

Nieuwe Russische militaire doctrine

*Op basis van oude
uitgangspunten*

Marcel de Haas

De militaire doctrine van Rusland van 2010 is de derde pijler van de 'trojka' in de hiërarchie van 's lands veiligheidsbeleid, naast de nationale veiligheidsstrategie (2009) en het buitenlands beleidsconcept (2008). De doctrine geeft weer hoe de Russische staat het militaire instrument – de krijgsmacht en in het Russische geval ook de troepen van andere zogenaamde machtsministeries (bijv. Binnenlandse Zaken en de veiligheidsdienst FSB) – wenst in te zetten om de doeleinden van de politieke strategie te bereiken. President Dmitri Medvedev keurde op 5 februari 2010 de nieuwe militaire doctrine goed.

Dit artikel vergelijkt het ontstaan van deze doctrine met zijn voorganger uit 2000, analyseert het wordingsproces en de finale tekst van het nieuwe document, en eindigt met enkele aanbevelingen ten aanzien van de respons van het Westen.

De militaire doctrine van 2000

Tien jaar geleden verscheen er ook een nieuwe Russische militaire doctrine, waarover ik destijds in deze periodiek heb geschreven. Voor een analyse van de nieuwe tekst, die onder president Dmitri Medvedev is gepubliceerd, is het goed om eerst nog eens de wordingsgeschiedenis van de vorige op te halen, die in april 2000 onder president Vladimir Poetin verscheen.

In de jaren '90 waren de verschillende Russische beleidsdocumenten op het gebied van veiligheid niet op elkaar afgestemd. Dit had ook te maken met het op *ad hoc* basis verschijnen van documenten over specifieke deelaspecten. Als gevolg hiervan sloot de militaire doctrine van 1993 niet aan op de *grand strategy*, zoals weergegeven in het nationale veiligheidsconcept van 1997. Dit was in het bijzonder het geval daar waar het de vaststelling van de belangrijkste dreigingen voor Rusland betrof, nl. regionale, militaire conflicten conform de doctrine, tegenover een interne, economische en dus niet-militaire dreiging volgens het veiligheidsconcept. Poetin maakte een einde aan de discrepanties tussen de verschillende veiligheidsdocumenten.

De nieuwe documenten van 2000 waren wel op elkaar afgestemd, met name ten aanzien van de opsomming van interne en externe dreigingen, waarmee een eenduidig nationaal veiligheidsbeleid tot stand werd gebracht. In de doctrine van 2000 werd westerse dominantie als de voornaamste bedreiging gezien. Ontwikkelingen binnen de NAVO, zoals de uitbreiding naar het Oosten, het optreden in Kosovo en de inhoud van het Strategisch Concept 1999 lagen hieraan ten grondslag.

Rond 2000 had de militaire leiding een nadrukkelijke invloed op de inhoud van de verschillende veiligheidsdocumenten. Dit was ook een mogelijke verklaring waarom in 1999 een concept militaire doctrine eerder werd gepubliceerd dan het nieuwe nationale veiligheidsconcept. In 1999 was waarnemend president Poetin in zekere zin afhankelijk van het leger in zijn strijd tegen Tsjetsjenië, die nauw samenhang met zijn toen beoogde verkiezing tot president. In 2000 bracht president Poetin na de hevigste fase van het conflict in Tsjetsjenië en de presidentsverkiezingen de versterkte positie van de militaire top terug ten gunste van versterking van de Veiligheidsraad van de Russische Federatie (VRRF).

Vorbereiding van een nieuwe militaire doctrine

Na vele jaren van discussies over de wenselijkheid van herziening van de militaire doctrine van 2000, en herhaalde aankondigingen die ten onrechte wezen op een spoedige publicatie van een

dergelijk document, werden eind 2008 de signalen sterker. Het proces om tot een nieuwe militaire doctrine te komen werd nu wel daadwerkelijk ingezet. Waarschijnlijk hadden de lopende militaire hervormingen en de nasleep van het Russisch-Georgische conflict van 2008 de Russische veiligheidselite overtuigd dat een bijgewerkte militaire doctrine nu onvermijdelijk was.

In december 2008 maakte het Kremlin plannen voor een nieuwe militaire doctrine bekend. De VRRF – het hoogste veiligheidsorgaan met daarin de hoofden van de veiligheidsdepartementen en -diensten – maakte bekend dat hiertoe een interdepartementale werkgroep was gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van federale staatsorganen, waaronder de parlements kamers Doema en Federatieraad, de regionale presidentiële vertegenwoordigers, de Russische Academie van Wetenschappen, de Academie van Militaire Wetenschappen, evenals wetenschappelijke en civiele organisaties. Plaatsvervangend secretaris van de VRRF Joeri Baloejevski had de leiding van de werkgroep die de nieuwe doctrine zou opstellen. Legergeneraal b.d. Baloejevski was tot kort daarvoor als chef van de Russische Generale Staf (CGS) de hoogste militair geweest. De plaatsvervangend CGS, kolonel-generaal Anatoli Nogovitsyn, was hoofd van de werkgroep van het Ministerie van Defensie voor de ontwikkeling van de militaire doctrine. Legergeneraal b.d. Machmoet Garejev, president van de Academie van Militaire Wetenschappen en lid van de wetenschappelijke raad van de VRRF, was ook nauw betrokken bij het opstellen van de nieuwe doctrine.

Ondanks het feit dat een overheidsbrede werkgroep de nieuwe doctrine moest schrijven, hadden de belangrijkste scribenten dus een militaire achtergrond. Zodoende was de invloed van de militaire top op de inhoud van het document aanzienlijk. Daarbij dringt een vergelijking op met de hierboven beschreven situatie van 1999/2000, toen de militaire top aanvankelijk ook een overheersende invloed had op de inhoud van de veiligheidsdocumenten.

Op 8 oktober 2009 kondigde Nikolai Patroesjev, de secretaris van de VRRF en voormalig hoofd van de FSB, aan dat de nieuwe militaire doctrine spoedig het licht zou zien. Met de kennelijke bedoeling om aandacht te trekken voor de doctrine, brachten verschillende hoofdrolspelers aspecten van de inhoud van het document voortijdig naar buiten. Vooral het gebruik van kernwapens stond hierbij centraal in de uitlatingen van Nogovitsyn en Baloejevski. In een interview voor het dagblad *Izvestija* beklemtoonde Patroesjev dat het Kremlin aan kernwapens de hoogste prioriteit zou blijven toekennen. Volgens de nieuwe doctrine zouden kernwapens ook gebruikt kunnen worden tegen agressie met conventionele wapens, niet alleen in grootschalige oorlogen, maar ook in regionale en zelfs in lokale conflicten. Patroesjev merkte ook op dat in kritieke situaties voor de nationale veiligheid, preventieve of preëemptieve nucleaire aanvallen mogelijk zouden zijn. Naast 'traditionele bedreigingen,' zoals de Verenigde Staten en de

NAVO, zou de steeds sterker wordende slag om energie en andere grondstoffen als nieuwe bedreiging worden vermeld, aangezien deze ontwikkeling het ontstaan van conflicten op de grenzen van Rusland – met inbegrip van het Noordpoolgebied – zou doen toenemen.

De militaire doctrine van 2010

De op 5 februari 2010 gepubliceerde doctrine analyseer ik aan de hand van de structuur van het primaire veiligheidsdocument van Rusland, voorheen het concept thans de strategie van nationale veiligheid.

Rusland in de wereldgemeenschap

De beschrijving van het Russische veiligheidsdenken rond mondiale ontwikkelingen laat zien dat de auteurs van de doctrine een gemengd beeld onderkennen. Enerzijds stellen zij een vermindering van politieke en militaire bedreigingen vast, maar anderzijds benadrukken zij het gebruik van militair geweld om conflicten en de intensivering van militaire gevaren in sommige regio's tegen te gaan.

Het hoofdstuk over gevaren en bedreigingen begint met de vaststelling dat de bestaande mondiale veiligheidsarchitectuur niet een gelijke veiligheid van alle naties verzekert. Deze zorg schijnt te corresponderen met het voorstel van president Medvedev inzake een nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur, waarbij de 'Koude Oorlogoverblijfselen,' zoals de OVSE, de NAVO en het Verdrag inzake de Conventionele Strijdkrachten in Europa (CFE) zouden worden 'vervangen' door een pan-Europees veiligheidsverdrag en een bijbehorende conferentie. Deze zouden dan de zeggenschap hebben over het gebruik van geweld door individuele staten of organisaties.

Nationale belangen

De doctrine vermeldt drie aspecten van nationale belangen in het bijzonder. Allereerst onderstrepen de auteurs de wens om de cirkel rondom Rusland van partnerstaten met gemeenschappelijke belangen aangaande internationale veiligheid uit te breiden. Dit aspect concentreert zich in het bijzonder op de lidstaten van de *Collective Security Treaty Organization* (CSTO), van het *Commonwealth of Independent States* (CIS), en van de *Shanghai Cooperation Organization* (SCO).

Een tweede aspect is dat Moskou zijn strijdkrachten buiten de grens zou kunnen inzetten om de belangen van Rusland en zijn burgers veilig te stellen en de internationale vrede en veiligheid te handhaven. De stelling betreffende de bescherming van Russen in het buitenland staat driemaal vermeld in de doctrine. Zoals na het Russisch-Georgische conflict van 2008 is vastgelegd in de Defensiewet, kent Moskou zich het recht toe militair geweld te gebruiken in het buitenland.



Het derde aspect bestaat uit de oprichting en opleiding van speciale eenheden van de strijdkrachten en van de andere troepen ten behoeve van de belangen van de economie van Rusland. Deze voorziening heeft waarschijnlijk van doen met het beschermen van energie-infrastructuur en mogelijk ook met het oog op de beveiliging van toekomstige grondstoffenbronnen, zoals die in het Noordpoolgebied.

Externe bedreigingen van Ruslands veiligheid

Vorige doctrines noemden slechts 'bedreigingen,' de nieuwe tekst verwijst ook naar 'gevaaren.' Maar eigenlijk lijken de bedreigingen van minder belang te zijn; ze volgen na de opsomming van de gevaren. Voorts zijn alleen de gevaren concreet; de (externe) bedreigingen zijn vaag en van algemene aard.

Als bedreigingen gelden een drastische verslechtering in de militair-politieke situatie (relaties tussen staten); pogingen om de bevels-structuren van de staat en de gewapende macht te belemmeren; een provocatieve demonstratie van militaire macht in regio's grenzend aan Rusland of aan zijn bondgenoten; en de gedeeltelijke of volledige mobilisering van krijgsmachten in andere staten.

De vermelde gevaren zijn echter specifiek en verwijzen hoofdzakelijk naar het Westen. Allereerst noemt de doctrine het gevaar van de

NAVO, in het bijzonder vanwege haar wereldwijde ambities en activiteiten, en vanwege de pogingen van de Alliantie om haar militaire infrastructuur dichterbij de grenzen van Rusland te brengen, onder meer door nieuwe leden te verwelkomen. Deze alinea verwijst duidelijk naar de plannen om Georgië – en tot de presidentiële verkiezingen van 2010 – ook Oekraïne in de Alliantie op te nemen.

Een ander beschreven gevaar is de plaatsing (of uitbreiding) van buitenlandse militaire contingenten in regio's grenzend aan Rusland of zijn bondgenoten. Deze opmerking is waarschijnlijk gericht tegen de Amerikaanse militaire contingenten die in Roemenië en Bulgarije zijn ontplooid.

Een volgend extern gevaar betreft de ontwikkeling en de plaatsing van raketafweersystemen. Hoewel niet specifiek vermeld, houdt deze maatregel vermoedelijk verband met het mondiale raket-verdedigingsnetwerk van de VS, waarvan de geannuleerde vaste componenten in Polen en de Tsjechië deel uitmaakten.

Voorts spreekt de doctrine over het gevaar van het gebruik van militair geweld in strijd met het VN-Handvest en in regio's grenzend aan Rusland. Deze bepaling heeft mogelijk betrekking op de aanval van de NAVO tegen Servië om Kosovo in 1999, maar wellicht – nog aannemelijker – ook op de Georgische inval in Zuid-Ossetië van augustus 2008.



Een tweede aspect is opportunisme. Dat het Westen als primair obstakel voor Ruslands veiligheid werd gezien in de doctrine, is een teleurstellende voortzetting van oud denken. Maar door het Westen onder

Verzekeren van de veiligheid

Als antwoord op externe gevaren en bedreigingen verklaart de doctrine dat Moskou het recht heeft kernwapens in te zetten in antwoord op een aanval tegen Rusland of zijn bondgenoten met massavernietigingswapens dan wel conventionele wapens. Voorts zal Moskou de bescherming van Russische burgers in het buitenland verzekeren. Een andere bepaling die tot doel heeft de Russische veiligheid te garanderen, is het versterken van collectieve veiligheid, in het kader van de CSTO, het GOS, de OVSE en de SCO, evenals het ontwikkelen van relaties op dit terrein met de EU en de NAVO. Voorts meldt de doctrine de prioriteit van militair-politieke samenwerking met Wit-Rusland, CSTO, GOS, SCO en de VN.

Meer specifiek met betrekking tot internationale veiligheidssamenwerking zal volgens de doctrine een aanval op een lidstaat van de Russisch-Wit-Russische Uniestaat of op een lidstaat van de *Collective Security Treaty Organization* als daad van agressie worden beschouwd, waartegen vergelding zal volgen. Naast het aldus vermelden van het militaire bijstandsartikel uit het CSTO-verdrag, onderstreept de doctrine ook de bereidheid van Moskou om troepencontingenten aan deze organisatie toe te wijzen voor vredesoperaties. Voorts kan Rusland troepen beschikbaar stellen voor de collectieve, snel inzetbare reactiemacht van de CSTO voor het direct reageren op militaire bedreigingen.

Conclusies

Een aantal aspecten valt op in deze militaire doctrine, in samenhang met andere Russische veiligheidsconcepten.

Allereerst een met betrekking tot het volkenrecht. De doctrine van 2010 beschouwt de NAVO als belangrijkste probleem voor Ruslands veiligheid. Met de consistente nadruk op eerbiediging van het internationaal recht valt het aan de kaak stellen van de uitbreiding van de NAVO echter moeilijk te rijmen: met het verzet hiertegen weersprekt Moskou het zelfbeschikkingsrecht van staten in het kiezen van hun affiliatie met internationale organisaties, zoals met de EU en de NAVO. Voorts staat de herhaalde verklaring in andere veiligheidsdocumenten dat Rusland rechtmatige belangen heeft in bepaalde gebieden – d.w.z. de voormalige Sovjetunie – ook op gespannen voet met de beginselen van het internationaal recht.

te brengen als 'gevaar' in plaats van 'bedreiging' is de schade aan de relaties met de NAVO en de VS minder dan andersom. Die categorisering van het Westen staat mogelijk in verband met de toen nog lopende onderhandelingen tussen de VS en Rusland over vermindering van de strategische kernwapens. In de herfst van 2009 hadden betrokkenen bij de doctrine bekendgemaakt dat Rusland nu ook de mogelijkheid zou krijgen om kernwapens voor preventieve aanvallen in te zetten. Die uitslatingen veroorzaakten op dat moment nogal wat opschudding in en kritiek van het Westen. Mogelijk vanwege die beroering was deze bepaling niet meer terug te vinden in de finale doctrinetekst van 2010. Het is echter twijfelachtig of deze stellingname geheel is geschrapt. Op 5 februari 2010 hechtte president Medvedev namelijk niet alleen aan de nieuwe doctrine zijn goedkeuring, maar ook aan het document 'Beginnelsen van het nucleaire afschrikingsbeleid tot 2020,' waarvan de tekst niet werd gepubliceerd. Daar waar ook plaatsvervangend CGS Nogovitsyn bij het opstellen van de doctrine had gesteld dat er een niet-openbaar, doctrinair deel zou komen over nucleair beleid, is het goed mogelijk dat in dit afschrikingsdocument de opties ten aanzien van preventieve nucleaire aanvallen zijn weergegeven.

Het opportunisme is ook terug te vinden op het gebied van energieveiligheid. Eerdere uitslatingen van doctrine-opstellers en bepalingen in andere Russische veiligheidsdocumenten gaven de verwachting dat aan energie (-veiligheid, -reserves, -conflicten, en als machtsinstrument) veel aandacht zou worden besteed in de doctrine. Dat blijkt niet het geval te zijn, mogelijk om samenwerking met westerse (Europese) partners niet te blokkeren, wat nadelig zou kunnen zijn voor de Russische economie.

Een derde aspect dat opvalt – met betrekking tot het verzekeren van veiligheid – is de keuze van 'vrienden' ter versterking van collectieve veiligheid en militair-politieke samenwerking: Wit-Rusland, de CSTO en SCO genieten de voorkeur bij deze samenwerking. Vooral de CSTO springt daarbij in het oog, met de vermelding van de militaire bijstandsclausule uit dit veiligheidsverdrag en Moskou's toezegging van troepenleveranties aan deze alliantie voor vredesoperaties, evenals de collectieve reactiemacht. Terwijl de SCO ook geldt als belangrijke veiligheidsorganisatie, valt het op dat China – waarmee Rusland regelmatig militaire oefeningen uitvoert onder SCO-vlag – niet

specifiek wordt genoemd als prioritaire veiligheidspartner. Het stilzwijgen over China, dat zich politiek, economisch en militair aan het ontwikkelen is tot een geduchte concurrent van Rusland, o.a. in de Centraal-Aziatische regio, zou erop kunnen wijzen dat Moskou een potentiële dreiging onderkent van China, waarop echter een taboe ligt. Hoewel de EU en NAVO genoemd worden als partners in collectieve veiligheid, bijvoorbeeld middels samenwerking in militaire operaties in Congo en bij Somalië, zijn zij afwezig van de lijst van militair-politieke samenwerking. Dat onderstreept dat deze westerse actoren niet behoren tot de categorie van militaire partners; die bevinden zich in het Oosten.

Een vierde aspect is dat de inhoud van de nieuwe doctrine geen weerspiegeling is van de werkelijke status van het leger. Sinds het Russisch-Georgische conflict heeft Medvedev ingrijpende hervormingen van de krijgsmacht in gang gezet, waarmee Rusland nu ook overgaat

van een traditioneel, mobilisabel leger gericht op grootschalig conflict, naar een kleinere, goed geoefende parate krijgsmacht die tot 2020 ruim voorzien wordt van moderne bewapening. Deze ontwikkeling is volkomen afwezig in de doctrine, die bij herhaling nog verwijst naar mobilisabele componenten.

Dat brengt mij tot een vijfde en laatste aspect dat opvalt: de doctrine als compromistekst. De nieuwe doctrine is waarschijnlijk een compromis tussen verschillende concurrerende groepen in de veiligheidselite. Dat heeft geresulteerd in een document dat weinig relatie vertoont met huidige internationale veiligheidsontwikkelingen (niet de NAVO maar irreguliere opposanten zijn de werkelijke dreiging), de lopende militaire hervormingen, of met andere veiligheidsdocumenten (bijv. het vrijwel ontbreken van energie als cruciale veiligheidsfactor).

Aanbevelingen

Wat moet het Westen nu aan met deze doctrine, waarbij toch weer de afkeer van westers veiligheidsbeleid een belangrijke component is? Ik heb daarover vorig jaar al uitvoerig geschreven in dit tijdschrift. Ik pleit voor een tweeledig beleid van enerzijds vasthoudendheid aan eigen beginselen en anderzijds geïntensiverde samenwerking.

Vasthoudendheid in westers beleid door vooral eenstemmig aan Moskou duidelijk te maken dat de antiwesterse stellingname in de

doctrine wordt betreurd, en dat Rusland geen zeggenschap heeft over het beleid van voormalige Sovjetrepublieken noch op dat van de NAVO. Maar ook door tegelijkertijd in te zetten op meer samenwerking met het Kremlin. Door rekening te houden met gevoeligheden zoals plaatsing van westerse troepen en van het raketschild nabij Rusland. Door meer openbare discussies daarover te beleggen teneinde Russisch wantrouwen te verminderen. Voorts door intensivering van militaire samenwerking met wederzijds belang, zoals rond Afghanistan en Somalië, en met een krachtiger inzet om het door Moskou opgeschorte CFE-verdrag weer te activeren. Daarbij is het geen schande als de NAVO meer concessies doet om dit proces weer op gang te krijgen en dit verdrag te activeren, wat een wezenlijke bijdrage zou leveren aan het wederzijds vertrouwen. Met het nemen van dergelijke maatregelen ter bevordering van militaire samenwerking zou een volgende editie van de Russische militaire doctrine wellicht een minder prominente plaats bieden aan het 'gevaar' uit het Westen.

*De belangrijkste
schrijvers van de
nieuwe doctrine
hebben militaire
achtergrond*

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

Wilt u reageren? Mail de redactie: info@atlcom.nl.

Literatuur

- 'Genshtab: zakrytaya chast' novoy voyennoy doktriny RF opredelit proavoprimeneniye armii i flota,' interfax.ru, 11 augustus 2009.
- 'V Rossii izmenyatsya osnovaniya dlya primeneniya yadernogo oruzhiya,' lenta.ru, 15 oktober 2009.
- 'Voyennaya doktrina ozhila,' *Nezavisimoye Voyennoye Obozreniye*, 12 december 2008.
- T. Borisov, 'Voyennaya doktrina v tretyem variante,' *Rossiyskaya Gazeta*, 20 november 2009.
- M. de Haas, 'Ontwikkeling van de Russische militaire doctrine,' *Atlantisch Perspectief*, jrg. 24 nr. 2 (2000), pp. 13-17.
- M. de Haas, 'NATO-Russia Relations after the Georgian Conflict,' *Atlantisch Perspectief*, jrg. 33 nr. 7 (2009), pp. 4-9.
- Kremlin, 'Dmitry Medvedev Signed the Military Doctrine and the Principles of State Nuclear Deterrence Policy to 2020,' 5 februari 2010, eng.kremlin.ru/text/news/2010/02/224154.shtml.
- D. Litovkin, 'Part of the Military Doctrine Closed,' *Izvestiya*, 12 augustus 2009.
- V. Mamontov, 'Menyaetsya Rossiya, menyaetsya i ee voyennaya doktrina,' *Izvestiya*, 14 oktober 2009.
- A. Nikolskiy, 'Rossiya ne udarit,' *Vedomosti*, 9 oktober 2009.
- VRRF, *Voyennaya Doktrina Rossiyskoy Federatsii*, 5 februari 2010, www.scrf.gov.ru/documents/33.html.