

# Rysk militär doktrinutveckling sedan 1991

*Inträdeshandling i KKrVA avd VI den 5 oktober 2022  
av Jörgen Cederberg*

## Résumé

An analysis of the four Russian military doctrines adopted since 1991 illustrates the shift from a policy based on international cooperation to gradually leaning more towards cooperation with the CIS and CSTO countries. The tendency to define Russia as opposed to the West also becomes clear: the doctrine of 2000 expresses the view that Russia's interests have been ignored and that the West has sought solutions to international problems without Russia. The doctrine of 2010 paints the picture of a Russia opposed to a hostile surrounding world together with a few allies. The eight years past since the latest doctrine was adopted in 2014 have seen illegal annexation of Crimea, intervention in Syria and an all-out invasion of Ukraine, all of which will influence future military thinking. Some elements of next doctrine could be relying even more on CIS countries and China, a stronger emphasis on nuclear deterrence as well as a developed concept for non-nuclear deterrence. Regime stability will likely continue to play an important role under the current Russian leadership.

JAG VILL MED mitt anförande belysa hur Rysslands militärdoktrin har utvecklats under de senaste 30 åren och hur det doktrinära tänkandet har förändrats mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Jag kommer att fokusera på fyra områden: hur hotbilden beskrivs, uppgifter för de väpnade styrkorna och hur begreppet partner utvecklas; slutligen vill jag ägna kärnvapenaspekten särskild uppmärksamhet.

Ryssland har sedan Sovjetunionens upplösning antagit fyra militärdoktriner: 1993<sup>1</sup>, 2000<sup>2</sup>, 2010<sup>3</sup> och 2014<sup>4</sup>.

## Händelseutvecklingen

När 1993 års doktrin antogs var de politiska omständigheterna i och omkring Ryssland ganska kaotiska med ett flertal konflikter

på det postsovjetiska territoriet (Georgien, Tadzjikistan, Armenien-Azerbajdzjan).

De båda Tjetjenienkrigen 1994–1996 och 1999–2000 visade att försvarsmakten inte var bemannad, utrustad eller övad för ett krig. Redan på 90-talet inleddes reformer för att skapa en försvarsmakt med färre förband men med högre beredskap, minska antalet kaderförband och övertaliga officerare, effektivisera personalförsörjningen genom kontraktsanställning och modernisera och utveckla materielen.

Den tekniska underlägsenheten var ett stort problem för den ryska försvarsmakten. Alltifrån Kuwaitkriget 1991 hade det varit klart att Ryssland låg långt efter väst i tekniskt hänseende, inte minst då det gällde fjärrstridsmedel och långräckviddig precisionsbekämpning. USA:s beslut att frånträ-

da ABM-avtalet 2002 bidrog till den ryska känslan av underlägsenhet eftersom det ansågs att uppbyggnaden av ett amerikanskt robotförsvar skulle minska USA:s sårbarhet för rysk andraslagsförmåga.

Militärdoktrinen år 2000 undertecknades av den då tjänsteförrättande presidenten Putin den 21 april. Det oerhört händelserika decennium som ligger mellan de två doktrinerna 2000 och 2010 tog Ryssland från 1990-talets mer samarbetsinriktade politik till den konfrontatoriska position mot väst som vi ser i dag. Relationen mellan Ryssland och väst präglades initialt av stor optimism, men var givetvis inte problemfri. Diskussionen om Natos utvidgning var en betydande stötesten, och Natos flygbombningar av Serbien våren 1999 fick Moskva att inta en avsevärt mer skeptisk hållning till alliansen. Under 2000-talets första årtionde försämrades den ryska inställningen till samarbete med väst ytterligare i kölvattnet av rosenrevolutionen i Georgien 2003 och den orangea revolutionen i Ukraina 2004.

2010 undertecknade president Dmitrij Medvedev Rysslands tredje militärdoktrin. I den förhållandevis korta tidsperiod som ligger mellan doktrinerna 2010 och 2014 har framförallt den arabiska våren gjort avtryck i det ryska säkerhetspolitiska tänkandet, eftersom den visade hur snabbt en regim utan folkligt stöd kan svepas bort. Internt i Ryssland bidrog de omfattande demonstrationerna under 2011–2012 till att skapa en rädsla hos den sittande regimen att även Ryssland kunde gå en liknande utveckling till mötes som Mellanöstern.

Med den illegala annekteringen av Krim och genom att Ryssland inledde en väpnad aggression mot östra Ukraina 2014 påbörjades den definitiva brytningen med det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet. Ryssland blev allt mer isolerat och slutet. I

december 2014 antogs den militärdoktrin som alltjämt gäller.

## Hotbild

1993 beskrivs den yttre hotbilden som territoriella anspråk på Ryska federationen, konflikthärdar nära dess gränser, internationell terrorism och användning av massförstörelsevapen. Utveckling av militära block och allianser till nackdel för Ryska federationens militära säkerhet beskrivs också som ett hot, dock utan att peka ut någon speciell allians.

Bland inre hot nämner doktrinen organiserad brottslighet, nationalistiska och separatistiska grupper samt försök att med våld omkullkasta det konstitutionella systemet. Doktrinen behandlar alltså såväl yttre som inre hot men slår fast att det största hotet mot fred och stabilitet är lokala krig och konflikter.

2000 är det ett annat hot som intar förstaplatsen, nämligen att den militärpolitiska situationen destabiliseras av försök att åsidosätta FN:s och OSSE:s roll för internationell säkerhet. Enligt doktrinen kommer det till uttryck bland annat genom användning av militärt våld för att genomföra ”humanitär intervention” utan mandat från FN. Det är en tydlig referens till bombningarna av Serbien våren 1999. I doktrinen 2000 nämns också informationspåverkan för första gången som ett hot mot Rysslands militära säkerhet.

2010 konstateras att det existerande säkerhetssystemet inte ger säkerhet på lika villkor för alla stater. Hotbildsbeskrivningen byggs nu upp i en indelning i militära faror och militära hot. En militär fara definieras som förhållanden som kan leda till att militära hot uppstår. Ett hot kan i sin tur leda till en militär konflikt. På första plats bland farorna hamnar Nato: att Natomedlemmars militära infrastruktur byggs upp allt när-

mare Rysslands gränser samt att alliansen utvidgas och ges en global roll. Det följs i uppräknings av inrättandet och utplaceringen av ett strategiskt robotförsvar (det vill säga det amerikanska). En fara är också strategiska icke-nukleära system med hög precision, sannolikt avses det amerikanska *Prompt Global Strike*-konceptet. Bland hoten nämns styrkeprojicering genom övningar i Rysslands grannstater ”i provokativt syfte”.

I 2014 års doktrin har skrivningen om Nato skärpts något genom att det nu inte längre talas om att Nato strävar efter att öka sin militära förmåga, utan i stället om att en sådan ökning de facto pågår. Robotförsvaret pekas fortfarande ut som en fara som sägs undergräva global stabilitet, liksom USA:s genomförande av *Prompt Global Strike*, som nu explicit nämns.

Till farorna har lagts privata militära företag som opererar i närheten av Rysslands gränser. Även användningen av informations- och kommunikationsteknologi för att hota ett lands suveränitet, politiska oberoende och territoriella integritet beskrivs som en fara. Dit hör också subversiv verksamhet från utländska specialtjänster. Bland inre faror nämns informationsoperationer, i första hand sådana som riktar sig mot unga, och som undergräver historiska och patriotiska traditioner i försvaret av fosterlandet.

## Partner

Doktrinerna 1993 och 2000 ger uttryck för en positiv syn på möjligheterna till internationellt samarbete. Det slås fast i båda doktrinerna att Ryska federationen ser alla stater vars politik inte är till förfång för Rysslands intressen och inte agerar i strid med FN-stadgan som partners.

2010 anges i stället att Ryssland bör stärka den kollektiva säkerheten inom CSTO. Organisationen för det kollektiva

säkerhetsavtalet (*Collective Security Treaty Organisation, CSTO*) omfattar Ryssland, Belarus, Armenien, Kazakstan, Kirgizistan och Tadzjikistan. Vidare bör Ryssland utveckla samverkan inom OSS, OSSE och SCO (*Shanghai Cooperation Organisation*). Den sistnämnda hade skapats 2001 som ett samarbetsorgan mellan Kina, Ryssland och fyra av de fem centralasiatiska staterna. Trots tonvikten på det postsovjjetiska området finns dock fortfarande målsättningen att utveckla samarbetet med EU och Nato kvar.

2014 tillkommer BRICS-länderna (det vill säga, förutom Ryssland, Brasilien, Indien, Kina och Sydafrika) som samarbetspartner, liksom de georgiska utbrytarrepublikerna Abchazien och Sydossetien. Fortfarande nämns OSSE som ett prioriterat samarbetsforum, och uppgiften att ha en dialog ”på lika villkor” om europeisk säkerhet med EU och Nato finns med.

Det bör noteras att det inte i någon doktrin nämns att partnerländer skulle kunna ha betydelse för Rysslands försvar.

## De väpnade styrkornas uppgifter

De väpnade styrkornas uppgifter beskrivs dels som konkreta åligganden, dels utifrån operationstyper och dels var dessa uppgifter ska utföras.

Beskrivningen 1993 fokuserar på konkreta uppgifter i fred och i händelse av aggression mot Ryska federationen. I fred ska de väpnade styrkorna bland annat:

- upprätthålla kärnvapenavskräckningen;
- vidmakthålla operativ förmåga;
- upprätthålla territoriell integritet;
- delta i fredsfrämjande insatser med FN-mandat.

Denna generiska beskrivning återkommer med smärre förändringar även i senare doktriner.

2000 års doktrin innehåller en systematisk beskrivning av de väpnade styrkornas uppgifter. Enda gången begreppet militär specialoperation nämns i doktrinerna är i denna ganska teoretiska genomgång. Det beskrivs där som en försvarsgrensgemensam operation i interna väpnade konflikter.

2010 finns inte längre något särskilt avsnitt om användande i interna väpnade konflikter, inte heller om deltagande i fredsbevarande insatser även om möjligheten som sådant nämns. Däremot sägs att de väpnade styrkorna kan användas för försvar av ryska medborgare utanför landets gränser och att Ryssland betraktar angrepp mot en av unionsstatens (Ryssland-Belarus) eller CSTO:s medlemmar som ett angrepp på respektive entitet.

2014 är beskrivningen i allt väsentligt densamma som 2010. En konkret uppgift har tillkommit, nämligen försvaret av Ryska federationens intressen i Arktis.

## Kärnvapen

Kärnvapen spelar en central roll i samtliga militärdoktriner. Det är ett återkommande moment att en nedgång i förvarningsförmågan och i förmågan i kärnvapenstyrkorna utgör ett allvarligt hot mot Rysslands militära säkerhet.

När kan då Ryssland använda kärnvapen? Sovjetunionen uttalade explicit att landet hade en *no first use policy* det vill säga att man bara skulle använda kärnvapen som svar på en kärnvapenattack.

1993 sägs att Ryssland inte ska använda kärnvapen mot en stat som är part till icke-spridningsavtalet NPT (*Non Proliferation Treaty*) och som inte själv har kärnvapen, såvida inte denna stat anfaller Ryssland i

allians med en kärnvapenstat. Egentligen finner jag därför inte att 1993 års doktrin på ett tydligt sätt redovisar hur Ryssland förhåller sig till principen om *no first use*.

2000 förtydligas skrivningen och doktrinen formulerar det som fortfarande utgör Rysslands kärnvapendoktrin, nämligen att Ryska federationen förbehåller sig rätten att använda kärnvapen som svar på ett anfall med kärnvapen eller andra massförstörelsevapen, eller som svar på ett storskaligt konventionellt anfall ”i situationer som är kritiska för Ryska federationens nationella säkerhet”. Nu råder det alltså inget tvivel om att Ryssland frångått principen om *no first use*. Med en formulering som man får förmoda är medvetet mycket vag utesluts inte kärnvapenanvändning som svar på ett konventionellt anfall. Den formuleringen har 2010 ändrats till det alltjämt gällande ”när själva statens existens är hotad”. Även det är givetvis en formulering som lämnar ett generöst tolkningsutrymme.

Kärnvapen är viktiga för Ryssland och avskräckning är traditionellt liktydigt med nukleär avskräckning, men 2010 finns en något undanskymd formulering att Ryssland avser använda högprecisionsvapen för strategisk avskräckning. Det preciseras alltså inte att det rör sig om kärnvapen och skulle kunna röra sig om konventionella dito. Samma formulering återkommer 2014.

I begreppsdelen i 2014 års doktrin anges också att avskräckning även kan vara icke-nukleär, vilken definieras som utrikespolitiska, militära och militärtekniska åtgärder som syftar till att förebygga aggression mot Ryska federationen med icke-nukleära medel. Tar man fasta på formuleringen om utrikespolitiska medel kan man alltså tala om ytterligare två ben: icke-nukleär militär avskräckning och icke-militär avskräckning. Det senare är dock mycket ofullständigt beskrivet.

Att använda kärnvapen för de-eskalering är däremot inget som det finns stöd för i doktrintexterna. Inte heller i det dokument om grunderna för Rysslands politik avseende kärnvapenavskräckning, vilket publicerades 2020, ges något stöd för att de-eskalering skulle vara en formell del av doktrinen.

## Sammanfattning

Min genomgång visar att det ryska doktrinära tänkandet genomgått en betydande förändring under de drygt 20 år som de fyra existerande doktrinerna spänner över.

I 1993 års doktrin – som jag väljer att kalla den optimistiska – betonas vikten av samarbete. De största hoten sägs komma från religiös, nationalistisk och etnisk separatism. Fokus ligger på interna hot och därmed på lokala och regionala konflikter i det postsovjjetiska rummet.

2000, som jag skulle vilja benämna den militärteoretiska doktrinen, gör sig en uppfattning gällande att Rysslands intressen har ignorerats och väst har försökt lösa internationella problem utan Rysslands medverkan. Ryssland drar slutsatser av sin konventionella underlägsenhet och frångår principen om no first use för kärnvapen.

2010, som vi kan kalla den skeptiskt utrikespolitiska doktrinen, blir bilden av ett Ryssland som med ett fåtal allierade står i motsats till en fientlig omvärld än tydligare. Det yttre hotet ses inte längre som en teoretisk möjlighet utan en realitet. Lokala väpnade konflikter och fredsfrämjande insatser blir mindre viktiga för försvarsmakten medan mellanstatliga konflikter blir den dimensionerande uppgiften. Försvarsmakten får användas för att försvara ryska medborgare ”mot anfall” även utanför Rysslands gränser. Kärnvapendoktrinen når sin nuvarande utformning. Långräckviddig preci-

sionsbekämpning blir en del av avskräckningspolitiken.

2014 slutligen, som jag väljer att kalla den aggressivt utrikespolitiska doktrinen, innehåller relativt få förändringar. Kina befästs som en partner. Det blir tydligt att ett hot mot regimen i stor utsträckning emanerar från subversiv verksamhet från specialtjänster och privata militära företag som har som målsättning att forma och vilseleda medborgarnas uppfattning i syfte att undergräva det ryska politiska systemet. Regimstabiliteten framstår än tydligare som en avgörande faktor i säkerhetspolitiken.

## Utvecklingen efter 2014 – nästa militärdoktrin

Det har gått snart åtta år sedan den senaste doktrinen antogs. Utkast till en ny militärdoktrin lär ha tagits fram under hösten 2021, men ännu har ingen färdig doktrin presenterats. Jag vill avsluta mitt anförande med några tankar kring vad en ny doktrin kan innehålla:

Ryssland har bedrivit ett krig i östra Ukraina sedan 2014, och hur det förlöper kommer med största sannolikhet att ha stort inflytande på nästa doktrin. Man har också erfarenheter från Syrien som kommer att omsättas i nästa doktrin.

För det första: Utvecklingen har visat hur Ryssland i allt högre grad orienterar sig mot OSS- och CSTO-länder och bort från väst när det gäller samarbetspartner. Det kommer rimligen att återspeglas i nästa doktrin. Nato och EU nämns fortfarande som dialogpartner 2014 men kommer knappast att göra det i nästa doktrin. Att de georgiska utbrytarrepublikerna Abchazien och Sydossetien nämns som partner 2014 kan följas av fler exempel. Ryska ”erkännanden” av ukrainska regioner pekar på att det är ett verktyg som Moskva finner användbart.

Kina, som finns på listan över partnerländer sedan 2010, befäster sannolikt sin ställning. Kina har deltagit i övningar i Östersjön och kinesiskt deltagande i den strategiska övningen Öst (*Vostok*), som genomförs i Fjärran österns militärområde vart fjärde år, är rutinmässigt återkommande.

Självfallet kommer svenskt och finskt Natomedlemskap att vara ett viktigt ingångsvärde i den ryska analysen av säkerhetssituationen i Östersjöområdet. Kanske är detta sakförhållande det enda som spelar någon strategisk roll för Ryssland i förhållande till Sverige.

För det andra: Den teknologiska underlägsenheten har som jag sade inledningsvis länge varit ett stort problem för Ryssland.

En viktig milsten ur ryskt perspektiv passerades när den ryska marinen den 7 oktober 2015 (på president Putins födelsedag) besköt mål i Syrien med kryssningsrobotar från fartyg i Kaspiska havet. Ryssland visade då att man har en förmåga som åtminstone befinner sig på samma nivå som USA:s 1991.

Det är rimligt att anta att nästa doktrin på ett tydligare sätt markerar hur Ryssland ska kunna använda förmågan att på långa avstånd och med hög precision utöva avskräckning. För det talar att de senaste två doktrinerna ägnat den amerikanska förmågan särskild uppmärksamhet. De nya vapensystem som president Putin presenterade den 1 mars 2018 omfattar såväl system som har konventionell som nukleär förmåga. Därigenom kan Ryssland peka på en konkret militärteknisk grund för en konventionell avskräckningsförmåga.

För det tredje: Kriget i Ukraina går dåligt för Ryssland, trots omfattande materiell förnyelse och intensiv övningsverksamhet de senaste 10–15 åren. Varför det är så ligger utanför ramen för mitt anförande, men det verkar troligt att konventionella motgångar i ett läge där Ryssland definierar sig bort

från väst kommer att generera ett starkare fokus på kärnvapen.

2000 i ett läge av konventionell underlägsenhet frångick Ryssland principen om no first use. 2022 och efter ett konventionellt nederlag kan Ryssland komma att utsträcka avskräckningsprincipen även till den intressesfär som Moskva gör anspråk på. Det vore ett stort steg att ta, men är, om man väger in förskjutningen av vilka som är Rysslands viktigaste samarbetsländer, inte otänkbart.

Det är däremot inte säkert att en ny militärdoktrin tillför ytterligare tydlighet i fråga om när Ryssland anser att det finns grund för kärnvapenanvändning. Snarare ger de senaste årens yviga retorik anledning att tro att den medvetna vagheten syftar till att skapa en osäkerhet och ge en avskräckningseffekt i sig.

För det fjärde och slutligen: Det sägs ofta att dagens motsättningar mellan Ryssland och väst saknar det ideologiska element som fanns under det kalla kriget. Det är förvisso sant om man med det menar att dagens Ryssland saknar ideologi. Samtidigt har vi sett hur den ryska regimen överlevnad framstår som det kanske allt överskuggande målet. Det finns också en framväxande dimension i doktrintänkandet, där hotet mot regimen från subversion, kupp försök och färgrevolutioner får en framträdande plats. Det kommer bland annat till uttryck genom att det ryska auktoritära systemet ställs mot det liberala demokratiska västliga och de ryska stormaktssträvandena mot det som beskrivs som USA:s alltför dominerande roll i världspolitiken. Värdegemenskapen med Kina med flera stater ska i det avseendet inte underskattas. Om man ser till det senaste decenniets utveckling tycker jag ändå att man kan tala om ett ideologiskt element. Det kan alltså komma att bli ytterligare skärpta skrivningar om väst. Den

nya säkerhetsstrategi som publicerades sommaren 2021 pekar också i den riktningen.

Mer avgörande än någon annan faktor är dock hur den ryska regimen ser ut när nästa doktrin antas. Därmed kan man också säga att den ryska föreställningen om betydelsen av regimstabilitet har bekräftats.

Författaren är ämnesråd vid Försvarsdepartementet. Han är ledamot av KKrVA.

## Noter

1. 1993 års doktrin publicerades inte officiellt i sin helhet. Jag har utgått från den version som återgavs i Försvarsministeriets tidning *Krasnaja Zvezda*. "Osnovnye Polozhenija voennoj doktriny Rossijskoj Federatsii" (Grunddragen i Ryska federationens militärdoktrin), *Krasnaja Zvezda*, nr 267, 1993-11-19.
2. Ryska federationens militärdoktrin 2000, [http://armyus.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=52&Itemid=1480](http://armyus.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=1480), (2021-08-04).
3. Ryska federationens militärdoktrin 2010, <http://www.kremlin.ru/supplement/461>, (2021-10-19).
4. Ryska federationens militärdoktrin 2014, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>, (2021-10-22).