de gasprijs voor Griekenland met 15%, maar daar hing een politiek prijskaartje aan. Zo hebben de Grieken zich in Brussel tot het laatst verzet tegen te harde sancties tegen Rusland als gevolg van de ontwikkelingen in Oekraïne.

Dankzij een uitgekiende politiek van investeringen, handel en leningen wordt Rusland ook steeds belangrijker in de economische sector in de regio. In Montenegro is Rusland de grootste investeerder en zijn 32% van alle bedrijven in Russische handen. Volgens een rapport van de Duitse inlichtingendienst staat een derde van de Bulgaarse economische output onder controle van Moskou.¹⁷ In de Bosnisch-Servische Republiek is de Russische economische aanwezigheid in 2013 met 40% toegenomen. Moskou is in 2012 Servië opnieuw te hulp gekomen met een lening van 1 miljard dollar en praat momenteel over investeringen in dit land ter waarde van 7 miljard dollar. Ook de economische betrekkingen met Griekenland worden steeds nauwer.

Het rapport van de *The Henry Jackson Society* laat zien dat Poetins partij Verenigd Rusland op het politieke en diplomatieke vlak steeds inniger contacten onderhoudt met regerings- of oppositiepartijen in Zuidoost-Europa – en niet zonder succes. In Republika Srpska voert president Milorad Dodik bijvoorbeeld een uitgesproken pro-Russische politiek, waarbij hij de Russische annexatie van de Krim steunt en de toetreding van Bosnië tot de NAVO wil blokkeren. En de Griek Antonis Samaras, stelde – nog voor zijn aantreden als premier in 2012 – dat zijn partij 'Nieuwe Democratie' de historische relaties die tussen de twee landen bestonden opnieuw wilde aanhalen; in oktober 2013 sprak Samaras zelfs over een "strategisch partnerschap". De beide staten ne-

men in kwesties als Cyprus en Kosovo al dezelfde positie in.

De Vooruitgangspartij van de Servische president Tomislav Nikolic onderhoudt eveneens innige banden met Poetins partij; Servië ging in mei 2013 zelfs officieel een strategisch partnerschap aan met Rusland. Het stemgedrag van Servië in internationale fora zoals de VN, de OVSE en de Raad van Europa is meestal gelijk aan dat van Rusland. In Montenegro zijn twee belangrijke oppositiepartijen pro-Russisch en anti-NAVO. Zorgelijk is ook dat invloedrijke facties in de Bulgaarse Socialistische Partij (BSP) nog steeds sterk pro-Russische sympathieën hebben. De Ataka-partij, een extreem-nationalistische partij die in het parlement gedoogsteun geeft aan de regering van de socialisten en sterke banden heeft met Moskou, dreigde zelf de regering ten val te brengen als Sofia te zware sancties tegen Rusland ondersteunt. De partijleider van de regerende BSP zag ook "geen redenen om economische sancties op te leggen".¹⁸

Met een programma van culturele en publieke diplomatie versterkt de regering in Moskou eveneens haar historische banden met de Balkan. Een internationaal netwerk van Russische centra – maar liefst negen in de regio – zorgt er met behulp van taalcursussen, culturele programma's, lezingen en uitwisselingen voor dat de relaties ook op dit vlak worden versterkt, waarbij tegelijk de Russische politieke opstelling aan een breder publiek kan worden uitgelegd. Hierbij wordt ook de Russische orthodoxe kerk ingezet als een instrument van buitenlandse politiek. De kerkleiders benadrukken voortdurend het belang van eenheid onder de orthodox christelijke naties, maar schuwen ook harde taal niet. Toen de Montenegrijnse regering steun uitsprak voor de opstelling van de EU ten aanzien van de Krim, werd de premier door de hoogste geestelijk leider van Montenegro openlijk vervloekt omdat hij niet loyaal was aan Rusland.

Russische 'hard power'. Met de annexatie van de Krim en nieuwe investeringen in een Middellandse-Zeevloot heeft het Kremlin een duidelijk signaal afgegeven het regionale machts-evenwicht rond de Zwarte Zee in zijn voordeel te willen beslissen. Moskou zal naar verwachting ook alle diplomatieke en economische middelen inzetten om te voorkomen dat Montenegro, Bosnië en Macedonië op termijn lid zullen worden van de NAVO. De Russische ambassadeur in Servië heeft in november 2013 gesteld dat uitbreiding van het Atlantisch Bondgenootschap

Dankzij een uitgekiende politiek van investeringen, handel en leningen wordt Rusland steeds belangrijker in de economische sector van de Balkan

Moskou zal alle diplomatieke en economische middelen inzetten om te voorkomen dat Montenegro, Bosnië en Macedonië op termijn lid worden van de NAVO

in de Balkan “een rode lijn” blijft voor Moskou.¹⁹ Servië heeft al aangegeven in die richting geen ambities te hebben en heeft zelf eind 2013 een vijftien jaar durende overeenkomst met Rusland gesloten voor intensieve samenwerking op het gebied van defensie. Ook met Griekenland zijn recentelijk de militaire banden versterkt, mede in de hoop toegang te krijgen tot Griekse havens in de Middellandse Zee.

Internationaal gezien maken politici zich steeds meer zorgen over de Russische opmars. De Europese Commissie heeft inmiddels een overeenkomst tussen Rusland en zes Europese landen over de *South Stream*-pijpleiding niet in lijn met de Europese concurrentieregels verklaard.²⁰ Bulgarije, dat in een consortium met Russische bedrijven wilde beginnen met de bouw van zijn deel van de pijpleiding, heeft onder druk van Brussel de zaak in juni 2014 stil moeten leggen. In Brussel buigt men zich over de vraag hoe Europa op energiegebied snel minder afhankelijk van Rusland kan worden.

Op andere terreinen dient men zich in Europa eveneens bewust te worden van de mogelijke gevaren. In april 2014 waarschuwde William Hague, de toenmalig Britse minister van Buitenlandse Zaken, dat de innige politieke en economische contacten met Rusland zouden kunnen leiden tot een “creeping oligarchisation” van de Balkan, inbegrepen de landen die al lid zijn van de EU.²¹ Hij doelde daarbij op de sterke belangenverstrengeling en verwevenheid van de politieke en economische elite, waarbij het juridische, financiële en administratieve systeem wordt misbruikt om bedrijven te verwerven, concurrenten te intimideren, hoge belastingen op te leggen en ander economisch voordeel te behalen. Dit systeem, dat in Rusland wijdverspreid is en ook steeds meer zichtbaar wordt in landen als Servië, Kroatië en Bulgarije, ondergraaft de waarden van vrije-markteconomie en democratie die het Westen uitdraagt. In plaats van dat Europa een alternatief biedt voor het autoritaire regeringsmodel van Rusland, lijkt “het systeem van Rusland” sluipenderweg meer voet aan de grond te krijgen in de Balkanregio.

NOTEN

- 1 Paul Reynolds, ‘New Russian World Order: the Five Principles’, 1 september 2008, *BBC*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7591610.stm> (geraadpleegd op 22-8-2014).
- 2 Sipke de Hoop, ‘Terugkeer van Rusland als belangrijke speler in Zuidoost-Europa’, *Internationale Spectator*, januari 2012, blz. 21-25. De regio biedt toegang tot en grenst aan het Midden-Oosten, de Kaspische-Zeeregio, de Golf en het Middellandse-Zeegebied. Dit zijn gebieden met potentiële en actuele conflicthaarden of gebieden die vanuit het gezichtspunt van de concurrentie om olie en gas belangrijk zijn. De regio vormde in het verleden ook een buffer tegenover westerse expansiedrang.
- 3 Milan Simurdic, ‘Russian Energy Policy and the Balkans’ (z.j.), <http://www.isac.fund.org/-/06e-Milan> (geraadpleegd op 5 augustus 2014).
- 4 Summary of Energy Strategy of Russia for the period up to 2020, http://ec.europa.eu/energy/russia/events/doc/2003_strategy_2020 (geraadpleegd op 15 augustus 2014).
- 5 Center for Strategic & International Studies and Hellenic Centre for European Studies, ‘Re-linking the Western Balkans: the Energy Dimension’, *CSIS-EKEM Policy Report*, september 2010.
- 6 De Hoop, *a.w. noot 2*, blz. 25.
- 7 Zie ook een analyse van de denktank *European Council on Foreign Relations*: Deze stelde al in 2007 dat Rusland belangrijke troefkaarten had om terug te keren als machtsfactor in de Balkanregio: “Contrary to what many in Europe think, Russia’s neighbourhood policy is better developed, better coordinated and better implemented than the EU’s. Russia devotes more political, economic and even military resources to influencing its neighbourhood than the EU do.” Mark Leonard & Nicu Popescu, ‘A Power Audit of EU-Russia Relations’, *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, november 2007, http://www.ecfr.eu/content/entry/eu_russia_relations (geraadpleegd op 10 augustus 2014).
- 8 David Clark & Andrew Foxall, *Russia’s Role in the Balkans - Cause for concern?*, Londen: The Henry Jackson Society, 2014, blz. iii.
- 9 *Ibid.*, blz. 5.
- 10 Marc Jansen, ‘De tandem van Medvedev en Poetin: wie heeft de macht in Rusland?’ *Internationale Spectator*, januari 2009, http://www.internationalespectator.nl/system/files/20090100_is_art_jansen.pdf (geraadpleegd op 22 januari 2014); Yuri E. Federov, ‘Continuity and Change in Russia’s Policy towards Central and Eastern Europe’, *Communist and Post-communist Studies*, jrg. 46, blz. 316; J. Grygiel, ‘Russian Strategy towards Central Europe’, *Centre for European Policy Analysis (CEPA)*, Report No. 25, 2009, blz. 3-7.
- 11 Federov, *a.w. noot 10*, blz. 315.
- 12 V. Tcherneva, ‘Where does Russia’s sphere of influence end?’, *European Council on Foreign Relations*, 23 september 2008 (http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_tcher-neva_where_does_russias_sphere_of_influence_end/).
- 13 International Crisis Group, ‘Ukraine: Running out of time’, *Europe Report* 237, 14 mei 2014, blz. 19.
- 14 Clark & Foxall, *a.w. noot 8*, blz. 4.
- 15 Zie voor een historische beschouwing Sipke de Hoop, ‘Strijd om invloedssferen: Westerse spelregels en Oost-Europese pionnen’, in: Nienke de Deugd, Sipke de Hoop & Stefan van der Poel, *Perspectieven op Midden- en Oost-Europa*, Assen: Van Gorcum, 2011.
- 16 *Ibid.*, blz. iii.
- 17 G. Traufetter, ‘In the Kremlin’s Grip: Fears grow over Bulgaria’s Russian dependence’, *Der Spiegel*, 12 mei 2014.
- 18 Bovenstaande voorbeelden komen alle uit het rapport van The Henry Jackson Society, *a.w. noot 8*, blz. 11-12.
- 19 ‘Serbia’s NATO membership - “red line for Russia”’, http://www.b92.net/eng/-news/politics.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav_id=88482 (geraadpleegd 10 augustus 2014).
- 20 In december 2012 is begonnen met de aanleg van deze *South Stream*-gaspijpleiding (via Rusland, de Zwarte Zee, Bulgarije en Servië naar Midden- en Zuidoost-Europa), die met succes de kansen voor de, door de Europese Unie, zo gewenste *Nabucco*-gaspijpleiding (via Centraal-Azië, Turkije, Bulgarije en Roemenië naar Midden- en West-Europa) ondermijnde. Een route die Europa nu juist minder afhankelijk moest maken van de Russische energievoorziening. Het Russische staatsbedrijf Gazprom kreeg – door overeenkomsten te sluiten met Bulgarije, Servië, Kroatië, Slovenië, Turkije en met ondernemingen in Italië, Frankrijk en Duitsland – juist meer greep op de Europese energievoorziening. Zie Magdalena Marczevska, ‘Wat wil Rusland? De Russische strategie sinds Poetin’, in: Sipke de Hoop & Wout Dingenouts (red.), *Beeldvorming en werkelijkheid. Conflicthaarden in Zuidoost-Europa*, Groningen, 2014, blz. 16.
- 21 C. Olivier & Kiran Stacey, ‘William Hague warns against “creeping oligarchisation” of Balkans’, *The Financial Times*, 15 april 2014.