

Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?

Tor Bukkvoll, Sigurd Glærum, Iver Johansen og Jan H. Pay

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

5. februar 2009

FFI-rapport 2009/00268

1111

P: ISBN 978-82-464-1545-1

E: ISBN 978-82-464-1546-8

Emneord

Georgia

Russland

Forsvarsplanlegging

Scenarier

Godkjent av

Sigurd Glærum

Prosjektleder

Espen Skjelland

Forskningsjef

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

Sammendrag

Krigen i Georgia viser at Russland er villig til å bruke makt mot et naboland når forholdene ligger til rette for det. Den viser at Russland er i stand til å gjennomføre effektive operasjoner med høy intensitet, men også at landet har betydelige utfordringer, spesielt med hensyn til å gjennomføre effektive fellesoperasjoner og luftoperasjoner.

Selv om Russland har vist vilje og evne til bruk av makt mot et naboland, skal det mye til for at noe liknende skal skje i forholdet mellom Norge og Russland. Så lenge NATO består som en troverdig sikkerhetsgarantist, er et russisk militært angrep på norsk territorium bortimot utelukket. På lengre sikt kan det imidlertid ikke utelukkes at interessekonfliktene mellom Norge og Russland vil bli større samtidig som samholdet i NATO blir svakere. Langtidsplanleggingen i Forsvaret bør derfor ikke se bort fra scenarier av denne typen, ettersom slike endringer kan skje fortere enn tiden det tar å endre Forsvarets struktur og innretning.

Tidligere analyser ved FFI viser at det er grunn til å gjøre seg visse bekymringer med hensyn til det norske forsvarsets evner i en situasjon som likner på det som skjedde i Georgia. Den planlagte nedtrappingen av luftvernet samt Hærens begrensede størrelse er spesielt problematisk i så måte. Forsvarets beredskapsprofil vil også kunne være utilstrekkelig i forhold til de korte tidslinjene et slikt scenario innebærer. Et slikt scenario er ikke sannsynlig, men kan heller ikke avskrives helt.

English summary

The war in Georgia shows that Russia is willing to use force against a neighbouring country when conditions for such actions are favourable. It demonstrates that Russia is capable of effective high intensity operations, but also that it faces some major challenges, in particular with regard to jointness and effective air operations.

Even though Russia, for the first time since the Cold War, has gone to war against a neighbour, there is little to suggest that something similar could happen between Russia and Norway. As long as NATO retains a credible collective defence, a Russian military assault on Norway would be highly unlikely. In the longer term, however, we cannot disregard the possibility that bilateral disagreements between Norway and Russia can escalate and that NATO's cohesion may deteriorate. Norwegian long term planning should therefore include the consideration of such scenarios since political changes like these may occur on much shorter time scales than the time it takes to fundamentally change military capabilities and force structures.

Previous analyses at FFI show that there are reasons for concern with regard to Norwegian defence capabilities if faced with a situation similar to what happened in Georgia. The planned reduction in ground based air defence as well as the limited size of the Army is especially problematic in this regard. The readiness profile of the Armed Forces is also less than satisfactory compared with the short timelines of such scenarios.

Innhold

	Forord	6
1	Innledning	7
2	Sterke og svake sider ved den russiske krigføringen	8
2.1	Bakkeoperasjonene i Sør-Ossetia	8
2.2	Luftkrigen	10
2.3	Fellesoperasjoner	11
2.4	Oppsummering	12
3	Må vi revurdere vårt forhold til Russland etter Georgia-krigen?	13
3.1	Georgia	13
3.2	Norge	15
3.3	Vurdering	16
3.3.1	Eksistens av akutt konflikt	17
3.3.2	Sannsynlighet for militær suksess	17
3.3.3	Intern legitimitet	18
3.4	Er russisk bruk av makt mot Norge et mulig scenario?	18
3.4.1	Akutt konflikt	18
3.4.2	Sannsynlighet for militær suksess	18
3.4.3	Intern legitimitet	19
3.5	Konklusjon	19
4	Mulige konsekvenser for Norges forsvar	19
4.1	Sammenlikning av partene i Georgia-krigen	20
4.2	Overføring til norske forhold	21
4.2.1	Luftvern	21
4.2.2	Hærstyrker	21
4.2.3	Beredskap	22
5	Konklusjon	22
	Forkortelser	24
	Referanser	25

Forord

Denne rapporten er skrevet med den hensikt å oppsummere noen av erfaringene fra krigen i Georgia i august 2008. Krigens gang vil bli oppsummert i grove trekk, med henblikk på både de militære operasjonene på russisk og georgisk side samt det strategiske og sikkerhetspolitiske bakteppet for konflikten. Formålet er å undersøke om lærdommene derfra har noen overføringsverdi til norske forhold: Hvorfor ble det krig mellom Russland og Georgia og hva er muligheten for at noe tilsvarende skal kunne skje mellom Russland og Norge? Avslutningsvis diskuterer vi hva krigen kan si oss om hva slags utfordringer det norske forsvar kan møte i en slik type konflikt. Er den planlagte norske styrkestrukturen i stand til å håndtere dette eller er det operative erfaringer fra Georgia-krigen som tilsier at de norske langtidsplanene bør revurderes?

Denne rapporten er skrevet i et samarbeid mellom FFI-prosjektene 1114 – ”Russisk forsvarsutvikling frem mot år 2020” og 1111 – ”Støtte til Forsvarets langtidsplanlegging” (SIMFOR II). De ulike forfatterne representerer sikkerhetspolitiske, operasjonsanalytiske og militære fagområder.

1 Innledning

Femdagerskrigen mellom Georgia og Russland 7. til 12. august 2008 utgjør et veiskille i relasjonene mellom Russland og de andre tidligere sovjetrepublikkene. Det er første gang siden Sovjetunionens oppløsning at Russland har invadert et naboland for å oppnå politiske målsettinger.

I ettertid har det blitt diskutert heftig om denne krigen måtte komme eller ikke. Særlig mange av dem som fulgte utviklingen på bakken i Sør-Ossetia i månedene før krigen hevder at den ikke var til å unngå. De mener de ropte advarsler som ikke ble hørt. Videre tydet også militærøvelsene i Nordkaukasus militærdistrikt forut for krigen på at man på russisk side gjorde seg klar til handling. Allikevel er det mange som hevder at den hendelsen som utløste krigen, georgiernes artilleriangrep på Tskhinvali, ikke nødvendigvis var et resultat av langsiktig planlegging i Tbilisi, og at det kom overraskende på russerne.

Uansett om denne krigen var mer eller mindre uunngåelig, eller om den var et resultat av at en politisk/militær eskalering som kom ut av kontroll, så synes det klart at den ikke var noen tilfeldighet. Den var i stedet et resultat av en rekke spesifikke politiske forutsetninger. Vi vil innledningsvis i denne rapporten kort drøfte de forutsetningene vi ser som de viktigste fordi vi tror dette er relevant i forhold til den etterfølgende diskusjon av den eventuelle ”overføringsverdien” til våre nærområder.

Vi tror de følgende fire forutsetningene var *nødvendige* for at denne krigen skulle finne sted.

For det første oppfatter Russland Georgia som en del av sin ”legitime” interessesfære. Det er selvfølgelig ikke offisiell Kreml-politikk å si det på denne måten, men få er i tvil om at den russiske ledelsen tenker slik. Dette betyr at Russland nok ser for seg at landet hadde og har ”en større rett” til bruk av militære virkemidler overfor Georgia enn de mener å ha overfor de fleste andre stater.

For det andre kom krigen etter en lang periode med økende spenning og episoder av ”brinkmanship”. ”Brinkmanship” kan defineres som ”a method of behaviour, especially in politics, in which you deliberately get into dangerous situations which could result in disaster but which could also bring success”. Særlig ble denne typen adferd tydelig fra begge parter etter at Mikhail Saakasjvili kom til makten som et resultat av den georgiske Roserevolusjonen i 2004. Slik sett var ikke krigen plutselig, men heller kulminasjonen av en eskalerende konflikt.

For det tredje tviler vi på at Russland ville ha tatt de skrittene landet gjorde om det ikke hadde vært for at russiske statsborgere ble utsatt for angrep. Nå var det Russland selv som hadde gitt statsborgerskap til innbyggere på en annen stats territorium, men ikke desto mindre var disse russiske statsborgere, og hadde derfor, slik russiske myndigheter så det, krav på Russlands beskyttelse. Dette gjaldt selvfølgelig også de russiske fredsbevarende styrkene i Sør-Ossetia. Vi

tror derfor at forsvar av russiske borgere var avgjørende for at Russland invaderte i dette tilfellet, men det betyr ikke at dette i framtiden trenger å være den eneste årsak til russisk militærbruk mot andre stater. Man kan godt tenke seg at andre politiske målsettinger i andre sammenhenger kan bli av like avgjørende verdi som forsvar av egne borgere.

For det fjerde kunne de russiske beslutningstagerne være rimelig sikre på seier. Georgia hadde på grunn av sine begrensede militære kapabiliteter og manglende alliansetilknytning lite å avskrekke Russland med. Til tross for at det nok var en del frykt i den russiske politiske ledelsen for at den amerikanske treningen og delvis utrustningen av det georgiske forsvaret skulle vise seg å være effektiv mot de russiske styrkene, så er det sannsynlig at man hadde stor tro på seier.

Ingen vet i hvor stor grad denne krigen vil få føringer for russiske vurderinger om bruk av militærmakt i andre internasjonale konflikter, men det er ikke usannsynlig at den i det minste har senket terskelen. Slik Kreml antakelig ser det oppnådde man mye til en etter forholdene akseptabel pris.

2 Sterke og svake sider ved den russiske krigføringen

Den russiske ledelsen ser i ettertid på dette som en vellykket kampanje og som en demonstrasjon av at Russland er i ferd med å stable seg på beina igjen også når det gjelder den konvensjonelle militære evnen [1]. Dette synspunktet deles også til en viss grad av mange uavhengige militærobservatører. Samtidig har debatten innenriks i Russland i etterkant av krigen frembrakt et mer nyansert bilde. Også den russiske militære ledelsen har innrømmet at ikke alt gikk som det skulle og lovet at erfaringene fra krigen vil føre til endringer [2].

2.1 Bakkeoperasjonene i Sør-Ossetia

Sett fra den russiske militærledelsens side var nok bakkeoperasjonene i Sør-Ossetia og inn i Georgia den mest vellykkede delen av militærkampanjen. Det nøyaktige antallet stridende på hver side er fremdeles uklart, men det ser ikke ut til å ha vært noe overveldende russisk overtak på dette området. Forskjellige estimater ligger på rundt 25 000 soldater på georgisk side og 30 000 soldater på russisk side; her er ca. 3000 sør-ossetere og ca. 9000 abkhazere innberegnet på russisk side [3]. Noe av utstyret til de russiske styrkene var av samme kvalitet som det de georgiske styrkene hadde, og noe var dårligere, men Russland hadde mye mer av det meste og også mulighet til å bringe inn enda mer. I tillegg ser det ut til at russerne hadde en klart bedre evne til å lede og koordinere større operasjoner enn det georgierne hadde. Spesielt kan det virke som om koordineringen mellom artilleri og infanteri har fungert godt på russisk side [4].

Russland synes dermed å ha demonstrert at evnen til å gjennomføre store og forholdsvis kompliserte operasjoner overlevde de harde 1990-åra. Det er nok også slik at denne evnen var forholdsvis avgjørende for utfallet av konflikten. Ifølge amerikanske militære som hadde deltatt i treningen av det georgiske forsvaret, hadde denne treningen hatt en ”bottom-up” karakter. Det vil si at de georgiske styrkene var godt trent på taktisk nivå, men at bare begrenset trening hadde

funnet sted på operasjonelt nivå. Spesielt var det slik at georgierne hadde få offiserer med utdanning og trening for kommando på det operasjonelle nivået [5]. Dette synkende profesjonalitetsnivået fra bunnen og oppover blir også bekreftet i presserapporter om krigføringen. Disse forteller om georgiske soldater som kjempet profesjonelt, men innenfor en gradvis mer og mer kaotisk organisasjon [6]. Det samme var ikke tilfelle for de russiske styrkene.

Det er imidlertid ingen grunn til å ta dette forholdsvis vellykkede bildet av den russiske krigføringen til inntekt for det synet at profesjonaliseringen av det russiske forsvaret har vært en suksess.

For det første har det blitt hevdet at det meste av kamphandlingene fra russisk side ble utført av Luftlandestyrkene og spesialstyrker (spetsnaz), og ikke av de profesjonaliserte hæravdelingene [7]. Hvis dette er riktig, kan operasjonen like godt sees på som et tegn på at de profesjonaliserte hæravdelingene fremdeles ikke er særlig gode, og at militærledelsen derfor var forsiktig med å bruke dem. En russisk kommentator har hevdet at bruken av luftlandestyrker og spesialstyrker i denne operasjonen var som å slå inn spiker med et dyrt mikroskop i stedet for med en hammer som er det man normalt vil bruke [7]. At det er grunn til å tvile på kvaliteten til de forholdsvis nylig profesjonaliserte avdelingene, er ikke noe nytt. Til og med sjefen for de russiske landstridskreftene, general Vladimir Boldyrev, erkjente i september 2008 at mange av disse avdelingene knapt var særlig bedre trent enn vernepliktige [8]. Mangler ved de regulære profesjonelle avdelingene trenger imidlertid ikke å være den eneste grunnen til at luftlandestyrkene ble mye brukt i rollen som regulært infanteri. En annen grunn kan være at det ble sett på som for risikabelt å luftlandsette dem bak georgiernes linjer fordi Russland viste seg ute av stand til å undertrykke det georgiske luftvernet. Det kan i tillegg nevnes at Russland også i denne konflikten brukte vernepliktige i stridende stillinger. Dette er i strid med offisielle retningslinjer, og det ble benektet av den russiske militærledelsen inntil ugjendrivelige bevis ble fremlagt av journalister og pårørende. Vi kjenner ikke omfanget av bruken av vernepliktige, men i følge Generalstaben dreide det seg om "et ubetydelig antall" [9].

For det andre er det usikkert hvor mye stridskontakt det egentlig var mellom russiske og georgiske bakkestyrker. Krigens korte varighet gjør at antallet trefninger på bakken antakelig var forholdsvis begrenset. En russisk kilde hevder at dette i all hovedsak var en krig ført med artilleri og luftstyrker [10]. Dette inkluderte antakelig blant annet avfiring av minst 15 SS-21 *Tochka* (70-120 km.) ballistiske kortdistanseraketter [11]. Georgierne har også hevdet at de ble beskyttet med *Tochkas* arvtager *Iskander* (SS-26). Dette er ikke bekreftet av andre kilder, men *Jane's Missiles and Rockets* meldte i mai 2007 at *Iskander* var i ferd med å bli tilført nettopp Nordkaukasus militærdistrikt [12].

For det tredje ville de russiske styrkene antakelig kunne ha kjempet enda bedre om de hadde hatt større mulighet til å bruke helikoptre for deployering til og redeployering innenfor krigsteateret. Russiske kilder hevder at dette bare i veldig liten grad skjedde [13]. De helikoptrene som hæren tidligere rådde over, ble overført til luftforsvaret i desember 2003. Ifølge russiske helikopterpiloter hadde luftforsvaret mer enn nok med å gjennomføre luftkampanjen og derfor lite

tid til å planlegge helikopteroperasjoner til støtte for bakkestyrkene [14]. I tillegg gjorde selvfølgelig georgiernes luftvern og MANPADS slike operasjoner farlige. Russiske helikoptre er ikke særlig godt beskyttet mot MANPADS. Mangelen på helikopterstøtte betydde også at de russiske stridsvognene ikke kunne regne med hjelp fra helikoptre til overvåkning og beskyttelse på samme måte som man kan i mange andre lands militære styrker.

For det fjerde kan også det faktum at den russiske operasjonslederen i Sør-Ossetia, general Khruliev, havnet i et bakholdsangrep, bli sett på som en svakhet. Khruliev selv ble skadet, og bare fem av de tretti kjøretøyene i hans kolonne var i stand til å fortsette etter at angrepet var over. Generalen måtte låne en tilstedeværende journalists mobiltelefon for å tilkalle flystøtte.

For det femte har det kommet rapporter om at det samme problemet med etterforsyning av ammunisjon som man hadde i Tsjetsjenia, også gjentok seg i denne konflikten [15]. En russisk stridsvognskommandør forklarte seg på denne måten til avisen *Moskovskii Komsomolets* om hvordan to russiske stridsvogner ble ødelagt under en trefning i landsbyen Zemo-Nikozi: "Vi gikk simpelthen tom for ammunisjon, og de omringet oss med granatkastere" [16].

2.2 Luftkrigen

Den russiske luftkampanjen, og spesielt problemene med å nedkjempe georgisk luftvern, var antakelig den minst vellykkede delen av den russiske krigsinnsatsen. Offisielt har Russland innrømmet å ha mistet fire Su-25 kampfly og ett Tu-22M mellomdistanse bombefly. I den russiske debatten om krigføringen antas det imidlertid ofte at man minst mistet åtte Su-25 [17].

Ved starten av krigen hadde Russland ca. 14 ganger så mange fly i området som det Georgia hadde. Selv om det er liten tvil om at russisk luftnerverdomme var avgjørende for at Russland vant, så er luftkampanjen samtidig den mest kritiserte delen av krigføringen. Dette skyldes både den manglende evnen til å undertrykke georgisk luftvern og manglende vilje og/eller evne til å støtte bakkestyrkene (jfr. kap. 2). Selv om det georgiske luftvernet til slutt ble nedkjempet, så var det til stort hinder for russerne gjennom mer eller mindre hele konflikten. Når luftvernet til slutt ble satt ut av spill, så var dette av russiske bakkestyrker og ikke av raketter fra fly.

Det diskuteres i den russiske debatten hvor sterkt det georgiske luftvernet faktisk var. Noen avfeier dette som smått og lite sofistisert og er derfor desto mer indignert over at man hadde slike problemer med å undertrykke det. Andre mener luftvernet var ganske sterkt, først og fremst på grunn av tilførsler fra Ukraina før krigen [7]. Det synes imidlertid ikke å være noen tvil om at de russiskbygde systemene *Osa* og *Buk*, solgt fra Ukraina til Georgia, hadde en god effekt mot de russiske flyene. Det ser videre ut til at de russiske flyene ikke var utstyrt med anti-radar missiler. Dette er overraskende siden den russiske våpenindustrien produserer slike missiler. Hvorfor de ikke ble brukt, er fremdeles uklart, men en kilde hevder at de ikke er kjøpt inn på flere år på grunn av sine høye kostnader [18]. I tillegg kan manglende russisk kapasitet for elektronisk krigføring (EK) også være med på å forklare hvorfor det georgiske luftvernet overlevde så lenge.

Her bør det imidlertid legges til at nedkjemping av luftvern ikke er noen lett oppgave, heller ikke om man har både sofistikerte anti-radar missiler, gode kapabiliteter for EK og godt trente piloter. Georgierne gjorde naturlig nok det samme som serberne gjorde under bombingene i 1999, de slo systemene av og på for å gjøre dem vanskeligere å lokalisere [19]. I Kosovo-kampanjen var 35 % av all luftinnsats rettet mot å ta ut luftvern [20].

Tidligere nestkommanderende for de russiske styrkene i Transkaukasus, general Jurij Nekatsjev, forklarer den svake innsatsen mot georgisk luftvern med at de russiske pilotene er for dårlig trent. Ifølge Nekatsjev kan ikke ”en pilot som bare har 40 i stedet for de foreskrevne 200 flytimene bli noen eliteflyger, og hvis du ikke er en eliteflyger, blir du skutt ned” [21]. Det ser også ut til å være slik at forholdsvis gammeldagse Su-25 fly har utgjort størsteparten av flystyrken. Disse fungerer ikke godt i dårlig vær og har meget begrensede evner til å operere på nattestid [14].

Den russiske bruken av Tu-22M mellomdistanse bombefly er et av de mer underlige aspektene ved kampanjen. Den offisielle russiske forklaringen er at dette flyet utførte overvåkningsoppdrag i stor høyde, og at det ble skutt ned av S-200 langdistanseluftvern som georgierne hadde kjøpt fra Ukraina. I følge direktøren for det ukrainske statlige våpeneksportselskapet *Ukrspetsekспорт*, Sergei Bondarchuk, besto imidlertid den ukrainske eksporten av luftforsvarssystemer til Georgia kun av systemene *Buk* (mellomdistanse) og *Osa* (kortdistanse), og hvis det var slik at flyet bare drev med overvåkning ville det ha flydd for høyt for disse systemene [22]. Uavhengige russiske eksperter tror imidlertid at flyet på grunn av sin evne til å bære opp mot 20 ganger mer våpen enn jagerflyene i stedet ble brukt til å bombe [23]. Dette ville ha vært en rasjonell bruk av flyet hvis det georgiske luftvernet hadde vært satt ut av spill, men det var som nevnt ikke tilfelle.

2.3 Fellesoperasjoner

I tidlige vestlige ekspertuttalelser i etterkant av krigen ble kampanjen omtalt som et gjennombrudd for russiske fellesoperasjoner (*jointness*) [24]. Dette står i skarp kontrast til det som kommer fram i den interne russiske debatten. Diskrepansen kan skyldes at de vestlige kommentatorene antok god evne til fellesoperasjoner fordi alle de tre forsvarsgrenene var i aksjon samtidig. De fleste russiske eksperter fremhever imidlertid en nesten total mangel på evne til fellesoperasjoner og ser den manglende koordineringen mellom flystyrker og bakkestyrker som et særlig grelt eksempel på dette. Fokuset på fellesoperasjoner er ennå ikke et aksiom i russisk militær tenkning i samme grad som det er i vest. I den foreliggende konflikten skyldtes nok imidlertid mangelen på flystøtte for bakkeoperasjonene minst like mye mangel på trening og teknologi som motstand mot ideen om fellesoperasjoner som sådan.

To aspekter ved den russiske krigføringen som har fått en del oppmerksomhet, men som sannsynligvis bare hadde begrenset betydning for utfallet av konflikten, var marineoperasjonene utenfor Georgias Svartehavskyst og ”cyber”-angrepene mot offisielle georgiske hjemmesider. Totalt deltok 11 marinefartøyer fra den russiske Svartehavsflåten i operasjonen [25]. De landsatte marineinfanteri i en amfibieoperasjon på den abkhaziske delen av den georgiske Svartehavskysten, og de senket en georgisk missiltorpedobåt. Hovedformålet med operasjonen ser imidlertid ut til å ha vært en marineblokkade av Georgia, noe som ville kunne ha fått større

betydning om konflikten hadde vart lenger. På samme måte er det heller ingen grunn til å tro at ”cyber”-kampanjen hadde noen nevneverdig effekt på den georgiske krigføringen. Flere av den georgiske regjeringens nettsteder ble lammet, men ellers er det ikke meldt om omfattende skader som følge av denne kampanjen.

Til tross for den begrensede betydningen av disse operasjonene kan det allikevel være grunn til å merke seg at særlig amfibieoperasjonen styrker bildet av en militærorganisasjon med evne til å planlegge og utføre kompliserte operasjoner. En svensk studie av krigen som utkom kort tid etter at krigshandlingene var over, legger stor vekt på nettopp denne amfibieoperasjonen [26].

Det er videre ingen overraskelse at noen av de største russiske svakhetene var innenfor kommando og kontroll. Dette området er også offentlig erkjent i Russland som en stor svakhet. Både den politiske og militære ledelsen er klar over at forbedringer på dette området bl.a. krever satellittkapasitet, og det nasjonale satellittprogrammet GLONASS har de siste årene fått meget stor politisk oppmerksomhet. De mest optimistiske spådommene går ut på at systemet vil bli operativt en gang mellom 2009 og 2011.

En annen svakhet på dette området er mangelen på UAV-er. Russland produserer UAV-er, men den teknologiske utviklingen av dem fikk en lav prioritet på 1990-tallet. Dette skyldtes ikke bare at forsvarsbevilgningene var små, men også at de russiske militære selv viste liten interesse for denne kapasiteten. Det var få forsøk på å få integrert UAV-kapasitet i taktiske og operasjonelle doktriner. Ifølge russiske kilder ble det kun brukt én UAV på russisk side i konflikten. Dette var den taktiske UAV-en *Pchela* [14]. Mangelen på UAV-kapasitet var imidlertid noe av det første man tok tak i etter konflikten. Allerede tidlig i september ble det annonsert at det russiske forsvaret hadde bestilt en serie UAV-er av den nye *Tipchak* typen, også denne en taktisk UAV.

Mangelen på satellittnavigasjon og UAV-er gjorde også at det ble vanskelig å benytte de typene presisjonsvåpen som Russland faktisk har. For eksempel er det nå flere avdelinger som er utstyrt med det laserledede artillerimissilet *Krasnopol*. Dette krever imidlertid at noen eller noe oppdager målet og markerer det med en laserstråle. Ifølge en russisk ekspert er imidlertid de russiske spesialstyrkene som opererer bak fiendens linjer, ikke opplært til dette formålet, og når man heller ikke har UAV-er som alternativt kunne gjøre jobben, blir missilet svært vanskelig å benytte [27].

2.4 Oppsummering

Den russiske militære seieren var mer eller mindre forutbestemt på grunn av den store våpenmessige kvantitative overlegenheten, men dette reduserer ikke betydningen av at de russiske styrkene var organisert og kjempet bedre enn mange hadde trodd de ville. De svakhetene vi har påpekt her, skyldes i hovedsak organisasjonsmessige og teknologiske mangler og for enkelte kapasiteter mangel på trening. Russland produserer på mange områder avanserte våpen og systemer, men disse har fram til nå i hovedsak gått til eksport og bare i liten grad tilfalt egne styrker. I tillegg synes det å være et problem at selv der man har fått tilført moderne kapasiteter, så har innfasingen av disse i doktriner og trening ikke alltid fungert tilfredsstillende (*Krasnopol*).

Til tross for de offisielle russiske militære tapstallene på 64 døde og 323 sårede; fire Su-25; en Tu-22M; og et uidentifisert antall artillerienheter og stridskjøretøyer, så blir operasjonene i Georgia sett på som en suksess av både politiske og militære myndigheter [28]. Russland demonstrerte at en stor og i hovedsak sovjetisk organisert, trent og utstyrt styrke var i stand til å slå en mindre, delvis amerikansk utstyrt og trent styrke. Samtidig ble det avdekket såpass mange svakheter på russisk side at det ville være helt feil å konkludere med at utfallet på krigen var et resultat av en vellykket russisk militærreform.

Noen av de svakhetene som er påpekt i denne analysen, kan antakelig fjernes hovedsakelig ved hjelp av mer ressurser. For eksempel kan mer penger gi flere moderne jagerfly og flere antiradar-raketter. Industrien er allerede i stand til å produsere dem, selv om noen bedrifter innenfor den russiske våpenindustrien, slik som jagerflyprodusenten Sukhoi, nå har ordrekø. Andre typer utstyr, som moderne UAV-er og satellittbaserte kommando- og kontrollsystemer, vil det ta lengre tid å få tilført styrkene. Mye av teknologien er ennå ikke utviklet. Organisasjonsmessige og holdningsmessige endringer må også til hvis man skal bli bedre i stand til å utføre fellesoperasjoner. Som et siste punkt har denne analysen også vist at det fremdeles er knyttet stor tvil til kvaliteten på mye av det personellet som i de senere årene har tegnet kontrakt som profesjonelle. En avgjørende forutsetning for å oppnå betydelig forbedringer her er at mange nok er villige til å tegne ny kontrakt når den første utløper. Ifølge de russiske militæres egne sosiologiske undersøkelser var i 2008 bare 17 % av dem som var på sin første kontrakt, sikre på at de ønsket å fortsette [8].

3 Må vi revurdere vårt forhold til Russland etter Georgia-krigen?

Vi skal i det følgende se nærmere på de historiske og politiske betingelsene for Russlands bruk av militær makt i Georgia i august 2008. Deretter vil vi drøfte hva det er som skiller Russlands forhold til Norge fra Russlands forhold til Georgia. Den bakenforliggende problemstilling er selvsagt under hvilke strategiske betingelser det er mulig å se for seg russisk bruk av militær makt som et rasjonelt sikkerhetspolitisk virkemiddel. Denne problemstillingen kan spesifiseres i to retninger:

1. I hvilken grad finnes de samme betingelser som for Georgia, i Norges forhold til Russland?
2. Kan disse betingelser endres og danne grunnlag for russisk bruk av militær makt mot Norge?

3.1 Georgia

Etter oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 var Russland omgitt av en rekke svake stater. Flere av disse statene var preget av politisk oppløsning og etnisk uro, og de fleste hadde større eller mindre russiske minoriteter innenfor sine grenser. Sett fra Moskva utgjorde disse landene en kategori stater med en særegen politisk status. De var i de fleste tilfeller tett knyttet til Russland

økonomisk; de delte den samme infrastruktur som var bygd opp under sovjettiden; og de ble oppfattet å tilhøre en russiskdominert politisk og kulturell sfære.

Allerede fra slutten av 1992 begynte man i Moskva offisielt å omtale landene innenfor denne sfæren som ”Det nære utland”. Russlands politikk overfor disse landene tjente både strategiske og mer spesifikke interesser. På det strategiske området var det klart at dersom Russland skulle kunne sikre sine egne grenser, hevdet sitt krav på stormaktsstatus og utøve noen som helst global innflytelse, måtte landet opprettholde en interessesfære innenfor det post-sovjetiske rom. Den eneste form for fremmed innflytelse i dette området Russland kunne godta, var *russisk* innflytelse. Dette var den overordnede og generelle interesse bak russisk politikk overfor de tidligere sovjetrepublikkene.

I tillegg gjorde en serie mer spesifikke interesser seg gjeldende, men med større innbyrdes variasjoner. Dette var særlig knyttet til beskyttelse av økonomiske interesser og infrastruktur, kriminalitetsbekjempelse etc. Et helt sentralt tilleggsmotiv var beskyttelse av russiske minoriteter. Russisk statsidentitet er utpreget etnisk, og dette skaper forutsetninger for en sterk interesse i sikkerhet og velferd for russere utenfor Russlands egne grenser.

En særegen ”pakke” sikkerhetsutfordringer som gjenfinnes i mange av de post-sovjetiske republikkene, er knyttet til tre kategorier aktører: (i) en russisk eller russiskorientert minoritet som ønsker løsrivelse, (ii) staten, dvs. en tidligere sovjetrepublikk som minoriteten ønsker løsrivelse fra og (iii) Russland [29]. Et typisk mønster er at Russland intervenerer, enten på vegne av minoriteten, eller kommer med tilbud om å støtte myndighetene i den andre staten. Det siste har imidlertid en pris; det har ofte handlet om særretter for den russiske minoriteten og dermed fortsatt russisk innflytelse over den andre statens politikk.

Nettopp denne ”pakken” er relevant for både konflikten i Abkhasia og konflikten i Sør-Ossetia. I tilfellet Abkhasia har en abkhasisk minoritet siden begynnelsen av 1990-tallet i praksis operert uavhengig av myndighetene i Tbilisi og har fordrevet flertallet av de georgiske innbyggerne. Russlands rolle har vært dels å støtte de abkhasiske utbryterne, dels å garantere ro i utbrytterrepublikken i bytte mot militære baserettigheter og georgisk inntreden i Samveldet av uavhengige stater (SUS).¹

I tilfellet Sør-Ossetia ønsker osseterne sammenslutning med sine etniske ”brødre” innenfor Den russiske føderasjon. Også her stammer konflikten fra tiden omkring oppløsningen av Sovjetunionen, selv om den har røtter lenger tilbake i tid. Etableringen av Georgia som selvstendig stat førte til at provinsen Sør-Ossetia, som ligger sør for Kaukasusfjellene, ble en del den nye staten, mens den nordlige delen av Ossetia opprettholdt sin gamle status innenfor republikken Russland. Væpnede grupper, med støtte fra Russland, har hele tiden etter dette sørget for å hindre alle forsøk fra georgisk side på å hevde politisk og militær autoritet på sør-ossetisk område.

¹ Georgia ble medlem i 1993.

Georgia selv har i lange perioder etter 1991 vært preget av politisk kaos. Den såkalte Roserevolusjonen i 2003 førte til at den vestorienterte Mikhail Saakashvili ble president. Perioden etter 2003 har, i motsetning til tiden før, vært preget av økonomisk vekst, relativ politisk stabilitet og en sterk tilnærming til Vesten. Forholdet til USA har vært særlig nært. På det militære området har Georgia fått materiell og rådgivere, mens Georgia har bidratt med troppekontingenter til Irak. Georgia har – sammen med Ukraina – uttrykt klare ambisjoner om medlemskap i NATO. Under NATOs toppmøte i Bucuresti i april 2008 ble det gitt klare garantier for et fremtidig medlemskap i alliansen, men uten at det ble satt noen presis dato for forhandlinger.

Sett fra russisk side har Georgia fremstått som en amerikansk utpost innenfor Russlands tradisjonelle interessesfære. Den amerikanske innflytelsen i Georgia, og særlig tanken om medlemskap i NATO, er dermed i skarp konflikt med Russlands egne ambisjoner om å sikre at Georgia forblir innenfor Russlands innflytelsessfære. Sett fra Moskva kan Georgia bare tillates å operere selvstendig så lenge landet holder seg innenfor de rammene som gjelder for Russlands ”nære utland”. Fra russisk side er det viktig å sikre seg veto-makt bl.a. over saker som berører Georgias territoriale integritet og alliansepolitikk.

Oppsummeringsvis er Georgias forhold til Russland karakterisert av følgende faktorer:

- Fortid som del av et russisk imperium
- Felles grense med Russland
- Del av russisk interessesfære (Det nære utland)
- Intern politisk uro, minoriteter ønsker løsrivelse
- Bare delvis kontroll over eget territorium
- Militær asymmetri ift. Russland
- Søker, men har ikke oppnådd allianse- eller sikkerhetsgarantier (fra andre stater enn Russland)

3.2 Norge

Det er ikke intensjonen her å gjennomføre en omfattende analyse av Norges forhold til Russland. Hovedpunktene i dette forutsettes godt kjent, men noen enkeltelementer bør imidlertid fremheves.

Norge er for det første – som Georgia – nabostat med Russland og har omtrent samme folketall. Forholdet til Russland er dessuten preget av en sterk asymmetri på bortimot alle felter; økonomisk, demografisk, geografisk og militært. Denne asymmetrien har medført at Norge ikke ønsker en ”bilateralisering” av sitt forhold til Russland på det sikkerhetspolitiske området. På det politiske, økonomiske og kulturelle området har Norge imidlertid prøvd å styrke forbindelsene til Russland og finne konstruktive løsninger på utestående bilaterale spørsmål. Et eksempel i så måte er Gråsonavtalen fra 1978. Når det gjelder saker som berører sikkerhetspolitiske spørsmål har Norge i alle sammenhenger insistert på å behandle dette i en multinasjonal ramme hvor balansen mellom partene kan ivaretas på et mer overordnet nivå, og hvor Norge ikke risikerer å bli stående alene mot Russland. Dette har likevel ikke vært til hinder for en gradvis utvidelse av militær kontakt og samarbeid på det praktiske plan.

Den norske alliansepolitikken er det fremste virkemiddelet for å balansere Russland i våre områder. I en militær sammenheng vil aldri Norge kunne bli Russlands jevnbyrdige. Det er følgelig en vital interesse for Norge at NATO opprettholder en evne til å projisere militær makt i nord. Dette må oppfattes som en permanent interesse som langt på vei er uavhengig av periodiske variasjoner i de sikkerhetspolitiske konjunktorene.

Et annet aspekt ved det norsk-russiske forholdet er at det både rommer interessefellesskap og motstridende interesser. Dette gjelder særlig forvaltningen av naturressurser i havområdene – fisk, olje og gass. Norge og Russland har felles interesser i bl.a. en bærekraftig utnyttelse og markedsadgang for fiskeriene, og en miljømessig forsvarlig utvinning av olje- og gassressurser, men det er samtidig et potensial for konflikt knyttet til fordeling av rettigheter i, og kontroll over, hav- og sokkelområder i nord.

Norges suverenitet bestrides ikke av Russland. Imidlertid eksisterer det på to felter uløste spørsmål. Det første gjelder grenselinjen til sjøs hvor Norge og Russland hevder ulike prinsipper for hvordan den skal trekkes. Det andre er Svalbard hvor Russland i prinsippet anerkjenner norsk overhøyhet, men bestrider praktiseringen av denne.

3.3 Vurdering

Ovenstående gjennomgang viser at på en serie sentrale faktorer er Georgias forhold til Russland svært forskjellig fra Norges. Hovedpunktene er oppsummert i tabell 3.1.

	GEORGIA	NORGE
Historiske forbindelser	Har vært del av russisk/sovjetisk område siden 1801.	Ingen tidligere historie som del av Russland/Sovjetunionen
Russiske makt-persepsjoner	Del av russisk interessesfære ("Det nære utland"). Sterke økonomiske, politiske og kulturelle bånd til Russland.	Del av "Vesten" økonomisk, politisk, kulturelt. Lite utviklede tosidige forbindelser til Russland på det sikkerhetspolitiske området.
Geografisk nærhet	Felles grense med Russland	Felles grense med Russland
Indre-politisk situasjon	Intern politisk uro, minoriteter ønsker løsrivelse	Stabil innenrikspolitisk situasjon
Territoriell kontroll	Bare delvis kontroll over eget territorium	Territoriell kontroll er ikke utfordret
Allianse	Søker, men har ikke oppnådd allianse- eller sikkerhetsgarantier (fra andre stater enn Russland)	Forpliktende alliansegarantier (NATO). Operativt samvirke med NATO øves kontinuerlig.
Militær kapasitet	Liten (i forhold til Russland)	Liten (i forhold til Russland)
Interessekonflikt	Ja, knyttet til minoriteter og territoriell kontroll	Ja, primært ressurser og uavklarte grenser til sjøs

Tabell 3.1 Sammenligning av Georgia og Norge og forholdet til Russland

Oversikten viser to faktorer hvor det er sammenfallende verdier – *geografisk nærhet* og *militær kapasitet*.

Faktorene *historiske forbindelser, russiske maktpersepsjoner, indre-politiske faktorer, interessekonflikt* og ikke minst, *allianse-relasjoner* har helt andre verdier for Georgia enn for Norge. Et særtrekk er dessuten at konflikten mellom Georgia og Russland dreier seg om statens (dvs. Georgias) territoriale integritet og befolkningens sikkerhet, og er dermed fundamentalt *sikkerhetspolitisk*. Slike konflikter er svært vanskelige å løse nettopp fordi det har å gjøre med grunnverdier hvor det er nær sagt umulig å inngå kompromisser. Konflikten har derfor sterke innslag av "null-sum-spill", hvor det er svært vanskelig å identifisere noe potensial for felles nytte.

Norges konflikter med Russland er primært økonomiske og latente, og er derfor mer preget av "variabel-sum-spill" hvor det er lettere å tenke seg kompromisser. Dette har å gjøre med at sikkerhetspolitiske grunnverdier i liten grad er direkte berørt, samtidig som partene har klart å få til praktiske ordninger også der man er prinsipielt uenige, som f.eks. når det gjelder grenselinjen til sjøs. Det finnes altså et potensial for konflikt, men dette er latent så lenge ingen av partene har interesse i å bringe det opp på den politiske dagsorden.

De faktorene som er nevnt i tabellen kan utgjøre *disponerende betingelser* for militær maktbruk, men kan ikke forklare den. For å komme nærmere dette spørsmålet – og kunne svare på den andre problemstillingen nevnt innledningsvis – vil det være nødvendig også å ta hensyn til hva man kan anta har vært de *utløsende betingelser* for krigen.

Her er det vanskelig å kildebelegge hva som må ha vært grunnmotivene henholdsvis i Moskva og Tbilisi. Det er likefullt mulig å trekke noen mer generelle konklusjoner.

3.3.1 Eksistens av akutt konflikt

Konfliktene i Abkhasia og Sør-Ossetia har pågått i flere år, men gikk sommeren 2008 inn i en akutt fase. Dette kan ha skyldtes en kombinasjon av russiske provokasjoner, militær aktivitet fra separatistenes side og "brinkmanship" fra Georgias side. Forutsetningene for det siste kan ha hatt å gjøre med urealistiske forventninger om vestlig politisk og militær støtte til Saakasjvili i tilfelle en russisk-georgisk konfrontasjon. Sluttresultatet kan uansett ha vært at én eller begge parter må ha oppfattet at det man kunne vinne ved å angripe militært oppveide hva man risikerte ved en passiv holdning.

3.3.2 Sannsynlighet for militær suksess

Beslutningen om å angripe – uansett fra hvilken side man betrakter den – må ha vært betinget av en antatt høy sannsynlighet for å nå de militære mål en satte seg. Som vi har pekt på innledningsvis, er det uklart om hvem som egentlig "startet" krigen. For Georgia må imidlertid de sør-ossetiske styrkenes relative svakhet ha telt med i vurderingene. Når det gjelder Russland kunne man spille på to styrker i forhold til Georgia – overlegen militær kapasitet og overraskelsesmomentet. Samtidig kunne Russland regne med at tredjeland – f.eks. USA, som Georgias nærmeste støttespiller – hverken hadde evne eller politisk vilje til å sette inn relevante militære styrker innenfor det tidsvinduet hvor dette kunne ha hatt en effekt. Ved å sette inn

massiv makt i et hurtig gjennomført felttog kunne Russland regne med høy sannsynlighet for militær suksess.

3.3.3 Intern legitimitet

En beslutning om militært angrep (altså noe som i hovedsak er forbudt etter folkeretten) må legitimeres på en eller annen måte. Som stormakt har Russland begrenset behov for å sikre *ekstern* legitimitet for sine handlinger, dvs. overfor andre land. Enhver stat vil imidlertid ha et behov for å begrunne militær maktbruk med hensynet til viktige nasjonale verdier. Dette kan ha en ytre funksjon, men hovedformålet er alltid å sikre oppslutning innad, altså å gi handlingene en *intern* legitimitet. I den russiske argumentasjonen spilte behovet for å beskytte russiske borgere en hovedrolle. Samtidig underkjente man de georgiske krav på å kontrollere utbryterrepublikkenes territorium. Dette ga operasjonene i Georgia høy intern legitimitet i Russland. Krigen ble støttet av 80 % av Russlands befolkning.

3.4 Er russisk bruk av makt mot Norge et mulig scenario?

Vi har ovenfor pekt på at Norges forhold til Russland skiller seg fra Georgias på en rekke faktorer. Spørsmålet blir da om dette kan gi en indikasjon på hvor stor sannsynligheten er for at Russland skal kunne bruke militær makt mot Norge, og hva som eventuelt må inntreffe av endringer i de politiske, økonomiske og politiske rammefaktorene. Vi skal se på dette i lys av de samme tre betingelsene som er nevnt ovenfor.

Før vi går i gang med dette må begrepet ”bruk av militær makt” presiseres. Militær maktbruk kan skaleres fra rent fredsmessig bruk av militære styrker til full krig. I denne sammenhengen vil vi drøfte bruk av militære styrker i et omfang og med en innsats på omtrent samme nivå som i Georgia. Dette tilsvarer i grovt en type maktbruk som er beskrevet i scenarioklassen ”strategisk overfall” [30].

3.4.1 Akutt konflikt

Norge har motstridende interesser med Russland på en rekke områder. Som pekt på ovenfor, er imidlertid disse konfliktene stort sett latente. En del av konfliktpotensialet i nord er dessuten primært knyttet til russiske virksomheter, og ikke til Russland som stat. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan dukke opp akutte konflikter i våre områder, og at dette kan gi opphav til militære trusler. Det må imidlertid bemerkes at sannsynligheten for dette i en viss grad påvirkes av at Norge har en tradisjon for å føre en *lavspenningspolitikk* i forhold til Russland, der Georgia har drevet en mer aktiv *interessehevdelse* og ”*brinkmanship*”.

3.4.2 Sannsynlighet for militær suksess

Norges militære forhold til Russland er som antydnet ovenfor, asymmetrisk, og Russland kan, sett ut fra en ren kapasitetsbetraktning, gjennomføre et begrenset felttog mot Nord-Norge. Norge kan imidlertid regne inn ulike former for militær assistanse fra NATO for å oppveie asymmetrien mellom Norge og Russland isolert. Medlemskapet i NATO har dessuten en politisk betydning ved at dette forplikter alliansen til å treffe tiltak langs hele den militære og politiske skalaen for å

bekjempe militære angrep mot medlemmene. Sannsynligheten for militær suksess sett fra russisk side – både på kort og lang sikt – må derfor anses som langt mindre i Norges tilfelle enn i Georgias.

3.4.3 Intern legitimitet

Norge oppviser ingen av de karakteristika som ga operasjonene i Georgia intern legitimitet i Russland: felles historie, tilhørighet til "Det nære utland" eller et stort antall russiske statsborgere. Selv ikke den russiske bosetningen i Barentsburg kvalifiserer som en "minoritet" i tradisjonell forstand. Norge har lang tradisjon for å forsøke å komme russiske interesser i møte, både på Svalbard, på det norske fastlandet og i de nordlige havområder. Dette forhindrer ikke russiske myndigheter fra å etablere intern (og evt. eksternt) legitimitet for militær maktbruk mot Norge, men gjør det definitivt langt vanskeligere.

3.5 Konklusjon

Hendelsene i Georgia kan ikke sies å representere en modell for en russisk militær trussel mot Norge. De kan imidlertid si oss noe om hvilke faktorer som representerer barrierer mot at Russland skal bruke militær makt mot Norge, og dessuten noe om hvilke endringer som kan gjøre situasjonen mer usikker.

Enkelte faktorer må anses som konstante og kan ikke endres, selv innenfor et relativt langt tidsspenn. Det er ikke mulig å endre historien og dermed ikke tradisjonelle knytninger mellom Norge og Russland. Det samme tilsier at Norge ikke vil kunne falle inn under Russlands definisjon av "Det nære utland". Samtidig representerer geografisk nærhet en rent fysisk forutsetning for at et landmilitært angrep overhodet skal kunne la seg gjennomføre. At Russland skal kunne spille på en dyp intern konflikt i Norge virker heller ikke sannsynlig, selv om det teoretisk sett ikke kan utelukkes helt.

De tre faktorene hvor det er mulig å tenke seg endringer innenfor et mer overskuelig tidsspenn, er *allianseforhold, militær kapasitet og interessekonflikt*. Her forebygger Norges NATO-medlemskap og lavspenningspolitikk i dag militær konflikt med Russland. Det som i første rekke har potensial til å endre på dette, er samtidige endringer på disse faktorene. Konklusjonen er at det farligste scenario for Norge er (i) en interessekonflikt med Russland, i praksis at Russland forlater sin status quo-politikk i nord, (ii) at dette undergraver muligheten for Norge til å føre en fortsatt lavspenningspolitikk, og (iii) en svekkelse av NATO som skaper tvil om sikkerhetsgarantien.

4 Mulige konsekvenser for Norges forsvar

Selv om vi i dagens situasjon ikke kan se for oss at et scenario tilsvarende krigen i Georgia kan involvere Norge, må likevel langtidsplanleggingen ta høyde for at sikkerhetspolitiske forhold kan endre seg både raskt og uventet, og gradvis over tid. Det som *kan* konstateres er at scenariogrunnlaget for den norske forsvarsplanleggingen inkluderer en scenarioklasse – et såkalt

”strategisk overfall” [30] – der noen av hovedforutsetningene som ble lagt til grunn har sterke likhetstrekk med det som kunne observeres i Georgia:

- **Kort varslings tid, lang opptrapping:** selv om spenningen mellom de to land hadde økt over lengre tid, kom angrepet og styrken i det som en overraskelse på Georgia (selv om det paradoksalt nok var Georgia som innledet stridighetene).
- **Høy intensitet:** det russiske operasjonskonseptet var basert på klassisk manøverteori og massiv ildkraft.
- **Stor styrkeinnsats:** i forhold til operasjonens geografiske omfang gjorde russerne bruk av store styrker, i luften, på sjøen og på landjorden.
- **Geografisk avgrenset:** Russland hadde ikke som mål å okkupere hele Georgia, men forholdsvis klart avgrensede geografiske områder.
- **Kort varighet:** kamphandlingene ble gjennomført og avsluttet i løpet av få dager.

Alle disse momentene har paralleller i beskrivelsen av et strategisk overfall [31]. Det blir derfor viktig å undersøke hvilke lærdommer som kan trekkes fra Georgia-krigen når vi skal vurdere det norske forsvarsets evne til å håndtere et slikt scenario. Nå må det med en gang legges til at det også er forskjeller mellom Georgia-krigen og et potensielt strategisk overfall mot Norge. Det viktigste er, som nevnt før, at spredningsfaren sett fra russisk side vil være mye større ved et angrep på Norge i og med at dette – forhåpentligvis – vil utløse en artikkel V-operasjon i NATO-regi.

Når det likevel er interessant å se på lærdommene fra Georgia er det fordi sikkerhetspolitiske rammebetingelser kan endre seg mye raskere enn militære evner og strukturer. På russisk side kan viljen til å bruke militær makt i Nordområdene øke av årsaker vi i dag ikke nødvendigvis kan forutse. På samme vis kan man på vestlig side i fremtiden i mindre grad være villig til å utfordre noe som kan ansees som et *fait accompli*. Uansett foranledning vil norske styrker måtte være i stand til – dersom et strategisk overfall skulle finne sted – å håndtere situasjonen i de første kritiske dagene mer eller mindre på egenhånd. For at den NATO-baserte avskrekkingseffekt skal fungere må Norge være i stand til å hindre et *fait accompli*, etablere en faktisk artikkel V situasjon og sikre mottaksområdene for allierte styrker.

4.1 Sammenlikning av partene i Georgia-krigen

De russiske styrkene i Georgia var organisert for konvensjonell høyintensitetskrigføring etter et fellesoperativt og *combined arms* (samvirke mellom troppeartene i hæren) konsept. Som nevnt i kapittel 2, sviktet det på utførelsen spesielt med hensyn til den fellesoperative rammen. *Combined arms* derimot synes å ha fungert godt.

De georgiske styrkene som var trent av amerikanske veiledere hadde fokus på *counter insurgency* (COIN) operasjoner. Den best trente brigaden (av 4) var deployert til Irak og ble ikke satt inn i operasjoner før etter 2-3 dager grunnet transporttid Irak-Georgia (en avstand som for øvrig tilsvarer Rena-Bardufoss). Den fikk derved ingen innflytelse på utfallet av kamphandlingene.

Selv om de georgiske styrkene var godt trent, så var de *ikke* trent for den type operasjoner de møtte på egen jord. Styrkene var ikke i stand til å samvirke over kompani- eller til og med troppsnivået. Følgelig var det liten effekt av *combined arms* som vanligvis er en nødvendighet for å kunne håndtere en motstander som opererer etter et slikt konsept. Ikke minst er dette kritisk i en situasjon hvor motstanderen er overlegen i kvantitet. Det er forøvrig verdt å merke seg at de georgiske hærstyrkene på flere områder hadde materiell av likeverdig og tildels bedre kvalitet enn russerne.

Årsaken til denne manglende evnen synes å ligge i at opptreningen av avdelingene var fokusert på COIN-operasjoner og ikke på klassisk manøverkrigføring. Dog var det elementer som fungerte godt; ikke minst det georgiske luftvernet, jf. kapittel 2.2.

4.2 Overføring til norske forhold

Det er tre hovedmomenter som peker seg ut når det gjelder overføringsverdi til norske forhold: betydningen av luftvern, Hærens evne til manøverstrid og Forsvarets beredskapsprofil. For sjø- og luftstridskreftene er lærdommene mer begrensede ettersom Georgia ikke hadde kapasitet til å yte noen tellende motstand i disse domenene.

4.2.1 Luftvern

Som påpekt ovenfor hadde georgisk luftvern en sterkt hemmende effekt på den russiske luftkampanjen. Selv om dette delvis skyldes manglende russisk SEAD²-kapasitet som man dermed kan forvente blir forbedret på sikt, er det liten tvil om at luftvern representerer en alvorlig utfordring for den angripende part. På denne bakgrunn er det bekymringsfullt at St.prp. nr. 48 (2007-2008) innebærer en reduksjon av det norske mellomdistanseluftvernet, NASAMS II. Som påpekt i tidligere rapporter [32], representerer den nye målstrukturen en underkapasitet på dette området i forhold til behovet som fremkommer av analyser av nettopp et strategisk overfall.

4.2.2 Hærstyrker

I St.prp. nr. 48 legges det vekt på at Hæren innehar evnen til å operere i en fellesoperativ ramme samt å beherske *combined arms*. Derfor er det fokusert sterkt på å opprettholde brigadenivået som er det laveste nivået der dette kommer til utførelse. Dersom dette skal oppfylles må avdelingene i Brig N trenes i en slik setting før de kan være fullt ut operative i slike operasjoner. Dette tilsier at avdelinger i utenlandsoperasjoner bør organiseres, utstyres og trenes mest mulig likt med kravene til nasjonale operasjoner slik at det blir et minimalt behov for opptrening før de er operative i en manøverkrigsmessig sammenheng.

Organisatoriske fremmedelementer sett opp mot brigadestrukturen som for eksempel PRT, OMLT og MOT bidrar til at overgangen fra COIN-operasjoner til klassiske høyintensitetsoperasjoner blir større.

² *Suppression of Enemy Air Defence* – anti-luftvernoperasjoner

4.2.3 Beredskap

Tidligere analyser, som bekreftes av hendelsene i Georgia, konkluderer med at den innledende fasen av et strategisk overfall i hovedsak må håndteres nasjonalt. Videre vil tidslinjalene kunne bli så kort at store deler av den norske styrkestrukturen må være operativ i løpet av de første få dagene – i operasjonsområdet.

Det er to realistiske måter å få til dette på³. Den ene er at man i en situasjon med tiltagende regional spenning forutsetter at politiske beslutninger blir tatt om å avvikle utenlandsoppdrag og forøvrig klargjør og øver sjø-, land- og luftstridskreftene slik at de den dagen et (fremdeles overraskende) angrep kommer vil være operative i løpet av svært kort tid.

Den andre måten består i å heve det generelle beredskapsnivået for Forsvaret i fredstid slik at det uansett varsel eller klargjøringstid er i stand til å settes på krigsfot i løpet av få dager. Dette vil først og fremst være en utfordring for Hæren som vil måtte gå over til en vervet struktur *uten* reduksjon i volum – ettersom landstyrkene størrelsesmessig er marginale i forhold til behovene i et strategisk overfall.

Den første løsningen innebærer en betydelig risiko for at de nødvendige politiske beslutninger ikke blir tatt i tide, enten fordi den sikkerhetspolitiske situasjonen ikke blir tolket riktig eller fordi slike beslutninger kan oppfattes som uhensiktsmessig eskalerende. Den andre løsningen vil føre til betydelige merkostnader pluss en nedbygging av førstegangstjenesten. Begge løsningene innebærer følgelig store – om enn ulike – forsvarspolitiske utfordringer.

På den ene side må en viss risiko aksepteres ved at vi uansett må forutsette noe klargjøringstid; selv ikke kan antas selv en helprofesjonell styrkestruktur vil kunne stå klar i Nord-Norge til enhver tid. På den andre siden er denne risikoen mindre sammenliknet med et system basert på vernepliktige avdelinger. Et sterkere innslag av vervede styrker vil dermed redusere tidspresset med hensyn til de politiske beslutningsprosessene i en spent situasjon og samtidig kunne gjøre disse beslutningene mindre synlige og eskalerende.

5 Konklusjon

Krigen i Georgia har satt den norske forsvarsplanleggingen i relieff gjennom å tydeliggjøre noen strategiske valg som for så vidt har ligget i kortene lenge. Det krigen viser er at Russland, når forholdene ligger til rette for det politisk og militært, er villig til å bruke makt mot et naboland. Den viser også at Russland er i stand til å gjennomføre effektive operasjoner med høy intensitet i overensstemmelse med et klassisk manøverkonsept. På den annen side har russerne behov for å styrke sin kompetanse og sine systemer på fellesnivå og innenfor andre deler av styrkestrukturen, ikke minst luftstyrkene. Deler av denne utviklingen vil være meget tid- og ressurskrevende.

³ Den urealistiske måten er å ha en struktur som er langt større enn dagens, som i tillegg til å utføre oppgavene til dagens forsvar også har kapasitet til å ha styrker på høy nasjonal beredskap.

Selv om Russland har vist vilje og evne til bruk av makt mot et naboland, skal det mye til for at noe liknende skal skje i forholdet mellom Norge og Russland. Norge ligger ikke innenfor Russlands interessesfære på samme måte som de tidligere sovjetrepublikker, og så lenge NATO består som en troverdig sikkerhetsgarantist, er et russisk militært angrep på norsk territorium bortimot utelukket. På lengre sikt er det imidlertid alltid vanskelig å spå, både med hensyn til NATOs utvikling og det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland. Det kan ikke utelukkes at interessekonfliktene vil bli større samtidig som samholdet i NATO blir svakere. Langtidsplanleggingen i Forsvaret bør derfor ikke se bort fra scenarier av typen strategisk overfall, ettersom slike endringer kan skje fortere enn tiden det tar å endre Forsvarets struktur og innretning.

Gitt konklusjonen ovenfor viser tidligere analyser ved FFI at det er grunn til å gjøre seg visse bekymringer med hensyn til det norske forsvarsets evne til å møte en situasjon som likner på det som skjedde i Georgia. Den planlagte nedtrappingen av NASAMS II samt Hærens begrensede størrelse er spesielt problematisk i så måte. Målstrukturen i St.prp. nr 48 (2007-2008) inneholder ikke nok luftvern til å dekke alle de punkter som bør forsvares, samtidig som erfaringene fra Georgia viser at luftvern kan ha en sterkt hemmende virkning på motstanderens luftoperasjoner. Hærens størrelse og operasjonsmønster kan føre til at vi ender opp i samme utføre som den georgiske hæren: uten evne til operasjoner på *combined arms* nivå og dermed uten den nødvendige kompetanse til manøverstid. I tillegg til dette er Forsvarets beredskapsprofil problematisk i forhold til de korte tidslinjene et slikt scenario innebærer. Spesielt er dette aktuelt for Hæren som fremdeles har et stort innslag av vernepliktige. Så lenge dette er tilfelle og så lenge vi er tungt engasjert i utlandet, er vi kritisk avhengig av at de riktige politiske beslutninger blir tatt i tide hvis Forsvaret skal få nok tid til klargjøring i en situasjon der spenningsnivået stiger og et angrep ikke lengre kan utelukkes. En slik situasjon er ikke sannsynlig, men kan dessverre ikke avskrives helt.

Forkortelser

COIN:	Counter Insurgency
EK:	Elektronisk Krigføring
FFI:	Forsvarets forskningsinstitutt
FOI:	Totalförsvarets forskningsinstitut
MANPADS:	Man Portable Air Defence System
MOT:	Military Observation Team
NASAMS:	Norwegian Advanced Surface to Air Missile System
NATO:	North Atlantic Treaty Organization
OMLT:	Operational Mentor and Liaison Team
PRT:	Provincial Reconstruction Team
SEAD:	Suppression of Enemy Air Defence
SUS:	Samveldet av uavhengige stater
UAV:	Unmanned Aerial Vehicle

Referanser

- [1] Sitina Vera, *Voina mozhet vspykhnut vnezapno*, Vremia Novostei, 29-9-2008
- [2] Boldyerv Vladimir, *sjef for de russiske landstyrkene intervjuet i*, Armeiskii Sbornik, 11-11-2008
- [3] Golts Aleksandr, *Don't Trust Politicians With War*, The Moscow Times, 26-8-2008
- [4] Minasian Sergei, *Nekotorye uroki 'Piatidnevnoi voiny' dlia Iuzhnogo Kavkaza*, <http://www.politcom.ru/article.php?id=6895>
- [5] Hamilton Bob, US Army, innlegg på seminaret "*The War in the Caucasus: An Intitial Assessment*", American Enterprise Institute, 13-8-2008
- [6] Zygar Mikhail og Solovev Vladimir, *Piatidnevnaia voina*, Vlast, nr. 32, 18-8-2008
- [7] Khramtsjikhin Aleksandr, *Uroki ratnykh uspekhov i neudach*, Nezavisimoe Voennoe Obozrenie, 22-8-2008
- [8] Miasnikov Viktor og Mukhin Vladimir, *Naemniki ne trebuiutsia*, Nezavisimoe Voennoe Obozrenie, 3-10-2008
- [9] Panfilov Valerii, *Voina bez kontrakta*, <http://lenta.ru/articles/2008/08/20/conscript>
- [10] Latynina Julia, i radioprogrammet "*Kod dostupa*", Radio Ekho Moskvyy, 23-8-2008
- [11] Fulghum David, Barrie Douglas, Wall Robert og Nativi Andy, *Georgian Military Folds Under Russian Attack*, Aviation Week & Space Technology, 15-8-2008
- [12] NN, *First Russian Iskander-equipped battalion closes in on operational status*, Jane's Missiles and Rockets, 1-5-2007
- [13] Ptichkin Sergei, *Tsjernaia sudba Akuly*, Rossiiskaia gazeta, 4-9-2008
- [14] Poroskov Nikolai, *Gonka perevoorzhenii*, Vremia-MN, 3-9-2008
- [15] Baranov Anatolii, *Genshtab preduprezhdaet: Rossiia ne gotova k voine*, <http://www.forum.msk.ru>
- [16] Rechkalov Vadim, *Beregite tsink – podрастаet syn*, Moskovskii Komsomolets, 28-8-2008
- [17] Tsiganok Anatolii, *Pobeda s ogovorkami*, Gazeta, 14-8-2008
- [18] Kamenev Valerii, *Aviatsia podvela*, Nezavisimoe Voennoe Obozrenie, 19-11-2008
- [19] Tsyganok Anatolij, *Voina novogo tipa*, Vremia Novostei, 27-8-2008
- [20] Lambeth Benjamin S., *The Transformation of American Air Power*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2000
- [21] Voronov Vladimir, *Uroki NVP*, New Times, 27-8-2008

- [22] NN, *Oruzheinye prizraki*, Defense express, 22-8-2008
- [23] Bozheva Olga, i radioprogrammet "*Prvada i vrane o Iuzhnoossetinskom konflikte*", Radio Ekho Moskvyy, 13-8-2008
- [24] Shanker Thom, *Russians Melded Old-School Blitz With Modern Military Tactics*, New York Times, 17-8-2008
- [25] Shirokorad Aleksandr, *Voprosov bolshe tsjem otvetov*, Nezavizimoe Voennoe Obozrenie, 31-10-2008
- [26] Larsson Robert L.(red.), 2008, FOI-R—2563—SE, *Det kaukasiska lackmustestet: Konsekvenser och lärdomar av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008*
- [27] Litovkin Viktor, intervjuet i programmet "*Razvorot*", Ekho Moskvyy, 28-8-2008
- [28] NN, *Russia says 64 soldiers dead in fight with Georgia*, International Herald Tribune, 20-8-2008
- [29] Buzan Barry and Wæver Ole, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003
- [30] Johansen Iver, 2006, FFI Rapport, 2006/02664, *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007 - en morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*, ISBN/ISSN: 978-82-464-1047-0
- [31] Hennum Alf Christian, Meyer Sunniva, og Glærum Sigurd, 2007, FFI Rapport, 07/02188, *Scenarier for Forsvarsstudien 07 - Scenariobeskrivelse, analyse og kapabilitetskrav*, Konfidensiell
- [32] Hennum Alf Christian og Glærum Sigurd, 2007, FFI Rapport, 2007/02172, *Gapanalyse av FS 07 forsvarsstruktur*, Konfidensiell