




MINISTERIE VAN DEFENSIE

Militaire Inlichtingendienst

Postbus 20701
2500 ES 's-GravenhageAan:

- Zie verzendlijst

Telefoon  - 
Telefax  - 

| Uw brief | Uw kenmerk | Ons nummer | Datum |
|----------|------------|-----------------|------------------|
| | | Dis/93/153/3675 | 09 December 1993 |

Onderwerp: CVIN-bijdrage

1. In bijlage bied ik U aan de MID-bijdrage ten behoeve van de CVIN-vergadering van 16 december 1993. De bijdrage bestaat uit een analyse van de onlangs goedgekeurde Russische militaire doctrine.

Hoofd Militaire Inlichtingendienst
voor deze,
Hoofd Afdeling Inlichtingen
Kolonel - KLuBijlagen
eenBezoekadres
Kalvermarkt 28
's-GravenhageDoorkiesnummer


Verzoeken bij beantwoording datum, nummer en onderwerp te vermelden

Verzendlijst behorende bij brief nr. DIS/93/153/3675 d.d. 09
December 1993

Aan:

Exemplaar nr.:

| | |
|--|---|
| Voorzitter CVIN | 1 |
| Hoofd BVD t.a.v. dhr [REDACTED] | 2 |
| BuZa/DAV | 3 |
| Plv. DGPZ BuZa/AMAD t.a.v. Mr. [REDACTED] | 4 |
| Plv. Hoofd MID/KM | 5 |
| Plv. Hoofd MID/KL | 6 |
| Plv. Hoofd MID/KLu | 7 |

Intern:

| | |
|---|---|
| MID-Archief | 8 |
| MA-D/Administratie en tevens roulatie exemplaar | 9 |

voor: HMID
HAI
HMA
HPEA
Bureau MA
Bureau PEA

MINISTERIE VAN DEFENSIE
MILITAIRE INLICHTINGENDIENST

AFDELING INLICHTINGEN

Den Haag 18 november 1993

DE RUSSISCHE MILITAIRE DOCTRINE VAN NOVEMBER 1993

INLEIDING

1. Op 2 november aanvaardden de Russische president en de Russische Veiligheidsraad «*de grondslagen van de militaire doctrine van de Russische Federatie*». Daarmee kwam een einde aan een slepende en chaotisch verlopende discussie van anderhalf jaar.
2. Hoewel de integrale tekst van de nieuwe militaire doctrine niet is vrijgegeven voor publicatie, is door het Russische persbureau ITAR-TASS op 18 november een zeer uitgebreide samenvatting gepubliceerd. Over de inhoud zijn verder briefings en persconferenties gegeven door Minister van Defensie [REDACTED] de 2e Secretaris van de Russische Veiligheidsraad [REDACTED], en door [REDACTED] adviseur van de 1e Plv Minister van Defensie [REDACTED].
3. In de USSR was de doctrine «*het geheel van officieel aanvaarde opvattingen over het wezen, doelen en aard van een mogelijke toekomstige oorlog, over de voorbereiding daarop en over de wijze van oorlogsvoering*». De Sovjet militaire doctrine bestond niet als één document. Zij behandelde vrijwel uitsluitend het militaire aspect van veiligheid en was sterk op oorlogsvoorbereiding gericht. Omdat er een communistische staatsideologie was en een centraal geleide planeconomie konden politieke en economische vraagstukken vrijwel geheel buiten beschouwing worden gelaten.
4. Het Russische Ministerie van Defensie had na het uiteenvallen van het Sovjet Leger behoefte aan duidelijkheid over de toekomst van de nieuwe Russische Strijdkrachten. Deze behoefte werd overigens ook algemeen door de Russische politiek erkend. Het Ministerie moest immers tegen de achtergrond van een massale terugtrekking en de daarmee gepaard gaande hergroeperingen alsmede met de in 1992 in gang gezette reducties en bezuinigingen beginnen met de opbouw van een eigen Russische defensie. Geheel in de Sovjet traditie werd daarbij duidelijkheid gezocht in de vorm van een militaire doctrine.
5. Het Ministerie van Defensie was reeds in mei 1992 met een ontwerpdoctrine gekomen. Die werd echter niet aanvaard, waarschijnlijk omdat de Verenigde Staten en de NAVO in nauwelijks verholde termen als dreiging werden voorgesteld en vanwege de bepaling dat de Russische strijdkrachten de opdracht hadden om etnische Russen in andere staten van de ex-USSR te beschermen. In de discussies over volgende ontwerpen bleken de tegenstellingen tussen parlement en president en tussen de betrokken ministeries (Defensie, Buitenlandse Zaken, Veiligheid, Binnenlandse Zaken) steeds een onoverkomelijke hindernis. De discussies werden ernstig bemoeilijkt doordat door het wegvallen van de communistische staatsideologie en centrale planeconomie een duidelijk politiek en economisch kader ontbrak. Dat kader had volgens plan moeten worden gegeven in een «*Nationaal Veiligheidsconcept*»¹. Het bleek evenwel twee jaar lang onmogelijk tot algemeen aanvaarde definities van Russische nationale belangen te komen. Men kon het ook niet eens worden over principiële kwesties als wat voor beleid te voeren tegenover de rest van de voormali-

¹ Pogingen om zo'n concept op te stellen, met name ondernomen door luchtmaarschalk Shaposhnikov tijdens diens korte verblijf op de post van secretaris van de Russische Veiligheidsraad in juli 1993, liepen echter op niets uit.

ge Sovjet Unie (het Nabije Buitenland) of hoe het Westen te zien: bondgenoot, partner of concurrent?

6. Pas toen het parlement als politieke factor was geëlimineerd bleek de weg vrij voor de aanvaarding van de eerste Russische militaire doctrine, en toen nog alleen omdat de logische volgorde van besluitvorming werd omgedraaid en er een doctrine kwam voordat er een «*Nationaal Veiligheidsconcept*» was.

7. Deze beslissing van president [REDACTED] om de militaire doctrine goed te keuren moet waarschijnlijk worden gezien als een stap om de defensieleiding eindelijk enig houvast te geven voor de defensieplanning en het in de afgelopen anderhalf jaar gevoerde defensiebeleid te sanctioneren. De doctrine kan niet gezien worden als het document waarin Rusland haar integrale veiligheidsbeleid vastlegt, het betreft hier uitsluitend het militaire element van dit beleid.

INHOUD VAN DE DOCTRINE

8. De militaire doctrine is opgebouwd uit de delen: voorwoord; een politiek deel waarin politieke uitgangspunten uiteen worden gezet; een militair deel², waarin uitgangspunten van de opbouw van de strijdkrachten worden genoemd; een militair-technisch en economisch deel, dat het kader aangeeft voor de militaire-technische taken, met inbegrip van de richtlijnen voor de defensie-industrie en de samenwerking op dit gebied met het buitenland; en conclusie.

9. In het POLITIEKE DEEL wordt gesteld dat de militaire veiligheid van Rusland primair afhangt van succesvolle politieke en economische hervormingen en van de relaties met het buitenland, in het bijzonder de buurlanden en andere grootmachten. Er staat verder dat Rusland geen enkel ander land als vijand beschouwt en haar strijdkrachten uitsluitend tegen een ander land zal inzetten ter zelfverdediging of ter verdediging van haar bondgenoten. Voorts kunnen de strijdkrachten gebruikt worden voor vredesoperaties, onder meer onder de vlag van de Verenigde Naties, andere collectieve veiligheidsorganen of op basis van overeenkomsten met andere staten, in het bijzonder in GOS-kader.

10. In dit deel zijn verder de taken van de staat bij het garanderen van de militaire veiligheid vastgelegd. Die zijn in vreedstijd onder meer:

- "het defensiepotentieel van het land op een niveau handhaven dat adequaat is voor de bestaande en potentiële militaire dreigingen, rekening houdend met de economische mogelijkheden van het land en de beschikbare menselijk hulpbronnen" ;
- "de kwalitatieve vervolmaking van de Strijdkrachten...en het waarborgen van de inzetbaarheid en het mobilisatievermogen.." ;
- "het met prioriteit toewijzen van middelen ten gunste van voor de veiligheid en de ontwikkeling van de economie van het land meest veelbelovende ontwikkelingsprojecten." ;

Verder heeft de staat tot taak:

- "het garanderen van de gereedheid van leidinggevende staatsorganen en de economie van het land voor een mobilisering van krachten en middelen tijdens een periode van dreiging en in oorlogstijd ten behoeve van de vervulling van defensietaken".

Verder wordt in de doctrine ook aandacht besteed aan de "sociale bescherming" van militairen en ex-militairen, waarmee bedoeld wordt op de noodzaak om hun huisvestingsproblemen op te lossen en hun salarissen op een redelijk niveau te houden.

commentaar: De verklaring dat de nieuwe militaire doctrine is gebaseerd op het "werkelijke politieke, economische en militaire potentieel" van Rusland en de opsomming van de taken van de staat jegens de strijdkrachten zijn nieuw. Het eerste geeft aan dat men zich

² In het Sovjet verleden werd dit het militair-technische deel genoemd.

bewust is van de economische grenzen aan de defensie-inspanning. Het feit dat militaire ontwikkelingsprojecten tevens het "meest veelbelovend" moet zijn voor de ontwikkeling van de economie het land, verdient in dit verband de aandacht. Hieruit kan worden afgeleid dat de defensieleiding niet zonder meer voorrang eist bij de toewijzing van de beschikbare fondsen.

De opsomming van de taken van de staat moet gezien worden als een poging van het Ministerie van Defensie om een niveau van de defensie-inspanning zeker te stellen dat de modernisering van de strijdkrachten mogelijk maakt, en in ieder geval nieuwe defensiebezuinigingen, die deze modernisering zouden treffen, zoveel mogelijk verhindert. Dit moet ook gezien worden tegen de achtergrond van de zeer forse defensiereducties van de afgelopen jaren. Door het Ministerie van Defensie en de Russische Veiligheidsraad is gesteld dat de defensie van Rusland een zaak van het hele land is en niet alleen van de strijdkrachten. Derhalve wordt een "automatische" achterstelling van de defensiesector, waarvan in de visie van de militairen in het recente verleden sprake is geweest, niet aanvaardbaar geacht.

11. In de doctrine is verder aangegeven dat de reguliere strijdkrachten ook ingezet kunnen worden in het binnenland. Daarbij zal door "afzonderlijke formaties" steun worden verleend aan de troepen, die normaliter een binnenlandse opdracht hebben zoals de «*Grenstroepen*» en de «*Binnenlandse Troepen*», alsmede aan en de politie. Volgens [redacted] is voor het eerst het begrip "binnenlandse dreiging" gedefinieerd. De strijdkrachten en andere troepen van de Russische Federatie kunnen alleen worden ingezet (1) wanneer nationalistische en separatistische groepen bij hun activiteiten geweld gebruiken en een bedreiging vormen voor de Russische (territoriale) integriteit, (2) wanneer pogingen worden ondernomen om het grondwettelijk systeem met geweld omver te werpen, (3) wanneer nucleaire faciliteiten worden aangevallen of (4) wanneer illegale gewapende formaties worden opgericht.

Commentaar: Met deze formulering is ook het optreden van eenheden van de reguliere strijdkrachten op 3/4 oktober j.l. tegen het Russische parlement door de defensieleiding gerechtvaardigd als een niet-politieke actie die in feite te rubriceren valt onder voornoemde scenario's 1 en 2.

12. Een belangrijke element in het politieke deel van de nieuwe Russische doctrine is de verklaring dat de kernwapens primair als "een politiek afschrikkingsmiddel ter voorkoming van agressie" worden gezien. Om deze strategie geloofwaardig te maken sluit Rusland -in tegenstelling tot voorheen de USSR- niet uit dat het als eerste kernwapens zal inzetten. Daarbij moet evenwel worden aangetekend dat het beginsel om nooit als eerste kernwapens in te zetten, zuiver declaratoir was en geen enkele militaire betekenis had. Door Rusland is nu aangegeven dat een eerste inzet van kernwapens mogelijk is tegen kernwapenmogendheden of tegen landen die daarmee geallieerd zijn, wanneer de Russische Federatie of haar bondgenoten worden aangevallen. In feite heeft dit betrekking op de NAVO, China en eventueel de Oekraïne, indien Kiev kernwapens zou behouden.

13. Deze formele toekenning van een nieuwe rol aan de kernwapens hangt nauw samen met de impliciet in de doctrine gemaakte beleidskeuze dat Rusland niet meer streeft naar conventionele pariteit met de NAVO³. Rusland stelt nu tegenover een "worst case", waarin zij wordt aangevallen door de NAVO en/of China, een naar verhouding goedkope afschrikkingsstrategie met strategische kernwapens.

³ Door vertegenwoordigers van het Russische Ministerie van Defensie is overigens ook expliciet gesteld dat deze beleidskeuze is gemaakt. Daarbij werd, onder verwijzing naar de economische situatie en het CSE-Verdrag, gesteld dat Rusland hoe dan ook niet tot pariteit met de NAVO in staat zou zijn.

commentaar: Door de overgang naar een nucleaire afschrikkingsstrategie heeft het Russische defensiebeleid aan geloofwaardigheid gewonnen. Een belangrijke consequentie is verder dat de voorstanders van een omvangrijke conventionele legermacht in Rusland het voornaamste argument uit handen is genomen, omdat nu formeel niet langer kan worden gesteld dat Rusland in staat moet zijn om een aanval van een andere grote mogendheid/alliantie met uitsluitend conventionele middelen af te slaan. Daardoor wordt het steeds waarschijnlijker dat Rusland zal afzien van het opzetten van een grote (mobilisabele) strategische reserve en een zeer omvangrijk industrieel mobilisatiepotentieel. De keuze om de verklaring nooit als eerste kernwapens in te zetten niet van de Sovjet Unie over te nemen, vloeit mede voort uit de sterk verlaagde defensie-inspanning van Rusland.

14. In geval van oorlog wordt als taak van de staat genoemd de agressie af te weren en de tegenstander zodanig gevoelige schade toe te brengen dat deze gedwongen wordt verdere vijandelijkheden te staken op voorwaarden, die overeenkomen met de Russische belangen.

commentaar: In het Sovjet verleden werd als taak genoemd de tegenstander zodanige vernietigende slagen toe te brengen dat deze niet meer in staat was om de oorlog voort te zetten.

15. In het MILITAIRE DEEL van de doctrine wordt gesteld dat de dreiging van een nucleaire of conventionele wereldoorlog niet geheel is verdwenen en ook niet zal verdwijnen, maar wel aanzienlijk kleiner is geworden. Het grootste en toenemende gevaar voor de vrede en stabiliteit vormen kleinschalige conflicten, door de Russen aangeduid als «*locale en regionale oorlogen*».

commentaar: Deze dreigingsanalyse wijkt nauwelijks af van die uit het recente Sovjet verleden.

16. De conventionele strijdkrachten van de Russische Federatie hebben in de nieuwe doctrine in de eerste plaats de taak kleinschalige conflicten in de onmiddellijke nabijheid van Rusland te voorkomen door in voldoende mate aanwezig te zijn in regio's met een dergelijk risico, om zo potentiële agressors af te schrikken. Als ze echter toch in een «*locale of regionale oorlog*» worden ingezet, zal hun optreden gericht zijn op een snelle indamming van het conflict en vervolgens op de vroegst mogelijk beëindiging ervan. Uitvoering van deze taken berust bij de eenheden van de «*dekkingsstroepen*» aan de grens en bij de «*mobiele troepen*», de snel inzetbare eerste reserve. Beide elementen zullen in verband daarmee reeds in vreedetijd een hoge inzetbaarheid kennen. Met name met het doel «*locale en regionale oorlogen*» te voorkomen en te bestrijden worden de strijdkrachten in vreedetijd ontplooid in vier operatief-strategische groeperingen:

| | |
|-----------|--|
| West, | bestaande uit de Militaire Districten Moskou en Leningrad; |
| Zuid, | bestaande uit het Militaire District Noord-Kaukasus; |
| Centraal, | bestaande uit de Militaire Districten Volga, Oeral en Siberië; |
| Oost, | bestaande uit de Militaire districten Transbaykal en Verre Oosten. |

Voorts zijn "operatieve scheepsgroeperingen" in nabije zeegebieden voorzien. Nieuw in de militaire doctrine (maar niet nieuw in Russische defensiewetgeving en in het Sovjet verleden reeds decennia een feit) is het noemen van de mogelijkheid om Russische troepen in het buitenland te stationeren.

commentaar: Op grond van deze taakstelling, de stationeringsmogelijkheid in het (Nabije) buitenland en de inzet van Russische troepen in het kader van vredesoperaties in het GOS is door sommige waarnemers afgeleid dat de doctrine een "Russische Monroe-doctrine" bevat. Daarvoor zijn evenwel geen aanwijzingen. In de doctrine wordt gesteld dat militair optreden alleen zal plaatsvinden ofwel (1) tegen landen die vijandelijkheden zijn begonnen tegen Rusland of tegen een van haar bondgenoten, ofwel (2) bij vredesoperaties in VN-kader c.q. op basis van internationale overkomsten. Er is geen sprake van dat

Rusland **openlijk** zich het recht voorbehoudt om eenzijdig in andere landen, in het bijzonder in het Nabije buitenland, militair in te grijpen om haar belangen veilig te stellen.

17. Daarnaast moeten de conventionele strijdkrachten volgens de nieuwe doctrine ook in staat zijn tot "meer grootschalig optreden". Daarbij moeten de «*dekkingstroepen*» en de «*mobiele troepen*» de mobilisatie en ontplooiing van de «*reserve van het Hoogste Opperbevel*» mogelijk maken. In de militaire doctrine staat dat bij het afweren van een agressie de troepen de meest effectieve vorm van optreden zullen kiezen. Zij zullen daarom zowel in verdedigend als aanvallend optreden worden geoefend.

commentaar: Door [REDACTED] is verklaard dat als een tegenstander eenmaal met een agressie is begonnen de "wetten van het gevecht" van toepassing zijn. De Russische militaire leiding moet dan geheel vrij zijn om -voor het bereiken van de strategisch doelen- die vormen van optreden te kiezen, die vanuit een zuiver militair gezichtspunt de beste zijn. Er mogen daarbij geen politieke restricties gelden. Hiermee zet de huidige defensie-leiding zich nadrukkelijk af tegen de lippendienst die de vorige (Sovjet) politieke en militaire leiding beleed aan het idee dat in de training en het optreden van de strijdkrachten het zwaartepunt zou moeten liggen op de verdediging.

In de toelichtingen bij de nieuwe doctrine werd geen duidelijkheid gegeven over de omvang toekomstige conventionele strijdkrachten. Wel werd gesteld dat de reductie zullen doorgaan tot de "voorgeschreven niveaus". Het is evenwel niet zeker of daarmee alleen gerefereerd wordt aan het CSE-Verdrag of dat daarmee ook bedoeld wordt op de bepaling in de Russische «*Wet op de Defensie*» dat de strijdkrachten per 1 januari 1995 niet groter mogen zijn 1% van de Russische bevolking (= 1,5 miljoen). Tijdens de presentatie van de nieuwe doctrine keerde Minister van Defensie [REDACTED] zich tegen deze wet en in het bijzonder tegen deze bepaling. Een van zijn kritiekpunten daarbij was echter dat de wet onvoldoende rekening hield met de economische beperkingen van Rusland, hetgeen eerder duidt op een keuze voor een minder grote krijgsmacht.

18. In het MILITAIR-TECHNISCH DEEL wordt als hoofddoel voor de Russische staat genoemd de strijdkrachten tijdig en in voldoende mate te voorzien van effectieve wapensystemen. Daarbij moet echter ook rekening worden gehouden met de wetenschappelijke, technische en economische mogelijkheden van het land. Prioriteit wordt toegekend aan de productie van C3I-systemen, strategische waarschuwingssystemen, precisie-wapens en EOVS-systemen. In de militair-technische samenwerking met het buitenland wordt voorrang gegeven aan de samenwerking met de overige GOS-landen. Als doel daarvan wordt opgegeven het versterken van de militair-politieke positie van Rusland in de wereld en het verwerven van harde valuta-inkomsten door export van conventionele wapensystemen. De wapenexport mag echter volgens de doctrine niet in strijd zijn met internationale overeenkomsten noch bijdragen tot instabiliteit.

commentaar: Met de gestelde militair-technische prioriteiten worden eerder bekendgestelde beleidsdoelstellingen van de defensieleiding herhaald. In de praktijk zal de doctrine naar verwachting weinig gevolgen hebben voor lopende militaire (productie) programma's en vooral al bestaande defensieplannen (zoals voor de modernisering van de strategisch-nucleaire bewapening en de formering van mobiele troepen) legitimeren. Het aangekondigde exportbeleid bevat geen nieuws.

CONCLUSIE/VOORUITZICHTEN

19. Rusland heeft nog voordat het land haar nationale veiligheidsbeleid heeft vast te leggen een militaire doctrine gekregen. In de doctrine wordt gesteld dat de militaire veiligheid van Rusland primair afhangt van succesvolle politieke en economische hervormingen en van de relaties met het buitenland, in het bijzonder de buurlanden en andere grootmachten. In het verleden werd door de USSR militaire veiligheid gezocht in een overmaat van militaire macht, zonder oog te

hebben voor de negatieve politieke en economische effecten van zo'n defensie-inspanning. Daarmee wordt onderstreept dat de Russische Federatie ook op het gebied van defensie breekt met het Sovjet verleden.

20. Op het strategische niveau zal de militaire veiligheid primair worden gegarandeerd door strategisch-nucleaire strijdkrachten waarbij gekozen is voor een afschrikkingsstrategie. Er wordt niet gestreefd naar pariteit met het Westen op het terrein van de conventionele strijdkrachten. De conventionele strijdkrachten hebben als belangrijkste taak de Russische Federatie te beschermen tegen de dreiging van «*locale en regionale oorlogen*», die als de grootste en nog steeds toenemende bedreiging voor de vrede en de stabiliteit worden gezien.

21. In de doctrine wordt het streven vastgelegd om een modern uitgeruste, flexibele en snel inzetbare krijgsmacht op te zetten, waarin het personeel adequaat wordt betaald. Dit is indicatief voor het feit dat ook de strijdkrachten hun plaats in de nieuwe Russische staat moeten bevechten. De discussies over de prioriteit, die aan de defensie-inspanning moet worden toegekend, zijn echter nog niet afgerond.

22. In de praktijk zal de doctrine tot weinig veranderingen leiden in het korte termijn defensiebeleid. Voor de lange termijn geeft de militaire doctrine slechts zeer algemene richtlijnen voor de ontwikkeling van de Russische krijgsmacht(delen). Zij biedt waarschijnlijk geen definitieve oplossing voor de binnen het Ministerie van Defensie bestaande meningsverschillen over de exacte invulling van het lange termijn defensiebeleid, temeer daar de militaire doctrine ook geen indicatie geeft over belangrijke zaken als de omvang van de defensie-inspanning die op veiligheidspolitieke gronden door de defensieleiding noodzakelijk en in economische termen verantwoord wordt geacht.

23. Verder ontbreekt in de doctrine, zoals gezegd, een veiligheidspolitieke basis. De nieuwe doctrine moet als niet meer dan een eerste aanzet tot een meer vastomlijnd Russische veiligheidsbeleid worden gezien. Besluitvorming hierover in Rusland zal nauw samenhangen met de besprekingen met de NAVO over een "strategisch partnerschap" tussen de Alliantie en de Russische Federatie, en het overleg in CVSE-kader over de recente Russische voorstellen, o.m. inzake het voorkomen en oplossen van conflicten in het CVSE-gebied.