



RUSSLANDS MILITÆRSTRATEGI I ENDRING

Implikasjoner for Nordflåten, nordområdene
og Norges strategiske veivalg

KATARZYNA ZYSK

Hovedpunkter

- Kjernevåpen forblir selve fundamentet i russisk militærdoktrine og strategi, og Nordflåtens prioriterte oppgave er å bidra til russisk kjernefysisk avskrekking
- Samtidig har ikke-kjernefysisk avskrekking med langtrekkende presisjonsvåpen i en fremtredende rolle fått økt betydning
- Ikke-militære, asymmetriske og indirekte virkemidler blir en stadig viktigere del av moderne russisk krigføring. Dette anses som potensielt like effektivt som tradisjonell krigføring
- Russisk militærstrategi karakteriseres av økende kompleksitet. Kjernefysiske våpen, ikke-kjernefysiske våpen og ikke-militære virkemidler inngår i et komplementært system av gjensidig forsterkende effekter som skal styrke avskrekking, forsvar og tvangsdiplomati
- Den russiske tilnærmingen til krigføring utfordrer det tradisjonelle paradigmet «fred – krise – konflikt»

Hvordan påvirker endringer i Russlands militærstrategiske tenkning landets maritime ambisjoner i nord? Hvordan har Nordflåtens oppgaver og sammensetning utviklet seg i lys av den konseptuelle endringen i russisk militærstrategi? Og hvilke implikasjoner har utviklingen for Norges strategiske veivalg?

Under Vladimir Putin har militærmakten fått sin renessanse som en hjørnestein i russisk utenrikspolitikk. Den blir i økende grad underbygd ved bruk av makt, trusler om maktbruk, eller makt som et verktøy i tvangsdiplomati. Siden Putin ble innsatt som president for 18 år siden, og spesielt siden slutten av hans andre presidentperiode (2007–2008), har han hatt en uttalt målsetting om å reetablere Russlands stormaktsstatus og gjenoppbygge militærapparatet.

I 2008 satte Russland i gang et av de mest radikale og omfattende militære moderniseringsprogrammer i russisk historie. Sentralt i disse planene har vært marinen og ambisjonen om å bygge en stor havgående flåte. Hele 26 prosent av det statlige våpenprogrammet (*Gosudarstvennaja programma vooruzjenij – GPV*) for perioden frem til 2020 ble tildelt marinen (tilsvarende ca. 177 milliarder dollar). Til sammenlikning fikk hæren bare 14 prosent i det samme programmet. Nordflåten – som fortsatt utgjør selve ryggraden i den russiske marinen – har fått en betydelig del av midlene, noe som har ført til kraftig økt militær aktivitet i regionen.

Det er fremfor alt tre hovedutviklingstrekk ved den russiske militærstrategien som påvirker den strategiske situasjonen i nord: Utviklingen innenfor kjernefysisk avskrekking, en økende vektlegging av ikke-kjernefysisk avskrekking, og integrering av et bredt spekter av ikke-militære virkemidler.

NORDFLÅTENS ROLLER I KJERNEFYSISK AVSKREKKING

Kjerneideen bak mye av innovasjonen innenfor russisk militærstrategi etter Sovjetunionens fall har vært å kompensere for landets militære underlegenhet. Intensjonen har vært å hindre andre stater fra å projisere makt mot Russland, for eksempel som et svar på krigen i Tsjetsjenia på 1990-tallet, eller som en respons på Russlands eklatante militære fremstøt i naboområdene på 2000-tallet, som i Georgia og senere i Ukraina.

På 1990-tallet ble den russiske militærledelsen i økende grad opptatt av krigføringens endrede karakter etter den kalde krigen. Dette ble særlig aktualisert med de militærteknologiske fremskritt som den USA-ledede koalisjonen demonstrerte under Golfkrigen i 1991, og senere under NATOs operasjoner i Kosovo i 1999. Den russiske militærledelsen anså blant annet presisjonsvåpen som avgjørende for å gjøre kriger kortere, «renere» og lettere å vinne. En av konklusjonene var at

teknologisk overlegenhet, med de ulike systemene sammenkoblet i et nettverksbasert forsvar, ville være nøkkelen til å vinne fremtidige kriger.

Inntil den omfattende moderniseringsprosessen i det russiske forsvaret ble iverksatt i 2008, hadde Russland imidlertid ikke råd til å matche den vestlige teknologiske fremgangen. Landet fokuserte derfor i første rekke på å øke kjernevåpenenes rolle for å kompensere for sin konvensjonelle underlegenhet. Dette skjedde blant annet ved å droppe løftet om at Russland ikke skulle bruke kjernevåpen først, og ved å åpne for begrensede kjernefysiske angrep for å de-eskalere en konfrontasjon med en overlegen militær motstander. De statlige våpenprogrammene viser at kjernevåpen forblir selve fundamentet i russisk militærdoktrine og strategi. I sin årlige tale til nasjonalforsamlingen i mars 2018 gikk da også Putin langt i å understreke kjernevåpenenes sentrale politiske og militære rolle i russisk sikkerhet og forsvar.

Nordflåten utgjør som før ryggraden i den russiske marinen, og tradisjonelle oppgaver knyttet til sjøbasert kjernefysisk avskrekking har fortsatt topprioritet. Flåten spiller en avgjørende rolle i å sikre Russlands andreslagsevne. Modernisering av kjernefysiske kapasiteter har derfor stått høyest på prioriteringslisten. En betydelig andel av de ca. 48 milliarder dollar som ble avsatt til å modernisere den kjernefysiske triaden innen år 2020 brukes på å bygge fjerdegenerasjon strategiske undervannsbåter av «Borej»-klassen. Dette er den viktigste satsningen i Russlands langsiktige marineutviklingsprogram for perioden frem til 2050.

Per i dag er tre «Borej»-ubåter ferdige og sjøsatt. Én seiler med Nordflåten, to med Stillehavsflåten, mens ytterligere fem andre er under bygging. Dette ubåtprogrammet er dermed blant få skipsbyggingsprosjekter i Russland som går etter planen, noe som understreker betydningen av denne kapasiteten. Russerne har også modernisert eldre strategiske ubåter. Dette gjelder samtlige ubåter i klassen «Delta IV», som alle er de-

ployert med Nordflåten. Planen er å erstatte disse eldre fartøyene med «Borej»-klassen innen 2030. I samme periode satser russerne på å starte arbeidet med å utvikle femtegenerasjon strategiske undervannsbåter, som skal produseres etter 2030. Russland har også fornyet flere kategorier angrep-subåter og planen er å bygge flere ubåter av «Kilo»- og «Lada»-klassen, samt åtte av «Severodvinsk»-klassen, selv om dette programmet er betydelig forsinket.

Deployeringen av de strategiske ubåtene i Stillehavet tyder på at Russland satser på å opprettholde sjøbasert kjernefysisk avskrekking også her. Samtidig er det ingen tvil om at tyngdepunktet inntil videre fortsetter å ligge i Vesten og Nord-Atlanteren, rettet mot NATO og den avgjørende viktige transatlantiske forbindelsen til USA.

Nordflåtens hovedoppgave er å gi pålitelig beskyttelse og stabil deployering for de strategiske ubåtene. Det tradisjonelle bastionkonseptet – et lagdelt forsvarssystem – gjelder fortsatt: I en konflikt vil Russland sannsynligvis søke å etablere kontroll og nekte andre å operere i det maritime domenet og luftdomenet i umiddelbar nærhet til marinebasene. I deler av Barentshavet og Norskehavet vil store områder antagelig bli fullstendig stengt for andre. I områdene lenger sør vil Russland sannsynligvis prøve å nekte potensielle motstandere kontroll. Bastionforsvaret støttes med en rekke kapasiteter som skal drive antiubåtkrigføring, deriblant maritime patruljefly, samt et omfattende undervanns- og overflateovervåknings-system. Dette vil også gi Russland mulighet til å forstyrre kommunikasjonslinjene mellom Europa og USA, samt å lage hindringer for allierte forsterkninger, for eksempel til nordområdene eller Baltikum.

Nordområdenes militærstrategiske betydning er ytterligere styrket av en annen tradisjonell pilar i den russiske kjernefysiske triaden som opererer nær Norge, nemlig luftbasert kjernefysisk avskrekking. Fra og med 2007 har Russland systematisk gjeninnført patruljer med tunge bombefly og støt-

tefly, både langs norskekysten og over polare farvann. Russland har flere fremskutte baser langs den arktiske kysten som kan brukes til distribusjon og mulig spredning av strategiske bombefly som normalt stasjoneres på hovedbasene lenger sør, i Engels og Ukrainka. Nordområdenes militære betydning er videre styrket med den pågående gjenoppbyggingen og moderniseringen av sentrale militære installasjoner og infrastruktur i regionen.

NORDFLÅTENS ROLLER I IKKE-KJERNEFYSISK AVSKREKING

Etter at russiske konvensjonelle kapasiteter har fått et betydelig løft de siste tiårene, har ikke-kjernefysisk avskrekking begynt å spille en økende rolle i russisk militærstrategi, noe som også påvirker den russiske tilnærmingen til kjernevåpen. Denne formen for avskrekking tar utgangspunkt i alle ikke-kjernefysiske kapasiteter. En spesielt viktig komponent er langtrekkende presisjonsvåpen som kan leveres med krysser- og ballistiske missiler.

Kryssermissilet *KH-101/102* (med antatt rekkevidde på ca. 4000 km) avfyres fra strategiske bombefly; *Kalibr* (med antatt rekkevidde på ca. 2500 km) avfyres fra ubåter og overflatedartøy; og *Iskander* (med antatt rekkevidde på ca. 500 km) kryssermissil, samt en ballistisk utgave avfyres fra bakken – rekkevidden kan være lengre enn offisielle kilder sier. I følge offisielle amerikanske kilder har Russland også utviklet og deployert et landbasert kryssermissil, *9M729 (SSC-8)*, med rekkevidde på 500–5000 km, som er forbudt i henhold til INF-traktaten (*Intermediate-Range Nuclear Forces*-nedrustningsavtalen mellom USA og Sovjetunionen fra 1988). Til dette kommer flere andre systemer som Russland er i ferd med å utvikle, ikke minst hypersoniske kryssermissiler og glidefarkoster. Gitt rekkevidden kan Russland fra internasjonalt farvann eller russisk luftrom engasjere landmål over hele Europa.

Konvensjonell avskrekking er en relativt ny oppgave for Nordflåten. Riktignok har Russland utviklet langtrekkende missiler si-

den 1980-tallet, men det er først etter 2010 at de har intensivert deployeringen, deriblant til Nordflåtens korvetter, fregatter og ubåter. Langtrekkende presisjonsvåpen ble omtalt i den russiske militærdoktrinen fra 2010, mens ikke-kjernefysisk avskrekking som konsept først ble introdusert som en del av den nåværende militærdoktrinen i 2014.

Russiske myndigheter, herunder forsvarsmister Sergej Sjojgu (2012–), har gjentatte ganger forsikret om at mens kjernefysiske styrker forblir en topprioritet, vil Russland i økende grad bruke konvensjonelle våpen for å avskrekke enhver aggresjon. Den russiske militærdoktrinen (2014) definerer den kombinerte kjernefysiske og ikke-kjernefysiske avskrekkingen som del av en bredere russisk «strategisk avskrekking». Doktrinen illustrerer en trend der det tenkes mer helhetlig om bruk av alle tilgjengelige ressurser på en integrert måte, uavhengig av om det er «fred, krise eller konflikt».

Den intensiverte deployeringen, spesielt av *Kalibr*-missilet til Nordflåten, er også et resultat av strukturelle utfordringer i den russiske verftsindustrien. En viktig oppgave for Nordflåten er å bidra til maktprojisering i regioner av spesiell interesse for Russland, eksempelvis Middelhavet. Finanskrisen i 2008 og problemer i den russiske økonomien har imidlertid tvunget Russland til å justere sitt langsiktige flåteutviklingsprogram for perioden frem mot 2050. Programmet innebar opprinnelig blant annet en satsning på modernisering og nybygging av store havgående fartøy.

Ambisjonene ble senket enda et hakk i takt med de ukrainske og vestlige sanksjonene som fulgte i kjølvannet av annekteringen av Krim i 2014. En bråstopp i importen av viktige deler til skipene, som motorer fra Ukraina og Tyskland, har ført til forsinkelser i produksjonen av flere klasser skip. For eksempel skulle fregatten «Admiral Gorsjkov» være hovedskipet i denne klassen. Imidlertid er kun én ferdig og to er under bygging, mens det opprinnelig var planlagt hele 20 skip. Russland har derfor valgt å bygge billigere

fregatter av klassen «Admiral Grigorovitsj» i tillegg, men også dette programmet er blitt forsinket etter opphøret av forsvarssamarbeidet med ukrainske underleverandører. Den russiske forsvarsindustrien har fått i oppdrag selv å produsere noen av de komponentene Russland ikke lenger får kjøpt i utlandet. Det tar imidlertid tid å utvikle disse, og resultatet er ofte dårligere kvalitet til høyere pris.

Den russiske marineledelsen har over lang tid planlagt å bygge en ny destroyer av «Lider»-klassen, og siden 2006 har man også med jevne mellomrom annonsert en ambisjon om å bygge nye hangarskip. Bygging av disse er imidlertid forsinket og planlegges nå først mot slutten av nåværende våpenprogram, frem mot år 2027. Foreløpig er det likevel lite som tilsier at slike fartøy vil bli bygd i overskuelig fremtid.

For å opprettholde en viss evne til langtrekkende operasjoner er Russland i ferd med å modernisere flere store sovjetiske skip, deriblant atomkrysseren «Admiral Nakhimov» av «Kirov»-klassen og hangarskipet (tung flybærende krysser) «Admiral Kuznetsov». I neste omgang planlegges også en modernisering av Nordflåtens flaggskip, krysseren «Pjotr Velikij». Etter som den russiske verftsindustrien sliter både med finansiering og en rekke andre problemer, er tidsfristene utsatt flere ganger. I oktober 2018 inntraff det til overmål en ulykke som ble stående som nær et symbolsk uttrykk for de store økonomiske og teknologiske utfordringene den russiske marinen står overfor: Flytedokken som brukes til å oppgradere de største skipene sank utenfor Murmansk. «Admiral Kuznetsov» ble påført store skader og moderniseringsplanene kan bli ytterligere forsinket.

Russlands pragmatiske tilnærming i dagens situasjon er å fokusere på bevæpning heller enn på plattformer, altså på å utvikle mindre korvetter og fregatter som kan bygges relativt raskt og billig og som utstyres med langtrekkende presisjonsvåpen. Hvordan dette fungerer i praksis har Russland demonstrert gjennom angrepene mot Syria i oktober

2015. Det ble da avfyrt *Kalibr*-missiler fra fregatter av «Bujan-M»-klassen og «Gepard»-klassen i Det kaspiske hav, og fra «Kilo»-klasse ubåter i Middelhavet.

Langtrekkende presisjonsvåpen øker rekkevidden og slagkraften til de mindre fartøyene, og reduserer deres behov for å gå nært opp til angrepsmålene. Disse våpnene er beregnet for bruk mot landmål, men de kan også levere kryssermissiler mot andre skip. I tillegg kan mindre fartøy operere som mobile anti-rakettskjold-«bobler» og nekte motstanderen adgang til deler av land-, sjø- og luftdomenene. Slike fartøy kan også brukes for å beskytte marinestyrker som er på vei til eller befinner seg i deployeringsområdet.

Nordflåten utgjør dermed en sentral del av det lagdelte forsvarssystemet, «*The Arc of Steel*», som Russland bygger langs sin periferi. Systemet kombinerer avskrekking- og nektelsesstrategier og støttes av kombinerte sjø-, land- og luftbaserte militære kapasiteter. Tyngdepunktene er konsentrert rundt Kolahalvøya i nordområdene, i Kaliningrad i Østersjøen og i Sevastopol i Svartehavet. På lengre sikt kan Tartus i Syria og eventuelt militært samarbeid med andre land i regionen, eksempelvis Libya, åpne for russisk maktprosjeksjon også i Middelhavet.

Av kritisk betydning er at missiler som Kalibr, Iskander, *KH-101/102*, samt hypersoniske kryssermissiler som Russland er i ferd med å utvikle, kan bære både konvensjonelle og kjernefysiske stridshoder (såkalte *dual-capable systems*). Denne utviskingen av en tradisjonelt veldefinert grense mellom konvensjonelle våpen og atomvåpen kan bidra til økt usikkerhet om den faktiske evnen til russiske våpensystemer i en krise- og konfliktsituasjon, gitt at det ikke vil være mulig å vite hvilket stridshode missilet bærer før det når sitt mål. Dette styrker Russlands avskrekkingsevne og gir større fleksibilitet i krise- og konfliktscenarioer ved å tilføre et ekstra «trinn» på eskaleringsstigen. Russiske kjernevåpen og strategiske konvensjonelle våpen blir dermed integrert i et komplementært system der de forsterker hverandres effekter

i russisk avskrekking, forsvar – og i tvangsdiplomati.

Russlands militærledelse legger særlig vekt på krigens innledende fase i konflikt med en militært overlegen motstander, hvor Russland tar sikte på raskt å utnytte sin lokale overlegenhet før motstanderen aktiverer sitt fulle potensial. Det vil også være viktig å unngå eskalering av en konflikt og langvarig konfrontasjon med en militærteknologisk og økonomisk overlegen motstander – en konflikt som Russland trolig ville tape. Overraskelse, besluttsomhet og rask handling oppfattes som styrkemultiplikatorer. Med andre ord: Dersom avskrekkingstrategien skulle feile og motstanderen kommer på offensiven og er i ferd med å overmanne det russiske forsvaret, åpner Russland for demonstrative angrep med konvensjonelle eller ikke-strategiske kjernevåpen. Den underliggende ideen er at frykt for ytterligere eskalering til en massiv kjernefysisk krig vil tvinge motstanderen til å trekke seg tilbake.

Det russiske øvelsesmønsteret det siste tiåret har vist at det er en strategisk sammenheng mellom russiske militære operasjoner i Østersjøen, Svartehavet og nordområdene. Nordflåten er tiltenkt en mulig rolle i konflikter i andre regioner ved å bidra til horisontal og vertikal eskalering for å tvinge motstanderen til å trekke seg ut. Russland har demonstrert denne tilnærmingen under flere årlige strategiske øvelser, som *Zapad* og *Kavkaz* i de vestlige og sørlige militærdistriktene. For eksempel simulerte Russland i 2009 en konflikt der NATO angrep Hviterussland, og hvor konflikten eskalerte etter at konvensjonelle våpen mislyktes. Parallelt gjennomførte Russland *Ladoga*-øvelsen i Barentshavet, noe som tydet på en tilnærming med vertikal og horisontal eskalering i et annet geografisk område, og med mulig bruk av kjernevåpen. En lignende tankegang kan spores i andre årlige strategiske øvelser som *Kavkaz-2016*. Øvelsen simulerte en konflikt med episentri i Svartehavet. I den forbindelse rullet Russland ut bastionforsvaret i nord og eskalerte for å tvinge motstanderen til å trekke seg tilbake.

Den russiske militærledelsen vier ellers mye oppmerksomhet til det som den russiske Generalstaben har kalt et skifte i tyngdepunktet i moderne kriger, fra de tradisjonelle tre dimensjonene (land-sjø-luft) til den «fjerde dimensjonen», det vil si romdomenet, i tillegg til cyber. Angrep fra luftrommet og verdensrommet med ballistiske missiler og kryssermissiler anses som den første fasen i enhver moderne konflikt. Med sikte på å forbedre evnen til rask respons etablerte Russland i 2015 «Luftromstyrkene». Disse har integrert det tidligere Luftforsvaret og Luftromsforsvarsstyrkene. Den kritiske betydningen av denne integrerte kommandoen er understreket ved at Russland anser Luftromstyrkene som sin nest viktigste militære prioritet etter kjernefysiske våpen. Dette tyder på at scenarier med angrep fra luftrommet og verdensrommet oppfattes som sannsynlige, og de forventes potensielt også fra Norskehavet og Arktis. Russland styrker derfor luftforsvaret i nordregionen, blant annet ved å reetablere flyplasser og utplassere blant annet S-300 og S-400-bakketil-luft-rakettsystemer på Kola og de arktiske øyene, samt ved å forbedre anlegg for tidlig varsling i regionen.

Den russiske militærmakten utvikler samtidig en rekke asymmetriske kapasiteter som kan ramme selve ryggraden i en motstanders høyteknologiske krigføring. Det inkluderer offensiv elektronisk krigføring som er rettet mot å forstyrre NATOs *CAISR*-systemer (kommando, kontroll, kommunikasjon, datamaskiner, etterretning, overvåkings- og rekognoseringsystemer). For NATO er dette fundamentet for kunne å operere effektivt. Elektronisk krigføring er et asymmetrisk og relativt billig svar på NATOs informasjonsoverlegenhet. Russland har systematisk testet sin evne til slik krigføring, blant annet under *Zapad*-øvelsen i 2017, ved å hindre bevegelse og manøvrer hos vestlige styrker. Allerede i dag er en elektronisk krigføringskomponent representert i brigadestrukturen i Russland, og man planlegger å satse på denne kapasiteten også i det nåværende statlige våpenprogrammet GPV-2027. Elektronisk krigføring gjør det operative miljøet i nordområdene

mer utfordrende for norske og allierte styrker, noe alliansen antakelig fikk erfare under nylig avholdte *Trident Juncture*.

I tillegg til offensive cyberkapasiteter utvikler Russland også antisatellittsystemer og manøvrerende romroboter som kan forstyrre eller ødelegge kritisk infrastruktur, deriblant kommunikasjons-, navigasjons- og etterretningssatellitter, samt andre komplekse teknologiske nettverk som moderne samfunn er helt avhengige av. President Putin legger samtidig vekt på å utvikle autonome systemer styrt av avansert kunstig intelligens, ut fra en forestilling om at den som blir ledende på feltet vil kontrollere verden. Utviklingen er forventet å endre russisk krigføring og kan påvirke dynamikken i krise- og konfliktsituasjoner på en grunnleggende måte.

I de siste årene har Russland gjennomført et fullt spekter av militære aktiviteter langs den nordlige sjørute, ikke minst gjennom mer sofistikert trening av Luftforsvaret. Når Polarhavet åpnes, øker også behovet for å kontrollere og forsvare over 20.000 kilometer med russiske sjøgrenser og 11.000 kilometer med landegrenser i Arktis, noe som skaper nye oppgaver for den russiske marinen. Nordflåten har fått utvidet sitt ansvarsområde med årlige tokt langs den nordlige sjørute siden 2012 og er blitt ansvarlig for logistisk støtte i arbeidet med å bygge nye baser og militær infrastruktur i det arktiske området, deriblant på Franz Josefs Land og Nysibirøyene.

Utviklingen skaper blant annet behov for flere logistikkfartøy av isklassen. Siden 2016 har Russland derfor bygget en ny generasjon atomdrevne isbrytere av «Arktika»-klassen. For første gang i postsovjetsk historie har Russland dessuten begynt å bygge diesel-elektriske isbrytere for Sjøforsvaret. Den første isbryteren, «Ilja Muromets», ble ferdig i 2016 og har seilt under Nordflåten.

For å forbedre evnen til å koordinere sin store militære verktøykasse, har Russland opprettet en felles strategisk kommando (FSK) *Nord* i Severomorsk. Denne komman-

doen har ansvar for et område som tidligere var delt mellom tre militærdistrikter, og ansvarsområdet strekker seg nå over flere tusen kilometer fra Beringstredet og dypt inn i Atlanterhavet. Kommandoen ble den femte etter militærreformen i 2010, da Russland opprettet fire militære distrikter/felles strategiske kommandoer: Vest, Sør, Sentrum og Øst. Samtlige styrker under hver kommando, herunder også marinen, er underlagt de nye kommandoene i sine respektive geografiske ansvarsområder (med noen få unntak). Målet er å styrke beredskapen og evnen til å gjennomføre operasjoner både i og utenfor kommandoens geografiske ansvarsområde.

Den samme målsettingen ligger bak det russiske forsvarsdepartementets planer om å legge en transarktisk fiberoptisk kabel som vil koble sammen Nordflåten, Stillehavflåten og Moskva. Det vil gjøre mulig å overføre store datamengder i sanntid eller nær sanntid, og dermed få et bedre situasjonsbilde, bedre koordinert ressursbruk og mye kortere reaksjonstid. Åpningen av den nordlige sjørute kan styrke den russiske marinen ved å tillate flytting av krigsskip mellom Atlanterhavet og Stillehavet.

Opprettelsen av FSK *Nord* synes også å ha tilrettelagt for en administrativt deling av russiske militære øvelser som gjennomføres i den vestlige strategiske retningen. Russland har systematisk underestimert offisielle tall på antall soldater som deltar i årlige strategiske øvelser *Zapad* og *Kavkaz* i det vestlige og sørlige militærdistriktet. Motivasjonen har vært å unngå å måtte invitere internasjonale observatører slik det er krav om i Wien-dokumentet når flere enn 13.000 soldater deltar i en øvelse. For eksempel rapporterte Russland at det i *Zapad-2013*, *Kavkaz-2016* og *Zapad-2017* deltok litt under 13.000 soldater, mens i realiteten deltok det henholdsvis ca. 90.000, 120.000 og 70.000 soldater.

IKKE-MILITÆRE VIRKEMIDLER I RUSSISK MILITÆRSTRATEGI

Russland har maktet å bygge opp et moderni-

sert og profesjonelt forsvar gjennom massiv innføring av nytt materiell og oppgradering av eldre utstyr. En kraftig økt øvelsesaktivitet, sammen med erfaringer fra militære operasjoner i Ukraina og Syria, har styrket russernes evne til fellesoperasjoner, strategisk mobilitet og rask reaksjon.

På tross av dette har den militærteknologiske asymmetrien mellom Russland og USA/NATO forblitt signifikant – og på sikt blir også Kina en økende utfordring. Russland vil derfor fortsatt være avhengig av asymmetriske og indirekte virkemidler. Målsettingen er å unngå direkte sammenstøt og undergrave eller omgå motpartens militærteknologiske overlegenhet. Det handler om å utnytte sårbarheter på en kostnadseffektiv måte, samtidig som man opererer under motstanderens «røde linjer», som NATOs artikkel 5.

Ifølge general Valerij Gerasimov, sjefen for den russiske generalstaben, har «krigsreglene» i det 21. århundret endret seg, der ikke-militære verktøy spiller en stadig viktigere rolle. Moderne kriger har ingen klar begynnelse eller slutt, og skillelinjene mellom krig og fred, stridende og sivile, er uklare. Påvirkning av motstanderens kognitive og psykologiske sfære anses som selve tyngdepunktet i moderne konflikter. Ifølge Gerasimov er hele befolkningen og hele territoriet til en stat potensielle slagmarker.

Russlands militærdoktrine (2014) karakteriserer moderne konflikter som «en integrert anvendelse av militær styrke og politiske, økonomiske, informasjonsmessige eller andre ikke-militære metoder og midler som implementeres ved å utnytte befolkningens protestpotensial, med støtte av spesialstyrker», samt med «bruk av politiske organisasjoner finansiert og styrt fra utlandet».

Ifølge general Gerasimov handler suksess i moderne krigføring om list og lempe, like mye som konvensjonell slagkraft. Ved hjelp av ikke-militære metoder og midler kan man erobre territorier, påvirke meningsdannelsen i samfunnet, omdanne stabile stater til konfliktsoner og velte regjeringer. De

samfunnsmessige, økonomiske og politiske konsekvensene kan altså sammenliknes med den tradisjonelle krigføringens ødeleggende effekter.

Denne beskrivelsen og implementering av russiske metoder tyder på en form for politisk krigføring, «*the quiet war*». Denne tilnærmingen har lange røtter i sovjetisk strategisk tenkning, og flere virkemidler er kopiert direkte fra velkjente KGB-metoder. Slike virkemidler inkluderer paramilitære operasjoner (både i fredstid og krigstid), propaganda og desinformasjon, bruk av frontgrupper og andre organisasjoner, sabotasje, snikmord, terrorhandlinger, og politisk villedning som tar sikte på å forvirre enkeltpersoner eller hele samfunn. Tilpasset dagens nye teknologiske muligheter og kombinert med innsikt i sårbarhetene til vestlige demokratiske samfunn, skaper denne tilnærmingen en ny kvalitet.

Et viktig poeng er at den eksplisitte vektleggingen av *ikke*-militære og indirekte tilnærminger ikke gjør det mindre viktig å ha et sterkt forsvar. Tvert imot er militær overlegenhet selve nøkkelkomponenten i moderne krigføring. Den sikrer avskrekking, muliggjør tvangsdiplomati og blir dermed helt sentral for en vellykket implementering av ikke-militære virkemidler.

De siste årene har Russland hyppig demonstrert denne tilnærmingen i praksis. Det gjelder for eksempel forgiftningen av den tidligere etterretningsoffiseren Sergej Skripal i England, hackingen av presidentvalget og andre påvirkningsoperasjoner i USA, og tilsvarende russiske informasjonskampanjer i flere europeiske land. Russiske militære etterretningsoffiserer har også deltatt i cyberangrep mot Organisasjonen for forbud mot kjemiske våpen (OPCW) som undersøkte kjemiske våpen i Syria og forholdene rundt forgiftningen av Skripal. Listen over eksempler på cyberangrep mot mål i vestlige land – gjennomført blant annet av den russiske militære etterretningstjenesten – er så lang at det faller utenfor rammene av denne artikkelen å gå nærmere inn på dem.

For Norge betyr denne utviklingen at russisk militær aktivitet i nord, spesielt i krise og konflikt, neppe vil begrenses til tradisjonelle militære virkemidler. Den konvensjonelle tilnærmingen vil trolig støttes av paramilitære og spesialstyrkeoperasjoner, subversjons-, sabotasje eller cyberangrep. Medier kommer til å spille en spesielt viktig rolle, for eksempel ved å demonstrere og forsterke den russiske militærmaktens slagkraft, eller ved å lage narrativer om Russlands beslutsomhet, kampvilje, eller beredskap for å gå til angrep.

Det er verdt å nevne at den russiske generalstaben finner det viktig å ikke være låst til én bestemt krigføringsmodell. General Gerasimov understreker betydningen av fleksibilitet og kreativ bruk av alle tilgjengelige ressurser, konvensjonelle så vel som asymmetriske, avhengig av mulighetene som oppstår og hva som vurderes å være det mest effektive virkemiddelet i en gitt politisk, økonomisk eller kulturell kontekst – det være seg et cyberangrep, destabiliserende informasjonskampanjer, eller et direkte militært angrep.

Gitt Russlands økende fokus på å kombinere militære og ikke-militære virkemidler, er det åpenbart at koordinering mellom de ulike militære og sivile aktører er kritisk viktig. I 2014 etablerte Russland derfor en overordnet forsvarskoordinerende struktur, *The National Centre for Defence Management*. Her sitter Forsvarsministeriet og Generalstaben på toppen, men også sivile departementer som er involvert i å implementere den russiske militærstrategien. Denne strukturen er behørig testet under operasjonene i Syria fra og med 2015.

VEIEN VIDERE FOR RUSSISK MILITÆRSTRATEGI – OG FOR NORGE

Det russiske forsvaret har gjennomgått en omfattende kvalitativ og kvantitativ endring i løpet av de siste tiårene. Det er blitt mer moderne, mer profesjonelt, mer disiplinert og mer troverdig, trass i en rekke gjensstående mangler. Dagens militærapparat viser

en sofistikert tilnærming til bruken av et komplekst spekter av virkemidler på en mer integrert måte. Totalt sett har Russland fått flere muligheter til å påvirke og utøve press på den internasjonale arenaen, også i norske nærområder.

Det operative miljøet i nord er blitt mer komplekst og utfordrende. Det strategiske bildet blir ytterligere krevende ved at Russland ser på sine nærområder – inkludert nordområdene, Baltikum og Svartehavsregionen – som mer sammenhengende enn før. Det er derfor sannsynlig at en sikkerhetspolitisk krise for eksempel i Ukraina eller Baltikum vil få direkte utslag i det strategiske miljøet i nord, ikke minst gitt Nordflåtens sentrale rolle i russisk *strategisk* avskrekking.

Med økt russisk evne til strategisk mobilitet vil Russland også kunne bruke forsvaret i nord utenfor nordområdene. Dette ble for eksempel gjort i Donbass i Ukraina sommeren og høsten 2014, der Nordflåtens brigade fra Petsjenga deltok, og under *Vostok*-øvelsen i det fjerne østen i september i år, der Nordflåtens skip var med. En rask forflytning av krigsskip, ikke minst overflatefartøy, fra ett maritimt operasjonsteater til et annet, deriblant ved å bruke den nordlige sjørute, kommer også til å stå sentralt i den russiske marinestrategien i tiden fremover.

Marinekapasitetene som enten er i tjeneste, under bygging eller planlagt, vil primært styrke det strategiske ubåtvåpenet og mindre fartøy for kystnære operasjoner med langtrekkende missiler, egnet primært til forsvar av russiske grenser og nærområder. Parallelt moderniserer Russland enkelte eldre overflatefartøy, men kapasiteten for maktprosjeksjon til områder langt unna egne baser vil sannsynliges forbli begrenset i overskuelig fremtid.

Til tross for at Russland i sum fortsatt er militært underlegen NATO, har Russland klart å jevne ut asymmetrien på substrategisk nivå langs sine nordlige, vestlige og sørvestlige grenser. Russland har per i dag evne til å utfordre norske og allierte styrker både på lo-

kalt og regionalt nivå, og NATOs teknologiske overtak på Russland er blitt mindre. Selv om mye tyder på at den teknologiske innovasjonen i Russland ikke blir så revolusjonerende som Putin forventer, i hvert fall på kort sikt, kommer landets forsvar trolig til å opprettholde et overtak innenfor en rekke sentrale militære kapasiteter.

De langsiktige utviklingstrendene i Russland er høyst usikre. I de neste fem til ti årene vil Nordflåten måtte nøye seg med mindre penger under det nåværende våpenprogrammet for perioden frem til 2027. Forsvarsindustrien står foran en overgang til produksjon av mer høyteknologiske våpen, samtidig som den fortsetter å slite med kvalitetskontroll, ineffektiv ressursbruk og utbredt korrupsjon, noe som i sum kveler innovasjon. Putins forhåpning om at den massive pengebruken på forsvar vil stimulere nasjonal teknologisk innovasjon og dermed bidra til økonomisk vekst, har så langt ikke slått til.

Vestlige sanksjoner kommer i tillegg til en allerede usikker økonomisk fremtid. Russisk økonomi svekkes blant annet av mangel på reformer, usikkerhet blant investorer og en svak rubel. Aleksej Kudrin, tidligere russisk finansminister og en kjent kritiker av satsningen på militær modernisering, advarte senest i oktober 2018 om at nedgangen i den russiske økonomien kan vise seg å bli langt verre og mer langvarig enn forventet. Sammen med sin etterfølger, finansminister Anton Siluanov, har Kudrin stilt betimelige spørsmål ved den massive satsningen på forsvaret – på bekostning av helse, utdanning og velferd – og har advart at den kan underminere den politiske stabiliteten i Russland.

2018 er det tredje året med et redusert russisk forsvarsbudsjett, selv om kuttene ikke ble så store som enkelte har rapportert (de endte på ca. 6–7 prosent). Det er flere grunner til at forsvarsbudsjettene reduseres. Blant annet signaliserer det en overgang fra en intensiv moderniseringsprosess – som var helt nødvendig etter over 20 år med et dramatisk forfall – til en mer normal årlig fornyelsesprosess i det russiske forsvaret.

Det statlige våpenprogrammet for perioden frem mot 2027 bekrefter imidlertid Putins interesse og vilje til å fortatt satse på forsvar. Overbevisningen om at militærmakten er avgjørende for innenrikspolitisk kontroll og internasjonal innflytelse og prestisje, synes å holde stand.

Det er også verdt å ha i mente fordelene med det russiske autoritære politiske systemet. Beslutningsprosessen kan være rask og effektiv gitt at den gjennomføres uten demokratisk kontroll av parlamentet og det bredere samfunn. Regimet kan om dirigere ressurser til militær modernisering fra andre deler av statsbudsjettet – slik Putin har gjort de siste årene. Det er derfor fortsatt grunn til å forvente en synlig russisk militær aktivitet, også i norske nærområder. Russland forbereder seg på en økt sivil, økonomisk og fremmed militær aktivitet i Arktis, noe som vil fortsette å generere nye oppgaver, nye ressurser og et styrket rasjonale for Nordflåten og andre forsvars- og sikkerhetsstyrker i regionen.

Hvilke kapasiteter på norsk side kan bidra til effektivt avskrekking og forsvar i dette bildet under fred, krise og krig? Spørsmålet må stilles ikke bare overfor russisk bruk av konvensjonelle og kjernefysiske styrker, men også et fullt spektrum av ikke-militære metoder og

midler. Er det behov for å trene og operere annerledes? Hvilke sårbarheter ligger potensielt åpne for utnyttelse? Spørsmålet er også hvorvidt samfunnet i Norge og andre vestlige land er motstandsdyktig mot asymmetriske og indirekte virkemidler, fra sivil infrastruktur til informasjon som produseres og meget raskt spres i sosiale medier.

Utviklingen i russisk militærstrategi de siste ti årene har skapt et presserende behov for en systematisk gjennomgang av det konseptuelle grunnlaget for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, både i en totalforsvarskontekst og som en del av den bredere allierte rammen. Deployering av langtrekkende presisjonsvåpen, utvikling av krigføring i nye domener (som rom og cyber), og økt bruk av ikke-militære virkemidler, er blant faktorer som endrer betydningen av tradisjonelle nasjonale grenser. Den russiske tilnærmingen til krigføring utfordrer det tradisjonelle paradigmet «fred – krise – konflikt». Utviklingen endrer selve forutsetningene for og skaper behov for nytenkning om avskrekking, nektelse og forsvar. Samtidig gjør Norges geopolitiske posisjon at Russland også i fremtiden vil være en definerende størrelse for den strategiske dynamikken i våre nærområder, uansett om vi kommer til å stå overfor et svakt eller sterkt Russland.

*



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

OM FORFATTEREN

Katarzyna Zysk er forskningsleder ved IFS og professor i internasjonale relasjoner og samtidshistorie. Hun har en omfattende forskningsproduksjon om russisk sikkerhets- og forsvarspolitikk, militærdoktriner og strategi, modernisering i det russiske forsvaret, samt maritim sikkerhet og geopolitikk i nordområdene og Arktis.

PROGRAM FOR RUSSISK SIKKERHETS- OG FORSVARSPOLITIKK

Russlandsprogrammet ved IFS fokuserer på utvikling av ny kunnskap og innsikt om russisk sikkerhets- og forsvarspolitikk gjennom forskning og formidling av høy kvalitet. Programmet analyserer hvordan russisk politikk blir utformet og utøvd, og ser på Russlands bruk av politiske og militære virkemidler. Sentralt står også implikasjoner og konsekvenser av Russlands utvikling for internasjonal sikkerhet og for Norge.