

De ontwikkeling van het Russische veiligheidsbeleid in de jaren negentig (2)

Een verkenning langs militaire doctrines van de Sovjet-Unie, het GOS en de Russische Federatie 1990-2000

drs. M. de Haas – majoor van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Bij een beoordeling van het Russische veiligheidsbeleid in de jaren negentig van de twintigste eeuw speelt de militaire doctrine een belangrijke rol. De doctrine vormt een onderdeel van het nationale veiligheidsbeleid en is een afspiegeling van het gevoerde en of nog te voeren veiligheidsbeleid. Voor het verkrijgen van een goed beeld van het Russische veiligheidsbeleid is nadere analyse van de doctrinevorming dus een aangewezen zaak. In mijn vorige artikel heb ik vier militaire doctrines geanalyseerd van de Sovjet-Unie, het GOS en de Russische Federatie, die zijn verschenen tussen 1990 en 1993. In dit artikel behandel ik de twee doctrines van de Russische Federatie, die in 1999 en 2000 zijn gepubliceerd (zie ook tabel 1). Ik sluit af met conclusies en een verwachting ten aanzien van de richting waarin de doctrinevorming zich zal ontwikkelen.

* De auteur is Ruslandkundige en docent Internationale Betrekkingen bij de vakgroep Militaire Operationele Wetenschappen van de Koninklijke Militaire Academie. Dit artikel maakt deel uit van zijn promotieonderzoek over het Russische veiligheidsbeleid van 1992-2000 en de consequenties ervan voor de inzet van de Russische luchtmacht in irreguliere conflicten.

Concept Militaire Doctrine van de RF, oktober 1999

In september 1995 maakte de *Komsomolskaja Pravda* bekend dat de Generale Staf een concept militaire doctrine zou hebben opgesteld. 'Betrouwbare bronnen' in het ministerie van Defensie hadden bevestigd dat de Generale Staf een nieuwe concept doctrine had opgesteld in antwoord op de dreiging van NAVO 'expansie'. In geval van uitbreiding met de Baltische landen, zou de RF deze staten bezetten. Volgens een bron in de Generale Staf zou minister van Defensie Gratsjov de concept doctrine voorzichtig hebben geaccepteerd en was dit concept een antwoord op de inconsistente activiteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het presidentiële apparaat met betrekking tot het defensiebeleid. Deze vermeende concept doctrine leek een antwoord te zijn op daaraan voorafgaande activiteiten van de NAVO. Kort daarvoor had dit bondgenootschap lucht- en artillerieaanvalen uitgevoerd op Bosnisch-Servische doelen in Bosnië-Herzegovina. Verder had de NAVO op 28 september 1995 een studie gepubliceerd over uitbreiding. De zorg ten aanzien van uitbreiding van de NAVO werd in november door Mindef Gratsjov herhaald tijdens een bezoek aan de Griekse defensie academie. Een jaar later werd bekendgemaakt

dat er behoefte was aan een nieuwe militaire doctrine. Sinds de doctrine van 1993 waren de politiek-militaire omstandigheden voor de RF dusdanig in negatieve zin veranderd, dat een nieuwe doctrine vereist was. Als veranderde omstandigheden werden aangevoerd:

- Pogingen om de invloed van de RF in belangrijke regio's als Azië en de Kaukasus te verminderen of zelfs te neutraliseren.
- Uitbreiding van de NAVO.
- Nieuwe militaire bedreigingen en regionale conflicten.
- De verslechterde sociaal-economische toestand in de RF.

Als een wezenlijke oplossing voor de problemen werd aangevoerd een versnelling van de reducties van het militaire apparaat, met behoud van het nucleaire 'schild'. Het ministerie van Defensie, zou na de aankondiging in november 1996 van de Defensieraad over een nieuwe doctrine, het initiatief genomen hebben om de uitwerking van dit document op zich te nemen.

Volgens kolonel-generaal Manilov had de president in 1997 de opdracht gegeven tot het opstellen van een nieuwe militaire doctrine. Dezelfde Manilov werd in juni 1998 geïnterviewd over de nieuwe doctrine, in de capaciteit van voorzitter van de doc-

trinecommissie van het ministerie van Defensie. Het is niet duidelijk of dit dezelfde doctrinecommissie is, waarvan Manilov na publicatie van de doctrine van 1999 mededeelde dat deze interdepartementaal was. Manilov verklaarde in diezelfde week van juni 1998 dat de nieuwe doctrine die zomer zou worden afgerond door de doctrinecommissie en vervolgens eind van dat jaar zou worden aangenomen. De rest van dat jaar bleef de aankondiging over de nieuwe doctrine echter uit.

Na de bekendmaking van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO,¹ op de topontmoeting in Washington van april 1999, voelde de RF zich genoodzaakt hier onmiddellijk een antwoord op te geven. Minister van Defensie Sergejev verklaarde op 27 april dat dit Strategisch Concept de RF dwong om vele uitgangspunten voor de waarborging van de militaire veiligheid te herzien. Deze 'correctieven' zouden worden verwerkt in de militaire doctrine. In september 1999 zou een zitting van de Veiligheidsraad RF (VRRF), formeel het hoogste veiligheidsorgaan plaatsvinden, waarin wijzigingen van het Nationale Veiligheidsconcept (NVC), de politieke of *grand strategy*, zouden worden behandeld en de nieuwe militaire doctrine zou worden goedgekeurd. Uit het navolgende blijkt dat de procedures van behandeling en goedkeuring door verschillende instanties anders zouden verlopen dan als hierboven voorgesteld.

In een interview aan de vooravond van de publicatie van de nieuwe (concept) doctrine verklaarde Manilov op 8 oktober 1999, dat recente ontwikkelingen, zoals die op de Balkan en in



Generaal Manilov, 1e plaatsvervangend chef van de Russische Generale Staf, kondigt de nieuwe militaire doctrine aan in de Russische defensiekrant (Bron: Rode Ster, 8 oktober 1999)

de Kaukasus, de voltooiing vereist hadden van het werk aan een nieuwe militaire doctrine. In de door Manilov als werkvoorzitter, geleide interdepartementale commissie, die was ondergebracht bij de Generale Staf, hadden vertegenwoordigers zitting van onder andere veertien departementen en andere overheidsinstanties, van maatschappelijke, wetenschappelijke en staatsorganisaties en van de staven van de krijgsmacht delen van het ministerie van Defensie en die van de andere troepen. De toenmalige minister van Defensie, maarschalk Sergejev, was de formele voorzitter van de doctrine-commissie.

De concept doctrine werd op 29 sep-

tember 1999 goedgekeurd door het collegium, het hoogste overlegorgaan van het ministerie van Defensie. Enkele dagen later, op 1 oktober, voerden Russische troepen op grote schaal een invasie uit in Tsjetsjenië, waarmee het tweede Tsjetsjeense conflict een feit werd. Kort daarop werd op 5 oktober de *ontwerptekst* van het herziene NVC goedgekeurd door de VRRF. Opvallend is dat de tekst van het NVC pas eind november werd vrijgegeven voor publicatie.

Gezien de veronderstelling dat het ministerie van Defensie in 1996 de uitwerking van de nieuwe doctrine op zich had genomen, is het niet verwon-

¹ In het Strategisch Concept van 1999 staan de taken en doelstellingen van de NAVO vermeld. De RF stoorde zich met name aan de verantwoordelijkheid die de NAVO zich toeëigende met betrekking tot de handhaving van de internationale veiligheid in de Euro-Atlantische regio. Hiermee is militair optreden mogelijk in een niet afgebakende regio, ook zonder instemming van de VN Veiligheidsraad. Dit werd door de RF als bedreigend ervaren.

derlijk dat de belangrijkste posities binnen de doctrine-commissie werden bekleed door vertegenwoordigers van dat ministerie. De toenmalige minister van Defensie, maarschalk Sergejev, was formeel voorzitter en Eerste Plaatsvervangend Chef Generale Staf, kolonel-generaal Manilov, trad op als werkvoorzitter. De grote invloed van het ministerie van Defensie op de doctrinevorming wordt verder zichtbaar bij nadere bestudering van de relaties van dit ministerie tot andere departementen en beleidsbepalende instituties op het gebied van veiligheid. De concept doctrine van 1999 is door de top van het ministerie van Defensie geaccordeerd en bekendgemaakt voordat het herziene NVC door de VRRF werd goedgekeurd. Dit mag een vreemde gang van zaken genoemd worden. Hiërarchisch gezien moet toch eerst het hoogste orgaan op het gebied van nationale veiligheid, de VRRF, aan het woord geweest zijn, alvorens de militaire leiding zijn beleid (doctrine) kan bekendmaken. Anders gezegd gezien het feit, zoals ook omschreven is in dit doctrine concept, dat de doctrine afgeleid is van de politieke strategie, het NVC, had vaststelling van het NVC voorafgaande aan die van de doctrine meer voor de hand gelegen (zie Figuur 1). Verder is het opvallend dat de VRRF niet wordt genoemd in de opsomming van bevelvoering over de strijdkrachten.

ten. De VRRF had, gelet op vermeldingen in eerdere doctrines, de status van een belangrijk orgaan voor de nationale veiligheid. Het is opmerkelijk dat een dergelijke essentiële instelling ontbreekt in de hiërarchie van de aansturing van de strijdkrachten.

De strijdkrachten van de andere machtsministeries, zoals Grenstroepen en Binnenlandse troepen, worden wel genoemd bij de verschillende niveau's van aansturing van de militaire veiligheid van Rusland. Maar expliciet wordt gesteld dat de strijdkrachten van het ministerie van Defensie de kern vormen van de Russische militaire organisatie.

Gezien het bovenstaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat deze doctrine tot doel heeft om de invloed van het ministerie van Defensie en zijn troepen te versterken, ten koste van de andere veiligheidsorganen. Op grond hiervan kunnen vraagtekens worden gezet bij de verklaring dat veertien departementen en instanties invloed hebben gehad op de inhoud van de doctrine. Deze uitspraak lijkt dan meer een façade voor de werkelijke doctrinebepalende instanties, te weten het ministerie van Defensie en de Generale Staf.

Het is verder opvallend dat beide nieuwe beleidsdocumenten, de concept doctrine en het NVC van 1999, goed op elkaar zijn afgestemd, in het

bijzonder ten aanzien van de opsomming van *interne* en *externe* dreigingen. Zij het dat bij de doctrine de nadruk ligt op externe dreigingen, terwijl die bij het NVC ligt op interne dreigingen. Gezien het overeenkomende dreigingsbeeld van de twee documenten, is het niet onaannemelijk dat de militaire leiding ook een nadrukkelijke invloed heeft gehad op de inhoud van het NVC. De mogelijke verklaring voor het feit dat de doctrine eerder goedgekeurd en gepubliceerd werd dan het NVC, zou dan gezien kunnen worden als een opzettelijke uiting van de *primus inter pares* positie van de defensietop temidden van de andere beleidsorganen op het gebied van nationale veiligheid.

Naast de nadrukkelijke positionering van het ministerie van Defensie ten koste van andere veiligheidsorganen, zijn in deze doctrine, ten opzichte van die van 1993, de volgende ontwikkelingen te constateren: een uitgesproken anti-Westerse houding met een versterkte dreigingsperceptie, een verlaging van de nucleaire drempel en de invloed van de ervaringen met het Tsjetsjeense conflict.

Anti-Westerse houding

In vergelijking met de doctrine van 1993 is het frappant dat er toen geen directe militaire dreiging voor Rusland werd geconstateerd, terwijl dit nu wel wordt gesteld met de toevoeging dat de dreigingen vanuit bepaalde dimensies, zoals separatistische, zelfs toenemen. Als een belangrijke dreiging voor de Russische veiligheid wordt onderkend de ontwikkeling naar een unipolaire wereld, die wordt gedomineerd door één supermacht. De doctrine ziet het aanwenden van militaire kracht, zonder goedkeuring van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR), als een fundamentele destabiliserende factor in de internationale politiek.

Expliciet worden als *externe* dreigingen voor Rusland beschouwd: inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van Rusland, pogingen om Rusland buiten spel te zetten in de internationale politiek en het tegen-

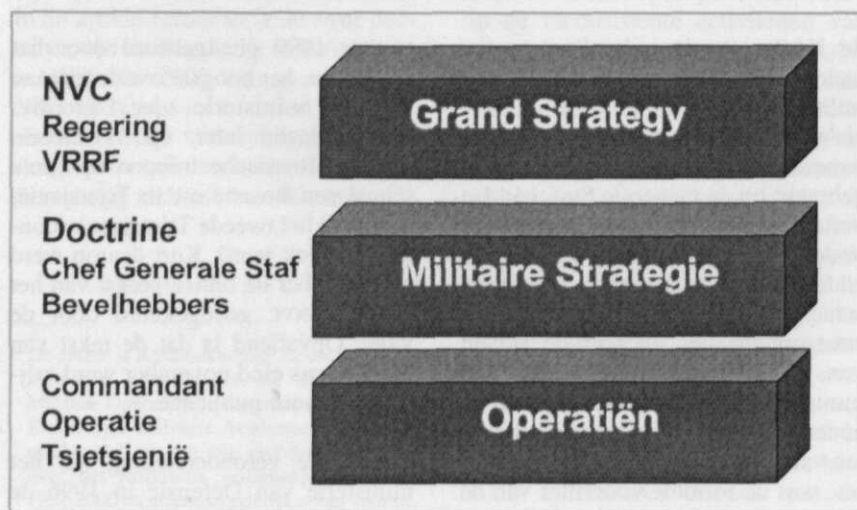


Fig. 1 Niveaus van het Russische Veiligheidsbeleid

gaan van de versterking van Ruslands positie als één van de invloedrijke centra van een multipolaire wereld. Zonder de Verenigde Staten van Amerika en het NAVO-optreden in Kosovo in dit verband specifiek te vermelden, zijn de verwijzingen in die richtingen onmiskenbaar.

Dat de anti-Westerse houding in de doctrine een gevolg is van de Kosovo oorlog wordt bevestigd door Dr. Aleksej G. Arbatov, vice-voorzitter van de Defensiecommissie van het Russische lagerhuis, de Doema. Arbatov zegt over het NAVO-optreden inzake Kosovo onder meer:

Nato's military action was a final humiliation and a 'spit in the face' for Russia, which more than ever demonstrated the Western arrogance of power and its willingness to ignore Russian interests. (...) The growing rift between Russia and the West is reflected in new editions of the highest official documents: Russia's National Security Concept and Military Doctrine.

Het antwoord op de anti-Westerse houding ligt in de voorzetting van het al in 1993 ingezette assertieve buitenlandse beleid. Onverbloemd wordt in de doctrine gesteld dat politieke beleidsmaatregelen kunnen worden ondersteund met relevante militaire acties.

Verlaging van de nucleaire drempel

Kernwapens dienen als afschrikking tegen agressie met massavernietigingswapens, maar ook tegen groot-schalige conventionele agressie in kritieke situaties voor de nationale veiligheid van Rusland en zijn bondgenoten. Op diverse plaatsen in de doctrine wordt de essentiële rol van kernwapens benadrukt. De aandacht voor de eventuele inzet van nucleaire wapens is buiten proporties.

Dit heeft waarschijnlijk alles te maken met de huidige lage gevechtsgereedheid van de Russische conven-

tionele strijdkrachten. De overdreven aandacht voor kernwapens moet dit wellicht compenseren en dient waarschijnlijk ook om de positie van Rusland in de internationale politiek te accentueren.

Invloed van het Tsjetsjeense conflict

Deze concept doctrine verscheen daags na de aanvang van het tweede conflict om Tsjetsjenië. In deze doctrine wordt het karakter van een *intern* conflict beschreven en hoe dit kan worden opgelost, door de vorming van ad-hoc gezamenlijke strijd-

krachten, dus afkomstig van het ministerie van Defensie en van de andere machtsministeries, onder een overkoepelende bevelvoering. Dit is duidelijk een 'lesson learned' van het eerste conflict in Tsjetsjenië, waarbij de coördinatie en afstemming tussen krijgsmacht delen van het ministerie van Defensie onderling en tussen de strijdkrachten van de verschillende machtsministeries in hoge mate tekort schoot.

De concept doctrine van 1999 is evident een weerslag van de (inter-) nationale ontwikkelingen tussen 1993



'De troepen zijn gereed om verder te gaan', uit de dagelijkse kroniek van de oorlog in de Kaukasus (Bron: Rode Ster, 19 oktober 1999)

en 1999. Intern valt te constateren dat de fysieke zwakheid van president Jeltsin de gelegenheid bood aan de militaire leiding om zijn positie te versterken ten koste van andere organen van nationale veiligheid. Opmerkelijk is dat de publicatie van deze doctrine globaal samenviel met de aanvang van de tweede Russische invasie in Tsjetsjenië.

Er valt slechts naar te gissen of deze samenloop berustte op louter toeval was of dat dit juist opzet was, wellicht om het gezag van het ministerie van Defensie te beklemtonen. De toonzetting in deze doctrine is duidelijk harder dan die van 1993. Zowel aan interne 'agressors' (Tsjetsjenië) als aan externe (het Westen) wordt expliciet aangegeven dat Rusland niet meer met zich laat sollen.

Militaire Doctrine van de RF, april 2000

Op 4 februari 2000 werd de concept militaire doctrine van 1999 aangenomen door de VRRF. De volgende maanden zouden opmerkingen en aanvullingen in deze tekst worden verwerkt, waarbij bekrachtiging van de doctrine, middels presidentieel decreet, in maart werd voorzien. Om onduidelijke redenen werd de beoogde maand niet gehaald. In april werd op een zitting van de VRRF, in aanwezigheid van de kort daarvoor gekozen president Poetin, de uiteindelijke tekst van de doctrine vastgesteld. Volgens de toenmalige secretaris van de VRRF, Sergej Ivanov, waren er na de februari-zitting van de VRRF geen ingrijpende wijzigingen meer doorgevoerd in de tekst, maar slechts enkele juridische bijstellingen. Op 21 april 2000 heeft president Poetin, met decreet nr. 706, de nieuwe Russische militaire doctrine bekrachtigd.

De doctrine van 2000 is de weerslag van een 'brede maatschappelijke discussie' die Manilov voor ogen had bij de publicatie van de concept doctrine in oktober 1999. Bij vergelijking van het concept van 1999 en de definitieve versie worden enerzijds reeds



De huidige militaire top is nog van de generatie die is opgegroeid met de marxistisch-leninistische ideologie. Centraal hierbij stonden gedachten over een extern, grootschalig conflict

(Bron: Agenschap 'Vojeninform' van het Russische ministerie van Defensie)

ingenomen standpunten verder uitgewerkt. Dit valt op bij de aspecten over de anti-Westerse houding en over de invloed van het Tsjetsjeense conflict. Anderzijds treden nieuwe ontwikkelingen naar voren. Het betreft hier de versterking van de rol van de president op het veiligheidsbeleid en militaire samenwerking met Wit-Rusland. Hieronder volgt een toelichting op deze aanpassingen in de definitieve doctrinetekst.

Anti-Westerse houding

De onaanvaardbaarheid voor de RF van het Westerse optreden inzake Kosovo wordt nog sterker aangezet. Dit blijkt uit de zinsnede over de aanwending van militair geweld zonder toestemming van de VNVR. Hieraan is nu toegevoegd 'humanitaire interventie', de term die de NAVO verkondigde als legitimatie voor het ingrijpen.

Invloed van het Tsjetsjeense conflict

In de paragraaf over de bevelvoering over het veiligheidsapparaat krijgen het ministerie van Defensie en de

Generale Staf ook taken toebedeeld met betrekking tot de andere troepen van de machtsministeries. Dit zou enerzijds kunnen wijzen op de door deze twee instituties beoogde versterking van hun grip op de andere troepen, maar anderzijds ook op de al in 1999 ingezette tendens van meer samenwerking tussen mindef- en andere troepen. Deze laatste aanname wordt bevestigd door andere verwijzingen naar *joint* optreden, zoals het uitvoeren van gezamenlijke speciale operaties in interne gewapende conflicten. De ervaringen in Tsjetsjenië, juist ook die van het tweede conflict, vanaf oktober 1999, krijgen verder gestalte door vermelding van het uitvoeren van: anti-terreuroperaties, manoeuvre optreden met ruime inzet van luchtmobiele, luchtlandings- en gespecialiseerde eenheden (spetsnaz) en het uitvoeren van luchtcampagnes en luchtoperaties. Optreden in de vorm van anti-terreuroperaties, luchtoperaties en de inzet van gespecialiseerde eenheden is sinds 1999 op ruime schaal toegepast in Tsjetsjenië.

Versterking van de rol van de president

In de preambule van de definitieve doctrinetekst wordt de president al aangehaald. De president zal in zijn jaarlijkse 'troonrede' tot het parlement doctrinaire aanpassingen bekendmaken. Verder wordt zijn rol in het veiligheidsbeleid nader gedefinieerd: de president leidt de opbouw, voorbereiding en inzet van het veiligheidsapparaat.

Het is aannemelijk dat de persoon van Poetin, fysiek sterker, afkomstig uit de veiligheidsdienst en meer geïnteresseerd in veiligheidsbeleid dan Jeltsin, alles te maken heeft met de versterkte rol van de president op het veiligheidsbeleid.

Militaire samenwerking met Wit-Rusland

Voor het eerst wordt melding gemaakt van militaire samenwerking met Wit-Rusland. Deze samenwerking moet zijn uitwerking krijgen in, onder meer, een gezamenlijk defensiebeleid, militaire opbouw, ontwikkeling van strijdkrachten van de uniestaat tussen de RF en Wit-Rusland en gezamenlijk gebruik van militaire infrastructuur. De in ontwikkeling zijnde militaire samenwerking tussen beide staten is kennelijk het gevolg van het door hen in december 1999 gesloten Unieverdrag. Er zou ook worden gewerkt aan een gezamenlijke militaire doctrine.

Conclusies

Bij het overzien van tien jaar doctrinevorming in de Russische Federatie kunnen een aantal patronen van ontwikkeling worden vastgesteld. Deze lijnen tekenen zich af in de interne politiek, de externe politiek en bij concepten voor militair optreden.

Interne politiek

Sinds 1993, na de gewelddadige ontbinding van de Opperste Sovjet door Jeltsin, ligt het primaat voor de vaststelling van de militaire doctrine bij de uitvoerende macht, de president. Dit is vastgelegd in de grondwet. De

Doema, de opvolger van de Opperste Sovjet als wetgevende macht, speelt hierbij formeel geen rol. In de laatste doctrine van 2000 wordt het belang van de rol van de president op het veiligheidsapparaat nog sterker geaccentueerd. Na het verschijnen van deze doctrine werd in een verklarend artikel hierover van de hand van generaal-majoor Klimenko, de centrale rol van de president nader gepreciseerd. De politiek-administratieve leiding

ministerie van Defensie toonaangevend geweest op de doctrinevorming. Met het aantreden van Poetin lijkt het zwaartepunt te worden verlegd naar de president en de VRRF.

In de loop van 2000 heeft Poetin te kennen gegeven dat hij de rol van de VRRF wil versterken ten koste van het ministerie van Defensie en de Generale Staf. Hij wil hiermee een doorbraak in de militaire hervormingen



Optreden in de vorm van anti-terreuroperaties, luchtoperaties en de inzet van gespecialiseerde eenheden is sinds 1999 op ruime schaal toegepast in Tsjetsjenië

(Bron: Agentschap 'Vojeinform' van het Russische ministerie van Defensie)

van de gehele militaire organisatie en van de strategische bevelvoering zijn verenigd in de persoon van de president. De president heeft dus zowel de politieke als de militaire leiding. Verder wordt het ministerie van Defensie nog steeds geleid door geüniformeerden. Maarschalk Sergejev is inmiddels vervangen door Sergej Ivanov, maar dat is ook een voormalig opperofficier, zij het van de veiligheidsdienst. Bovendien is Ivanov een goede bekende van president Poetin. Onder Jeltsin is de invloed van het

forceren. Verwacht mag worden dat de versterkte rol van president en VRRF tot uiting zal komen in bijstellingen van de doctrine.

Hoewel de media tegenwoordig openlijk de discussie kunnen aangaan en de Doema ongetwijfeld ook aan de meningsvorming over de doctrine tracht deel te nemen, onttrekt de vaststelling van de militaire doctrine zich dus aan het daglicht. Van *civiele* controle op de doctrinevorming, dan wel een ontwikkeling in die richting, is dan ook geen sprake. Dit maakt het

voor het Westen zeer gecompliceerd om conditionele voorspellingen te doen over de toekomstige doctrine-ontwikkeling van de RF.

Externe politiek

De ontwikkeling van de Russische doctrine toont naar het buitenland een tweeledig beeld. Enerzijds een ontwikkeling naar een anti-Westerse houding en anderzijds een assertief buitenlands beleid.

Anti-Westerse houding

Aan de groei naar een anti-Westerse positie liggen een aantal Westerse acties ten grondslag. Rusland had al sinds 1994 aan het Westen duidelijk gemaakt dat het inspraak wilde hebben in het Westerse beleid inzake de Balkan. Bij herhaling werd de RF echter gepasseerd: in 1994 en 1995 bij luchtbombardementen in Bosnië en in 1999 bij het NAVO-luchtoffensief rond Kosovo. Bij het conflict rond Kosovo, tegen Ruslands 'bondgenoot' Servië, waren voor de RF kennelijk de grenzen bereikt. Russische militaire eenheden werden in juni 1999 van Bosnië naar Kosovo gedirigeerd om Russische bemoeienis met de uiteindelijke vredesregeling in Kosovo af te dwingen.

Verder heeft de RF zich verzet tegen de uitbreiding van de NAVO. Ook het nieuwe Strategische Concept van de NAVO (1999), dat militair optreden sanctioneert in de Euro-Atlantische regio, is een doorn in het oog voor de RF. Voornoemde ontwikkelingen, met 'Kosovo' als directe aanleiding, zijn er volgens Doema defensiespecialist Arbatov debet aan geweest dat de beleidsbepalers op veiligheidsgebied, van instituten als de VRRF en de departementen van Defensie en Buitenlandse Zaken, weer denken in dreigingpercepties zoals die van de Koude Oorlog.

De RF is bang ook het slachtoffer te worden van NAVO-agressie, zoals die in 1999 werd toegepast tegen Servië. „Today Yugoslavia, tomorrow Russia”, om dit te voorkomen zal de RF zich moeten voorbereiden op zo'n 'Balkan-type' aanval door de NAVO, aldus Arbatov.

Ook doctrinedenker van de Generale Staf, Klimentko, onderkent de lessen van 'Kosovo'. De door de NAVO in Kosovo in de praktijk gebrachte nieuwe strategie, toont volgens hem aan dat het waarborgen van militaire veiligheid met vreedzame middelen slechts effectief is, als deze wordt ondersteund met een voldoende potentieel aan militaire kracht. De RF moet dus over voldoende militaire middelen beschikken om dergelijke agressie te kunnen afslaan.

Verder wordt een verband verondersteld tussen interne en externe dreigingen. Interne conflicten kunnen escaleren tot externe, door middel van militaire interventie door staten of coalities in interne conflicten van de RF. Klimentko herhaalt hiermee de zorg van Arbatov dat de NAVO zich kennelijk het recht toekent om in te grijpen in interne aangelegenheden, in 1999 van Servië (Kosovo) en in de toekomst wellicht van de RF (Tsjetsjenië).

Het is aannemelijk dat de harde houding jegens het Westen zal worden gecontinueerd, als het Westen niet bereid is om rekening te houden met de gevoelens in de RF en om Rusland inspraak te bieden in zijn beleid. Hoewel voor het Westen de Russische angst voor militaire interventie, in bij voorbeeld Tsjetsjenië, wellicht overdreven voorkomt, lijkt het verstandig om aandacht te schenken aan deze gevoelens. Gezien de geografische ligging van de RF is het Russische verlangen om inbreng in beleidsvorming voor de Euro-Atlantische regio niet onredelijk te noemen.

Indien het Westen dit verzoek blijft negeren en bovendien voor de RF onwelgevallige beleidskeuzes voortzet, zoals verdere uitbreiding van de NAVO en het Amerikaanse anti-rakettenplan, dan zal de negatieve houding van de RF jegens het Westen aanhouden en mogelijk zelfs verdiepen. Deze ontwikkelingen zullen uiteraard hun weerslag krijgen in toekomstige doctrinedocumenten.

Eén van de 'haviken' van de Generale Staf, kolonel-generaal Ivasjov, heeft deze veronderstelling bevestigd. Hij verklaarde in april 2001 tegenover de

Parlementaire Assemblee van de NAVO, dat de RF protest aantekent tegen het Amerikaanse monopolie op het recht tot mondiale dominantie ten behoeve van nationale belangen. Dit aspect en de internationale ontwikkelingen, waaronder de relaties tussen de RF en de NAVO, zouden volgens Ivasjov hun weerslag krijgen in bijstellingen van de militaire doctrine.

Assertief buitenlands beleid

De RF heeft van het begin af aan getracht grip te houden op de (militaire) ontwikkelingen in de voormalige Sovjet-republieken. Deze beleidslijn houdt waarschijnlijk verband met twee historische aspecten. De RF ziet, als rechtsopvolger van de USSR, het GOS als historisch gebied van invloed. Daarnaast zal de traditioneel Russische zucht naar veiligheid, het 'omsingelingssyndroom', hierbij ook een rol spelen. Het GOS fungeert dan als bufferzone, zoals het Warschau-pact dat was voor de Sovjet-Unie.

Het assertieve beleid jegens het GOS heeft doctrinair invulling gekregen in de optie voor Russische troepencontingenten in het buitenland. Dit uitgangspunt wordt onder meer door militaire bases in Armenië en Georgië verwezenlijkt. Verder biedt de zinsnede over bescherming van de belangen van Russen in het buitenland de theoretische grond voor militaire interventie elders in het GOS of in de Baltische staten.

Andere assertieve doctrinaire uitgangspunten zijn: versterking van de Russische militair-politieke positie als doeleinde voor internationale militaire samenwerking, het geleidelijk verdwijnen van de 'no-first-use' verklaringen voor de inzet van zowel conventionele als kernwapens en de mogelijke aanwending van militaire middelen ter ondersteuning van de politiek.

Klimentko erkent dat de huidige overtuiging om militaire middelen in te zetten voor vitale belangen van de RF, in aanvulling op niet-militaire middelen, een radicale koerswijziging is. In eerdere doctrines werd de aanwending van militaire middelen, anders

dan in antwoord op agressie, afgewez-

zen. Deze assertieve uitgangspunten lijken moeilijk verenigbaar met het herhaaldelijk als 'defensief' betitelde karakter van de doctrine. Gezien de zwakte van de Russische economische en militaire macht, lijkt het streven naar herwinning van de status van supermacht vooralsnog zinloos. Wel is het te verwachten dat de positie van regionale mogendheid, met vergaande invloed op het 'nabije buitenland', zal worden gehandhaafd. Het is aanmerkelijk dat de doctrinaire beleidskeuzes in die richting dan ook zullen blijven bestaan.

Concepten voor militair optreden

De huidige militaire top is nog van de generatie die is opgegroeid met het expansionistisch denken van de marxistisch-leninistische ideologie, die ook bepalend was voor de militaire opbouw en de doctrine van de USSR. Centraal hierbij stonden gedachten over een extern, grootschalig conflict (tegen het kapitalistische Westen). Ook na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie lag bij het militaire denken daarom de nadruk op kwantiteit en externe gerichtheid. Inmiddels hebben conflicten in het GOS (Tadjikistan, Georgië, Moldova) en binnen de RF (Dagestan, Tsjetsjenië) aangetoond dat interne, niet-conventionele (irreguliere) dreigingen niet langer genegeerd kunnen worden.

Wellicht tegen het oude gedachtegoed in van de vigerende legerleiding, is deze verschuiving ook naar voren gekomen in de doctrineontwikkeling. Met name is dit terug te vinden in de beschrijving van de soorten conflicten en het takenpakket van de strijdkrachten. De Generale Staf is door de recente ontwikkelingen in de RF (Tsjetsjenië) tot de conclusie gekomen, dat nu evenveel belang moet worden toegekend aan interne dreigingen als aan externe.

De aandacht voor interne dreigingen getuigt van realiteitszin. Gezien de zwakte van de Russische strijdkrach-

ten en de aanhoudende conflicten in verschillende GOS-staten en in Tsjetsjenië, mag worden verondersteld dat in toekomstige doctrinedocumenten de aandacht voor interne conflicten verder zal worden uitgewerkt. Geleidelijk aan is in de doctrineontwikkeling een verschuiving waar te nemen van nadruk op het grootschalige conflict naar het interne, irreguliere conflict.

Gezien de militair-politieke ontwikkelingen in het GOS en de RF is het waarschijnlijk dat deze lijn in toekomstige doctrines wordt voortgezet. Inhoudelijk kan hierbij worden gedacht aan verdere vervolmaking van concepten als gecombineerd optreden van defensie- en andere troepen en training en uitrusting van deze troepen gericht op irregulier optreden. Daarmee samenhangend is de door de VRRF in augustus 2000 ingezette lijn ter versterking van de conventionele strijdkrachten en tegelijkertijd verzwakking van de nucleaire strijdkrachten. Het is zeer waarschijnlijk dat dit beleid ook zichtbaar zal worden gemaakt in eventuele bijstellingen van de doctrine en in nieuwe beleidsdocumenten.

Russisch veiligheidsbeleid na 11 september 1999

Na '11 september' is de wereld veranderd, zo wordt voortdurend beweerd in de media. Betekent dit dan ook een nieuwe weg voor het Russische veiligheidsbeleid en de daarvan afgeleide doctrinevorming? De RF en het Westen hebben elkaar thans nodig. Poetin is uit op economische steun van het Westen. Verder wil hij erkenning van de status van grote mogendheid en wenst hij geen bemoeienis van het Westen met Tsjetsjenië.

Na '11 september' liggen de kaarten gunstig geschud voor de RF. Poetin faciliteert Amerika's actie in Afghanistan met zijn invloed op Centraal-Azië en laat de deur open voor NAVO-uitbreiding met de Baltische landen. In ruil daarvoor is economische steun

te verwachten, staat Rusland weer op de internationale agenda en erkende de Duitse bondskanselier Schröder dat Tsjetsjenië ook een probleem van terrorisme is, waar Rusland gerechtigd is tegen op te treden. De wereld tussen Oost en West lijkt dus echt veranderd.

De werkelijkheid ligt iets genuanceerder. Het Russische beleid, en zeker dat van president Poetin, wordt bepaald door pragmatisme. Momenteel is het opportuun om de 'strijdbijl' tegen het Westen te begraven. Nationale belangen zijn het uitgangspunt voor het beleid. In deze belangen staan macht en invloed centraal. Als die Russische nationale belangen het verlangen, zal het roer weer worden omgegooid. Naast de militaire doctrine zijn de voornaamste veiligheidsdocumenten het concept buitenlands beleid en de overkoepelende politieke strategie, het nationaal veiligheidsconcept.

Kenmerken van macht en invloed in deze documenten zijn een assertieve houding jegens het Westen, versterking van de positie in het GOS en nadruk op militaire middelen als instrument van veiligheidsbeleid. Poetins recente positieve beleid jegens het Westen is slechts gebaseerd op uitspraken. Als Poetin deze documenten al laat wijzigen in een meer positieve houding tot het Westen dan resteert nog één wezenlijk probleem. Aan het brein van het Russische 'veiligheidsestablishment', van generaals, politici, diplomaten, academici en anderen, zijn de genoemde documenten ontsproten.

Ik waag te betwijfelen of hun gedachtegoed na '11 september' is gewijzigd, de *mindset* is onveranderd. Op grond daarvan stel ik dat de huidige toenadering tussen Poetin en het Westen valt toe te juichen, maar nog geen structurele wijziging van het Russische veiligheidsbeleid betekent. Dit beleid wordt vooralsnog bepaald door nationale belangen van macht en invloed.

→

Literatuur

- Arbatov, A.G. [2001], 'Kakije vojny Rossii po karmanoe?', *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, 27 april, p. 3.
- Bel de NAVO maar, *de oorlog om Kosovo* [1999], Amsterdam: *de Volkskrant*.
- 'Dokumenty, Vojennaja doktrina Rossijskoj Federatsii' [1999], *Krasnaja Zvezda*, 9 oktober, pp. 3-4.
- 'Doktrina boedet oetotsjnjat'sja' [2001], *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, 13 april, p. 1.
- Gafotoelin, N. [2000], 'Odobren tekst Vojennoj doktriny', *Krasnaja Zvezda*, 22 april, p. 1.
- Haas, M. de [2000], 'De nieuwe Russische militaire doctrine. Leidraad voor het huidige Russische optreden in Tsjetsjenië?', *MS*, (169), (1) januari, pp. 42-48.
- Klimenko, A.F. [2000], 'Osobnosti novoj Vojennoj doktriny', *Vojennaja Mysl*, 5 (mei), pp. 22-34.
- Kokosjin, A.A. [1997], 'Jedinaja vojennaja doktrina', *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, 14 november, pp. 1, 5.
- 'Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii' [1999], *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, (46), 26 november, p. 1, 4-5.
- Korboet, A. [1999], 'Rossija oetotsjnajat Vojennoeje doktrinoe', *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, 15 oktober, p. 1.
- Ligoeta, S.R. [1997], 'Stroektoernyj analiz vojennoj doktriny Rossijskoj Federatsii', *Vojennaja Mysl*, januari, pp. 9-14.
- Lyasko, A. [1995], 'Although the doctrine is new, it resembles the old one', *Komsomolskaja Pravda*, 29 september, p. 2. Becommentarieerd door het Conflict Studies Research Centre, 3 oktober.
- Main, S.J. [2000], 'Russia's new National Security Concept' in *War and Peace in Post-Soviet Eastern Europe*, G81, maart, Camberley, Verenigd Koninkrijk: Conflict Studies Research Centre, pp. 17-21.
- 'Manilov's doctrine' [1998], *Vetsjernaja Moskva*, 6 juni, p. 3.
- Moechin, V. [1999], 'Sjestoj variant', *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, 29 oktober, pp. 1, 4.
- 'Novaja Vojennaja doktrina Rossii - adekvatnyj otvet na vyzov vremeni' [1999], *Krasnaja Zvezda*, 8 oktober, p. 1.
- 'Oe Rossii boedet novaja vojennaja doktrina' [1998], *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije*, 5 juni, p. 1.
- 'Oekaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ob oetverzdenii Vojennoj doktriny Rossijskoj Federatsii' [2000], *Krasnaja Zvezda*, 25 april, p. 1.
- 'Our military doctrine may be reviewed' [1995], *Krasnaja Zvezda*, 1 november, p. 3.
- Pel'ts, A. [1996], 'Noezjna novaja vojennaja doktrina', *KZ*, 6 november, p. 1.
- 'Prinjata vojennaja doktrina' [2000], *Nezavisimoje Vojennoje Obozrenije* (5), 11-17 februari, p. 1.
- 'Prizyvami vojennoeje reformoe ne oeskorisj' [1999], *Krasnaja Zvezda*, 5 augustus, p. 2.
- 'Rossija vsled za NATO vnesot korrekativy v vojennoeje doktrinoe' [1999], *Izvestija*, 28 april, p. 1.
- Rybak, S. [1995], 'Rossija vyrabatyvajet vojennoeje doktrinoe', *Nezavisimaja Gazeta*, 21 februari, p. 1.

Doctrine thema's ¹⁰	Concept Militaire Doctrine van de RF oktober 1999	Militaire Doctrine van de RF april 2000
1. MILITAIR-POLITIEKE GRONDSLAGEN		
Destabiliserende factoren voor de militair-politieke toestand	<ul style="list-style-type: none"> • Extremistische, etnocentrische, religieuze, separatistische en terroristische bewegingen • Verlaging van de effectiviteit van mechanismen voor internationale veiligheid (VN, OVSE) • Gebruik van militair geweld zonder goedkeuring van de VNVR 	<ul style="list-style-type: none"> • Extremistische, etnocentrische, religieuze, separatistische en terroristische bewegingen • Verzwakken (negeren) van mechanismen voor internationale veiligheid (VN, OVSE) • Gebruik van militair geweld als "humanitaire interventie" zonder goedkeuring van de VNVR • Toename van de georganiseerde misdaad, terrorisme, illegale wapen- en drugshandel

¹⁰ De citaten uit de verschillende doctrinedocumenten zijn doorgaans niet letterlijk overgenomen maar door mij aangepast. Opvallende verschillen tussen de doctrines zijn door mij vetgedrukt. Zie ook mijn vorig artikel over de doctrines van 1990-1993. De hier gebruikte indeling van de doctrines is om reden van overzichtelijkheid en komt niet altijd overeen met de oorspronkelijke documenten.

Tabel 1 Vergelijking van de Russische Militaire Doctrines van 1999 en 2000 (• Een uitgebreid artikel over de thematische vergelijking van zes Russische militaire doctrines is recentelijk door de auteur gepubliceerd in *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 14, no. 4 (december 2001), pp. 1-34, 'An analysis of Soviet, cis and Russian military doctrines 1990-2000'.

Doctrines thema's ¹⁰	<i>Concept</i> Militaire Doctrine van de RF oktober 1999	Militaire Doctrine van de RF april 2000
Externe dreigingen	<ul style="list-style-type: none"> • Inmenging in interne aangelegenheden RF • Negeren (beschadigen) van RF internationale belangen • Weerstaan van versterking RF invloed op mondiaal niveau • Uitbreiding van militaire blokken • Invasie van vreemde troepen op het grondgebied van met RF bevriende staten • Onderdrukking van Russische burgers in het 'nabije buitenland' (zaroebezjnych). 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmenging in interne aangelegenheden RF • Negeren (beschadigen) van RF internationale belangen • Weerstaan van versterking RF invloed op mondiaal niveau • Uitbreiding van militaire blokken • Invasie van vreemde troepen op het grondgebied van met RF bevriende staten • Onderdrukking van Russische burgers in het buitenland (inostrannyh)
Interne dreigingen	<ul style="list-style-type: none"> • Illegaal optreden van extremistische, nationaal-etnische, religieuze, separatistische en terroristische bewegingen om de eenheid van de Russische staat en de territoriale integriteit aan te tasten en de interne toestand te destabiliseren. • Pogingen om het constitutionele systeem van de RF omver te werpen 	<ul style="list-style-type: none"> • Optreden van extremistische, nationaal-etnische, religieuze, separatistische en terroristische bewegingen • Aantasting van de eenheid van de Russische staat • Pogingen om het constitutionele systeem van de RF omver te werpen
Uitgangspunten voor het waarborgen van de militaire veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Principes en normen van het internationale recht, waaronder Handvest VN, Akkoorden van Helsinki en Handvest van Parijs • RF zal niet als eerste militaire middelen aanwenden • RF behoudt de status van kernmogendheid voor de afschrikking van agressie tegen de RF of zijn bondgenoten • RF heeft het recht om kernwapens in te zetten als antwoord op massavernietigingswapens maar ook tegen grootschalige agressie met 	<ul style="list-style-type: none"> • Principes en normen van het internationale recht • RF werkt samen met Wit-Rusland op het gebied van defensiebeleid en legervorming • Noodzaak van instandhouding van een nucleair potentieel voor de afschrikking van agressie • RF heeft het recht om kernwapens in te zetten als antwoord op massavernietigingswapens tegen RF en/of zijn bondgenoten maar ook tegen grootschalige agressie met conventionele wapens in kritieke

	conventionele wapens tegen RF en zijn bondgenoten (vermeld in § militaire organisatie van de staat)	omstandigheden voor de nationale veiligheid van de RF
Bevelvoering over het veiligheidsapparaat	<ul style="list-style-type: none"> • De President, opperbevelhebber van de strijdkrachten, leidt de activiteiten voor het zekerstellen van de militaire veiligheid • De Regering leidt het zekerstellen van de militaire veiligheid, regelt de uitrusting van de strijdkrachten en de andere troepen en dirigeert de defensievoorbereiding • Het Ministerie van Defensie leidt de opbouw, ontwikkeling en de materiële uitrusting van de militaire organisatie van de staat • De Generale Staf is de basistentiteit voor de operationele bevelvoering over de strijdkrachten en verwezenlijkt de strategische planning voor de inzet van de strijdkrachten en de andere troepen 	<ul style="list-style-type: none"> • De President, opperbevelhebber van de strijdkrachten, leidt de opbouw, voorbereiding en inzet van het veiligheidsapparaat • De Regering organiseert de uitrusting van de strijdkrachten en de andere troepen en dirigeert de defensievoorbereiding • Het Ministerie van Defensie coördineert de defensieactiviteiten van federale uitvoeringsorganen en die van de subjecten en werkt de opbouw, de ontwikkeling en materieelzaken uit van de andere troepen • De Generale Staf, de basistentiteit voor de operationele bevelvoering over de strijdkrachten, coördineert het joint optreden van de strijdkrachten en de andere troepen • De staven van de (opper)bevelhebbers van de krijgsmachtdelen en de wapens en dienstvakken realiseren de plannen voor de opbouw en de inzet voor hun troepen.
2. MILITAIR-STRATEGISCHE GRONDSLAGEN		
Doeleinden voor de inzet van de strijdkrachten en de andere troepen	<ul style="list-style-type: none"> • Conventionele wereld- (regionale) oorlog • Nucleaire oorlog • Lokale oorlogen en gewapende conflicten • Interne gewapende conflicten 	<ul style="list-style-type: none"> • Grootschalige (regionale) oorlog • Lokale oorlogen en internationale gewapende conflicten • Interne gewapende conflicten • Vredesondersteunende en vredesherstellende operaties

Doctrinethema's ¹⁰	<i>Concept Militaire Doctrine van de RF oktober 1999</i>	<i>Militaire Doctrine van de RF april 2000</i>
Methoden van inzet van de strijdkrachten en de andere troepen	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische operaties, operaties en militair optreden in mondiale en regionale oorlogen • Operaties en militair optreden in lokale oorlogen en gewapende conflicten • Vredesondersteunende operaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische operaties, operaties en militair optreden in grootschalige en regionale oorlogen • Operaties en militair optreden in lokale oorlogen en internationale gewapende conflicten • Joint speciale operaties in interne gewapende conflicten • Anti-terreur operaties • Vredesoperaties
Taken van de strijdkrachten en de andere troepen	<ul style="list-style-type: none"> • Zekerstellen van de militaire veiligheid • Afweren van een gewapende aanval (agressie) op de RF en de bondgenoten • Vredesondersteunende operaties • Interne gewapende conflicten • Rampenbestrijding 	<ul style="list-style-type: none"> • Zekerstellen van de militaire veiligheid • Afweren van een gewapende aanval (agressie) op de RF en (of) zijn bondgenoten • Interne gewapende conflicten • Vredesondersteunende en vredesherstellende operaties • Rampenbestrijding
Plaatsing van Russische troepen in het buitenland	<ul style="list-style-type: none"> • RF strijdkrachten en andere troepen kunnen buiten het grondgebied worden geplaatst als (gemeenschappelijke) groepen van strijdkrachten en bases 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte contingenten van RF strijdkrachten en andere troepen kunnen worden geplaatst in strategisch belangrijke regio's buiten het grondgebied als (gemeenschappelijke) groepen van strijdkrachten en bases
3. MILITAIR-ECONOMISCHE GRONDSLAGEN		
Internationale militaire samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Prioriteit ligt bij militaire samenwerking met de deelnemende staten aan het GOS Collectieve Veiligheidsverdrag, gericht op de vorming van een verenigde militair ruimte en collectieve militaire veiligheid. • Militaire samenwerking is gericht op versterking van de militair-politieke positie van de RF in de verschillende regio's van de wereld. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioriteit ligt bij militaire samenwerking met de deelnemende staten aan het GOS Collectieve Veiligheidsverdrag, gericht op de vorming van een verenigde militair ruimte en collectieve militaire veiligheid.